

N° 86

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VI

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par M. Jean-Pierre CAMOIN,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 16), 1636 (tome XI) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 12) (1990-1991).

Lois de finances. - Enseignement supérieur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	— 3
I. UN BUDGET QUI PARE AU PLUS PRESSE	5
A. TROIS MILLIARDS DE PLUS EN 1991	5
1. L'évolution générale des dotations	5
2. Les moyens en personnel	6
3. Les priorités et les oublis	7
B. UN BUDGET INADAPTE A UN ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE MASSE	9
1. Une augmentation des effectifs sous estimée	10
2. Le changement de nature de l'enseignement supérieur et le nécessaire resserrement des liens entre l'Université et l'entreprise	10
II. LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT	12
A. DES PROGRES INSUFFISANTS FACE AUX BESOINS	12
1. Les constructions universitaires	13
2. L'action sociale	15
3. Le recrutement et le statut des enseignants	17
B. DES QUESTIONS FONDAMENTALES QUI RESTENT A RESOUDRE	22
1. La carte universitaire	23
2. La participation des collectivités territoriales au financement de l'enseignement supérieur	25
3. La lutte contre l'échec étudiant en premier cycle	27
4. Le caractère universitaire de la formation des maîtres	30
5. L'amélioration de la gestion des universités	31
CONCLUSION	33
EXAMEN EN COMMISSION	35

Mesdames, Messieurs,

La première idée qui se dégage de l'examen des crédits de l'enseignement supérieur pour 1991, c'est que nous sommes en présence d'un budget qui pare au plus pressé. Ce budget prolonge ainsi une succession désordonnée de mesures destinées à préparer l'accueil des étudiants : l'an dernier, face à la pénurie de locaux universitaires, un plan d'urgence a été lancé trois semaines seulement après l'adoption de la loi de finances, puis, six mois plus tard, un plan de développement universitaire à moyen terme (1991-1995) a été annoncé.

Une politique d'urgence est certes nécessaire et les collectivités locales sont prêtes à apporter leur contribution à cette politique de construction de locaux universitaires, à condition que les règles de cette participation soient clairement définies par l'Etat.

Une telle politique d'urgence est néanmoins insuffisante pour véritablement maîtriser le phénomène aujourd'hui irréversible que constitue le développement de l'enseignement supérieur de masse. 200.000 étudiants en 1960, 1,4 million aujourd'hui et 2 millions en l'an 2000 : cette progression des effectifs n'a pas uniquement une dimension quantitative : en effet, les nouveaux étudiants qui sont attendus ces prochaines années vont modifier la composition sociologique de la population étudiante et exprimer des besoins nouveaux comme celui de trouver, au sein de l'université, des formations débouchant effectivement sur un emploi.

Or les orientations du Gouvernement ne permettent pas de répondre à ce défi de la transformation de la nature de l'enseignement supérieur. Les crédits d'action sociale progressent mais de manière insuffisante : à législation constante, il faut s'attendre, pour les prochaines années, à un gonflement très brutal du nombre des boursiers car ce sont des étudiants d'origine modeste que va accueillir l'enseignement supérieur. Par ailleurs, le système de prêt aux étudiants qui est mis en place sera d'un accès restreint. En ce qui concerne la réforme des premiers cycles universitaires, qui est un élément fondamental de la lutte contre l'échec étudiant, on discerne mal les intentions du Gouvernement. Certes, les vertus indéniables

de l'orientation précoce sont affirmées, encore faut-il que les étudiants sachent où s'orienter, ce qui suppose la mise en place de filières post-secondaires adaptées, c'est-à-dire diversifiées et professionnalisées.

Une meilleure cohérence globale doit enfin être recherchée entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ainsi qu'entre l'université et les entreprises.

Dans l'immédiat, l'enseignement supérieur ne trouve pas chaussure à son pied avec le budget pour 1991 qui ne lui apporte que 3,1 milliards de francs supplémentaires, somme inférieure à celle du déficit d'Electricité de France pour 1989.

I - UN BUDGET QUI PARE AU PLUS PRESSE

Les crédits de l'enseignement supérieur pour 1991 progressent 2 fois et demi plus vite que l'ensemble du budget de l'Etat pour 1991. Mais cette progression n'aboutit qu'à injecter 3,1 milliards de crédits supplémentaires dans l'enseignement supérieur ce qui se révèle, somme toute, assez peu en regard de la croissance explosive des besoins.

A. TROIS MILLIARDS DE PLUS EN 1991

1. L'évolution générale des dotations

Le total des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur s'élève dans le projet de budget pour 1991 à 28,8 milliards de francs en progression de 12,2% par rapport à 1990.

Rappelons que ces 28,8 milliards ne représentent que 0,43% du produit intérieur brut de la France mais qu'ils forment un montant comparable à celui de l'ensemble des dépenses des régions (33 milliards de francs en 1988).

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

	1990	1991	Variation en millions de francs	Variation en pourcentage
Dépenses ordinaires	24.490	27.123	+ 2.633	+ 10,8
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.179	1.686	+ 507	+ 43,0
TOTAL	25.669	28.809	+ 3.140	+ 12,2
Autorisations de programme	1.478	2.560	+ 1.082	+ 73,2

2. Les moyens en personnel

a) Les personnels enseignants

2.500 créations d'emplois d'enseignants sont inscrites dans le projet de budget pour 1991. Ce chiffre inclut 200 emplois d'enseignant-chercheur prévus pour la formation en I.U.F.M. et qui n'accroissent pas directement le potentiel d'encadrement des établissements universitaires. C'est donc un total de 2.300 créations d'emplois qui doit être retenu comme grandeur significative pour 1991 et comme point de comparaison avec le précédent budget (1099 créations dans la loi de finances pour 1990 auxquelles s'ajoutent 380 emplois ouverts au titre du plan d'urgence pour la rentrée 1990).

Ces 2.300 emplois se répartissent en :

- 256 emplois de professeurs d'université ;
- 1.183 emplois de maîtres de conférences ;
- 803 emplois d'enseignants du second degré soit environ un tiers du total.
- 58 lecteurs et divers.

Le dispositif de la loi du 23 décembre 1986, qui a ouvert aux professeurs d'université ayant atteint la limite d'âge la possibilité de demander leur maintien en activité en surnombre jusqu'au terme de l'année universitaire où ils atteignent 68 ans, a atteint son point d'équilibre. En effet, après quatre années d'application de la loi, l'effectif de 620 professeurs bénéficiant de ce régime (chiffre prévu pour 1990-1991) n'est pas appelé à se modifier significativement dans les années à venir (650 environ pour l'année universitaire 1991-1992).

b) Les personnels non enseignants

200 emplois d'ATOS (personnels administratifs techniques ouvriers et de service) sont tout d'abord consolidés pour la rentrée 1990.

