



N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230)

TOME IX

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

PAR M. PAUL-HENRI CUGNENC,
Député.

Voir le numéro : 256 (annexe n° 31).

Lois de finances

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UN PROJET CONFIRMANT LES AMBITIONS DU GOUVERNEMENT POUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	7
A. DES EFFECTIFS ETUDIANTS EN LEGERE DECRUE	9
B. UNE AUGMENTATION FORTE DES MOYENS AFIN D'OBTENIR UNE AMELIORATION RAPIDE DES RESULTATS PEDAGOGIQUES.....	10
1. La réduction de l'échec en fin de première année : une priorité absolue	10
2. L'augmentation des moyens de fonctionnement.....	14
C. LA POURSUITE DE L'ACTION SOCIALE.....	14
D. DES INVESTISSEMENTS LOGIQUEMENT CONCENTRES SUR L'AMELIORATION DU CADRE DES ETUDES ET DES CONDITIONS DE LA RECHERCHE	16
E. UN EFFORT SUPPLEMENTAIRE DU BUDGET DE L'ETAT A LA MESURE DE L'EFFORT NATIONAL.....	16
F. DES CHOIX QUI DEFINISSENT DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES	17
1. Une problématique plus qualitative que quantitative	18
2. La culture générale comme moyen de lutte contre l'échec universitaire.....	19
3. L'amélioration de l'orientation.....	19
4. L'internationalisation des études supérieures.....	20
5. Le renforcement de l'autonomie des universités.....	21
II. L'AMELIORATION DE LA FORMATION DES PROFESSIONS DE SANTE, LA CLE D'UNE SORTIE PAR LE HAUT DES DIFFICULTES DU SYSTEME DE SOINS...	23
A. UN SYSTEME DE SOINS MENACE AU CŒUR PAR LA DEMOGRAPHIE DEFAVORABLE DES PROFESSIONS DE SANTE	23
1. Un système de santé de haut niveau.....	23
2. L'évolution démographique inquiétante des professions de santé	24
3. Une mutation sociologique préoccupante	25
4. Nouvelle gouvernance et nouvelle formation	26
B. LA FORMATION DES PROFESSIONS MEDICALES, CLE DE VOUTE D'UN SYSTEME DE SANTE PERENNISE ET RENOVE	27
1. Les effets pervers du cloisonnement des formations	27

2. La formation des praticiens, un moyen d'action essentiel pour encadrer la croissance des dépenses de santé	28
C. UNE EVOLUTION PROGRESSIVE DES FORMATIONS VERS PLUS DE COHERENCE ET D'EFFICACITE	30
1. La nécessaire reprise des recrutements et leur modulation selon les besoins des différentes disciplines	30
2. Le partage des moyens et la constitution de pôles d'excellence pour une plus grande efficacité pédagogique	31
3. La création d'instituts de santé, pilotes de la cohérence	33
4. Le partage de connaissances et de valeurs, fondement de la cohérence et de l'efficacité	34
a) <i>Un premier cycle de formation pluridisciplinaire, commun à l'ensemble des professions de santé</i>	35
b) <i>Un deuxième cycle permettant à la fois une formation spécialisée et le partage de connaissances fondamentales communes.....</i>	36
c) <i>Un troisième cycle d'approfondissement.....</i>	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
I.- AUDITION DU MINISTRE	39
II.- EXAMEN DES CRÉDITS	47

INTRODUCTION

Après avoir fait face avec succès à une augmentation de leurs effectifs étudiants de 15 % en moins de dix ans, les universités françaises doivent dans les prochaines années tirer parti de la légère décrue de la démographie étudiante pour effectuer des progrès qualitatifs sensibles.

Reposant sur ce constat, l'action du gouvernement pour l'enseignement supérieur comprend plusieurs orientations stratégiques présentées au début du mois de juillet 2002, qui visent à assurer une qualité accrue des formations.

La première orientation prioritaire de l'action gouvernementale est la lutte contre l'échec en première année d'études universitaires qui constitue une expérience d'échec pour des dizaines de milliers de jeunes dont l'avenir personnel et professionnel est durablement marqué.

Plusieurs méthodes devront être mises en œuvre pour parvenir à une meilleure insertion des jeunes étudiants. Le renforcement de l'encadrement est une absolue nécessité que le projet de budget pour 2003 prend en compte. Mais d'autres dispositions devront être prises d'une part pour améliorer l'orientation en fin d'études secondaires et en début d'études universitaires et, d'autre part, pour renforcer la culture générale, outil irremplaçable de maîtrise des apprentissages intellectuels.

