

N° 57

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1993* **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* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice présidents* ; Mme Danielle Bidard Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Jean Pierre Blanc, James Burdas, Joel Bourdin, Jean Pierre Camoin, Jean Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gerard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gerard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Helene Luc, MM. Marcel Lucotte, Kleber Malecut, Philippe Nachbar, Susefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiele, Mme Françoise Seligmann, MM. René Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 14), 2946 (tome X).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 11) (1992-1993).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I. UN BUDGET SOUTENU PAR L'EFFORT DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	<b>5</b>
<b>A. LA PROGRESSION DES CREDITS</b> .....	<b>5</b>
<b>1. L'évolution générale des dotations</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Les priorités et les oublis</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Les moyens en personnel</b> .....	<b>8</b>
<b>B. LE FINANCEMENT DE LA MOITIE DU PLAN .UNIVERSITE 2000. PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Le cadre juridique</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Une participation des collectivités locales deux fois plus élevée que prévu.</b> .....	<b>11</b>
<b>3. L'équilibre de la carte universitaire</b> .....	<b>13</b>
<b>II. LES ORIENTATIONS</b> .....	<b>15</b>
<b>A. LA MONTEE DES EFFECTIFS ET LE PLAN SOCIAL ETUDIANT</b> .....	<b>15</b>
<b>1. La fuite en avant de l'enseignement supérieur et ses risques</b>	<b>15</b>
<b>2. La croissance des crédits d'aide sociale</b> .....	<b>17</b>
<b>B. UNE RENOVATION LIMITEE DES CURSUS UNIVERSITAIRES</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Les instituts universitaires professionnalisés</b> .....	<b>19</b>
<b>2. La rénovation des études universitaires</b> .....	<b>21</b>
<b>C. LA FORMATION DES MAÎTRES</b> .....	<b>23</b>
<b>1. Le nombre et la répartition des allocations de recrutement</b> .	<b>23</b>
<b>2. Les subventions de fonctionnement aux I.U.F.M.</b> .....	<b>24</b>
<b>3. Des instituts de formation des maîtres trop peu universitaires</b> .....	<b>24</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>27</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Malgré sa progression (+ 9,4 %) deux fois et demi supérieure à celle de l'ensemble des dépenses de l'Etat, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1993 n'est pas à la hauteur des besoins. Il est en effet très largement soutenu par l'effort des collectivités locales puisque l'Etat ne s'est engagé à financer que la moitié des 32,5 milliards du plan Université 2000.**

**Les régions, les départements et les villes devront ainsi mobiliser des ressources d'un montant deux fois supérieur aux prévisions initiales tandis qu'au budget pour 1993, la diminution de 5,2 % des crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital manifeste la difficulté de l'Etat à faire face à l'effort de construction de locaux universitaires selon un rythme satisfaisant.**

**Les créations d'emplois prévues pour 1993, pour être pleinement approuvées, nécessiteraient une amélioration concomitante de la gestion des personnels et une meilleure utilisation du potentiel existant.**

**Les orientations qui sous-tendent ce projet de budget ne constituent pas non plus une réponse suffisante au défi de l'enseignement supérieur de masse.**

**Tout d'abord, la rénovation des cursus universitaires est limitée et le traitement des difficultés majeures des premiers cycles différé.**

**Dans le même temps la croissance des effectifs se propage désormais aux seconds cycles dont les effectifs vont croître jusqu'en l'an 2000 cinq fois plus vite que ceux des premiers cycles.**

**Cette évolution s'apparente à une véritable fuite en avant pour au moins trois raisons : tout d'abord, les modalités de financement de l'enseignement supérieur de masse ne sont pas clairement élucidées (alors par exemple que le coût de fonctionnement des second cycles est deux fois supérieur à celui des premiers cycles) ; ensuite, l'articulation entre les divers niveaux d'enseignement est insatisfaisante et enfin l'on peut craindre la généralisation d'un phénomène de désenchantement d'une génération de diplômés de l'enseignement supérieur qui ne trouveront pas toujours un emploi à la mesure de leurs ambitions.**

## I. UN BUDGET SOUTENU PAR L'EFFORT DES COLLECTIVITES LOCALES

Les crédits de l'enseignement supérieur pour 1993 progressent 2,7 fois plus vite que l'ensemble du budget de l'Etat.

Néanmoins le projet de budget de l'enseignement supérieur n'est pas à la hauteur des besoins puisqu'il est fait appel aux collectivités locales pour financer 50% de l'effort de développement des constructions universitaires dans le cadre du plan Université 2000.

### A. LA PROGRESSION DES CREDITS

#### 1. L'évolution générale des dotations

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1993 approche (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) le seuil des 40 milliards de francs (39,46 exactement) et progresse de 9,4% par rapport à 1992. L'enseignement supérieur bénéficie donc, cette année encore, d'une priorité au sein du budget de l'éducation nationale dont la croissance est de 7,2% au total, ce qui se justifie par la forte montée des effectifs étudiants (+ 8,5% à la rentrée 1992).

