

N° 93

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* 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,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Seramy, *vice-présidents* ; Jacques Berard, Mme Danièle 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 Castang, Jean Delaneau, Gerard Delfau, Andre Diligent, Alain Duflaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand Chastel, Andre Egu, Alain Gerard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesoin, Mme Helene Luc, MM. Marcel Lucotte, Kleber Mabeot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jean Pepin, Roger Quilbot, Ivar Renar, Claude Sauner, Pierre Schiele, Raymond Soucaret, Dick Ukewe, Andre Vallet, Albert Vesten, Andre Vignoni, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numeros :

Assemblée nationale : 9<sup>e</sup> législ. : 2240, 2255 (annexe n° 19), 2256 (tome XI) et T. A. 533

Senat : 91 et 92 (annexe n° 19) (1991-1992).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
I. UN BUDGET AMBIVALENT .....	7
A. L’AFFICHAGE D’UNE BONNE PROGRESSION DES CRÉDITS .....	7
1. L’évolution et le niveau des dotations .....	7
2. Les moyens en personnels .....	8
3. L’évolution de la structure générale du budget .....	9
B. UN APPEL MASSIF A LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	11
1. Le transfert de charge .....	11
2. Les incidences sur l’élaboration de la carte universitaire .....	15
II. LES ORIENTATIONS .....	16
A. L’ACTION SOCIALE .....	16
1. L’évolution globale des crédits d’action sociale .....	17
2. Les difficultés de mise en place du système de prêt .....	18
B. LE RECRUTEMENT ET LE STATUT DES ENSEIGNANTS ...	20
1. Les besoins de recrutement .....	20
2. L’élargissement du vivier de candidats et le recours aux enseignants associés .....	21
3. La réforme des procédures de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs .....	25
C. LA GÉNÉRALISATION PARTIELLE DES I.U.F.M. ....	26
1. Les moyens affectés aux I.U.F.M. ....	26
2. La coupure entre les I.U.F.M. et l’Université .....	29
D. LES PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION DES FILIÈRES DE L’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR .....	30
1. La création des Instituts universitaires professionnalisés conduisant au diplôme d’ingénieur-maitre .....	30

2. La rénovation des classes préparatoires et la nécessité de maintenir les formations d'ingénieur par les grandes écoles .....	33
3. Le traitement de l'échec étudiant en premier cycle .....	34
<b>E. LA FORMATION CONTINUE A L'UNIVERSITÉ . UN ENJEU CAPITAL .....</b>	<b>36</b>
1. Une réponse insuffisante à une immense attente .....	36
2. Les obstacles à surmonter .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>39</b>

Mesdames, Messieurs,

La progression des crédits de l'enseignement supérieur est au premier abord rassurante : + 12,9 %, soit deux fois plus que la croissance globale du budget de l'Education nationale.

Et pourtant, le budget de l'enseignement supérieur n'est absolument pas en mesure de faire face à lui seul aux besoins induits par l'afflux d'étudiants. Il repose en effet sur l'hypothèse d'une participation massive des collectivités locales au financement des constructions universitaires alors que ce domaine relève en principe de la compétence exclusive de l'Etat.

Absorbé par la mise en place de mécanismes permettant de mobiliser au mieux les ressources des collectivités locales, l'Etat peut-il, avec une participation financière à peine majoritaire, continuer à remplir de manière appropriée sa mission fondamentale de correction des inégalités de développement universitaire ? Au vu des premiers résultats de cette politique, on peut légitimement craindre une aggravation des déséquilibres au détriment des régions les moins prospères.

L'appel au système bancaire pour participer au financement des études des jeunes les plus démunis ne débouche pas non plus sur des résultats encourageants : en raison de la complexité du système élaboré par l'Education nationale, les « prêts sociaux » aux étudiants seront distribués en nombre insuffisant et à des taux d'intérêt dissuasifs.

S'agissant de la rénovation des filières de l'enseignement supérieur, la création des Instituts Universitaires professionnalisés constitue une tentative de rapprochement entre l'université et

l'entreprise qui ne peut réussir que si les structures universitaires sont assouplies.

En outre, si l'amélioration des points faibles de notre enseignement supérieur est hautement souhaitable, porter atteinte aux ressorts qui font l'excellence et l'efficacité de secteurs comme les grandes écoles d'ingénieur l'est moins.

De ce point de vue, toute l'énergie réformatrice devrait être concentrée sur la recherche d'un traitement réaliste de l'échec étudiant dans les premiers cycles universitaires car les mesures annoncées, bien qu'elles reposent sur des intentions louables, ont toutes les chances de se heurter à des difficultés pratiques de mise en oeuvre.

## I. UN BUDGET AMBIVALENT

Les crédits de l'enseignement supérieur pour 1992 progressent très fortement par rapport à 1991 (+ 12,9 %), telle est la constatation majeure qui ressort d'un examen strictement limité à l'effort budgétaire de l'Etat.

Néanmoins à lui seul, ce budget n'est pas en mesure de faire face au défi de l'enseignement supérieur de masse. Il repose en effet sur l'hypothèse d'une participation massive des collectivités locales au développement de l'enseignement supérieur.

### A. L'AFFICHAGE D'UNE BONNE PROGRESSION DES CREDITS

#### 1. L'évolution et le niveau des dotations

Le total des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur s'élève dans le projet de budget pour 1992 à 33,8 milliards de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement). Sa progression apparente par rapport à 1991 est de 17,4 %. Toutefois ce montant global inclut un transfert de 1,3 milliard provenant de la section scolaire qui correspond à l'inscription au budget de l'enseignement supérieur des moyens consacrés à la formation des maîtres. Le montant significatif de la progression des crédits, traduisant une variation à structure constante, s'établit en définitive à 12,9 %.

Cette progression traduit une priorité accordée à l'enseignement supérieur au sein de l'ensemble du budget de l'Education nationale qui augmente globalement de 5,7 % alors que la progression de l'ensemble du budget de l'Etat est de 3,1 %.

Malgré cette augmentation, les crédits de l'enseignement supérieur n'atteignent néanmoins qu'un niveau modeste par rapport au P.I.B. : 0,5 % transferts inclus. En outre ces crédits ne permettent à l'Etat de financer qu'environ 50 % de l'effort de construction de locaux d'enseignement supérieur, effort qui relève selon la loi de sa compétence exclusive - le financement complémentaire étant sollicité des collectivités locales.

## **2. Les moyens en personnel**

### *a) Les personnels enseignants*

● 2.300 créations d'emplois d'enseignants, destinées à accroître directement le potentiel d'encadrement des établissements universitaires, sont inscrites dans le projet de budget pour 1992.

Le volume de ces créations d'emplois est insuffisant pour remédier à la dégradation du taux d'encadrement des étudiants, puisque le gonflement du nombre d'étudiants est de 7 à 8 % par an tandis que les 2.300 créations prévues ne représentent que 4 % du stock global d'emplois budgétaires d'enseignants du supérieur (58.360 en 1991).

La répartition des emplois créés (1.474 enseignants chercheurs, 800 enseignants du second degré et 26 élèves de l'école des Chartes) confirme la tendance croissante à la secondarisation des emplois de l'enseignement supérieur (plus du tiers des créations d'emplois prévues en 1992). Cette évolution présente des avantages en termes de potentiel d'encadrement puisque les personnels du second degré, n'étant pas astreints à une obligation de recherche, assurent un service d'enseignement double de celui des universitaires.

En outre, l'analyse de la situation des classes préparatoires aux grandes écoles, qui fournissent un exemple de premier cycle d'enseignement supérieur encadré par des personnels du second degré, montre que la tendance à la secondarisation ne doit pas soulever d'objection qualitative systématique.

Toutefois, le prélèvement de personnels du second degré par l'enseignement supérieur a mécaniquement des incidences sur l'équilibre et la nature du potentiel d'encadrement des collèges, des lycées et des établissements d'enseignement supérieur -incidences dont-il conviendrait d'étudier avec attention toute la portée.