Pour 1991, 700 emplois de non enseignants sont créés dont :

- 560 emplois d'ATOS ;
- 140 emplois de bibliothécaires (le rapport Miquel recommandait une création moyenne de 214 emplois par an et 79 emplois ont été créés à ce titre par le budget pour 1990 : il s'ensuit que sur 2 ans seuls 50% des besoins sont couverts).

Pour mieux situer ces flux de créations de postes rappelons que le total des personnels non enseignants s'élève à 41.000 dont 13.700 personnels administratifs, 23.700 personnels techniques et de service et 2.900 personnels spécialisés des bibliothèques et des musées.

3. Les priorités et les oublis

a) Les priorités

Par rapport à la structure du budget pour 1990, la répartition des crédits fait apparaître :

- Une croissance de 9,1% des dépenses de rémunération des personnels (qui s'élèvent au total à 17,17 milliards de francs pour 1991) ;

- Une augmentation de 11,4% des subventions de fonctionnement (3,9 milliards de francs pour 1991 au total) ;

- Un accroissement de 20,4% des dépenses d'intervention (5,3 milliards de francs pour 1991) qui provient d'une augmentation de 15,2% des crédits de bourses et de secours d'études (472 milliards de francs) et d'une croissance de 76% des crédits d'aide au prérecrutement d'enseignants-chercheurs (234 millions de francs). Toutefois, ces dépenses d'intervention comprennent les crédits de prérecrutement et de formation initiale des maîtres du premier et du second degré, qui passent de 225 à 500 millions de francs mais ne constituent pas un apport réel aux moyens de l'enseignement supérieur ;

- Les dépenses en capital (crédits de paiement) passent de 2,75 à 3,35 milliards de francs, soit une augmentation de 21,8%

imputable à l'augmentation des crédits de **construction** (le chapitre 56-10 passe de 414 à 646 millions de francs, en progression de 56%) et des **subventions** accordées par l'Etat au titre de la **construction**, de l'**équipement** et de la **maintenance** des bâtiments universitaires ;

● **La recherche universitaire**

Le Gouvernement a présenté les crédits de la recherche universitaire pour 1991 comme l'expression d'une politique "profondément renouvelée". En réalité, il s'agit plutôt d'un arrêt de la dégradation des crédits consacrés à la recherche universitaire.

Le tableau suivant illustre cette évolution :

Dépenses de recherche

	1990	1991
Dépenses ordinaires	229	298 (+ 30%)
Dépenses en capital		
A.P.	1.578	1.714 (+ 8,6%)
C.P.	1.569	1.665 (+ 5,7%)
TOTAL (DO + CP)	1.799	1.964 (+ 9,2%)

(en millions de francs)

Il est manifeste que cette évolution des crédits est bien un progrès par rapport à la diminution constatée et regrettée l'an dernier par votre rapporteur. Toutefois, cette augmentation quantitative s'accompagne d'une sélectivité accrue des aides aux laboratoires de recherche qui limite le degré d'autonomie des établissements.

b) L'enseignement supérieur privé oublié

Les établissements privés d'enseignement supérieur accueillent, en 1988-1989, 64.000 élèves. Les effectifs ont progressé et atteignent aujourd'hui 66.000 élèves répartis comme suit :

- 33.200 dans des écoles de commerce
- 14.200 dans les écoles d'ingénieurs
- 17.900 dans les instituts catholiques

L'enseignement supérieur privé participe ainsi très activement à la satisfaction des besoins de notre pays en jeunes diplômés et en ingénieurs. Le moins que l'on puisse dire est que cet effort n'est pas soutenu ni encouragé par l'Etat. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le budget pour 1991 prévoit :

- une mesure d'économie de 5 millions de francs dont on ne connaît pas l'incidence exacte.
- la consolidation d'une mesure intervenue au cours de la gestion 1990 augmentant de 10 millions de francs les subventions à l'enseignement supérieur privé.

Il est parfaitement exact qu'aucun texte n'oblige l'Etat à subventionner l'enseignement supérieur privé. Mais de nombreux étudiants découragés par les difficultés d'inscription ou le manque d'encadrement dans l'enseignement supérieur public trouvent refuge dans l'enseignement privé et beaucoup proviennent de familles à revenus modestes. En outre, l'enseignement supérieur privé participe très activement à la réalisation de grands objectifs nationaux, comme le doublement du flux d'ingénieurs diplômés et la réponse à la pénurie de jeunes cadres dans le secteur tertiaire.

Pour ces deux motifs, votre rapporteur regrette la stagnation des dotations à l'enseignement supérieur privé.

B. UN BUDGET INADAPTE A UN ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE MASSE

Les trois milliards supplémentaires du budget de l'enseignement supérieur pour 1991 sont notoirement insuffisants pour enrayer la tendance de fond à la dégradation des conditions d'accueil des étudiants.

En effet, la progression du nombre d'étudiants entraîne un véritable changement de nature de l'enseignement supérieur qui appelle non seulement une augmentation de l'effort budgétaire mais

aussi la recherche d'un nouvel équilibre du système d'enseignement post-baccalauréat.

1. Une augmentation des effectifs sous estimée

L'an dernier, le Gouvernement avait annoncé 45.000 à 50.000 étudiants supplémentaires. La progression effective a été de 80.000 étudiants. Pour 1991, 60 à 80.000 étudiants de plus sont attendus selon les prévisions ministérielles.

En réalité, ces estimations seront certainement dépassées puisque deux grands phénomènes contribuent à l'augmentation des effectifs par rapport à l'an dernier :

- en premier lieu, il y a eu 360.000 bacheliers généraux et technologiques en 1990 contre 340.000 en 1989. Or, la quasi-totalité de ces 20.000 bacheliers supplémentaires poursuivent des études post-secondaires ;

- en second lieu, le mouvement général de prolongation des études limite le nombre des sorties de l'enseignement supérieur. En outre, les étudiants, de plus en plus soucieux d'obtenir des diplômes universitaires de premier, second et troisième cycles, n'hésitent pas à redoubler jusqu'à l'obtention de leur diplôme.

2. Le changement de nature de l'enseignement supérieur et le nécessaire resserrement des liens entre l'Université et l'entreprise

Comme le souligne le dernier rapport du comité national d'évaluation, l'accroissement des effectifs introduit dans l'enseignement supérieur une différence de nature et pas seulement de degré.

Dans l'espace communautaire, le système français d'enseignement supérieur occupe une place à part : il se singularise par son dualisme qui place l'étudiant au début de ses études devant un choix entre le secteur sélectif à l'entrée (mais qui assure un taux de réussite de 90% en cours d'étude) et le secteur dit non sélectif qui opère en réalité un tri non pas à l'entrée mais au cours des études.