	1992	1993	Variation
Dépenses ordinaires	31.222	34.876,1	+ 11,7 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	4.835,6	4.582,6	- 5,2 %
Total (DO + CP)	36.057,6	39.458,7	+ 9,4 %
(Autorisations de programme)	(5.026,1)	(5.198,5)	(+ 3,4 %)

(en millions de francs)

**Le tableau ci-dessus, qui retrace l'évolution par catégories de dépenses des dotations de l'enseignement supérieur, fait apparaître une évolution très divergente des dépenses ordinaires qui progressent de 11,7% et des crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital qui diminuent de 5,2%.**

**Même si elle peut s'expliquer en partie pour des raisons techniques (comme l'extension en année pleine des mesures applicables à la rentrée 1992 pour les dépenses ordinaires), cette divergence est un signe manifeste de la difficulté de l'État à faire face à l'effort de construction de locaux universitaires selon un rythme satisfaisant.**

## **2. Les priorités et les oublis**

### **a) Les priorités**

**Une ventilation plus fine des crédits fait apparaître les évolutions suivantes :**

**● une augmentation de 13,2% des crédits d'action sociale avec une priorité accordée au développement des bourses, qui représentent plus des trois-quarts des dépenses d'action sociale.**

**100 emplois sont en outre créés pour les restaurants et cités universitaires, et la subvention qui leur est accordée est majorée de 55 millions de francs.**

**La reconduction de la participation de l'éducation nationale à la construction de 9.000 logements étudiants est également prévue (pour un montant de 115 millions de francs).**

**● une croissance de 18,2% des crédits affectés aux bibliothèques et aux musées.**

**Les créations nettes d'emplois prévues dans ce secteur pour 1993 s'élèvent à 167, ce qui correspond à un doublement par rapport à l'an dernier et se rapproche des besoins fixés annuellement à 214 par le rapport Miquel. Les conservateurs bénéficient en outre de mesures de revalorisation (+ 9,9 millions de francs) et les bibliothécaires de la mise en place d'un nouveau statut (+ 4,7 millions de francs).**

**Votre rapporteur souhaite que ces créations de postes permettent à la fois la mise en service de nouveaux équipements et une meilleure utilisation du potentiel existant par un élargissement des horaires d'ouverture des bibliothèques : il s'agit d'atteindre le plus rapidement possible l'objectif des 60 heures d'ouverture par semaine (contre moins de 50 aujourd'hui en moyenne).**

***b) Les secteurs non prioritaires***

**• Les crédits de la recherche universitaire connaissent une stagnation : en effet, la croissance de 5,1 % des moyens de fonctionnement des laboratoires correspond en réalité à une réduction de la dotation par chercheur. En outre, les crédits d'équipement de la recherche universitaire diminuent de 13,6 % en crédits de paiement.**

**• Les subventions de fonctionnement à l'enseignement supérieur privé n'augmentent que de 4,7 %.**

**Les établissements d'enseignement supérieur privés, qui rassemblent environ 77.000 étudiants (54 % dans les écoles de commerce et de gestion, 25 % dans les instituts catholiques et 19 % dans les écoles d'ingénieurs), soit 4 % environ des effectifs d'étudiants, ne reçoivent ainsi au total que moins de 4 millièmes des crédits de l'enseignement supérieur.**

**Votre rapporteur estime que l'effort budgétaire consenti en faveur de l'enseignement supérieur privé est insuffisant pour au moins deux raisons :**

**- d'une part, ce secteur diplôme un ingénieur sur quatre en France,**

**- et il constitue en outre 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.**

**Il rappelle en outre la nécessité d'intégrer les relations financières entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur dans un cadre contractuel et pluriannuel adapté et articulé avec le plan de développement de l'enseignement supérieur à l'horizon 2000.**

### **3. Les moyens en personnel**

#### **a) Les personnels enseignants**

**3.679 créations d'emploi d'enseignants sont inscrites dans le projet de budget pour 1993 contre 2.300 l'an dernier. Cependant, le nombre des enseignants (environ 64.000) ne s'accroît que d'à peine 5 % alors que le nombre d'étudiants progresse à un rythme supérieur à 8%.**

**Ces emplois se répartissent en :**

**- 2.253 emplois d'enseignants chercheurs (dont 1 professeur au Collège de France, 239 professeurs, 1.980 maîtres de conférences),**

**- 850 enseignants du second degré,**

**- 50 lecteurs et maîtres de langues étrangères,**

**- 26 élèves de l'école des chartes.**

**En outre sont prévus des crédits de rémunération de 1.000 professeurs associés à temps partiels pour l'équivalent de 500 postes à temps plein.**

**Cette répartition confirme la tendance croissante à la secondarisation des emplois de l'enseignement supérieur. L'avantage de cette évolution est évident en termes de potentiel d'encadrement puisque les personnels du second degré ne sont pas astreints à une obligation de recherche et assurent un service d'enseignement double de celui des universitaires (12 heures par semaine au lieu de 6).**

**Votre rapporteur tire de 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, la conclusion que cette tendance à la secondarisation ne doit pas soulever d'objections systématiques. Il estime toutefois qu'il convient de réfléchir, d'une part, sur les incidences de ce prélèvement sur la nature et le potentiel d'encadrement des collèges et des lycées et, d'autre part, sur la place des enseignants du second degré -et notamment des agrégés- dans le système universitaire.**

***b) Les personnels non enseignants***

1.050 emplois universitaires de personnels administratifs techniques ouvriers et de service (A.T.O.S.) sont prévus par le projet de budget pour 1993 ainsi que 150 emplois de personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (I.T.A.).