● Le projet de budget pour 1992 prévoit également l'ouverture de crédits pour la rémunération de professeurs associés à mi-temps à hauteur de 26,5 millions de francs soit l'équivalent à temps plein de 400 emplois.

### *b) Les personnels non enseignants*

Pour 1992, 620 emplois de personnels non enseignants sont créés dont :

- 510 emplois de personnels I.T.A. et A.T.O.S. ;

- 90 emplois de bibliothécaires ;

- 20 emplois d'élèves de l'Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

Ces créations d'emplois représentant globalement 1.5 % des effectifs de personnels non enseignant (41.717 postes en 1991) - chiffre à comparer avec la progression moyenne de 7 % du nombre d'étudiants.

L'effort en faveur des créations de postes de bibliothécaires reste en outre très en deçà des besoins chiffrés par le rapport Miquel à 214 emplois par an.

### **3. L'évolution de la structure générale du budget**

#### *a) Les dotations prioritaires*

Par rapport à 1991 l'évolution de la répartition des crédits fait apparaître :

- Une augmentation de 11.4 % des dépenses de personnel qui s'élèvent à plus de 22 milliards de francs soit 62 % de l'ensemble des crédits de l'enseignement supérieur.

- Une progression de 13,8 % des crédits d'action sociale (5,7 milliards de francs en 1992 soit 16 % du budget de l'enseignement supérieur).

- Une croissance de 44 % des dépenses en capital (crédits de paiement) qui passent de 3,3 à 4,8 milliards de francs et représentent 13,4 % de l'ensemble des crédits de l'enseignement supérieur.

#### *b) La recherche universitaire*

L'objectif quantitatif majeur qui a été fixé en matière de recherche universitaire est le doublement du nombre annuel de docteurs nationaux. En effet, comme l'indique le Gouvernement sur les 6.000 thèses décernées chaque année, 40 % le sont à des étudiants de nationalité étrangère, ce qui est le signe d'une excellente ouverture de l'université vers l'extérieur, mais ce qui rend le nombre de diplômés nationaux insuffisant pour répondre à la foi aux besoins de renouvellement des corps d'enseignants-chercheurs et à ceux de l'économie.



Or, les crédits de la recherche ne progressent dans le projet de budget que de 5 % (en autorisations de programme) soit à un rythme deux fois moins rapide que l'ensemble des crédits de l'enseignement supérieur.

*c) L'enseignement supérieur privé : moins de 4 millièmes de crédits de l'enseignement supérieur*

*Le dynamisme de l'enseignement supérieur privé*

Depuis 10 ans les effectifs de l'enseignement supérieur privé ont doublé passant de 33.800 étudiants à 69.571 en 1991 soit environ 43 % des effectifs globaux de l'enseignement supérieur, chiffre comparable à la capacité d'accueil de l'ensemble des I.U.T.

Ces quelques 70.000 étudiants se répartissent comme suit : 53,7 % dans les écoles de commerce et de gestion, 24,9 % dans les Instituts catholiques et 19,4 % dans les écoles d'ingénieurs. Votre rapporteur note que l'enseignement supérieur privé diplôme un ingénieur sur quatre en France et qu'il joue donc un rôle essentiel dans la réalisation des grands objectifs de la nation en matière éducative.

*Les crédits pour 1992 : une stagnation à un niveau très faible.*

Ces structures, qui accueillent plus de 4 % des effectifs, reçoivent moins de 4 pour mille des crédits de l'enseignement supérieur (128.749 millions de francs en 1992) soit en moyenne 1.850 francs par étudiant du privé contre 18.500 dans l'enseignement supérieur public.

Par rapport à 1991 les crédits connaissent une progression quasi nulle (+ 500.000 francs). En outre, les subventions votées en 1991 font l'objet de retards de paiement tels que certains Instituts catholiques ne les ont pas encore perçues.

Face à cette situation votre rapporteur estime :

- qu'il est urgent d'opérer un rééquilibrage budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur privé qui constitue un refuge pour de nombreux étudiants -de condition sociale souvent modeste- confrontés à des difficultés d'inscription ou au manque d'encadrement dans l'enseignement supérieur public ;

- que ce rééquilibrage budgétaire, conforme au rôle de complémentarité de l'enseignement supérieur privé doit trouver un cadre contractuel et pluriannuel adapté -il est en effet anormal d'exclure l'enseignement supérieur privé de la réflexion sur

l'enseignement supérieur de l'an 2000 et de la stratégie d'implantation des établissements sur l'ensemble du territoire.

## **B. UN APPEL MASSIF À LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Il existe aujourd'hui des besoins considérables en matière d'accueil des étudiants qui résultent des retards accumulés depuis le début des années quatre-vingt dans la mise en place d'infrastructures d'accueil suffisantes. A moyen terme, par un phénomène de propagation dans l'enseignement supérieur de la montée de la scolarisation, conformément à l'objectif des 80 %, ces besoins vont encore s'amplifier sous l'effet de la progression du nombre de bacheliers qui poursuivent dans 90 % des cas des études supérieures.

Pour faire face à ces exigences, l'Etat est techniquement mal armé même si d'importants efforts budgétaires sont consentis. C'est pourquoi la participation des collectivités locales, qui ont largement fait la preuve de la qualité de leur gestion en matière d'infrastructures éducatives, est très fortement sollicitée par l'Etat, qui risque du fait de l'amointrissement de sa contribution, de ne pas être en mesure de remplir parfaitement son rôle de correction des inégalités de développement universitaire sur le territoire national.

### **1. Le transfert de charge**

#### *a) L'insuffisance de l'effort de l'Etat*

● Le motif fondamental, qui explique l'appel à la participation des collectivités locales à l'effort de constructions universitaires, est l'incapacité dans laquelle se trouve l'Etat de faire face financièrement et plus encore techniquement à ses obligations légales qui résultent de sa compétence exclusive en matière d'enseignement supérieur. Certes, depuis que la Cour des comptes a constaté que le ministère de l'Education nationale n'était pas en mesure de construire annuellement pour plus de 500 millions de francs de locaux universitaires (Rapport au Président de la République pour 1990), des progrès sensibles ont été accomplis mais ils ne sont pas à la hauteur de l'effort global prévu par le plan de développement pour 1991 à 1995.

● Dans le projet de budget pour 1992, les crédits consacrés aux constructions universitaires (hors musées) s'élèvent à plus de 2

milliards de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement. La progression est très forte par rapport à 1991 (+ 23,6 % en autorisations de programmes et + 77,8 % en crédits de paiements) mais le niveau atteint reste très en deçà de celui constaté au cours de la période 1966-1970 (4,5 milliards en francs 1989 d'après les calculs de la Cour des comptes) et il correspond à un rythme d'exécution du plan de développement pour 1991-1995 assez peu rapide.

En outre, la stagnation des crédits de maintenance (471 millions de francs pour 1991 et 1992) est préjudiciable au bon entretien du parc immobilier. Or l'insuffisance des moyens accordés à la maintenance est une des causes principales de la dégradation accélérée des locaux universitaires. Il convient à ce titre de rappeler que les grands organismes nationaux ou privés gestionnaires d'ensembles immobiliers consacrent annuellement à la maintenance 1 % du coût de la construction ce qui correspondrait, pour les 9,6 millions de mètres carrés de surfaces universitaires bâtis, à environ 800 millions de francs de crédits par an.

*b) Les modalités de la participation des collectivités locales*

● La délégation de maîtrise d'ouvrage

Du constat de l'insuffisance des services constructeurs de l'Etat est née l'idée de déléguer la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires à d'autres personnes publiques.