La réussite du secteur sélectif s'est jusqu'ici opérée en concomitance avec un prodigieux gâchis, notamment dans les premiers cycles universitaires et un cloisonnement des deux secteurs. Ce système n'est plus adapté à l'enseignement supérieur de masse qui nécessite :

- un **décloisonnement** entre les deux secteurs par la multiplication de passerelles et de systèmes d'équivalences qui éviteraient par exemple aux étudiants ayant échoué pour quelques points au concours de première année de médecine de repartir de zéro dans des filières universitaires connexes ;

- une **orientation** dès le lycée, mais cette orientation suppose la mise en place de filières post baccalauréat mieux adaptées aux besoins des étudiants.

- un **resserrement des liens** entre l'Université et l'entreprise car on ne saurait accueillir les 300.000 étudiants attendus les prochaines années exclusivement dans certains premiers cycles totalement inadaptés aussi bien à la demande des étudiants qu'à ceux de l'économie. En liaison avec les collectivités locales qui ne peuvent se limiter à un rôle de " tiroir-caisse ", il faut ainsi créer des filières nouvelles destinées aux bacheliers qui souhaitent entrer dans la vie active le plus rapidement possible après l'obtention du baccalauréat ;

En effet, que propose l'enseignement supérieur en réponse à ce besoin qu'exprimeront les nouveaux étudiants ? Les sections de techniciens supérieurs et les I.U.T. sont une des grandes réussites de l'enseignement français, mais leur capacité d'accueil n'est pas extensible à l'infini. En outre, la création en 1984, des DEUST (diplôme de l'enseignement universitaire scientifique et technologique) qui visait à développer des filières courtes universitaires n'a pas donné les résultats escomptés puisque ces formations n'accueillent qu'environ 1.500 élèves et que les Deust n'ont pas de spécificité suffisamment affirmée par rapport aux formations professionnelles courtes existantes.

Il convient donc, comme le souligne d'ailleurs le Comité national d'évaluation, de créer de nouvelles formations courtes qui affichent clairement leur objectif principal : permettre aux étudiants d'améliorer leurs chances de trouver un emploi et préparer une future reprise d'études si le besoin s'en fait ressentir après quelques années d'activité professionnelle. Or, le seul véritable moyen de bien cadrer les formations nouvelles sur les besoins en emplois est d'associer au développement de ces filières les collectivités locales qui ont une vision à la fois suffisamment synthétique et détaillée des débouchés.

Ce renforcement de la professionnalisation de certains premiers cycles ne nuira sans doute aucunement à l'épanouissement des étudiants car il est aujourd'hui clair que nombreux sont ceux qui cherchent à réduire le risque de chômage puis, dans un second temps, se retrouvent dans des dispositions d'esprit plus propices à la poursuite d'études ayant moins de lien direct avec le marché du travail.

II - LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT

Pour répondre au défi de l'enseignement supérieur de masse, il faut tout d'abord améliorer les conditions d'accueil matériel et d'encadrement des étudiants grâce à une politique adéquate de construction de locaux, d'aide sociale et de recrutement d'enseignants. Sur ce terrain, les mesures prévues permettront de réaliser des progrès, certes, mais des progrès insuffisants par rapport aux besoins. En outre, pour que l'université puisse remplir correctement sa mission, il convient de clarifier ou de résoudre d'urgence des questions fondamentales, comme l'aménagement de la carte universitaire, la participation des collectivités locales au financement de l'enseignement supérieur, la lutte contre l'échec étudiant, le renforcement du caractère universitaire de la formation des maîtres, ainsi que l'amélioration de la gestion des établissements universitaires.

A. DES PROGRES INSUFFISANTS FACE AUX BESOINS

L'action gouvernementale fait apparaître des progrès dans trois domaines : les constructions universitaires, l'aide sociale, le recrutement et le statut des enseignants. Toutefois, ces progrès sont d'une "pointure" insuffisante en regard de la taille des besoins.

1. Les constructions universitaires

a) Le plan d'urgence (janvier 1990) pour la rentrée 1990

● On a constaté trois semaines seulement après le vote de la loi de finances pour 1990, l'adoption précipitée d'un plan d'urgence prévoyant notamment la mise en service de 200.000 m² à la rentrée 1990 (coût total : 500 millions de francs);

● Globalement, l'objectif est atteint. Selon les chiffres communiqués lors du Conseil des ministres du 24 octobre 1990 : cette année, 247.848 m² de surfaces nouvelles ont été mis en service : 32,8% par l'accélération des programmes antérieurement établis, 42,1% grâce à des opérations décidées en 1990, 15,8% ont été loués et 9,3% mis à la disposition par les collectivités territoriales. Début 1991, 21.157 m² viendront s'y ajouter portant ainsi le total à plus de 270.000 m² mis en service, dont seulement 25.000 m² de surfaces restructurées permettant des améliorations de fonctionnement. Ce que ne précise pas aussi nettement ce même communiqué, c'est que la majeure partie des locaux nouveaux est composée de structures légères et de faible qualité architecturale.

Au total, cet effort se ramène à la mise à disposition d'un peu plus de deux mètres carré et demi pour chaque nouvel étudiant, ce qui correspond à un surpeuplement notoire dans un univers de préfabriqué.

b) Le plan de développement des universités (1991-1995)

● Présenté le 23 mai 1990, le plan de développement des universités porte sur la période de 1991 à 1995 au cours de laquelle 300.000 étudiants supplémentaires sont attendus. Ce plan de développement vise non seulement à faire face à l'afflux d'étudiants nouveaux, mais aussi à opérer le rattrapage d'une situation détériorée. En réponse à ces deux objectifs, le plan prévoit la construction de 1,5 million de m² de locaux supplémentaires pour l'enseignement et la recherche ainsi que la rénovation de nombreux locaux vétustes, avec un effort particulier en matière de bibliothèques dont le nombre de places devrait s'accroître de 50%, conformément aux recommandations du rapport Miquel. Pour financer ce plan, l'Etat mobilisera plus de 16 milliards de francs de

crédits de construction, de maintenance et d'équipement de 1991 à 1995.

● Votre rapporteur note tout d'abord que les 1,5 million de m² prévus correspondent à 5 m² pour chacun des 300.000 étudiants supplémentaires qui sont attendus. Par conséquent, il s'agit non pas d'un "rattrapage" mais d'une dégradation de la situation matérielle des étudiants puisque ceux-ci disposaient en 1980 de plus de 8 m² par personne, et de 6,65 m² en 1989.

Pour satisfaire convenablement les besoins nouveaux, c'est un effort double de celui du plan de développement qu'il conviendrait d'accomplir (sur la base de 9 m² par étudiant) et seul un effort triple autoriserait à parler d'un "rattrapage" par rapport à la situation des années 1970.

Votre rapporteur ne peut par ailleurs que s'interroger sur le chiffrage du financement du plan de développement. La Cour des Comptes a en effet rappelé le caractère relativement obsolète des normes techniques et des prix plafonds utilisés par le ministère de l'éducation nationale, compte tenu des exigences nouvelles notamment en matière d'équipements et de matériels scientifiques qui nécessitent des locaux plus perfectionnés pour les abriter.