Autre priorité clairement affichée, la lutte contre la désaffection des filières scientifiques qui sera engagée avec vigueur, même s'il sera difficile de mettre au point des méthodes efficaces de promotion de ces filières en se plaçant au seul plan pédagogique.

L'enseignement supérieur doit par ailleurs accélérer son ouverture internationale qui, très inégale suivant les filières, demeure globalement insuffisante. La nouvelle architecture des diplômes ainsi que le système européen d'équivalence et de transfert de crédits, qui constituent les conditions d'échanges universitaires plus intenses, devront être mis en pratique de la manière la plus étendue possible.

Enfin, l'organisation des universités est à moderniser, ce qui passe par une autonomie accrue dont les modalités seront définies par les lois de décentralisation.

Dans quelle mesure les crédits de l'enseignement supérieur pour 2003 marquent-ils le début d'une politique tournée vers le renforcement de la qualité des

formations, en dégageant des moyens supplémentaires pour chacune des orientations jugées essentielles ?

Après le rappel des grandes données relatives au système universitaire français, le présent rapport s'attache, dans sa première partie, à examiner les réponses données à votre rapporteur pour avis sur la traduction budgétaire des priorités de l'action gouvernementale.

Dans sa deuxième partie, le présent rapport s'attache à traiter la question des formations de santé.

Si les filières conduisant aux professions de santé ne comprennent qu'une part réduite des effectifs étudiants et si plusieurs réformes importantes ont déjà modifié leur organisation, des milliers de professionnels de la santé font l'expérience quotidienne de difficultés majeures dans l'exercice de leur activité, d'incompréhensions voire de dysfonctionnements, sans parler du spectre de nouveau d'actualité de la crise du financement de l'assurance maladie. Il n'est pas exagéré de dire que les nuages s'accumulent sur l'avenir du secteur de la santé dans notre pays.

Pourtant, il existe une méthode pour sortir par le haut des difficultés actuelles dont il faut bien comprendre qu'elles sont aussi bien morales qu'économiques.

Cette méthode est celle de la rénovation en profondeur de la formation aux professions de santé.

Sans précipitation mais sans timidité, il convient non seulement de tirer les enseignements des défauts d'organisation que l'on peut constater mais aussi de développer avec audace les points forts des formations françaises, qui sont nombreux comme le prouve l'excellence du système de soins français ressentie à juste titre par nos concitoyens et soulignée par les études internationales.

En réalité, la formation des professionnels de la santé constitue un des enjeux majeurs de la société française parce que seule son amélioration permettra d'assurer à la fois la qualité des soins, une prévision démographique équilibrée et une maîtrise raisonnable des dépenses de santé.

I.- UN PROJET CONFIRMANT LES AMBITIONS DU GOUVERNEMENT POUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

La démocratisation de l'enseignement supérieur depuis le début des années quatre-vingt-dix a permis une augmentation de 15 % du nombre d'étudiants entre 1991-1992 et 2001-2002, avec un pic atteint lors de l'année universitaire 1995-1996.

Les établissements dépendant du budget de l'enseignement supérieur – universités, IUT, IUFM, Ecoles d'ingénieurs, Ecoles normales supérieures – ont assuré à 70 % la prise en charge de l'augmentation d'effectifs, soit plus de 200 000 étudiants supplémentaires entre 1991-1992 et 2001-2002.

Les autres établissements – STS, CPGE, Ecoles d'ingénieurs publiques dépendant des autres ministères ou privées, préparations intégrées, Ecoles de commerce, etc. – ont également fait des efforts importants en augmentant leurs effectifs de plus de 83 000 étudiants entre les mêmes dates.

Le profil des ces évolutions est différent selon la nature des établissements : augmentation très rapide suivie d'une décrue pour les établissements dépendant du budget de l'enseignement supérieur, augmentation régulière pour les autres établissements (voir tableau page suivante¹).