- L'article 20 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a tout d'abord prévu une telle délégation aux établissements publics d'enseignement supérieur. Ce cadre juridique a servi à mettre en oeuvre des opérations d'une ampleur financière et immobilière très limitées (37,7 millions de subventions en 1991), ce qui s'explique par le fait que les universités ne disposent que très rarement de services techniques étoffés ;

- l'article 18 de la loi du 4 juillet 1990 autorise en outre l'Etat à confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage de construction d'établissements d'enseignement supérieur. 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 votre rapporteur souligne que la lettre comme l'esprit du texte est d'exclure toute participation aux dépenses de fonctionnement ;

- les collectivités locales bénéficient du fonds de compensation pour la TVA au titre des dépenses exposées à condition que celles-ci représentent un montant supérieur à 57 % (hors taxe) de l'investissement total. Ce dispositif incite en pratique les collectivités locales à concentrer leurs financements sur les opérations de construction qu'elles jugent le plus utile comme celles d'I.U.T. ou d'école d'ingénieurs.

● La nécessité d'une meilleure coordination

On constate en premier lieu un chevauchement de plusieurs types de conventions. Ainsi, les accords régionaux par lesquels les collectivités locales définissent leur participation à l'effort de constructions universitaires interfèrent nécessairement avec les contrats de plan pour 1989-1993 sans que la révision de ces derniers soit pour l'instant prévue. Cette superposition est en premier lieu source de conflits en matière de calcul du montant de la participation de chaque collectivité : par exemple, l'Etat inclut, dans le chiffrage de sa contribution financière au plan de développement 1991-1995, les crédits déjà prévus au titre de l'exécution des contrats de plan (pour les années postérieures à 1990).

Outre ces difficultés financières, et comme le fait observer le Comité national d'évaluation dans son dernier rapport, il est regrettable que les contrats de plan entre l'Etat et les régions n'aient pas été élaborés avec les universités, et que les contrats conclus entre l'Etat et les universités pour l'enseignement et la recherche n'aient pas associé les collectivités locales. Une meilleure coordination est sans doute nécessaire et, d'ores et déjà, des instances de concertation comprenant des représentants des universités, des collectivités territoriales et de l'Etat ont été spontanément créées dans certaines régions -tendance que le Comité national d'évaluation souhaite voir généraliser-.

*c) Le chiffrage de la participation des collectivités locales*

● Initialement, le plan de développement des universités présenté le 23 mai 1990 prévoyait la construction de 1,5 million de m<sup>2</sup> de locaux pour l'enseignement et la recherche ainsi que la rénovation de nombreux locaux vétustes avec un effort particulier en matière de bibliothèques (conformément aux recommandations du rapport Miquel). Conçu pour l'accueil de 300.000 étudiants supplémentaires d'ici 1995, ce plan prévoyait un financement global de 23 milliards de francs, dont 16 milliards à la charge de l'Etat, ce qui laissait supposer par déduction un appel à hauteur de 7 milliards au financement des collectivités locales.

● Sans annoncer officiellement une révision de ce cadrage initial, le ministre de l'Education nationale a indiqué lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale qu'il était prévu d'investir dans le *«plan Université 2000, 30 milliards de francs en cinq ans - moitié par l'Etat, et moitié par les collectivités territoriales-, ce qui va permettre de construire et d'équiper environ deux millions de mètres carrés et de rénover l'ensemble du parc immobilier des établissements d'enseignement supérieur»*.

Le Gouvernement table donc sur le prolongement d'une logique de participation globale à 50 % ou presque des collectivités locales aux opérations de construction universitaires -logique qui ressort clairement de l'examen des 10 schémas régionaux soumis au Comité d'aménagement du territoire du 3 octobre dernier-.

**SCHEMA UNIVERSITE 2000 (C.I.A.T. 3 octobre 1991)**

**Somme des investissements sur cinq ans.**

(En millions de francs)

Regions	Etat	Collectivites locales	Total
Aquitaine	476,5	460,25 (49,1 %)	936,75
Bourgogne	300	319 (51,5 %)	619
Champagne-Ardennes	210	210 (50 %)	420
Bretagne	660	614,6 (48,2 %)	1 274,6
Languedoc-Roussillon	540	540 (50 %)	1 080
Limousin	126,6	71,4 (36,1 %)	198
Lorraine	600	573,3 (48,9 %)	1 173,3
Nord-Pas-de-Calais (1)	1 120	770 (36,8 %)	2 096
Pays de Loire	625	625 (50 %)	1 250
Poitou-Charentes	370	550,94 (59,8 %)	920,94
<b>Total</b>	<b>5 028,1</b>	<b>4 734,49 (47,5 %)</b>	<b>9 968,59</b>

(1) Données non définitivement arrêtées, y compris dans le total une participation éventuelle du F.E.D.E.R. de 206 millions de francs

## **2. Les incidences sur l'élaboration de la carte universitaire**

Lors de son audition par la commission des Affaires culturelles, le ministre de l'Education nationale a exprimé sa satisfaction de constater que le processus de partenariat engagé par l'Etat avait stimulé la participation des collectivités locales.

Cependant, votre commission estime que le rôle de l'Etat n'est pas tant de mobiliser les ressources des autres collectivités publiques que de favoriser avant tout l'équilibre de l'aménagement du territoire. En effet, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport pour 1990, la définition d'une véritable carte universitaire, affranchie notamment de la «prise en compte trop complaisante d'intérêts locaux», constitue l'essence du rôle de l'Etat en matière d'enseignement supérieur.

Votre commission, au vu de l'évolution actuelle, se demande si l'Etat peut rester véritablement maître de l'élaboration de la carte universitaire avec une participation financière à peine majoritaire à l'effort de construction des locaux universitaires. On peut à cet égard se demander si l'annonce par le Gouvernement d'une orientation générale qui se limite à l'augmentation de la capacité d'accueil des I.U.T. (avec 50.000 places supplémentaires prévues en cinq ans) n'est pas la simple traduction du fait que ce sont les opérations de création d'I.U.T. qui, depuis de nombreuses années, suscitent le plus facilement la participation financière des collectivités locales.

Les régions les plus démunies vont-elles en outre bénéficier de réelles mesures de rééquilibrage ? De l'analyse des dix schémas soumis au C.I.A.T. du 3 octobre, et en prenant les cas dans lesquels les taux de participation s'écartent le plus de la moyenne (36,1 % pour la région Limousin et 59,8 % pour la région Poitou-Charente), il ressort par exemple que la région Limousin dont le nombre d'étudiants est deux fois moindre que celui de la région Poitou-Charente (15.320 contre 27.866 en 1989) bénéficiera d'une somme d'investissements universitaires sur cinq ans plus de quatre fois inférieure (198 millions contre 920 millions de francs), la participation de l'Etat étant pour sa part trois fois moindre.

Dans ces conditions, on voit difficilement comment, à terme, les inégalités de développement universitaire entre les académies peuvent être réduites, avec un processus de négociation qui semble introduire un biais financier dans les décisions d'implantation, sans que l'Etat joue un rôle correctif suffisant.

Enfin, on peut également se demander si l'Etat a suffisamment pris en compte la nécessité de ne pas stimuler l'endettement des régions qui d'après les dernières statistiques disponibles a déjà augmenté de 40 % entre 1988 et 1989, en grande partie pour financer les dépenses nées des transferts de compétences.

## II. LES ORIENTATIONS

Les orientations de la politique de l'enseignement supérieur combinent fréquemment les bonnes intentions et les faux pas.

Il en va ainsi en matière d'aide sociale avec l'échec de la mise en place d'un système attractif de prêts aux étudiants.

Il en va de même pour le recrutement et le statut des enseignants qui pâtissent du retard pris par la réforme des procédures de promotion et de recrutement.

L'inquiétude est cependant plus vive dans trois domaines. Tout d'abord, la généralisation précipitée des I.U.F.M. risque de couper la formation des maîtres de l'université.

Ensuite, l'excellence des secteurs de notre enseignement supérieur qui réussissent, est menacé tandis que Les points faibles comme le traitement de l'échec en premier cycle ne sont pas suffisamment améliorés.

Enfin, la formation continue n'occupe pas une place suffisante à l'université, compte tenu des besoins immenses qui se manifestent.