Enfin, l'Etat, toujours selon la Cour des Comptes, n'était pas - jusqu'en 1989 - en mesure de construire annuellement pour plus de 500 millions de francs de locaux universitaires. Dans ces conditions, et même si ces dernières années certains progrès ont été accomplis par les services constructeurs, l'Etat ne peut que se retourner vers les collectivités locales qui ont prouvé leur savoir-faire en matière de constructions scolaires. Il leur demandera aussi environ 7 milliards de francs, ce qui correspond au tiers du financement du plan gouvernemental. Il s'agit là d'un approfondissement de la logique du transfert de charge sans contrepartie qui se dessine depuis plusieurs années.

● Le projet de budget pour 1991 constitue la première tranche d'application du plan de 5 ans. S'agissant d'un montant global de 16 milliards de francs à répartir sur 5 ans, on aurait pu s'attendre à un effort minimal de l'Etat de 3,2 milliards de francs en crédits de paiement au cours de la première année -soit 20% du total-. Or, les crédits de paiement correspondants pour 1991 ne dépassent pas 10% de l'effort à réaliser sur 5 ans. A l'insuffisance globale du plan de développement s'ajoute ainsi la faible intensité de sa mise en oeuvre initiale.

2. L'action sociale

L'action sociale, comme l'a indiqué le Président de la République en juin dernier aux assises tenues à la Sorbonne "Université 2000", figure au rang des priorités de l'enseignement supérieur et un plan social annoncé par le Gouvernement sera mis en place "après concertation avec les organisations étudiantes".

Au projet de budget pour 1991, l'ensemble des crédits consacrés à l'aide sociale augmente de 11,9% pour atteindre un montant total de 4,9 milliards de francs.

a) *L'accent est mis sur la croissance des crédits de bourses qui augmentent de 472 millions de francs (+ 14,9%) pour atteindre 3,6 milliards de francs en 1991.*

A la rentrée universitaire 1990, la population boursière est estimée à 265.000 étudiants contre 230.000 en 1989 . Dans les prochaines années, il faut s'attendre à un gonflement brutal du nombre des boursiers qui correspond non pas à une simple projection des données actuelles mais à un changement de la composition sociologique des étudiants. A l'horizon 2000 et à réglementation constante, les crédits de bourse devraient tripler selon les estimations les plus récentes.

En complément au système de bourses, la commission des Finances du Sénat a proposé la création d'un droit au prêt pour tous les étudiants. Pour sa part, le Gouvernement s'en tient à un système d'allocations d'études qui se définit par la combinaison d'une bourse et / ou d'un prêt.

L'architecture du système de prêt envisagé par le Gouvernement est la suivante :

Un certain nombre d'établissements bancaires ayant accepté d'adhérer au système, se verront attribuer, par adjudication, des lots de prêts partiellement garantis par l'Etat, dont ils s'engageront à placer la totalité. Un comité mis en place dans chaque académie décidera de la recevabilité des demandes présentées par les étudiants.

Un crédit de 60 millions de francs est prévu au titre de l'ouverture d'un fonds de garantie institué au niveau national qui

sera alimenté en majeure partie par l'Etat, mais également, à titre complémentaire, par les universités grâce aux sommes qu'elles auront recueillies auprès des collectivités territoriales et des entreprises, selon des modalités actuellement à l'étude.

Les principales dispositions de ce nouveau système de prêts ayant fait l'objet d'une concertation interministérielle, ses conditions de mise en place et de gestion sont actuellement soumises pour avis aux organisations représentatives des étudiants.

Votre rapporteur attend avec intérêt des indications plus précises sur le nombre de bénéficiaires de ces prêts, sur les taux d'intérêt auxquels ils seront consentis et sur les modalités de leur remboursement.

b) Les crédits d'aides indirectes passent de 1,22 milliard de francs en 1990 à 1,27 milliard de francs, soit une quasi-stagnation.

En matière de logement, après l'ouverture d'environ 2.500 lits à la rentrée 1990, le schéma national de développement et d'aménagement universitaires, adopté au Conseil des ministres du 23 mai 1990, prévoit pour la période 1991-1995, un rythme de 6.000 logements supplémentaires par an, suivant la procédure des prêts locatifs aidés (PLA) gérée par le ministère de l'Equipement et du logement. A ce titre, une dotation de 115 MF sera inscrite au budget du ministère de l'Equipement et du logement. La réflexion menée par ce département ministériel, en liaison avec le ministère de l'Education nationale, pour atteindre des objectifs plus ambitieux, soit le doublement du parc actuel, se poursuit notamment en collaboration avec les collectivités territoriales.

c) Le plan social étudiant

Indépendamment de l'ensemble de ces mesures immédiates, il est envisagé d'instituer, dans le cadre d'un plan social étudiant, en liaison avec les associations étudiantes et l'INSEE, un **indice social étudiant** qui servira de référence pour la connaissance des dépenses qu'engagent les étudiants au cours de l'année universitaire. Ces dépenses annuelles sont aujourd'hui estimées à 30.000 francs par étudiant, mais il n'est peut-être pas totalement

inutile que l'INSEE affine cette situation en fonction des données locales.

Par ailleurs, pour alléger les contraintes financières qui pèsent sur les étudiants, il est prévu d'échelonner le paiement des droits universitaires et d'étudier la possibilité d'instauration d'une carte orange étudiant qui pourrait être expérimentée en Ile-de-France. De plus, une réflexion va être engagée par le ministère de la santé sur la création d'un fonds d'action sanitaire et sociale visant à aider les étudiants en difficulté.

3. Le recrutement et le statut des enseignants

"L'Université périra si les meilleurs des jeunes se détournent d'elle. Or tout paraît fait à l'heure actuelle (1988) pour les inciter à sortir de l'université". Il convient d'examiner dans quelle mesure ce jugement alarmant, exprimé il y a quelques années dans le rapport du professeur Durry sur la condition des enseignants de l'enseignement supérieur, est aujourd'hui rendu caduc par les diverses mesures d'encouragement des candidatures et par la revalorisation de la condition enseignante.

a) Les besoins de recrutement

On recense aujourd'hui plus de 50.000 enseignants de l'enseignement supérieur dont la répartition est indiquée par le tableau suivant :

Enseignement supérieur :
nombre total et répartition des effectifs réels
d'enseignants sur postes budgétaires

Familles de disciplines	Catégories	Année universitaire 1989-1990	Année universitaire 1990-1991
Droit Sciences politiques Sciences économiques et de gestion	Professeur des universités	1.462	1.524
	Maitres de conférences	1.980	2.066
	Assistants	1.036	967
	Autres	877	932
	Total	5.355	5.489
Lettres et sciences humaines	Professeurs des universités	2.863	3.033
	Maitres de conférences	5.756	5.903
	Assistants	601	561
	Autres	3.366	3.579
	Total	12.586	13.075
Sciences	Professeurs des universités	5.563	5.802
	Maitres de conférences	10.673	10.900
	Assistants	1.330	1.242
	Autres	2.950	3.136
	Total	20.516	21.080
Santé	Professeurs des universités	4.265	4.305
	Maitres de conférences	2.995	3.038
	Assistants	4.499	4.401
	Autres	44	47
	Total	11.803	11.791
Total	Professeurs des universités	14.153	14.664
	Maitres de conférences	21.404	21.907
	Assistants	7.466	7.171
	Autres	7.237	7.693
	Total	50.260	51.435

La croissance des besoins de recrutement d'enseignants-chercheurs pour les prochaines années est due à deux grands facteurs :

- la progression du nombre d'étudiants,
- les très importants recrutements effectués de 1960 à 1975 expliquent l'accroissement prévisible des départs à la retraite. La moyenne d'âge est actuellement de plus de 47 ans pour les maîtres de conférences et de plus de 52 ans pour les professeurs.