Les moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur sont ainsi nettement augmentés par rapport aux deux années précédentes (725 créations d'emplois en 1991 et 636 en 1992). Cette augmentation apparaît cependant comme un rattrapage du retard accumulé de 1985 à 1989 -années de stagnation des effectifs de personnels non enseignants.

Ces créations de postes ne doivent pas faire oublier la nécessité d'un effort pour améliorer la gestion de ces personnels que le comité national d'évaluation qualifie de particulièrement laxiste -les horaires réglementaires étant encore généralement mal respectés.

**B. LE FINANCEMENT DE LA MOITIE DU PLAN  
UNIVERSITE 2000 PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.**

**1. Le cadre juridique**

***a) Le principe de la compétence de l'Etat***

Il résulte des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur et de la loi du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes que l'enseignement supérieur relève de la seule compétence de l'Etat.

***b) Les possibilités de délégation de maîtrise d'ouvrage***

● L'article 20 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a tout d'abord prévu une telle délégation aux universités. Ce cadre juridique a servi à mettre en oeuvre des opérations d'une ampleur financière et immobilière très limitée, 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 les plus utiles comme celles d'I.U.T. ou d'école d'ingénieurs.

L'application de la législation relative à la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires se généralise puisqu'en 1991, on dénombrait 39 cas de délégation (soit 14 % du nombre total d'opérations réalisées et 15% de leur montant) et qu'en 1992, 130 opérations sont programmées dans ce même cadre juridique (soit 39% du total).

### *c) L'articulation avec les contrats de plan*

Les contrats de plan Etat-régions 1989-1993 prévoient la création :

- de formations de diplômes d'études universitaires générales (DEUG) délocalisées pour un montant total de 403,4 millions de francs dont 257,8 à la charge des collectivités locales ;

- et de départements d'I.U.T. pour un montant total de 767,7 millions de francs avec une participation des collectivités locales à hauteur de 378,6 millions de francs.

Les contrats de plan ont été négociés, comme l'indique le Gouvernement, sur la base d'un financement paritaire (à l'exception des régions Languedoc-Roussillon, Limousin, Basse-Normandie où les

financements se répartissent à 60 % pour l'Etat et 40 % pour les régions).

Cette parité se retrouve globalement en matière d'TUT. Cependant, pour les délocalisations de 1er cycle, certaines collectivités ont souhaité se voir confier la maîtrise d'ouvrage des opérations en finançant au moins 66 % du coût : c'est le cas à Lorient, Vannes, Saint-Brieuc, Troyes et Valence.

## **2. Une participation des collectivités locales deux fois plus élevée que prévu.**

### ***a) Les prévisions initiales***

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. 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.

### ***b) Les réalisations***

Le tableau suivant détaille par région le plan de financement du schéma université 2000.

**UNIVERSITE 2000**  
**Plan de financement**  
**(en millions de francs)**

	<b>MEN</b>	<b>ETAT</b> autres	<b>Total</b> Etat	<b>Collectivités</b> Locales	<b>Autres</b>	<b>Total du programme</b>	
Alsace	470	-	470	355	-	825	
Antilles-Guyane	125	-	125	92	-	217	
Aquitaine	478,5	-	478,5	460,25	-	938,75	
Auvergne	280	5 Sculture	285,5	338,35	0,25	604,10	+ 3 FEDER
Bourgogne	300	-	300	319	-	619	
Bretagne	660	-	660	614,60	-	1 274,6	
Centre	540	3 form. prof.	543	684	-	1 227	
Champagne/Ardennes	210	-	210	210	-	420	
Corse	60	-	60	30,5	9,8	100,3	+ 32,5 FEDER
Franche-Comté	300	-	300	411,45	-	711,45	+ 15 FEDER
Ile-de-France	4 000	-	4 000	4 090	-	8 090	
Languedoc-Roussillon	540	-	540	540	-	1 080	
La Réunion	214	-	214	140	-	354	
Limousin	127	-	126,6	71,4	-	198	
Lorraine	600	-	600	573,3	-	1 173,3	
Midi-Pyrénées	600	46 ventes (1) et apports étabts. publics	646	913,28	-	1 513,28	+ 46 ventes et apports étabts publics
Nord Pas de Calais	1 120	-	1 120	620	-	1 740	+ 306 FEDER/ FIBM
Basse Normandie	345	-	345	320	-	665	+ 13,7 FEDER
Haute Normandie	360	-	360	1 000	-	1 360	
Pacifique (3)	105	-	105	100	-	205	
Pays de Loire	625	-	625	625	-	1 250	
Picardie	435	-	435	537,74	-	972,74	+ 66,16 FEDER
Poitou Charentes	370	-	370	550,94	-	920,94	
Provence/Alpes Côte d'Azur	820	12 culture 20 ventes (2)	832 20	1 255,2	-	2 087,2	+ 20 ventes
Rhône-Alpes	1 100	-	1 100	1 300	-	2 400	
<b>TOTAL</b>	<b>14 762,1</b>	<b>20,5 + 66 ventes et apports étabts publics</b>	<b>14 782,6 + 66 ventes</b>	<b>16 152,01</b>	<b>10,05</b>	<b>30 919,66</b>	<b>+ 436,36 FEDER/FIBM 66 ventes et apports étabts publics</b>
Réserve maintenance	600						
Apports de l'Etat sous forme de biens immobiliers réaffectés à l'enseignement supérieur	837,9 (4)						
<b>TOTAL ETAT</b>	<b>16 200</b>			<b>16 152,01</b>		<b>32 352,01</b>	<b>436,36</b>