### A. L'ACTION SOCIALE

Conséquence directe de la marche vers les 80 % d'une classe d'âge en terminale et du fait que 90 % des bacheliers poursuivent des études supérieures, l'aide sociale va être confrontée au cours des prochaines années à un phénomène majeur : le changement de la composition sociologique des étudiants. L'accroissement de la part d'étudiants d'origine modeste explique

qu'à l'horizon 2000, avec 2 millions d'étudiants et à réglementation constante les crédits de bourse doivent tripler.

Pour cette raison le Gouvernement a décidé de compléter le système actuel d'aide sociale par un mécanisme de prêt dont la mise en place rencontre des difficultés.

### **1. L'évolution globale des crédits d'action sociale**

L'action sociale représente 16 % des crédits de l'enseignement supérieur -compte non tenu des aides fiscales non retracées dans le budget de l'Éducation nationale (déduction des pensions alimentaires versées aux enfants étudiants et rattachement jusqu'à 25 ans).

Représentant 5,47 milliards dans le projet de budget pour 1992 les crédits augmentent de 14 % par rapport à 1991.

#### *a) Les aides directes*

Cet effort est principalement affecté aux crédits de bourse qui atteignent 4,1 milliards de francs pour 1991 (+ 13,8 % par rapport à 1991). Il est destiné à permettre à la rentrée 1992 de faire face à une augmentation de 12 % de la population boursière (290.000 étudiants en 1991) et de revaloriser de 3 % le montant des bourses. A noter qu'aujourd'hui, l'essentiel des étudiants boursiers se trouve dans les premiers cycles universitaires notamment de lettres, dans les sections de techniciens supérieurs et dans les I.U.T..

#### *b) Les aides indirectes*

En matière de logement, après l'ouverture d'environ 6.000 lits à la rentrée 1991, conforme à l'objectif annuel du schéma national de développement et d'aménagement universitaire pour la période 1991-1995, environ 10.000 logements supplémentaires sont prévus pour la rentrée 1992 suivant la procédure des prêts locatifs aidés (PLA) gérée par le ministère de l'Équipement et du Logement. Cette progression s'inscrit dans un objectif plus ambitieux du doublement du parc actuel, notamment en collaboration avec les collectivités territoriales. A ce titre, un crédit de 115 millions de francs constituant la participation de l'Éducation nationale est ouvert au budget du ministère de l'Équipement et du Logement.

Pour financer l'ouverture de 11.000 places supplémentaires de restaurant à la rentrée 1991, une mesure



nouvelle de 29 millions de francs est prévue au budget 1992. De même des mesures sont à l'étude pour la mise en place d'un mécanisme de «ticket restaurant».

Rappelons que le plan «Université 2.000» a fixé un objectif de 50.000 places supplémentaires de restaurant et de 30.000 logements nouveaux d'ici 1995.

## **2. Les difficultés de mise en place du système de prêt**

Pour compléter le système de bourses, la commission des Finances du Sénat a proposé la création d'un droit au prêt pour tous les étudiants. Refusant d'aller aussi loin, le Gouvernement a tenté de mettre en place un système d'allocation d'études qui se définit par la combinaison d'une bourse et/ou d'un prêt.

• L'architecture du système de prêt qui sera «expérimenté» à la rentrée 1991 est la suivante :

Le nombre total de prêts est de 36.000 à titre de première tranche pour 1991-1992 soit le tiers environ du nombre initialement prévu. A l'issue d'une procédure nationale d'adjudication qui a eu lieu le 22 juillet 1991, seuls en effet quatre établissements de crédit se proposent de distribuer ces prêts. Il s'agit de la Banque Nationale de Paris (8.000 prêts), de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (12.000 prêts), du Crédit Lyonnais (12.000 prêts), et de l'Union Centrale des Caisses de Crédit Municipal (4.000 prêts).

Pour pouvoir solliciter l'octroi d'un de ces prêts, les étudiants doivent remplir les conditions cumulatives suivantes : être ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne et résider effectivement en France ; avoir moins de vingt-six ans ; être inscrit au moins en deuxième année d'études supérieures dans une université (à l'exception des écoles et des formations d'ingénieurs) ou une section de technicien supérieur d'un lycée public ; et avoir bénéficié, en 1989, personnellement, par leurs parents ou beaux-parents de ressources inférieures à 106.080 francs. L'établissement d'enseignement dans lequel le candidat au prêt est inscrit, après vérification de ces éléments, délivre une attestation d'éligibilité si l'ensemble des conditions sont effectivement remplies.

Le prêt est tirable par tranches annuelles de 13.000 francs, à concurrence d'un plafond d'emprunt de 39.000 francs.

Chaque prêt est garanti par l'Etat à 50 %. L'association mutuelle de responsabilité et de financement (AMRF) peut accorder, pour un certain nombre de prêts, une garantie complémentaire de

20 % portant la garantie totale à 70 %. Aucune caution ou sûreté réelle ne saurait être demandée par l'établissement de crédit auprès du bénéficiaire du prêt sur critères sociaux.

Déterminé à l'issue de l'adjudication, le taux d'intérêt attaché au prêt n'est pas identique pour chacun des quatre établissements retenus mais restera uniforme pour l'ensemble des trois tranches, quelle que soit la date de leur tirage. Il s'établit en moyenne à 10,71 %. Le taux effectif global (TEG) devra prendre en compte, outre le taux du prêt, la cotisation prélevée auprès de l'étudiant pour l'abondement du fonds de garantie des prêts aux étudiants sur critères sociaux, les frais du dossier et les cotisations d'assurance.

Une nouvelle tranche de prêts sur critères sociaux sera mise en place en 1992. A cet effet, hors budget de l'Education nationale, 47 millions de francs sont inscrits au budget des charges communes.

● Les critiques qui sont adressées au système de prêt élaboré par le Gouvernement tiennent essentiellement à son excessive complexité. Votre rapporteur constate en effet que la circulaire définissant les modalités concrètes de mise en place de ce système de prêt comporte des procédures d'une lourdeur effrayante notamment pour les étudiants placés dans le cas où les établissements de crédits solliciteront une garantie complémentaire à celle de l'Etat (qui est de 50 %) : *« Ces étudiants s'adresseront alors à l'association de mutuelles étudiantes chargées de collecter les fonds nécessaires. Au cas où le montant de ces dernières s'avérerait insuffisant pour couvrir la totalité des demandes de garanties complémentaires, l'association devra, en fonction des disponibilités financières, et en étroite liaison avec la commission sociale d'établissement, opérer une sélection fondée sur le réexamen des dossiers des étudiants concernés »*. (circulaire du 17 juillet 1990).

On comprend mieux la réticence de plusieurs établissements bancaires à s'associer à un système qui en définitive aboutira à distribuer des prêts « sociaux » d'un montant inférieur et à des taux d'intérêt plus élevés que des prêts d'ores et déjà proposés aux étudiants sur le marché.

En outre, votre rapporteur relève deux discriminations dans l'accès au prêt qui limite singulièrement l'intérêt du système : ces discriminations concernent les étudiants de première année, qui forment les gros bataillons de boursiers, et ceux de l'enseignement supérieur privé totalement exclus du dispositif.

## B. LE RECRUTEMENT ET LE STATUT DES ENSEIGNANTS

### 1. Les besoins de recrutement

Le tableau ci-après détaille les prévisions de recrutement d'ici l'an 2000 en personnels enseignants du supérieur (hors disciplines médicales).

#### ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : PREVISIONS DE RECRUTEMENT DE PERSONNELS ENSEIGNANTS

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
* Droit, Sciences politiques, Sciences économiques et de gestion	565	585	590	620	630	660	670	685
* Lettres, langues et Sciences humaines	1080	1095	1100	1120	1130	1150	1160	1170
* Sciences	1380	1445	1460	1530	1565	1645	1670	1710
* Pharmacie	110	115	115	120	125	130	135	135
<b>TOTAL</b>	<b>3135</b>	<b>3240</b>	<b>3265</b>	<b>3390</b>	<b>3450</b>	<b>3585</b>	<b>3635</b>	<b>3700</b>

Ces perspectives se fondent sur deux grandes données :

- les flux importants de départs à la retraite d'enseignants recrutés de 1960 à 1975 ;

- et les créations d'emplois d'enseignants qui sont par hypothèse réputées stabilisées à 2.440 par an (dont 800 postes d'enseignants de type second degré).