L'ensemble de ces éléments a conduit le Gouvernement aux prévisions de recrutement suivantes :

Total des recrutements prévus incluant les disciplines médicales et les personnels du type second degré	Chiffres se limitant aux recrutements prévus d'enseignants-chercheurs
1991 : 3140	1991 : 2160
1992 : 3245	1992 : 2235
1993 : 3340	1993 : 2340
1994 : 3390	1994 : 2360
1995 : 3510	1995 : 2470
1996 : 3600	1996 : 2555
1997 : 3720	1997 : 2630
1998 : 3780	1998 : 2675
1999 : 3850	1999 : 2740

Ce tableau appelle deux remarques :

Tout d'abord, il convient d'indiquer que c'est à partir de l'an 2000 que commencera "une véritable saignée" -selon l'expression du comité national d'évaluation- notamment dans les disciplines scientifiques qui en 15 ans verront le départ d'environ 70% de leurs effectifs. Il faut donc dès maintenant prendre des mesures permettant d'éviter des recrutements massifs et peu sélectifs à partir de l'an 2000. Pour cela, il convient de s'attaquer très rapidement à certaines des raisons majeures qui font se détourner de la carrière d'enseignant-chercheur de nombreux éléments de grande valeur : l'insuffisance des

conditions de travail (absence de secrétariat, de bureaux, ...) et l'insuffisante attractivité des rémunérations.

Par ailleurs, on voit se dessiner une évolution vers la modulation des services entre les enseignants du supérieur : certains seront beaucoup plus enseignants que chercheurs tandis que d'autres pourront maintenir un équilibre entre les tâches d'enseignement et de recherche. Il faut prendre garde à ce que cette évolution ne transforme la nature de l'enseignement que l'on appelle supérieur, précisément en raison de l'existence de liens entre l'enseignement et la recherche où se puisent les idées nouvelles.

b) L'encouragement des candidatures

Le meilleur indicateur de l'importance quantitative du vivier de recrutement d'enseignants-chercheurs est l'évolution du nombre d'inscriptions en troisième cycle d'étudiants français et du nombre de diplômes délivrés à ces mêmes étudiants. Les chiffres les plus pertinents concernent les soutenances de thèse : elles ont été au nombre de 6.385 en 1986, 7.677 en 1987 et 7.471 en 1988, mais sur ces totaux il convient de retrancher les soutenances de thèse des étudiants étrangers et qui représentent environ 40 % du total. L'indicateur le plus significatif du vivier mobilisable pour le recrutement d'enseignants-chercheurs est donc le chiffre de 4.500 soutenances de thèse par an en moyenne de 1986 à 1988, ce qui se révèle d'autant plus insuffisant que les entreprises qui manquent de cadres de haut niveau offrent à ces diplômés des débouchés professionnels très attractifs.

Pour contrecarrer cette tendance à la raréfaction d'étudiants préparant une thèse en vue de devenir enseignant-chercheur, le budget de l'enseignement supérieur pour 1991 prolonge les efforts de reconstitution du vivier de recrutement consentis depuis 2 ans :

• Le monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur

Il est prévu, pour 1991, 500 rémunérations supplémentaires de monitorat : ce qui va porter le stock de possibilités de recrutement de moniteurs à 2.500.

Rappelons que ce régime, fixé par le décret n°89-794 du 30 octobre 1989, consiste à offrir à des étudiants de 3ème cycle, titulaires d'un diplôme d'études approfondies et admis au bénéfice

d'une allocation de recherche du ministère de la recherche et de la technologie, la possibilité d'être recrutés comme moniteur auprès d'un établissement d'enseignement supérieur.

En cette qualité, les intéressés perçoivent, outre l'allocation de recherche d'un montant mensuel de 7.000 F, une rétribution de monitorat de 2.200 F par mois. Tout en préparant leur thèse de doctorat, ils s'initient au métier d'enseignant-chercheur en bénéficiant du tutorat d'un professeur expérimenté et en suivant des stages ou cycles de perfectionnement. En contrepartie, ils apportent à l'enseignement une contribution annuelle de 64 heures de travaux dirigés ou 96 heures de travaux pratiques. Ils sont rattachés à l'un des 18 centres d'initiation à l'enseignement supérieur (C.I.E.S.) dont chacun recouvre plusieurs universités ou établissements.

● Les allocataires - moniteurs - normaliens

Ce système constitue une variante du monitorat. Il consiste à offrir à des élèves sortant des écoles normales supérieures, qui justifient d'un diplôme d'études approfondies et d'une inscription en vue de la préparation d'un doctorat, la possibilité d'être recrutés comme allocataires-moniteurs-normaliens pour une durée maximale de 3 ans.

Les allocataires-moniteurs-normaliens (A.M.N.) ont les mêmes obligations ainsi que les mêmes droits et avantages que les moniteurs. Ils perçoivent une rémunération globale identique à celle des moniteurs -soit 9.200 F par mois (7.000F + 2.200F) - mais celle-ci est intégralement versée par le ministère de l'éducation nationale, sur le chapitre nouveau 43-50.

Le projet de budget pour 1991 prévoit la mise en place, en année pleine 1991, de 260 rémunérations supplémentaires d'A.M.N. qui doivent permettre de recruter, au titre de l'année universitaire 1991-1992, une nouvelle génération d'allocataires-moniteurs-normaliens correspondant à un peu plus de 40% du flux de sortie annuel des écoles normales supérieures. Le nombre d'A.M.N. va être ainsi porté à 480.

● Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche.

Le système de recrutement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (A.T.E.R.) a été institué par le décret n°88-654 du 7 mai 1988 puis élargi par le décret n°89-795 du 30 octobre 1989.

Il revêt en fait deux aspects.

C'est le moyen offert en pratique à des enseignants du second degré titulaires d'un diplôme d'études approfondies de mener à bien ou d'achever des études doctorales dans de bonnes conditions d'insertion en milieu universitaire.