¹ Les statistiques présentées page suivante sont sans double compte (ou double inscription) au sein du monde universitaire (IUT inclus), mais comportent des doubles comptes entre les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur. Ils sont généralement évalués à 5 % des effectifs universitaires

Évolution des effectifs d'étudiants de l'enseignement supérieur (France métropolitaine + DOM)

TYPE D'ETABLISSEMENT		1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
Universités (hors IUT ; ingénieurs universitaires compris)		1 158 807	1 225 554	1 318 129	1 353 445	1 382 491	1 360 836	1 331 181	1 309 808	1 302 228	1 307 693	1 285 954
Variation en nombre		66 767	92 555	35 316	29 046	-21 655	-29 655	-21 373	-7 580	5 465	-21 739	
Variation en %		5,8%	7,6%	2,7%	2,1%	-1,6%	-2,2%	-1,6%	-0,6%	0,4%	-1,7 %	
IUT		78 809	84 918	92 878	98 620	103 092	108 587	112 857	114 587	117 407	119 246	118 060
Variation en nombre		6 109	7 960	5 742	4 472	5 495	4 270	1 730	2 820	1 839	-1 186	
Variation en %		7,8%	9,4%	6,2%	4,5%	5,3%	3,9%	1,5%	2,5%	1,6%	-1,0 %	
IUFM		55 781	59 142	74 616	82 966	86 068	85 885	83 134	81 602	81 981	80 184	84 009
Variation en nombre		3 361	15 474	8 350	3 102	-183	-2 751	-1 532	379	-1 797	3 825	
Variation en %		6,0%	26,2%	11,2%	3,7%	-0,2%	-3,2%	-1,8%	0,5%	-2,2%	4,8 %	
Ecole d'ingénieurs		35 249	38 194	40 889	42 357	43 836	44 646	46 218	48 542	50 340	52 537	54 396
Variation en nombre		2 945	2 695	1 468	1 479	810	1 572	2 324	1 798	2 197	1 859	
Variation en %		8,4%	7,1%	3,6%	3,5%	1,8%	3,5%	5,0%	3,7%	4,4%	3,5 %	
- dont universitaires		18 909	21 167	22 264	23 257	24 186	24 839	25 979	27 520	29 378	30 795	31 699
- dont indép. des universités		16 340	17 027	18 625	19 100	19 650	19 807	20 239	21 022	20 962	21 742	22 697
Ecole normale supérieure		2 727	2 742	2 794	2 970	3 051	3 065	3 215	3 246	3 209	3 159	2 968
Variation en nombre		15	52	176	81	14	150	31	-37	-50	-191	
Variation en %		0,6%	1,9%	6,3%	2,7%	0,5%	4,9%	1,0%	-1,1%	-1,6%	-6,0 %	
Ensemble budget ens. supérieur (1)		1 312 464	1 389 403	1 507 042	1 557 101	1 594 352	1 578 180	1 550 626	1 530 265	1 525 787	1 532 024	1 513 688
Variation en nombre		76 939	117 639	50 059	37 251	-16 172	-27 554	-20 361	-4 478	6 237	-18 336	
Variation en %		5,9%	8,5%	3,3%	2,4%	-1,0%	-1,7%	-1,3%	-0,3%	0,4%	-1,2 %	
STS		222 702	235 829	236 725	232 675	230 239	235 843	238 907	240 067	242 385	242 620	240 650
CPGE (2)		72 095	72 658	72 810	71 553	76 417	78 839	79 439	77 856	77 302	76 492	76 923
Ecole d'ing. publiques autres min.		11 436	12 243	12 724	12 985	13 115	13 202	13 496	13 928	14 219	14 670	15 147
Ecole d'ingénieurs privées		15 113	16 635	17 660	18 461	18 689	18 993	19 384	20 484	21 192	22 106	22 459
Préparations intégrées		3 645	3 128	2 297	2 151	2 209	2 445	2 380	2 639	2 926	3 571	3 459
Ecole de commerce		54 146	59 804	57 445	54 595	50 668	47 293	46 987	51 329	56 303	63 905	70 363
Etablissements universitaires privés (4)		21 355	20 279	20 989	21 867	22 129	22 327	21 893	22 397	22 237	21 739	20 724
Ecole d'architecture		16 714	17 678	18 304	18 620	18 988	18 787	18 564	18 176	17 408	15 997	16 620
Ecole sup. artistiques et culturelles (3)		26 102	28 261	30 325	30 886	31 308	28 344	30 406	30 336	31 715	32 872	32 872
Ecole paramédicales et sociales (3)		73 860	79 013	82 924	84 047	86 429	86 234	84 036	83 614	86 327	92 554	92 554
Autres écoles de spécialités diverses		28 062	30 079	31 026	28 753	24 992	25 265	26 315	28 071	30 462	32 225	36 959
Ensemble autres établissements		545 522	575 607	583 229	576 593	575 183	577 572	581 807	588 897	602 476	618 751	628 730
Variation en nombre		30 231	7 622	-6 636	-1 410	2 389	4 235	7 090	13 579	16 275	9 979	
Variation en %		5,5%	1,3%	-1,1%	-0,2%	0,4%	0,7%	1,2%	2,3%	2,7%	1,6 %	
Ensemble (1)		1 857 694	1 964 990	2 090 271	2 133 694	2 169 535	2 155 752	2 132 433	2 119 162	2 128 263	2 150 775	2 142 418
Variation en nombre		101 150	125 261	43 423	35 841	-13 783	-23 319	-13 271	9 101	22 152	-8 357	
Variation en %		5,8%	6,4%	2,1%	1,7%	-0,6%	-1,1%	-0,6%	0,4%	1,1 %	-0,4%	