● A supposer même que ces prévisions puissent être totalement réalisées, il ne pourra pas être fait abstraction du problème de l'encadrement des étudiants, notamment dans les premiers cycles, ce qui nécessite, comme l'a noté le Comité national d'évaluation, une réflexion sur la modulation des services entre les enseignants du supérieur, certains désirant se consacrer à un moment ou à un autre de leur carrière de façon plus importante à leur activité pédagogique, et d'autres souhaitant se concentrer sur leurs travaux de recherche. D'ores et déjà, la «secondarisation» du personnel d'enseignement supérieur tend à instituer de facto une spécialisation entre les enseignants (les personnels de statut de second degré accomplissant un service d'enseignement double de celui des enseignants-chercheurs) mais dans des cadres trop rigides par rapport à la modulation souhaitable.

## 2. L'élargissement du vivier de candidats et le recours aux enseignants associés

### *a) 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 7.677 en 1987, de 7.471 en 1988 et de 7.151 en 1989 dont 40 % pour les étudiants étrangers. Ces 7.151 docteurs ne représentent que 2 % des 339.500 étudiants inscrits 9 ans plus tôt à l'université -ce qui traduit un phénomène excessif de «déperdition» d'étudiants- et par conséquent le nombre des diplômés ne reflète pas la très forte expansion du nombre des inscrits à l'université (1,2 million à la rentrée 1990-1991).

Ce nombre est insuffisant pour répondre à la progression -régulière depuis 1985- de la demande d'embauche industrielle de titulaires d'une thèse et aux besoins de recrutements

d'enseignants-chercheurs, ce qui justifie l'objectif de doublement rapide du nombre de docteurs.

Le projet de budget prévoit pour 1992 un effort global en nette progression pour la poursuite de la reconstitution d'un vivier de recrutement (451 millions de francs pour 1992 en augmentation de presque 30 % par rapport à 1991).

● **Le monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur**

Il est prévu, pour 1992, 1.550 rémunérations supplémentaires de monitorat, ce qui en porte le stock total à 4.050 permettant ainsi un flux de recrutement annuel de 1.350 moniteurs.

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, pendant une durée maximale de trois ans, outre l'allocation de recherche d'un montant mensuel de 7.400 francs, une rétribution de monitorat de 2.600 francs 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 de 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 10.000 francs brut par mois (7.400 F + 2.600 F) intégralement versée par le ministère de l'Education nationale.

Le projet de budget pour 1992 prévoit la mise en place, en année pleine, de 320 rémunérations supplémentaires d'A.M.N. afin de recruter un peu plus de 40 % du flux de sortie annuel des écoles normales supérieures. Le nombre total d'A.M.N. va être ainsi porté à 800.

● **Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche**

Le système de recrutement des attachés temporaires revêt 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, une rémunération mensuelle brute un peu supérieure à 10.000 F.

Le nombre des A.T.E.R. en fonction devrait atteindre un minimum de 1.500 au cours de l'année universitaire 1991-1992.

*b) Le recours à des enseignants associés ou invités*

Ces dernières années, les recrutements d'associés et d'invités ont représenté en moyenne annuelle un millier d'équivalents d'emplois.

Le projet de budget pour 1992 a prévu l'ouverture de 26,5 millions de francs de crédits pour la rémunération d'environ 800 professeurs associés à mi-temps. L'attractivité du nouveau régime de l'association à mi-temps et l'ampleur des recrutements d'enseignants

à effectuer devraient se traduire par une nette progression de l'association.

### ● Le statut des enseignants associés

La voie de l'association constitue un accès particulier à l'enseignement supérieur, réservé à des personnalités extérieures à l'université, professionnels ou universitaires étrangers qui font bénéficier l'université de l'apport de leur compétence et de leur expérience.

Deux régimes sont offerts : l'association à temps plein ou l'association à mi-temps.

#### - l'association à temps plein

Pour être recruté à ce titre, il faut :

- soit justifier d'une expérience professionnelle autre qu'une activité d'enseignement ou de recherche (sept ans d'expérience, par exemple, pour être recruté comme professeur associé),

- soit être titulaire d'un doctorat ou d'un titre universitaire équivalent et exercer des fonctions d'enseignement ou de recherche à l'étranger.

Les candidatures d'associé sont examinées, comme pour le recrutement des personnels titulaires, par les instances de l'établissement et par l'instance nationale (le Conseil national des universités).

Un associé à temps plein exerce les mêmes fonctions et a les mêmes obligations de service (aussi bien en matière d'enseignement que de recherche) que les maîtres de conférences ou les professeurs d'université.

Il est recruté pour une durée de trois ans maximum, et son traitement est fixé par référence à celui des enseignants-chercheurs de même catégorie.

#### - L'association à mi-temps

Des personnalités françaises ou étrangères, exerçant une activité principale autre qu'une activité d'enseignement et justifiant d'une expérience professionnelle en rapport avec la discipline enseignée peuvent, en fonction de leurs compétences, être recrutées comme professeurs ou maîtres de conférences associés à mi-temps, pour une durée maximum de trois ans renouvelable. Leur rémunération est égale à la moitié du traitement budgétaire moyen

de la catégorie de référence (corps des maîtres de conférences ou deuxième classe du professorat des universités). L'objectif poursuivi par ce nouveau dispositif d'association à mi-temps, mis en place pour la première fois à la rentrée universitaire 1991-1992, est tout à la fois d'ouvrir l'enseignement supérieur vers le monde économique et professionnel et d'apporter un élément de solution aux problèmes de pourvoi des postes universitaires vacants et créés.

#### ● L'invitation

Les recrutements de personnels invités sont ouverts aux enseignants et chercheurs exerçant dans des universités étrangères. Le recrutement peut s'effectuer à temps plein ou à temps partiel, pour un an maximum. La rémunération des invités est, comme pour les associés, fixée par référence à celle des professeurs et maîtres de conférence.

On ne peut que se féliciter des mesures tendant à élargir l'accès à l'enseignement supérieur des enseignants associés. Il convient toutefois de remarquer que leur mise en oeuvre effective repose sur la capacité d'améliorer les procédures de recrutement qui s'appliquent à la fois aux enseignants-chercheurs titulaires et aux enseignants associés.

### 3. La réforme des procédures de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs

Arguant de l'urgence de la nécessité de modifier les procédures de recrutement des enseignants-chercheurs, le Gouvernement a présenté au Parlement, en mai dernier, un projet de loi qu'il souhaitait faire adopter selon une procédure expéditive. La nette prédominance des inconvénients de cette réforme, qui proposait un éclatement du Conseil national des universités en zones, sur ses avantages a suscité une réaction de rejet quasi unanime et le retrait du projet de loi.

C'est aujourd'hui par voie réglementaire et dans le strict cadre de l'article 56 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (« la qualification des enseignants-chercheurs est reconnue par une instance nationale ») que la réforme des procédures de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs est envisagée.

Le mécanisme prévu repose sur une inversion de l'ordre actuel des opérations de recrutement : alors qu'aujourd'hui la phase locale de choix des candidats par les instances compétentes des établissements précède leur validation nationale par les sections



compétentes du Conseil national des universités, le système envisagé prévoit en premier lieu l'établissement par le Conseil national des universités de listes annuelles de candidats, dites listes de qualification, puis une phase de recrutement par les instances locales des candidats figurant sur ces listes.

Cette réforme réglementaire paraît dans son principe mieux apte à améliorer l'efficacité des procédures de recrutement que le projet de loi présenté au Parlement le 7 mai dernier, mais il reste qu'au terme de cette procédure de « tâtonnement successif » il sera bien difficile de mettre en place dès janvier 1992 un nouveau système.