Peuvent en second lieu être recrutés comme A.T.E.R., sur un contrat d'un an éventuellement renouvelé pour la même durée principalement les moniteurs parvenus au terme de leur contrat et qui poursuivent une activité de nature à leur permettre de contribuer à l'amélioration du vivier de recrutement.

Sous cette seconde forme, le système des A.T.E.R. se présente comme une solution de relais entre la fin du monitorat ou la soutenance de thèse et le recrutement éventuel comme maître de conférences. Il est destiné à prévenir la forte déperdition de candidatures à la maîtrise de conférences qui, à défaut de ce type de formule, ne manquerait pas de se produire.

Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche sont redevables d'un service annuel de 192 heures de travaux dirigés ou 288 de travaux pratiques. Ils perçoivent, à ce titre, le traitement afférent à l'indice nouveau majoré 432, soit une rémunération mensuelle brute un peu supérieure à 10.000 F. Ils peuvent toutefois demander à exercer leurs fonctions à temps partiel : leurs émoluments sont alors calculés en conséquence.

Le nombre des A.T.E.R. en fonction, durant l'année universitaire 1989-1990, s'est élevé à un peu plus de 1.100. Il devrait atteindre un minimum de 1.300 sur l'année universitaire 1990-1991.

L'efficacité de l'ensemble du dispositif de reconstitution du vivier d'enseignants-chercheurs ne peut être pour l'instant déterminée avec précision. Toutefois, on note que sur 1.606 postes de maîtres de conférences pourvus en 1990 environ 300 postes ont été pourvus par des candidats externes ayant bénéficié de régimes d'aide à la "jouvence" universitaire.

B. DES QUESTIONS FONDAMENTALES QUI RESTENT A RESOUDRE

L'élaboration de la carte universitaire s'opère avec certaines difficultés inhérentes à la lourdeur de la procédure définie par l'article 19 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement

supérieur. Cette élaboration obéit néanmoins à un régime juridique clairement défini puisqu'il s'agit d'une compétence de l'Etat qui s'exerce après consultation des collectivités locales. En matière de participation des collectivités locales au financement de l'enseignement supérieur, la règle du jeu est beaucoup moins bien respectée.

C'est aussi le manque de clarté qui caractérise la politique de lutte contre l'échec étudiant en premier cycle et la définition de nouvelles filières universitaires plus étroitement connectées sur les débouchés professionnels.

Parmi les débouchés professionnels offerts aux étudiants, le recrutement d'enseignants des premier et second degrés va occuper une place croissante. Conformément à l'intention du législateur, la formation des maîtres ne doit pas être coupée de l'université ; or, la mise en place des Instituts de formation des maîtres laisse planer quelques incertitudes sur leur rattachement effectif à l'université. Enfin, il convient d'encourager les universités à améliorer la qualité de leur gestion.

1. La carte universitaire

L'article 19 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que la carte des formations supérieures est arrêtée et révisée par le ministre de l'Education nationale, compte tenu des orientations du plan et après consultation, notamment, des établissements et des conseils régionaux. Cette carte constitue le cadre de trois séries de décisions relatives :

- à la localisation des établissements et à l'implantation des formations supérieures ;
- aux habilitations à délivrer des diplômes nationaux ;
- à la répartition des moyens.

Depuis que l'idée d'une carte universitaire a été lancée en 1968, aucune n'a effectivement vu le jour et c'est de manière empirique que les formations supérieures se sont organisées sur le territoire. Votre commission avait par ailleurs estimé au moment des débats sur la loi du 26 janvier 1984 que la procédure prévue par l'article 19 présentait une lourdeur excessive.

Ces réserves retrouvent une certaine actualité lorsque l'on examine la préparation du "schéma national d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs".

En premier lieu, on ne discerne pas encore clairement la portée effective des schémas régionaux qui doivent in fine "alimenter la substance du schéma national des enseignements universitaires" selon la procédure définie par le document intitulé "Université 2000".

Ensuite, il convient de rappeler que ces schémas régionaux s'inscrivent dans le prolongement des "schémas concertés de développement post-baccalauréat" élaborés en 1989 par les recteurs d'académie qui ont pour objectif de prévoir l'accès à l'enseignement supérieur des flux de bacheliers jusqu'en 1993, en opérant un ajustement entre le poids relatif des différentes séries du baccalauréat et les filières d'accueil les plus adaptées.

La préparation de la carte universitaire a néanmoins donné lieu à deux séries d'indications qui présentent un intérêt particulier :

Tout d'abord de nouvelles règles tendant à rationaliser les délocalisations (Université 2000) sont posées. Une antenne universitaire doit ainsi répondre aux principaux critères suivants : une taille critique (1.000-5.000 étudiants), des formations diversifiées, l'existence d'un organe directeur et une participation financière des collectivités locales minimale de 50% aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des antennes à quoi s'ajoute le développement d'un environnement local adapté (bibliothèques, restaurants, logements, équipements sportifs).

Votre rapporteur est tout à fait favorable à l'objectif de rationalisation des délocalisations mais estime que les règles présentées par le Gouvernement présentent certains défauts. En effet, votre rapporteur estime tout d'abord que les collectivités locales n'ont pas à prendre en charge les dépenses de fonctionnement de l'enseignement supérieur, comme l'a clairement réaffirmé le Parlement à l'occasion du vote du dispositif de délégation de maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires en mai dernier ; qu'ensuite, il faut veiller à sauvegarder une certaine autonomie à ces antennes universitaires et enfin, que l'accent doit être mis sur la nécessité de lutter contre l'implantation d'antennes monodisciplinaires où les étudiants ne disposent pas d'un choix suffisant de filières.

Ensuite les choix et les modalités de développement des pôles européens ont été définis :

- Quatre sites universitaires ont été retenus prioritairement pour se constituer en pôles universitaires européens à Strasbourg, Grenoble, Orsay Saclay, Toulouse. Ils ont été choisis par référence aux critères suivants :

- . L'existence de plusieurs universités ou écoles ;
- . La notoriété internationale de ces établissements, notamment en matière de recherche ;
- . L'existence de relations avec un réseau d'universités européennes.

Votre rapporteur tient à souligner la pertinence de ces trois principaux critères et en même temps son étonnement que certains sites, répondant parfaitement à ces trois exigences, notamment dans l'Académie d'Aix-Marseille, n'aient pas été a priori retenus.