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

(1) Sans double compte des écoles d'ingénieurs dépendantes des universités. (2) Y compris les effectifs de DECF (France métro : 6 035, DOM : 185, en 2001-2002).
(3) Les résultats de l'année 2001-2002 n'étant pas disponibles, les données définitives de l'année précédente ont été reportées. (4) Estimation des effectifs en 2001-2002.

Alors que le défi quantitatif a été relevé avec succès par les établissements d'enseignement supérieur, l'urgence est aujourd'hui de s'attaquer au défi qualitatif au premier rang desquels se trouvent une meilleure préparation des lycéens à leur future orientation, la diminution des taux d'échec, l'ouverture des enseignements initiaux et l'adéquation aux besoins du marché du travail.

Les efforts supplémentaires, que rend possible l'augmentation des crédits de l'enseignement supérieur, sont logiquement concentrés sur ces défis qualitatifs. A ce titre, les moyens en personnels et en crédits des établissements d'enseignement supérieur font l'objet d'augmentations significatives, de même que la subvention de la recherche universitaire.

Ainsi les résultats à attendre de la politique de l'enseignement supérieur suivie par le gouvernement seront certainement encore supérieurs à ce que laisse entrevoir l'augmentation nominale des crédits.

A. DES EFFECTIFS ETUDIANTS EN LEGERE DECRUE

Le projet de budget est en harmonie avec le contexte de légère décrue des effectifs étudiants, tels qu'on peut raisonnablement les prévoir (voir tableau suivant).

**Effectifs universitaires par discipline
(France métropolitaine + DOM)**

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
	constaté	constaté	prévision	prévision
Droit	182 542	177 340 (- 5 202)	173 700 (- 3 640)	171 100 (-2 600)
Sciences économiques, AES	165 329	167 276 (+1 947)	168 400 (+ 1 124)	169 000 (+ 600)
Lettres, sciences humaines	489 850	478 574 (-11 276)	470 000 (- 8574)	464 000 (- 5 700)
Sciences	284 156	277 980 (- 6 176)	274 500 (-3 480)	272 000 (- 2 500)
STAPS	45 141	44 759 (- 382)	43 900 (- 859)	43 400 (- 500)
Santé	140 669	140 025 (-644)	140 500 (+ 475)	142 100 (+ 1 600)
Toutes disciplines	1 307 687	1 285 954 (- 21 733)	1 271 000 (- 14 954)	1 261 900 (- 9 100)

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, note d'information n° 02.31, Direction de la programmation et du développement, juillet 2002)

Les effectifs des étudiants de première année des principales filières post-baccalauréat devraient continuer de décroître lentement en 2002-2003, avant de réaugmenter légèrement l'année suivante (voir tableau ci-après).

**Flux d'entrée en 1^{ère} année
dans les principales filières post-baccauréat**

	2000-01 (constaté)	2001-02 (constaté)	2002-03 (prévision)	2003-04 (prévision)
Université (hors IUT)	244 400	230 240	225 200	225 800
IUT	49 673	48 892	49 500	49 900
CPGE	36 018	35 561	35 800	36 100
STS	117 438	115 103	113 900	114 300
Ensemble	447 529	429 796	424 400	426 100

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, note d'information n° 02.31, Direction de la programmation et du développement, juillet 2002)

Du fait de la diminution légère d'effectifs et grâce à une identification précise des priorités, ce projet de budget doit permettre d'atteindre des améliorations significatives de la qualité des formations, tout en étant compatible avec l'objectif d'une croissance modérée de la dépense publique.