### **C. LA GÉNÉRALISATION PRÉCIPITÉE DES I.U.F.M.**

Même si financièrement les I.U.F.M. sont rattachés au budget de l'enseignement supérieur, la formation des maîtres qui y est dispensée risque d'être très largement coupée des universités.

#### **1. Les moyens affectés aux I.U.F.M.**

Compte tenu du transfert au budget de l'enseignement supérieur de 1,3 milliard de francs de crédits en provenance de la section scolaire, le total des moyens affectés aux I.U.F.M. par le projet de budget pour 1992 s'élève à 2,3 milliards de francs qui se répartissent en trois grandes masses : les aides au prérecrutement (qui représentent 40 % de ce montant global), les dépenses de personnels (46 %) et les subventions de fonctionnement aux I.U.F.M. (14 %).

##### *a) Les allocations de recrutement*

19.500 allocations de recrutement sont prévues pour 1992 (contre 12.300 en 1991), dont 12.000 allocations de première année d'I.U.F.M. destinées aux étudiants titulaires d'une licence s'engageant à présenter un concours de recrutement de professeur, et 7.500 allocations d'année préparatoire pour les étudiants titulaires d'un D.E.U.G. (ou équivalent) qui s'engagent à s'inscrire en I.U.F.M. après l'obtention de la licence.

La répartition des allocations entre les académies et entre les disciplines obéit à une logique incitative.

REPARTITION PAR ACADEMIE DES ALLOCATIONS  
(Année 1991-1992.)

Academie	Premier degre		Deuxieme degre	
	Année préparatoire	Première année	Année préparatoire	Première année
Aix-Marseille	-	111	-	15
Amiens	230	104	121	111
Antilles	70	32	44	48
Besançon	125	43	81	119
Bordeaux	-	108	-	15
Caen	110	115	63	101
Clermont-Ferrand	110	44	-	15
Corse	30	12	-	5
Creteil	450	201	201	287
Dijon	135	85	-	15
Grenoble	245	132	190	192
Lille	420	220	403	389
Limoges	65	24	-	15
Lyon	-	93	-	15
Montpellier	-	102	-	15
Nancy-Metz	260	177	195	197
Nantes	200	54	-	15
Nice	155	125	-	15
Orleans-Tours	225	181	109	75
Paris	-	87	-	15
Poitiers	120	58	-	15
Reims	120	94	113	104
Rennes	-	78	-	15
Rouen	210	153	92	128
La Reunion	100	67	101	98
Strasbourg	-	96	-	15
Toulouse	-	94	-	15
Versailles	620	460	187	436
<b>Total</b>	<b>4 000</b>	<b>3 150</b>	<b>1 900</b>	<b>2 500</b>

Le système d'allocations destinées aux élèves professeurs se préparant aux concours du premier degré a pour but d'attirer les candidats vers les académies déficitaires où ils effectueront par la suite l'essentiel de leur carrière, puisque la gestion des corps des enseignants des écoles est départementale avec des possibilités limitées de mutations interdépartementales.

La répartition des allocations du second degré vise à inciter les étudiants à préparer les concours de professeur dans les disciplines déficitaires : bien que certaines disciplines comme les mathématiques ou les sciences physiques soient les plus frappées par la pénurie de candidats, l'insuffisance du vivier d'étudiants licenciés est générale, ce qui explique la répartition somme toute équilibrée des allocations décrite par le tableau ci-après :

REPARTITION PAR DISCIPLINE DES ALLOCATIONS  
DE SECOND DEGRE

Disciplines	Allocations second degré	
	Annee preparatoire	Premiere annee
<b>C.A.P.E.S.</b>		
- lettres modernes .....	302	339
- histoire, geographie .....	307	413
- anglais .....	309	407
- mathematiques .....	491	566
- sciences physiques .....	376	473
- education musicale .....	35	37
- non ventiles .....	-	(1) 185
<b>C.A.P.L. P2 :</b>		
- mathematiques, sciences physiques .....	52	40
- lettres, histoire .....	28	40
<b>Total .....</b>	<b>1 900</b>	<b>2 500 .</b>

(1) Dotation murale de quinze allocations par academie

L'aspect le plus surprenant du système de répartition des allocations du second degré est qu'il comporte, comme pour la répartition opérée dans le premier degré, une logique incitative en faveur des académies déficitaires alors que les concours, de même que la gestion des corps d'enseignants du second degré, sont nationaux. Dans ces conditions, à moins de s'acheminer vers un recrutement et une gestion académique des personnels enseignants du second degré, avec une sévère limitation des possibilités de mutation inter-académique, il est difficile de justifier des écarts d'une ampleur considérable (de 1 à 35) entre le nombre d'allocations prévues pour les académies de Versailles, de Lille ou de Créteil, et celles prévues pour les académies de Paris ou Aix-Marseille. Dans le système actuel, en effet, le jeune certifié qui provient d'un I.U.F.M. situé dans une académie du Sud a autant de chances d'être affecté comme enseignant dans le Nord ou l'Est qu'un élève professeur issu de l'I.U.F.M. de Lille.

*b) Les moyens en personnel et les crédits de fonctionnement des I.U.F.M.*

● Le potentiel de formateurs en I.U.F.M. (3.413 emplois) est pour l'essentiel composé d'anciens professeurs d'écoles normales d'instituteurs.

Tirant la conséquence de la difficulté de recruter des enseignants-chercheurs dans les I.U.F.M., aucun emploi universitaire n'est créé au projet de budget pour 1992 (contre 230 l'an dernier).

● En ce qui concerne les moyens de fonctionnement matériel des I.U.F.M., deux tiers des départements ont opté pour continuer à entretenir les locaux des anciennes écoles normales affectées aux instituts de formation des maîtres.

Le tiers restant des départements a choisi le régime de la mise à disposition de l'Etat de ces mêmes locaux, avec en contrepartie un prélèvement sur leur dotation générale de décentralisation.

Les autres subventions couvrant le fonctionnement matériel et les remboursements de frais de stages sont transférées de la section scolaire. Il convient de noter que l'éclatement des sites, qui caractérise l'organisation spatiale des I.U.F.M., pose à l'heure actuelle des problèmes de gestion matérielle très délicats.

## **2. La coupure entre les I.U.F.M. et l'Université**

De manière générale en Europe, on constate une évolution qui tend à privilégier les universités comme lieu de formation des

enseignants des premier et second degré, et tel était l'un des objectifs principaux de la création des I.U.F.M.

Or cet objectif est loin d'être atteint. En premier lieu, l'examen de la composition du potentiel de formateur en I.U.F.M. révèle comme on l'a vu une très faible participation des enseignants-chercheurs.

En outre, l'introduction dans les concours du second degré (hors agrégation) d'une épreuve professionnelle à coefficient élevé (25 % du total des coefficients des concours) réduit d'autant le poids des épreuves portant sur les disciplines fondamentales qui relèvent d'enseignements universitaires. Un tel bouleversement des modalités de recrutement est paradoxal, au moment même où les résultats des concours depuis plusieurs années démontrent l'insuffisance des connaissances disciplinaires des candidats.

L'articulation entre les I.U.F.M. et l'université dépend également des conditions dans lesquelles les étudiants (qui entrent en I.U.F.M. au niveau licence) peuvent poursuivre leurs études en vue d'obtenir la maîtrise. Aucune certification des études suivies en I.U.F.M. n'étant prévue, et compte tenu des horaires chargés de la formation des maîtres, les étudiants en I.U.F.M. voient leur possibilités de poursuite d'études simultanées très réduites.

Enfin les conventions entre les I.U.F.M. et leurs universités de rattachement ne sont pour l'instant pas signées.

Face à cette situation qui risque d'entraîner une dérive de la formation des maîtres vers la didactique, certaines universités ont maintenu intactes leurs préparations traditionnelles aux concours du C.A.P.E.S. Votre rapporteur estime qu'il conviendrait de saisir les possibilités ainsi offertes de retarder la généralisation des I.U.F.M.