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

Si l'élaboration de la carte universitaire obéit à une procédure lourde mais qui définit clairement la responsabilité de l'Etat et les modalités de consultation des collectivités locales, la participation de ces collectivités locales à l'enseignement supérieur s'effectue en marge du droit qui repose sur le principe de la compétence exclusive de l'Etat.

a) Un contexte juridique renouvelé

● L'Etat n'est pas en mesure de répondre seul à l'explosion des besoins quantitatifs et sollicite l'aide des collectivités locales qui ont prouvé leur savoir faire en matière de construction de locaux. Ce phénomène bénéficie désormais d'un cadre juridique adapté : l'article 18 de la loi du 4 juillet 1990 autorise en effet l'Etat à confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage de construction d'établissements d'enseignement supérieur. Dans sa sagesse, le Parlement a entouré la possibilité de délégation de maîtrise d'ouvrage de deux garde-fous : d'une part, cette délégation doit être opérée dans le respect de la carte des formations

supérieures et, d'autre part, deux dispositions tendent à limiter l'engagement financier des collectivités territoriales concernées :

- ces engagements ne peuvent porter que sur les dépenses d'investissement et il est tenu compte, le cas échéant, des apports immobiliers des collectivités territoriales (souvent effectués pour un franc symbolique dans le passé) ;

- les collectivités locales bénéficient du fonds de compensation pour la T.V.A. au titre des dépenses exposées. Il convient toutefois de noter que cet avantage financier sans doute se révélera en partie illusoire car, en fin de compte, les dépenses des collectivités locales ne seront pas réduites notamment si les versements au titre du remboursement du fonds de compensation pour la T.V.A. sont compensés par l'augmentation à deux tiers de la participation des collectivités locales aux dépenses de construction.

b) L'effort des collectivités territoriales

● Les contrats de plan ont été négociés sur un principe de financement paritaire (2 milliards de francs sur 4 pour les contrats 1989-1993).

● En outre l'Etat attend des collectivités territoriales le financement du tiers environ du plan de développement (1991-1995), soit 7 milliards de francs sur 23 au total. Cette participation accrue des collectivités locales au financement des constructions universitaires permettra l'utilisation du nouvel instrument juridique que constitue la délégation de maîtrise d'ouvrage.

c) Les collectivités locales peuvent-elles rester de simples "tiroirs-caisse" ?

En contrepartie de ce transfert de charge, l'Etat offre un "partenariat" dans la prise de décision, notion dont on discerne mal les contours précis car, juridiquement, le seul repère est constitué des dispositions qui imposent la consultation des collectivités locales en matière d'implantations d'établissements d'enseignement supérieur. Il s'agit de l'article 19 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur qui prévoit la consultation des conseils

régionaux avant l'établissement de la carte des formations supérieures et de l'article 13-V de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat qui impose la consultation des collectivités concernées par l'implantation et l'aménagement sur leur territoire d'établissements d'enseignement supérieur.

Votre rapporteur estime que ce manque de netteté constitue un frein au développement de la participation des collectivités locales au financement des constructions universitaires qui se limite pour l'instant à un transfert de charge sans contrepartie.

3. La lutte contre l'échec étudiant en premier cycle

C'est également le manque de netteté qui caractérise la politique de lutte contre l'échec étudiant en premier cycle et la définition de nouvelles filières universitaires professionnalisées.

a) L'échec massif des bacheliers technologiques dans les premiers cycles

Le taux d'échec des bacheliers technologiques dans les premiers cycles universitaires est en moyenne double de celui des bacheliers généraux. Dans certaines universités, le comité national d'évaluation a même pu relever des taux d'échec de 95 % pour des bacheliers F et G inscrits en Deug de droit.

Pour remédier à cette situation, le même Comité d'évaluation préconise l'institution de quotas réservés aux bacheliers technologiques dans les Instituts universitaires de technologie (I.U.T.) et les Sections de technicien supérieur (S.T.S.). Cette solution paraît tout à fait logique compte tenu de la vocation des formations technologiques courtes. Toutefois, il faut veiller à ne pas introduire une logique planificatrice dans l'enseignement technologique court dont la réussite est le résultat du libre jeu de la concurrence.

Une seconde solution consisterait à développer de nouvelles filières courtes professionnalisées. A la différence des DEUST, ces nouvelles filières ne seraient pas conçues sur un principe

d'imitation des I.U.T. ou des S.T.S. mais constitueraient des voies entièrement nouvelles.

b) La réforme des premiers cycles en gestation

De nombreuses solutions ont déjà été envisagées pour réformer les premiers cycles mais, jusqu'ici, seule une politique de rénovation a été mise en oeuvre à partir de 1984. Cette rénovation a eu incontestablement des effets positifs puisque, par exemple, l'assiduité des étudiants des premiers cycles rénovés s'est redressée de manière significative. Toutefois, cette réforme a plus concerné les premiers cycles scientifiques, rénovés à près de 90%, que ceux des lettres ou sciences humaines rénovés à moins de 50%. Cette politique de rénovation mérite d'être poursuivie quoiqu'elle ait manifestement échoué à permettre une mise à niveau suffisante pour les bacheliers technologiques leur permettant d'améliorer significativement leurs résultats au DEUG.

● Le Gouvernement fait état d'une réflexion en cours sur les premiers cycles universitaires inspirée par le rapport de la commission Coudanne instituée à cet effet, et étayée par les conclusions émanant des colloques académiques sur les premiers cycles de l'enseignement supérieur organisés au printemps dernier. Cette réflexion doit aboutir à un projet de cadrage sur l'évolution des DEUG et être prochainement soumis à la consultation des partenaires.

Il est envisagé de :

- renforcer le dispositif d'information, en particulier vers l'amont dans les lycées, en accentuant les relations entre les acteurs de l'enseignement secondaire et ceux de l'enseignement supérieur ainsi qu'en y associant des représentants du monde professionnel ;

- développer les périodes d'orientation en début de premier cycle en substituant une "orientation-conseil" incitative à une orientation par l'échec ;

- assurer un véritable suivi de l'étudiant ;

- favoriser les réorientations des étudiants, par une organisation pédagogique en modules capitalisables, et par le développement de tronc communs de formation ;

- éviter une spécialisation précoce dans les premiers cycles à caractère général (DEUG) et privilégier par conséquent la formation générale ;

- renforcer les enseignements de culture générale, de langages fondamentaux et les éléments de préprofessionnalisation ;

- assouplir le dispositif des DEUG en élargissant l'éventail de formation dans le sens d'une plus grande pluridisciplinarité : dans cette perspective chaque DEUG pourrait comporter deux disciplines dominantes (ou plus) complétées par des éléments de diversification.

Dans ce contexte, les acquis des bacheliers technologiques pourraient être valorisés notamment par la création, au sein du DEUG de sciences, d'une voie technologique, conduisant vers les diplômes de deuxième et troisième cycles du même secteur.

D'autre part, la politique engagée en 1984 en matière de formations à finalité professionnelle par la création des diplômes d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST) sera poursuivie.

Ces formations, au nombre de 96 pour la rentrée 1990, sont destinées plus particulièrement aux étudiants titulaires de baccalauréats technologiques et qui éprouvent des difficultés à poursuivre à l'université des études longues et abstraites.