B. UNE AUGMENTATION FORTE DES MOYENS AFIN D'OBTENIR UNE AMELIORATION RAPIDE DES RESULTATS PEDAGOGIQUES

La caractéristique première du projet de budget de l'enseignement supérieur est d'accroître significativement les moyens en personnels et en crédits des établissements d'enseignement supérieur, de nature à leur permettre d'accomplir leur tâche de formation dans des conditions rapidement améliorées et de mieux participer à la croissance économique française et au rayonnement scientifique et culturel de la France.

1. La réduction de l'échec en fin de première année : une priorité absolue

De l'avis général – responsables pédagogiques, administratifs, syndicats étudiants –, le problème le plus grave à résoudre dans l'université est celui de l'échec en 1^{er} cycle. Dans la réponse fournie par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, à l'une des questions du rapporteur, le diagnostic est clair : « *pour une large part, l'échec résulte d'une mauvaise orientation* ».

Il s'agit là sans aucun doute d'une cause majeure. Les filières écoles d'ingénieurs, IUT, médecine, pharmacie enregistrent les taux de sortie les plus faibles, au prix certes d'un redoublement plus ou moins systématique (voir tableau ci-après).

Devenir, un an après, des entrants (bacheliers toutes séries et non bacheliers) entrés en première année de 1^{er} cycle en 2000-2001

	Taux de passage			Taux de redoublement			Taux de sortie	Nouveaux inscrits	
	Même filière	Autre filière	Sous-total	Même filière	Autre filière	Sous-total		Ensemble	2000-2001
Droit – Sciences politiques	35,5	1,1	36,6	26,9	8,3	35,2	28,2	100,0	34 060
Sciences économiques - Gestion	41,4	1,3	42,7	18,2	8,7	26,9	30,4	100,0	15 691
AES	28,6	2,1	30,7	19,3	11,0	30,3	39,0	100,0	15 645
Lettres - Sc. du langage - Arts	44,4	2,6	47	12,8	6,1	18,9	34,1	100,0	23 550
Langues	35,7	2,0	37,7	16,7	6,9	23,6	38,7	100,0	32 805
Sciences humaines et sociales	41,7	1,6	43,3	18,2	6,3	24,5	32,2	100,0	42 574
Sciences et structure de la matière	42,2	2,5	44,7	19,8	11,0	30,8	24,5	100,0	29 422
Sciences et technologie / Sciences ingénieur	38,8	5,9	44,7	12,7	11,6	24,3	31,0	100,0	3 912
Sciences de la nature et de la vie	41,2	1,7	42,9	21,2	9,7	30,9	26,2	100,0	15 588
STAPS	49,9	0,5	50,4	27,0	4,2	31,2	18,4	100,0	11 421
Médecine	10,2	1,2	11,4	62,1	11,4	73,5	15,1	100,0	15 550
Pharmacie	14,8	0,5	15,3	59,9	10	69,9	14,8	100,0	4 101
IUT	71,6	0,4	72	8,9	4,4	13,3	14,7	100,0	49 673
Ingénieur	76,2	1,0	77,2	3,0	16,4	19,4	3,4	100,0	1 276
Toutes filières	43,3	1,5	44,8	20,5	7,7	28,2	27,0	100,0	295 268

Les filières qui enregistrent les départs anticipés les moins nombreux sont ainsi la plupart du temps les plus exigeantes, mais aussi celles dont l'identité est la plus claire et où la motivation des entrants est la plus forte.

Au regard de l'orientation, ne faudrait-il pas permettre à chaque lycéen qui le souhaite de faire une sorte de « *bilan de compétences* » avant de s'engager dans un parcours universitaire ?

Par ailleurs, l'identité des filières semble ainsi d'une importance capitale. A cet égard, l'explicitation des débouchés, la mise en valeur des professions auxquelles les formations conduisent devraient sans doute faire l'objet d'efforts particuliers de la part de leurs responsables pédagogiques.

Mais les statistiques montrent aussi que plus de 55 000 étudiants entrant en première année quittent l'université au bout d'un an, ce qui représente 25 % des entrants.

Les deux tiers continuent alors leur parcours dans d'autres filières (STS ou autres formations).

Mais le tiers ne se réinscrit nulle part, soit près de 20 000 étudiants perdus pour l'enseignement supérieur et ayant vécu une expérience traumatisante pour leur avenir professionnel.

En outre, près d'un entrant à l'université en première année sur dix se réoriente en cours ou en fin de première année, ce qui concerne encore plus de 22 000 étudiants.