## **D. LES PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION DES FILIÈRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

### **1. La création des Instituts universitaires professionnalisés conduisant au diplôme d'ingénieur-maître**

• A la rentrée 1991-1992, ont été ouverts 23 Instituts Universitaires professionnalisés dont les effectifs se limitent à plusieurs centaines d'étudiants. Cette mise en place est cependant loin d'être un événement mineur puisqu'à terme, l'objectif est de

généraliser les I.U.P. pour qu'ils puissent accueillir 50 % des étudiants de l'université.

L'organisation de ces Instituts universitaires est fondée sur le principe de la professionnalisation, puisque 50 % des enseignements seront assurés par des professionnels et que six mois de stage doivent être effectués au cours des trois années de formation qui conduisent l'étudiant recruté du niveau Bac + 1 au diplôme d'ingénieur-maitre (à Bac + 4).

Contrairement à ce que pourrait laisser supposer l'appellation «d'ingénieur-maitre», les secteurs dans lesquels ont été ouverts les I.U.P. relèvent autant du tertiaire que du secondaire puisque sur les 23 I.U.P. ouvertes à la rentrée 1991 :

**\* Neuf se consacrent à l'ingénierie**

Angers	: ingénierie industrielle
Avignon	: informatique
Evry	: productique
Montpellier I	: technologie de la santé
Orléans	: chimie appliquée
Paris IX- Dauphine	: sciences et technologie de l'information
Paris XI-Orsay	: électronique, automatisme
Rouen	: informatique industrielle
Valenciennes	: génie électrique

**\*Quatre ont trait à l'information et à la communication**

Aix-Marseille I	: communication et relations publiques
Bordeaux III	: sciences de l'information et la communication
Lille III	: documentation dans l'entreprise
Toulouse II	: etudes audiovisuelles

**\* Trois traitent de l'administration**

Le Mans	: administration et économie sociale
Nice	: administration publique et privée
Paris X-Nanterre	: administration générale

**\* Quatre concernent le commerce**

Chambéry (Annecy)	: études commerciales
Clermont-Ferrand	: commerce international
Lille II	: gestion de la distribution
Perpignan	: gestion hôtelière et touristique

**\* Trois enfin concernent la gestion**

Caen	: gestion financière
Paris I	: gestion financière
Paris IX-Dauphine	: gestion du patrimoine

● La mise en place et les objectifs des I.U.P. appellent plusieurs remarques :

- en premier lieu, la « nouveauté » des I.U.P. n'est pas totale puisque dans plusieurs cas les I.U.P. qui ont été mis en place reprennent pour l'essentiel des formations de maîtrises de sciences et techniques (M.S.T.) de maîtrises d'informatique appliquée à la gestion (M.I.A.G.E.) et de maîtrises des sciences de gestion (M.S.G.). Or ces formations de maîtrises, dont l'organisation repose sur le rapprochement entre l'université et l'entreprise, n'ont connu depuis leur création au début des années 1970 qu'un développement limité puisqu'elles ne diplôment que moins de 2.000 étudiants par an.

● Ce constat amène à se demander si la généralisation des I.U.P., qui suppose une collaboration étroite entre l'université et les milieux professionnels, n'est pas conditionnée par une réforme des structures universitaires qui par leur rigidité apparaissent antinomique de l'organisation et des exigences des firmes.

● Enfin, compte tenu de la tertiarisation assez prononcée des I.U.P., il paraît très excessif d'affirmer, comme cela a été le cas lors de la présentation de la réforme, que ces filières vont permettre de satisfaire l'objectif de doublement du nombre d'ingénieurs. En effet, comme l'a bien souligné notamment le Haut Comité éducation économie, c'est d'ingénieurs de production que manque l'économie du pays et par conséquent, on ne peut pas considérer que la formation d'ingénieurs-maîtres en gestion hôtelière et touristique soit par exemple une réponse à cet objectif précis. Bien plus adaptées sont, de ce point de vue, les filières de formation dits Decomps qui doivent diplômer 4.000 ingénieurs en 1993 dont 2.400 par la voie de la formation continue.

## **2. La rénovation des classes préparatoires et la nécessité de maintenir les formations d'ingénieur par les grandes écoles**

● La création des I.U.P. et du diplôme d'ingénieur-maitre au niveau Bac+4 s'accompagne d'une réflexion plus générale, présentée par le ministre de l'Education nationale, sur la redéfinition des cursus de formation d'ingénieur. L'objectif qui a été annoncé consiste à instaurer deux niveaux d'ingénieurs : un niveau de référence à Bac+4 sur le modèle du diplôme d'ingénieur-maitre et un niveau à Bac+6, qui correspondrait à un nouveau diplôme d'ingénieur-docteur, ouvert aux diplômés des grandes écoles ou des universités et qui serait lié à une activité de recherche ainsi qu'à la participation active au dépôt d'un brevet.

● La création d'un tel standard de formation à Bac+4 suppose une réduction de moitié de la durée des classes préparatoires, ce qui permettrait arithmétiquement un doublement de leur capacité d'accueil.

Or, il convient de souligner que l'ensemble des classes préparatoires aux grandes écoles a déjà connu ces dernières années une très vive progression de ses effectifs et que la rénovation indispensable des classes préparatoires doit s'accompagner du maintien de leur excellence, fondée sur une durée de deux ans.

### *La progression des effectifs des classes préparatoires*

Ces dix dernières années, les effectifs des classes préparatoires aux grandes écoles (C.P.G.E.) ont augmenté de 71,4 %. La capacité d'accueil des C.P.G.E. est aujourd'hui de 67.500 élèves ; elle est donc équivalente à celle de l'ensemble des Instituts universitaires de technologie (69.900 étudiants en 1990) alors qu'en 1980 les effectifs des I.U.T. dépassaient ceux des C.P.G.E.

Cette progression des effectifs qui s'est accompagnée de mutations qualitatives, en particulier avec le développement de la féminisation, témoigne à la fois de la puissance attractive de ces classes et des efforts consentis par l'accueil des élèves dans les lycées avec le soutien des régions.

*Une rénovation qui doit s'accompagner du maintien de l'excellence des classes préparatoires.*

Votre rapporteur estime qu'il convient de préserver les ressorts fondamentaux qui ont permis aux classes préparatoires de conjuguer la progression des effectifs et le maintien de l'excellence,



qui se traduit notamment par la réussite incontestable au plan international des diplômés des grandes écoles françaises.

Dans cet esprit, le projet gouvernemental de réduction brutale de deux à une seule année de la durée des classes préparatoires scientifiques ne peut être approuvé car il n'apporte qu'une réponse inadaptée - la destruction d'un cursus de formation qui a fait ses preuves - au réel besoin de rénovation des classes de mathématiques supérieures et spéciales qui ont besoin :

- d'un allègement de programmes et d'horaires surchargés,

- et de mieux permettre de cultiver l'art du doute et la créativité chez les futurs ingénieurs.

### **3. Le traitement de l'échec étudiant en premier cycle**

● La réflexion sur le remodelage des premiers cycles universitaires, afin de combattre le gâchis financier et humain que représente l'échec étudiant, a été extrêmement nourrie depuis 1984. L'idée commune aux diverses propositions qui ont été avancées est celle de la diversification des premiers cycles de l'enseignement supérieur pour répondre à l'hétérogénéité croissante des nouveaux bacheliers qui poursuivent des études supérieures.

Si les propositions ont été multiples, seule la politique de rénovation des premiers cycles 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.

● C'est pourquoi les taux d'échec dans les premiers cycles universitaires restent significativement plus élevés que dans les filières de l'enseignement technologique court.

En effet, la probabilité, pour un élève entrant dans une section de technicien supérieur, d'obtenir le Brevet de Technicien Supérieur est de 60 chances sur 100. Les chances de réussite des étudiants inscrits en I.U.T. sont encore plus élevées puisqu'elles

atteignent presque 80 % de taux de réussite au diplôme universitaire de technologie, en 2 ou 3 ans.