● Votre rapporteur estime que :

- l'organisation modulaire des premiers cycles correspond à des objectifs tout à fait pertinents : la possibilité de réorientation et la mise en évidence d'acquis universitaires "monnayables" sur le marché du travail. Cependant, cette organisation impose des tâches de gestion des examens plus lourdes ;

- l'orientation post-secondaire doit être envisagée le plus tôt possible, dès le lycée, mais il est clair qu'une orientation efficace ne peut réellement exister que si des filières post-secondaires mieux adaptées sont mises en place ;

- un effort particulier doit être consenti pour mettre en place des filières courtes et appréciées par les employeurs dont la nature doit être déterminée en association avec les collectivités locales .

4. Le caractère universitaire de la formation des maîtres

L'Education nationale va recruter massivement au cours des prochaines années (presque 30.000 enseignants par an), ce qui constitue une source importante de débouchés professionnels pour les étudiants à l'université.

On constate par ailleurs en Europe une évolution qui tend à privilégier les universités comme lieu de la formation des enseignants des premier et second degrés (1). La création des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.) par l'article 17 de la loi du 10 juillet 1989 s'inscrit dans cette tendance générale.

En pratique, les instituts de formations, qui seront mis en place de façon généralisée à la rentrée 1991 après la période expérimentale 1990-1991, auront-ils véritablement un caractère universitaire ?

Le décret du 28 septembre 1990 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des I.U.F.M. prévoit dans son article premier que le siège de chaque I.U.F.M. est situé dans une ville ou une agglomération siège d'une université. En outre, l'article 2 du même décret dispose que des conventions seront passées entre l'I.U.F.M. et ses établissements de rattachement et que ces conventions pourront prévoir un financement des I.U.F.M. par les établissements de rattachement (article 21). Enfin, conformément à l'article 17 de la loi du 10 juillet 1989, le conseil d'administration de chaque I.U.F.M. comprendra des représentants des universités de rattachement à hauteur de 20 à 30 % du total de ses membres.

Ces dispositions réglementaires prises en application de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 organisent donc bien un rattachement organique et administratif des I.U.F.M. aux universités. Néanmoins, votre rapporteur s'interroge sur la nature profonde de ce rattachement. En effet :

- En ce qui concerne les formateurs, c'est le potentiel des centres actuels qui sera transféré aux I.U.F.M. (3.400 emplois de formateurs dont 100 pourront être transformés en emplois d'enseignants-chercheurs). Ces moyens seront complétés par la création de 200 emplois d'enseignants-chercheurs. Il s'y ajoutera une dotation équivalente à 200 emplois de professeur agrégé sous forme

(1) Les systèmes éducatifs en Europe N.E.D. n° 4.899

d'heures supplémentaires pour la rémunération des intervenants extérieurs.

Le corps des formateurs en I.U.F.M. sera donc bien loin d'être composé majoritairement d'universitaires détachés. L'Inspection générale de l'éducation nationale, dans son dernier rapport, préconise à ce sujet la constitution d'un vivier de professionnels de la formation des maîtres, soulignant par là la nécessité de "former des formateurs" ;

- En second lieu, on ne sait toujours pas quelles seront les possibilités de certification universitaire des études poursuivies au sein des I.U.F.M., question intéressant au plus haut point les étudiants souhaitant prolonger leurs études universitaires pendant ou après leur séjour dans un I.U.F.M. ;

- Enfin, il convient de coordonner la mise en place des I.U.F.M. avec l'organisation des licences et des maîtrises. D'une part, le flux actuel de 55.000 licenciés par an (dont 10.000 en Droit) est quantitativement insuffisant et en outre, la généralisation des I.U.F.M. risque d'entraîner un effondrement des effectifs en maîtrise, notamment en lettres car de nombreux titulaires d'une licence en lettres iront dans les instituts de formation des maîtres pour mieux se préparer aux concours de recrutement.

5. L'amélioration de la gestion des universités

La connaissance des ressources des universités est encore imparfaite et les budgets des universités n'en donnent pas toujours une image fidèle. En outre, une meilleure gestion des moyens en locaux et en personnels existants est d'autant plus souhaitable que ces moyens, rapportés au nombre d'étudiants, se raréfient.

Il convient par conséquent d'étudier les conditions qui permettraient aux universités d'utiliser au mieux les efforts financiers exceptionnels qui vont être consentis par l'Etat et les collectivités locales.

CONCLUSION

Face au défi de l'enseignement supérieur de masse, le Gouvernement semble un peu désemparé. Or, que nous enseignent les leçons du passé ? La IIIème République a réussi à surmonter une révolution d'ampleur comparable, celle de l'enseignement primaire de masse, grâce à l'aide des collectivités locales et en mettant au point des règles juridiques adaptées. Il convient certainement de s'inspirer de cet illustre exemple en associant mieux les collectivités locales à l'effort en faveur de l'enseignement supérieur.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires culturelles a examiné, au cours d'une réunion tenue le 14 novembre 1990, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur pour 1991.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré.

- Mme Danielle Bidard-Reydet a dit partager sur certains points le jugement porté par le rapporteur pour avis sur la situation des universités mais elle s'est déclarée opposée à certaines de ses propositions, en particulier l'augmentation de l'aide à l'enseignement supérieur privé. Elle a d'autre part jugé peu satisfaisante la situation de la recherche universitaire et a rappelé l'opposition du groupe communiste, en 1986, à toute mesure de sélection dans l'accès à l'université. Elle a enfin souligné le contraste entre l'optimisme manifesté par le Gouvernement et la morosité de la situation de l'enseignement supérieur.

- M. Claude Saunier a évoqué l'effort insuffisant des précédents gouvernements en faveur de l'enseignement supérieur. Se félicitant d'une certaine évolution dans l'appréciation de la place de l'école dans la société, il s'est ensuite interrogé sur la capacité de réponse du système éducatif aux besoins exprimés par les jeunes, mais il a souligné l'augmentation des moyens qui lui étaient consacrés.

- M. Gérard Delfau a rappelé la prudence avec laquelle il convient d'opérer des comparaisons internationales. Il a estimé que la mobilisation de la nation en faveur de l'enseignement supérieur nécessitait que l'on prenne la mesure de l'effort à accomplir.

- M. Maurice Schumann a noté qu'en matière d'enseignement supérieur, les collectivités locales, et tout particulièrement les régions, étaient conduites à assumer des responsabilités qui ne sont pas prévues par la loi. Il a ensuite estimé indispensable que soient établis des liens plus étroits entre les universités et les entreprises.

En réponse aux divers intervenants, M. Jean-Pierre Camoin a notamment souligné que le principal reproche que l'on pouvait adresser au Gouvernement était de se refuser à faire des choix et à les assumer. Ainsi, l'enseignement supérieur pratique actuellement une sélection qui n'ose pas dire son nom et qui contribue

en fait à aggraver les inégalités. Mieux vaudrait définir clairement les règles du jeu. Il a également relevé qu'on ne pouvait pas nier l'augmentation des moyens de la recherche universitaire.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la section enseignement supérieur du projet de budget pour 1991 de l'Education nationale.