Tels sont les chiffres qui mettent en cause le manque d'orientation préalable mais aussi les modes d'organisation des enseignements.

A cet égard, comme on peut s'y attendre, le taux d'encadrement dans les universités a enregistré une diminution significative depuis le début des années quatre-vingt-dix (voir tableau ci-après).

Évolution des taux d'encadrement dans l'enseignement supérieur

	989	995	996	997	998	999	000	001	002	003
	990	996	997	998	999	000	001	002	003 (1)	004 (1)
Universités	1 028 501	1 358 323	1 336 447	1 305 203	1 282 288	1 273 206	1 276 892	1 254 255	1 238 600	1 228 900
I.U.T.	69 927	103 092	108 587	112 857	114 587	117 407	119 246	118 060	117 800	118 400
Filières univ. d'ingénieurs	16 358	24 186	24 389	25 979	27 520	29 378	30 795	31 699	32 400	33 000
Autres formations d'ingénieurs	15 040	19 650	19 807	20 239	21 022	20 962	21 742	22 574	23 400	24 200
I.U.F.M.		86 068	85 885	83 134	80 869	82 184	80 373	84 218	84 000	84 000
Total étudiants	1 129 826	1 591 319	1 575 115	1 547 412	1 526 286	1 523 137	1 529 048	1 510 806	1 496 200	1 488 500
accroissement	77 713	37 189	-16 204	-27 703	-21 126	-3 149	5 911	-18 242	-14 606	-7 700
% accroissement	7,4%	2,4%	-1,0%	-1,8%	-1,4%	-0,2%	0,4%	-1,2%	-1,0%	-0,5%
Enseignants chercheurs + PAST+ associés+ ATER + enseignants contractuels	43 340	51 260	52 356	53 311	55 218	55 230	58 656	59 688	60 836	61 313
Ens. du second degré	5 583	12 193	13 529	14 025	15 167	15 135	14 964	14 853	14 901	14 901
Assistants	1 324	1 549	5 578	5 473	5 345	5 326	1 573	1 592	1 350	1 350
Personnels contractuels	3 987	5 207	1 359	1 407	1 407	2 912	4 585	4 118	4 157	4 157
Total enseignants (2)	54 234	70 209	72 822	74 216	77 137	78 603	79 778	80 251	81 244	81 721
Encadrement	20,83	22,67	21,63	20,85	19,79	19,38	19,17	18,83	18,42	18,21
Etudiants/Enseignants										
Nombre d'I.A.T.O.S. (3)	40 515	47 037	48 839	50 043	51 332	52 160	52 830	53 797	54 663	55 029
Encadrement Etudiants/IATOS	27,89	33,83	32,25	30,92	29,73	29,20	28,94	28,08	27,37	27,05

[1] : Prévisions pour 2002-2003 et 2003-2004.

[2] : Chapitres 31-11 et 31-96, non compris élèves E.N.S. et Ecole des Chartes, y compris 575 emplois en surnombre en 1994 et 525 en 1995.

[3] : Chapitres 31-05. Y compris 50 emplois I.T.A. en surnombre en 1994 et 1995 ; y compris 490 ATOS supplémentaires autorisés à compter de la rentrée 1995.

Pour mesurer l'amélioration de la situation, il pourrait être utile de mettre en place des indicateurs d'encadrement permettant de mesurer le rapport entre le nombre d'heures d'enseignement en petits effectifs suivies par chaque élève de première année et le nombre d'heures de cours en amphithéâtre. Des objectifs pourraient alors être fixés aux différentes filières, assortis d'un octroi préférentiel de subventions, par exemple aux UFR ayant les meilleures performances dans ce domaine.

S’agissant de la réussite au DEUG, le taux de réussite s’est élevé en 2000 à 77,6 % en tenant compte d’une durée d’obtention de deux à cinq ans, alors que 82 universités préparaient à ce diplôme la même année.

Les taux de réussite dans le deuxième cycle sont dans l’ensemble largement meilleurs que ceux de première année. Toutefois, le taux de sortie de l’université ne peut être considéré comme satisfaisant. Il semble ainsi exister un problème spécifique de l’année de licence qui pourrait faire l’objet de mesures d’améliorations pour la pédagogie et l’orientation.