En revanche, le taux de réussite au DEUG (qui n'est pas mesuré directement) peut être estimé par la probabilité pour un étudiant de poursuivre ses études dans le second cycle : cette probabilité est de 50 %, mais ce chiffre global recouvre de très faibles chances de succès pour les bacheliers technologiques (22,5 %), et une probabilité presque trois fois supérieure de réussite pour les bacheliers généraux (60 %).

● Pour remédier à cette situation, deux orientations ont été annoncées.

- En premier lieu, une augmentation de la capacité d'accueil des I.U.T. de 50.000 places en trois ans s'ajoutant aux 70.000 places actuelles.

Pour améliorer significativement l'articulation entre les filières technologiques du secondaire et l'enseignement supérieur technique court, cette augmentation du nombre de place doit s'accompagner d'une croissance de la proportion de bacheliers techniques parmi les nouveaux inscrits en I.U.T. : l'objectif a été fixé à plus de 70 % contre un tiers environ aujourd'hui ;

- En outre, il est prévu une réforme des études dans les premiers cycles universitaires.

Tout d'abord, au lieu de se dérouler en deux ans, l'obtention du DEUG se fera par modules capitalisables (8 à 10) sans limitation de temps et avec une spécialisation progressive.

Ensuite, pour améliorer la «lisibilité» des études supérieures, le nombre de filières sera réduit de 45 à 7 ou 8.

Enfin, en faveur de l'orientation, il est prévu d'organiser deux semaines d'accueil, avant les inscriptions définitives en première année de DEUG, et la mise en place de «passerelles» permettant aux étudiants mal orientés de changer de filière au sein de l'université ou de passer d'une classe préparatoire à un premier cycle universitaire ou à un I.U.T. ou un S.T.S.

Votre rapporteur estime que l'augmentation de la capacité d'accueil des I.U.T. doit s'effectuer dans le souci de maintenir la qualité de ce qui constitue l'une des plus grandes réussites de l'enseignement universitaire en France. Au demeurant, cette augmentation de 50.000 des effectifs des I.U.T. ne suffira pas à remédier aux déséquilibres de l'enseignement supérieur de masse.

S'agissant de la réforme des premiers cycles, les mesures annoncées sont dans leur principe parfaitement fondées mais leur mise en oeuvre risque d'être difficile. En effet, il semble avoir été d'ores et déjà admis que l'organisation des cursus dans certaines disciplines notamment juridiques s'accommodait mal d'un «déroutement modulaire» des études. De manière plus générale, le contenu de la réforme, défini sans véritable concertation avec les universités ne tient pas suffisamment compte des problèmes de gestion matérielle induits par la multiplication des examens de validation partielle inhérents à la nouvelle organisation du DEUG.

## **E. LA FORMATION CONTINUE À L'UNIVERSITÉ : UN ENJEU CAPITAL**

Votre rapporteur est convaincu que le développement de la formation permanente est le phénomène qui dominera le monde de l'éducation au cours du prochain siècle et ceci dans l'ensemble des pays de l'O.C.D.E.

Dans ces conditions, comme l'a indiqué le Comité national d'évaluation dans son rapport pour 1991, les atouts et l'utilité de l'implication des universités dans la formation continue qui sont réels ne doivent pas continuer à sommeiller.

### **1. Une réponse insuffisante à une immense attente**

Les atouts des universités sont nombreux, les besoins sont importants mais la place actuelle de la formation continue à l'université reste limitée.

#### *a) Les atouts des universités et la croissance des besoins*

Comme l'a prévu l'article 4 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, la mission de formation continue entre dans la vocation des universités.

Les universités sont en pratique confrontées à deux types de demandes en matière de formation continue : une demande de formation débouchant sur un diplôme reconnu et une demande de qualification qui ne vise pas nécessairement l'obtention d'un titre universitaire. Au premier cas, les universités ont le considérable atout de disposer d'une clientèle quasi captive car elles sont seules habilitées à délivrer les diplômes recherchés. Au second cas, les

attentes des entreprises sont également importantes comme en témoigne la floraison «d'universités d'entreprises» qui sont des appellations baptisant des structures internes destinées à former des cadres de haut niveau.

Une réponse efficace des universités à ces besoins croissants peut permettre aux établissements d'enseignement supérieur de resserrer leurs liens avec les entreprises.

*b) La place actuelle de la formation continue dans les universités*

Les établissements d'enseignement supérieur ont accueilli en 1989, 355.000 stagiaires, soit 7,7 % des 4,6 millions d'actifs qui ont suivi une action de formation continue et pour un montant de 865 millions de francs qui représente 1,5 % des dépenses totales consacrées à la formation continue (58,6 milliards de francs en 1989).

Cette place modeste accordée à la formation continue par les universités s'explique par un certain nombre de difficultés.

## 2. Les obstacles à surmonter

### *La marginalisation de la formation continue*

En matière de locaux universitaires, le problème de la formation continue est presque systématiquement évacué des préoccupations et des cadrages du ministère de l'Education nationale ;

La faible participation des enseignants-chercheurs (24 % des professeurs de l'enseignement supérieur y contribuent) est un indicateur de la marginalité relative de la formation continue et les mécanismes incitatifs sont insuffisants pour remédier à cette situation ;

Certaines disciplines comme les lettres classiques, la sociologie, la philosophie et même certaines langues concourent trop peu à la formation professionnelle continue, peut-être parce qu'elles apparaissent à tort trop éloignées des besoins du tissu économique ;

Enfin, les structures administratives ne sont pas adaptées au traitement coordonné des questions intéressant la formation continue tant au sein du ministère de l'Education nationale que dans les universités.

De manière générale, les infrastructures universitaires sont déjà si fortement sollicitées par les besoins de la formation initiale qu'il est difficile de dégager des marges de manoeuvre pour la

formation continue. Toutefois, votre rapporteur estime absolument nécessaire de ne pas considérer la formation continue comme un appendice de la formation initiale et de lui réserver une place mieux définie.

*Les voies d'amélioration*

Votre rapporteur est convaincu qu'une des grandes ambitions de l'université doit être de se porter au devant de la demande de formation continue sans quoi des solutions de substitution seront recherchées par les entreprises en dehors d'elle.

C'est pourquoi certaines des propositions du Comité national d'évaluation qui visent à réduire les obstacles au développement de la formation continue dans les universités méritent d'être rapidement étudiées et mises en application. Il s'agit à titre principal de :

- motiver les personnels enseignants,
- dégager des moyens supplémentaires notamment par une utilisation optimale des locaux universitaires tout au long de l'année,
- offrir des modes de validation des acquis professionnels et d'accès aux diplômes adaptés.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une réunion tenue le 13 novembre 1991, la commission des Affaires culturelles a examiné le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Camoin sur les crédits de l'enseignement supérieur pour 1992.

En conclusion, le rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Roger Quilliot a souligné le caractère à la fois ancien et inévitable de la «secondarisation» des personnels enseignants du supérieur chaque fois qu'il faut accueillir un afflux important d'étudiants.

Il a également rappelé que la participation des collectivités locales au financement des constructions universitaires constituait une pratique ancienne, et cité à cet égard l'exemple de Clermont-Ferrand.

Le président Maurice Schumann s'est associé aux propos du rapporteur sur les retards de versement des subventions aux établissements d'enseignement supérieur privés, qui créent à ces derniers des difficultés financières graves, et s'est élevé contre les menaces qui semblent peser actuellement sur les grandes écoles.

En réponse aux divers intervenants, M. Jean-Pierre Camoin a tout d'abord jugé nécessaire que le Gouvernement précise sa doctrine en matière de recours aux personnels du second degré dans l'enseignement supérieur, car il s'était précédemment élevé contre la «secondarisation» de cet enseignement. Il a ensuite constaté que le principe de la participation des collectivités locales au financement des constructions universitaires était contraire à la répartition législative des compétences, et que le montant élevé de cette participation risquait de provoquer des inégalités entre les régions.

A l'issue de ce débat, suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1992.