(1) Toulouse Jules Guesde Copropriété Etat/Université

(2) Aix

(3) pas de décision CIAT

(4) Environ 800 MF dans le CIAT du 9/1/92

**Le montant total finalement retenu par le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 29 janvier 1992 est de 32,5 milliards de francs, financés à parité par l'Etat et les collectivités locales.**

**Les engagements financiers des collectivités locales en faveur du développement universitaire sont ainsi deux fois supérieurs aux prévisions initiales ce qui suppose une mobilisation importante des ressources notamment fiscales des régions, des départements et des villes.**

### ***c) L'effort de l'Etat***

**● L'effort de l'Etat est quant à lui inférieur en francs constants et en surfaces construites annuellement à celui des années 1966-1970.**

**Le montant des autorisations de programme inscrites au projet de budget pour 1993 progresse de 3,1% par rapport à l'année précédente et atteint 3,9 milliards de francs tandis que le volume des crédits de paiement régresse de 8,4% par rapport à l'année précédente et s'établit à 3,3 milliards de francs. La diminution est particulièrement marquée pour les crédits des constructions sous maîtrise d'ouvrage d'Etat, en baisse de 32,4%**

**A titre de comparaison, la Cour des Comptes a estimé à 4,5 milliards de francs 1989 les dépenses de construction consenties par l'Etat à la fin des années 1960.**

**● Le projet de budget pour 1993 met cependant fin à la stagnation des crédits de maintenance qui constitue une des causes principales de la dégradation accélérée des installations universitaires. Ces crédits s'établissent à 655,5 millions de francs pour 1993 soit une progression de 11,6% par rapport à 1992 et 1991.**

## **3. L'équilibre de la carte universitaire**

### ***a) Les disparités régionales dans le financement du plan Université 2000***

**● Le fait que le montant de la participation des collectivités locales au financement du plan Université 2000 soit deux fois plus élevé que prévu démontre que dans le processus de**

**négociation des schémas régionaux, l'engagement financier des régions des départements et des villes a été stimulé par l'Etat :**

**- parce que celui-ci n'est pas en mesure de mener à bien la totalité de l'effort de construction ;**

**- et parce qu'il a pu tirer parti de la conscience aiguë qu'ont les collectivités de l'importance de la demande de formation, et de leur souci de répondre à l'inquiétude relative à la montée du chômage.**

**L'analyse de l'ensemble des schémas régionaux montre que cette stimulation globale de la participation financière des collectivités locales n'a pas été accompagnée d'une action suffisante de l'Etat en faveur de l'équilibre régional de développement universitaire. Ainsi :**

**- l'Île de France qui regroupe 19,7% des effectifs de l'enseignement supérieur (487.500 étudiants en 1991 dans les académies de Paris, Versailles et Créteil sur 1.714.000 étudiants au total) reçoit 27,8% des crédits de l'Etat ;**

**- les régions à forte densité étudiante confortent leurs structures d'accueil avec des taux de participation élevés ;**

**- et parmi les régions à faible taux de scolarisation dans le supérieur, ce sont celles qui ont un fort potentiel fiscal qui ont pu consentir un effort financier pour combler leur retard (le taux de participation des collectivités locales atteint ainsi 73,5% en Haute-Normandie, et avoisine 60% en Picardie, Poitou-Charente et Franche Comté).**

**En prenant les régions dans lesquelles les taux de participation des collectivités locales s'écartent le plus de la moyenne (73,5% pour la Haute-Normandie et 36,1% pour le Limousin), on constate que le plan Université 2000 prévoit une dépense totale de 3.777 francs par étudiant en Haute-Normandie et 1.214 francs dans le Limousin, soit trois fois moins.**

**L'Etat n'a donc pas suffisamment rempli son principal rôle qui consiste à favoriser «l'équilibre de l'aménagement du territoire», ce qui suppose, non seulement de s'affranchir, selon les termes de la Cour des Comptes, «de la prise en compte trop complaisante d'intérêts locaux» mais aussi de corriger les inégalités régionales.**