Passage et redoublement en licence (année 2001-2002)

	Taux de passage	Taux de redoublement	Taux de réorientation	Taux de non réinscription à l’université	Ensemble	Effectifs
Droit - Sciences politiques	63,2	16,5	2,1	18,2	100,0	25 361
Sciences économiques - Gestion	51,7	20,2	2,5	25,6	100,0	7 672
AES	53,9	14,6	3,7	27,8	100,0	9 601
Lettres – Sc. du langage - Arts	41,2	16,5	5,9	36,4	100,0	20 684
Langues	39,4	22,3	5,2	33,1	100,0	25 681
Sciences humaines et sociales	43,7	18,7	2,8	34,8	100,0	45 035
Sciences et structure de la matière	38,8	24,3	6,3	30,6	100,0	13 302
Sciences et technologie Sciences pour l’ingénieur	45,6	17,2	3,4	33,8	100,0	9 417
Sciences de la nature et de la vie	55,2	18,1	3,6	23,1	100,0	13 404
STAPS	39,9	21,9	1,2	37	100,0	9 738
Toutes disciplines	46,8	18,9	3,7	30,5	100,0	179 895

(source : ministère de la jeunesse, de l’éducation nationale et de la recherche)

S’agissant de l’année de maîtrise, 42,3 % des étudiants inscrits en maîtrise non professionnalisée en 2000-2001 sont sortis du système universitaire, dont 10 % sans ce diplôme, le taux de redoublement s’élargissant à 29,4 %.

Passage et redoublement en maîtrise (année 2001-2002)

	Taux de poursuite	Taux de redoublement	Taux de réorientation	Taux de non réinscription à l’université	Ensemble	Effectifs
Droit - Sciences politiques	34,1	26,3	7,7	31,9	100	24 656
Sciences économiques - Gestion	32,7	18,8	8,1	40,4	100	6 466
AES	1,7	17,1	25,9	55,3	100	7 412
Lettres – Sc. du langage - Arts	12,1	34,9	8,5	44,5	100	16 908
Langues	7,7	35	6,9	50,4	100	21 411
Sciences humaines et sociales	17	37,9	4,9	40,2	100	39 375
Sciences et structure de la matière	27,6	16	16,1	40,3	100	9 037
Sciences et technologie Sciences pour l’ingénieur	38,5	15,3	7,3	38,9	100	5 754
Sciences de la nature et de la vie	28,8	15,9	14,9	40,4	100	10 963
STAPS	6,6	33,8	4,2	55,4	100	7 653
Toutes disciplines	19,7	29,4	8,7	42,3	100	149 635

(source : ministère de la jeunesse, de l’éducation nationale et de la recherche)

2. L'augmentation des moyens de fonctionnement

Les crédits inscrits au projet de budget pour 2003 pour l'enseignement supérieur, donnent au gouvernement les moyens de mettre en œuvre ses priorités en particulier pour améliorer la pédagogie des premiers cycles.

En effet, seront créés, d'une part, 420 emplois d'enseignants-chercheurs, dont 210 emplois de professeurs d'universités et 210 de maîtres de conférences et, d'autre part, 80 emplois de professeurs agrégés.

Afin d'améliorer les conditions d'accueil des étudiants et leurs conditions de travail, dans les bibliothèques, les salles de documentation, les salles informatiques et les laboratoires, 700 emplois IATOS seront créés, dont 104 dans les bibliothèques, ces emplois étant pour de la moitié des emplois de catégorie A, ce qui favorisera l'amélioration de l'encadrement. En outre, 750 emplois sont prévus pour résorber l'emploi précaire.

Ces mesures devraient contribuer à rendre possible une rénovation de la pédagogie, un renforcement de la culture générale et un meilleur accueil des étudiants dans les établissements et les bibliothèques.

En outre, les établissements d'enseignement supérieur devant prendre en charge de nouvelles missions, comme le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et mettre en place de nouveaux services d'activités industrielles et commerciales, le projet de budget fait droit à leur demande constante et ancienne de voir leurs services administratifs renforcés, avec la création de 625 emplois de catégorie A et de 75 emplois de catégorie B.

Les mesures en faveur des personnels vont dans la même direction, en permettant une amélioration de leurs rémunérations, de leurs perspectives de carrière et de leurs régimes indemnитaires.

Quant aux crédits de fonctionnement, ils connaissent une hausse de 4,44 % pour les établissements d'enseignement supérieur. Le réseau des œuvres universitaires enregistre pour sa part une augmentation de 4,72 %.