## II. LES ORIENTATIONS

### A. LA MONTEE DES EFFECTIFS ET LE PLAN SOCIAL ETUDIANT

#### 1. La fuite en avant de l'enseignement supérieur et ses risques

a) *La croissance des effectifs se propage désormais aux seconds cycles*

#### EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 1991-1992

	Effectifs 1991-1992	Evolution annuelle en %
Universités (stricto sensu) .....	1.139.900	+ 4,5 (1)
Ecoles d'ingénieurs "universitaires" .....	18.900	+ 9,1
IUT .....	78.800	+ 6,0
IUFM .....	55.800	
<b>S'total universités + IUFM .....</b>	<b>1.293.400</b>	<b>+ 7,8</b>
S.T.S. publiques .....	134.350	+ 12,7
CPGE publiques .....	59.800	+ 6,0
Ecoles d'ingénieurs publiques (hors universités)	27.800	+ 5,5
STS privées .....	88.300	+ 6,9
CPGE privées .....	12.300	+ 10,8
Ecoles d'ingénieurs privées .....	15.100	+ 7,9
Universités privées .....	21.300	+ 6,9
Ecoles de commerce .....	50 000	
<b>ENSEMBLE .....</b>	<b>1.702.350</b>	<b>+ 8,1</b>

(1) *Ce faible taux de croissance est lié à la création des IUFM en 1991.*

Le nombre d'étudiants est passé de 200.000 dans les années 1960 à un million en 1980. En 1991-1992 l'effectif total s'élève à 1,7 million et le cap des 2 millions d'étudiants devrait être atteint dès 1996 et non pas en l'an 2000 comme les prévisions l'indiquaient il y a encore un ou deux ans.

● Bien que le nombre de bacheliers progresse, le ralentissement de la croissance démographique lycéenne au cours des

dix prochaines années permet de prévoir un freinage de la croissance des premiers cycles. (+ 7,1 % en 1992-1993).

Les scénarios de développement du système éducatif prévoient cependant une croissance plus forte des filières sélectives (IUT sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires) que des premiers cycles universitaires.

*Effectifs totaux inscrits à l'université et dans les formations post-baccalauréat  
(France métropolitaine + DOM)*

*Milliers*

	1990-91	1991-92	Scénario 1		Scénario 2	
			1996-97	2000-01	1996-97	2000-01
Université	1 108,5	1 187,3	1 544,3	1 663,3	1 506,3	1 586,1
dont 1er cycle	549,3	582,6	667,1	736,3	612,0	637,1
dont 2ème cycle	381,6	416,9	607,0	647,3	617,9	647,9
dont 3ème cycle	177,6	187,8	270,3	279,7	276,4	301,1
Filières sélectives	343,6	373,6	448,5	497,6	507,4	625,2
dont IUT	74,3	80,2	108,2	120,8	130,2	150,0
dont CPGE	67,5	72,6	73,6	84,4	93,3	121,6
dont STS	201,8	220,8	266,7	292,4	283,9	353,6
<b>ENSEMBLE</b>	<b>1 452,1</b>	<b>1 560,9</b>	<b>1 992,9</b>	<b>2 160,9</b>	<b>2 013,7</b>	<b>2 211,3</b>

*Source : Education et Formation - juin 1992*

● En revanche, les seconds cycles devront faire face à la propagation de la vague d'étudiants qui se sont massivement dirigés vers l'enseignement supérieur après le baccalauréat et qui obéissent à une tendance croissante à la prolongation des études.

Le taux d'accès du premier en deuxième cycle augmente régulièrement et est ainsi passé de 45 % en 1987 et 53 % en 1990. Cette progression est à mettre au crédit des bacheliers généraux qui sont aujourd'hui 6 sur 10 à poursuivre leurs études en second cycle.

En 1992-1993 les effectifs des seconds cycles ont augmenté de 12,2 % et leur croissance de 1991 à l'an 2000 devrait être à l'université cinq fois supérieure à celle des premiers cycles,

le nombre d'étudiants accueilli devenant plus élevé en second qu'en premier cycle.

***b) Les conséquences et les interrogations***

Cette évolution des effectifs s'apparente à une fuite en avant pour plusieurs raisons :

- les modalités du financement de l'enseignement supérieur de masse ne sont pas clairement élucidées alors que le coût de fonctionnement des seconds cycles est deux fois plus élevé que celui des premiers cycles ;

- l'articulation entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur est insatisfaisante et il conviendrait notamment comme le souligne le Comité national d'évaluation, de relancer les schémas concertés des formations post baccalauréat ;

- enfin si le profil exact des métiers offerts aux étudiants est mal connu on peut en tout cas craindre la généralisation d'un phénomène de désenchantement des diplômés de l'enseignement supérieur qui ne trouveront pas toujours un emploi à la hauteur de leurs ambitions.

Ces mêmes diplômés verront également leurs possibilités de promotion bloquées si le développement de la formation continue ne prend pas le relais de l'inflation scolaire et universitaire.

**2. La croissance des crédits d'aide sociale**

La croissance des effectifs de l'enseignement supérieur s'accompagne d'une transformation sociologique du monde étudiant, ce qui explique la progression géométrique des besoins d'aide sociale.

***a) Les bourses et aides fiscales***

L'action sociale représente 17,1 % des crédits de fonctionnement de l'enseignement supérieur et les crédits progressent de 13,3 % par rapport à l'an passé pour s'établir à 6,2 milliards de francs dans le projet de budget pour 1993.

**● Les aides directes**

Les crédits de bourse progressent de 15 % (4,7 milliards en 1993) en fonction d'une prévision d'accroissement des effectifs de boursiers de 12 % à la rentrée de 1992 et à la rentrée de 1993. Le pourcentage de boursiers s'élève à 16,6 % dans les universités et à 23,6 % dans les sections de techniciens supérieurs et classes

préparatoires aux grandes écoles, tandis que l'objectif recherché est d'atteindre un taux moyen de 25 % de boursiers.

Les taux des bourses ont en outre été revalorisés de 3 % à compter du 1er septembre 1992.

● **Les aides fiscales**

L'article 3 du projet de loi de finances pour 1993 prévoit une réduction d'impôt sur le revenu de 1.200 francs pour la scolarisation d'un enfant poursuivant des études supérieures. La dépense fiscale correspondante est estimée à 1,4 milliard de francs.

● **Les aides indirectes**

- Les restaurants universitaires bénéficient d'une majoration de la subvention de l'Etat de 30 millions de francs. A l'heure actuelle, cette subvention couvre plus du tiers du prix moyen du repas, qui s'élève à 19,12 francs.

- La subvention aux cités universitaires augmente de 9,9 % en vue d'améliorer la maintenance du patrimoine. Le nombre de lits en cités universitaires et foyers reste stable à un niveau moyen de 102.500. Cependant, les CROUS ont la possibilité de sous-louer à des étudiants bénéficiaires de l'aide publique au logement des logements conventionnés construits par des organismes d'H.L.M. : 9.000 logements supplémentaires de ce type devraient être ouverts à la rentrée 1993.

*b) L'échec de la mise en place des prêts étudiants*

Cet échec peut se résumer en deux chiffres : 36.000 prêts devaient être distribués, 64 l'ont été effectivement. L'explication tient aussi à un pourcentage, 11,5%, celui du taux moyen auquel ont été proposés ces prêts.

## B. UNE RENOVATION LIMITEE DES CURSUS UNIVERSITAIRES

### 1. Les instituts universitaires professionnalisés

#### a) La capacité d'accueil des I.U.P.

En 1991, 28 instituts universitaires accueillant 2.000 élèves pour les conduire au titre d'ingénieur-maitre (Bac + 4).

A la rentrée 1992 56 nouveaux I.U.P. ont été ouverts ce qui en porte le nombre total à 84 et l'effectif d'étudiants à environ 8.000 puisqu'il est prévu que chaque I.U.P. accueille annuellement environ 100 étudiants par spécialité.

Les 84 I.U.P. se répartissent de la manière suivante :

Spécialités	Nombre d'IUP
<b>Secteur industriel</b>	
Génie civil et infrastructures	3
Génie chimique	2
Génie électrique et informatique industrielle	9
Génie de l'environnement	1
Génie des systèmes industriels	12
Génie des matériaux	2
Génie mathématique et informatique	9
Génie mécanique	4
Ingenierie de la santé	2
	-----
	44
<b>Secteur tertiaire</b>	
Ingenierie de la banque, de la finance et de l'assurance	7
Ingenierie du commerce et de la vente	7
Ingenierie économique	2
Ingenierie du transport, de l'hotellerie et du tourisme	3
Ingenierie de l'information et de la communication	7
Ingenierie du management	7
Miage (Méthodes informatiques appliquées à la gestion)	7
	-----
	40
<b>TOTAL.</b>	<b>84</b>

### ***b) L'organisation des études***

**Admis en principe après une première année de DEUG de classe préparatoire aux grandes écoles ou (de manière dérogatoire) après l'obtention d'un diplôme universitaire de technologie (D.U.T.) ou d'un brevet de technicien supérieur (B.T.S.) l'étudiant en I.U.P. peut obtenir :**

**- au terme de la première année un diplôme d'études universitaires professionnelles (DEUP) de même niveau qu'un DEUG (Bac + 2) ;**

**- une licence en fin de deuxième année ;**

**- une maîtrise en fin de troisième année ;**

**Le titre d'ingénieur-maitre sera décerné au vu de l'ensemble du cursus de formation du candidat par un jury spécifique composé, à parité, d'enseignants-chercheurs et de personnalités qualifiées en raison de leur activité professionnelle (décret du 23 janvier 1992 portant création du titre d'ingénieur-maitre).**

**S'agissant des objectifs assignés à ces formations et compte tenu du nombre élevé de spécialités tertiaires, votre rapporteur estime excessive l'affirmation selon laquelle les I.U.P. vont permettre de satisfaire l'objectif de doublement du nombre d'ingénieurs, car c'est principalement du manque d'ingénieurs de production dont souffre notre pays.**

**En outre, la nouveauté des I.U.P. est relative car il s'agit dans de nombreux cas de la reprise et de la généralisation des formations de maîtrise 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.).**

**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 ne nécessite pas une réforme des structures universitaires qui par leur rigidité apparaissent antinomique de l'organisation et des exigences des entreprises.**

## **2. La rénovation des études universitaires**

### **a) Les premiers cycles**

● L'objectif assigné la rénovation pédagogique universitaire du premier cycle dont le cadre général a été fixé par l'arrêté du 26 mai 1992 est de résoudre le problème posé par le pourcentage trop élevé d'échecs et d'abandons à ce niveau d'étude (environ 50 %).

Dans ce but l'arrêté du 26 mai 1992 prévoit :

- le développement de l'information sur les débouchés professionnels et les études envisagées. En particulier une semaine d'accueil est organisée en début d'année universitaire à l'intention des nouveaux étudiants afin de favoriser leur insertion ;

- la mise en place d'un système modulaire favorisant la capitalisation des acquis, les passerelles, ainsi que les possibilités de reprises d'études ;

- la possibilité nouvelle accordée aux étudiants qui ont épuisé leurs droits d'inscription en DEUG de bénéficier à nouveau de ces droits après une interruption d'études fixée à trois ans au moins ;

- des garanties offertes aux étudiants avec la suppression des notes éliminatoires et l'obligation qu'un jury, composé de trois membres au moins, opère la synthèse des résultats obtenus par chaque étudiant. Après la proclamation des résultats, le jury est tenu en outre de communiquer les notes et les étudiants ont droit, sur leur demande, à la communication de leurs copies ainsi qu'à un entretien. Enfin, les étudiants peuvent être amenés à porter des appréciations sur les enseignements dispensés, en vue de leur évaluation ;

- et l'instauration d'un système de tutorat contribuant à un encadrement plus individualisé des étudiants.

● Votre rapporteur note que cet arrêté cadre a été publié au terme d'une procédure assez confuse au cours de laquelle différentes versions du projet de texte se sont succédé à rythme rapide. En fin de compte, le traitement des questions clefs qui soulevaient des objections de la part des universitaires a été reporté à plus tard ce qui explique que l'arrêté du 26 juin 1992 ne fasse mention ni de la limitation du nombre de filières dans les premiers cycles universitaires, ni de la création du certificat d'études universitaires sanctionnant une première année d'étude supérieure.

Le dispositif de tutorat qui a été sauvegardé et qui constitue dans son principe une mesure de bon sens se heurte à des difficultés pratiques de mise en place (locaux, statut et rémunération des tuteurs...).

### *b) Les deuxièmes cycles*

Le régime des diplômes nationaux de licence et de maîtrise s'appuyait jusqu'à présent sur un cadrage réglementaire mis en place à compter de 1976 sur 250 arrêtés disciplinaires. Les dispositions de l'arrêté du 26 mai 1992 relatif notamment à la licence et à la maîtrise remplacent pour l'essentiel celles de l'arrêté-cadre du 16 janvier 1976 relatif au deuxième cycle des études universitaires en y ajoutant notamment les innovations suivantes :

- une organisation des enseignements sous forme de modules capitalisables favorisant les réorientations, les reprises d'études et le travail à temps partiel ;

- la suppression, comme dans le premier cycle, des notes éliminatoires et des unités valeur dites « bloquantes » qui, dans certains cas, empêchaient les étudiants de poursuivre leurs études et l'affirmation du droit de chaque étudiant au bénéfice de deux sessions de contrôle par an.

Comme l'indique le ministère de l'éducation nationale, la multiplication des arrêtés disciplinaires, destinée à l'origine à permettre l'émergence de formations nouvelles, a peu à peu vidé de son sens la notion de diplôme national et rendu difficile la classification des dénominations recouvrant des contenus disparates. Ce système a compliqué en outre l'orientation des étudiants, et n'est pas suffisamment lisible aux yeux des milieux professionnels utilisateurs. C'est pourquoi des regroupements sont prévus dans le double but d'améliorer la cohérence des diplômes et la capacité d'initiative des établissements.

### *c) Les troisièmes cycles*

- La réglementation relative au diplôme d'études supérieures spécialisées (D.E.S.S.) a été réactualisée par l'arrêté du 30 mars 1992 en vue notamment de permettre en cas de besoin un allongement de la durée de formation au delà d'une année.

Le nombre de diplômes d'études supérieures spécialisées devrait doubler entre 1990 et 1995 ce qui témoigne du succès d'une formation pour laquelle le soutien des entreprises et des collectivités territoriales est fondamental.

● Par ailleurs, l'ensemble de la réflexion sur la formation des ingénieurs débouche actuellement sur un projet de création d'un nouveau diplôme de troisième cycle, le diplôme de recherche technologique (DRT).

L'idée qui sous tend ce projet est de faire jouer à la recherche un rôle plus important dans les stratégies industrielles, à l'issue de la formation des ingénieurs-maîtres ou des ingénieurs, par la mise en place d'une composante «formation par la recherche».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les textes constitutifs de ce diplôme sont actuellement à l'étude.

### **C. LA FORMATION DES MAÎTRES**

Le projet de budget pour 1993 consacre 1,7 milliard de francs (hors dépenses de personnels désormais non isolées) aux I.U.F.M. soit 27 % de plus que l'an dernier qui se répartissent en 1,2 milliard de francs d'allocations de recrutement et 507 millions de francs en crédits de fonctionnement.

#### **1. Le nombre et la répartition des allocations de recrutement**

##### *a) La diminution globale du nombre d'allocations*

19.000 allocations au total sont prévues à la rentrée 1993 soit une diminution de 500 par rapport à la rentrée 1992.

Tirant la conséquence du taux élevé (23 %) de non distribution des allocations d'année préparatoire destinées aux titulaires d'un DEUG se destinant au professorat des écoles, le projet de budget en diminue le nombre de 1.000 pour augmenter de 500 celui des allocations allouées aux étudiants titulaires d'une licence et se préparant en première année d'I.U.F.M. aux concours du second degré.

##### *b) Une logique de répartition inchangée*

Votre rapporteur estime paradoxal qu'en pleine crise de recrutement et alors que les étudiants recherchent des débouchés professionnels, les allocations ne soient pas toutes distribuées.

Ce dysfonctionnement du système de prérecrutement est dû à la logique de répartition des allocations qui vise à favoriser les disciplines déficitaires (préparation des CAPES de mathématiques et sciences physiques, des CAPET et CAPLP2), et les académies déficitaires à la fois pour les allocations du premier et du second degré (78 allocations du second degré en 1992-1993 dans l'académie de Paris et 158 dans l'académie d'Aix-Marseille contre 1.203 dans l'académie de Lille, 935 dans l'académie de Créteil et 839 dans l'académie de Versailles par exemple).

Or, cette stratégie de répartition des allocations n'a pas atteint son objectif -une meilleure répartition des candidats par académie- puisque les aides n'ont pas toutes été distribuées. De plus, cette répartition n'a pas non plus favorisé l'accroissement du nombre global de candidats comme en témoignent à la fois les statistiques relatives aux concours de recrutement et le fait que le projet de budget diminue le nombre total d'allocations prévues pour 1993.

## **2. Les subventions de fonctionnement aux I.U.F.M.**

Les moyens de fonctionnement alloués aux I.U.F.M. pour 1993 s'élèvent à 507 millions de francs, en augmentation de 16 % par rapport à 1992. Ces crédits couvrent la rémunération des heures complémentaires, le coût de la formation initiale et la dotation de fonctionnement matériel des locaux des anciennes écoles normales pour lesquelles les départements n'ont pas fait appel de responsabilité.

L'éclatement des sites des I.U.F.M. entraîne, comme l'a relevé la mission d'information de la commission des affaires culturelles sur la mise en place des I.U.F.M., d'importants frais de déplacement. Votre rapporteur estime qu'une meilleure organisation des I.U.F.M. est de ce point de vue nécessaire afin que les budgets publics financent en priorité les dépenses les plus directement utiles à la qualité de la formation des maîtres.

## **3. Des instituts de formation des maîtres trop peu universitaires**

Votre rapporteur constate que la quasi totalité des conventions de rattachement entre les I.U.F.M. et les universités ont pu être signées, les divergences relatives au partage des frais d'inscription et à la prise en compte des élèves de l'I.U.F.M. préparant

**le CAPES dans le calcul des moyens attribués aux universités ayant pu être réduites.**

**Et pourtant les I.U.F.M., contrairement à l'objectif initial n'ont qu'une dimension universitaire limitée et essentiellement cantonnée à la préparation des épreuves du CAPES.**

**La création d'emplois d'enseignants-chercheurs en permanence affectés dans les I.U.F.M. comportant un risque de cloisonnement et de sclérose, votre rapporteur approuve la mise en place d'un statut permettant à 150 directeurs d'étude d'exercer leurs fonctions à mi-temps dans les I.U.F.M. et, pour l'autre moitié, dans leur établissement d'origine.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, président, la commission des affaires culturelles a examiné, au cours d'une séance tenue le 18 novembre 1992, les crédits de l'enseignement supérieur inscrits au projet de loi de finances pour 1993, sur le rapport de M. Jean-Pierre Camoin.

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

M. Jean-Paul Hugot a insisté sur la discordance entre la «secondarisation» croissante des enseignants du supérieur et la progression des effectifs des seconds cycles universitaires axés sur la recherche.

M. Gérard Delfau a estimé que la «suite en avant» des effectifs de l'enseignement supérieur constitue un considérable problème de société dont la solution reste à définir notamment au niveau des seconds cycles.

Il a également regretté, en matière d'aménagement universitaire, le traitement inégalitaire qui profite notamment à la région Ile-de-France. Ces inégalités, qui peuvent plus généralement s'observer dans l'allocation de l'ensemble des dotations de l'Etat, mettent, à son avis, en évidence l'importance du rôle régulateur de l'Etat et les limites de la décentralisation.

M. Albert Vecten a noté la diminution prévue du nombre d'allocations de recrutement d'enseignants, alors que des déficits de recrutement subsistent, et a souhaité un réexamen du dispositif de prérecrutement.

Le président Maurice Schumann s'est pour sa part inquiété du financement croissant des constructions universitaires par les collectivités locales, qui constitue une dérive par rapport au schéma de répartition des compétences fixé par la loi, et qui alourdit considérablement la fiscalité pesant sur le contribuable local.

A la suite de ces interventions, M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis, a indiqué que l'évolution de l'enseignement supérieur suscite globalement un sentiment d'inquiétude et qu'à

**terme, le désenchantement de nombreux étudiants, qui ne pourront pas trouver un emploi à la hauteur de leurs ambitions et des sacrifices consentis par leur famille, peut comporter un risque pour la cohésion sociale de notre pays.**

•

• •

**Au cours d'une réunion tenue le 19 novembre, la commission des affaires culturelles a décidé, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1993.**

•

• •