Au total, les dépenses ordinaires sont en augmentation de 1,81 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

C. LA POURSUITE DE L'ACTION SOCIALE

L'amélioration des moyens de fonctionnement des œuvres sociales universitaires est assurée à hauteur de 4,5 % dans le budget de l'enseignement supérieur pour 2003, conformément aux demandes des personnels et à celle des syndicats étudiants (voir tableau ci-après).

S'agissant des bourses, l'effort consenti se voit légèrement modifié dans ses modalités, puisqu'un crédit de 8 millions d'euros est transféré aux subventions de fonctionnement des établissements, pour mettre en place des bourses de mobilité susceptibles de démocratiser la participation à des programmes européens tels qu'Erasmus.

L'effort global d'aide sociale reste inchangé, ce qui correspond en réalité à une légère augmentation en raison de la légère décrue des effectifs étudiants.

Crédits budgétaires de l'action sociale

Chapitres/articles	Intitulés	2002	PLF 2003	Variation	
36-14/10	I – Personnels Personnels du CNOUS et des CROUS	96 738 188	101 447 847	4 709 659	4,9%
31-05/10	Personnel médico-social	11 040 195	11 267 474	227 279	2,1%
36-11/10	Vacations services de médecine préventive	1 835 630	1 837 908	2 278	0,1%
	Total I – Personnels	109 614 013	114 553 228	4 939 215	4,5%
36-14/10	II - Moyens des œuvres Fonctionnement du CNOUS et des CROUS (y compris le financement d'une partie de la rémunération des personnels ouvriers)	130 231 337	130 231 337		
36-14/40	Subventions pour l'entretien des cités universitaires	38 417 152	46 265 152	7 848 000	20,4%
36-14/10	Cité internationale universitaire de Paris	3 428 006	3 580 006	152 000	4,4%
36-14/10	Observatoire de la vie de l'étudiant	411 648	411 648		
	Total II - Moyens des œuvres	172 488 143	180 488 143	8 000 000	4,6%
43-71/10	III – Bourses Bourses d'études (1)	1 284 255 156	1 275 352 096	-8 903 060 (1)	-0,7%
43-71/10	Autres aides (2)	2 058 062	2 908 062	850 000	41,3%
43-71/20	Fonds de solidarité universitaire	3 475 838	3 475 838		
43-71/40	Prêts d'honneur	3 048 980	3 048 980		
43-71/70	Bourses spéciales pour l'étranger (3)	6 504 756	6 504 756		
	Total III – Bourses	1 299 342 792	1 291 289 732	-8 053 060	-0,6%
	TOTAL GENERAL	1 581 444 948	1 586 331 103	4 886 155	0,3%

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche)

(1) - *Bourses sur critères sociaux, sur critères universitaires et bourses de mérite. L'ajustement opéré en 2003 sur ces crédits résulte du transfert d'un crédit de 8 M€ du chapitre 43-71 (bourses) au chapitre 36-11 (subventions de fonctionnement aux établissements), au titre de la compensation boursière aux établissements*

(2) - *Frais de transport des étudiants handicapés, bourses d'équipement et voyages de port à port*

(3) - *Y compris bourses ERASMUS*

On retiendra que le montant total des bourses prévues dans les crédits de l'enseignement supérieur pour 2003 atteint 1,3 milliard d'euros, avec un montant total de l'aide sociale d'environ 1,6 milliard d'euros.

Un autre élément de l'aide sociale concerne l'augmentation des moyens pédagogiques fournis aux étudiants, comme l'accès aux bibliothèques ou la mise à disposition d'ordinateurs.

A cet égard, des efforts importants ont été prévus dans les contrats quadriennaux signés entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. L'objectif fixé est de parvenir à 13 étudiants par ordinateur en 2004, contre 18 en 2001, tous établissements confondus. Les universités feront l'objet d'un effort particulier, puisqu'en 2001, le ratio était de 24 étudiants par poste, contre 27 en 2000, avec un objectif de 18 en 2004.

D. DES INVESTISSEMENTS LOGIQUEMENT CONCENTRES SUR L'AMELIORATION DU CADRE DES ETUDES ET DES CONDITIONS DE LA RECHERCHE

Les autorisations de programme prévues au titre VI pour les subventions d'investissement accordées par l'Etat atteindront 916 millions d'euros, en progression de 1,3 %, tandis que les crédits de paiement s'élèveront à 670 millions d'euros, en diminution de 7,5 %.

Les résultats que ce projet de budget devrait permettre d'atteindre pourraient être supérieurs à ce que laissent prévoir ces chiffres globaux, grâce à la concentration des efforts sur les chapitres critiques de l'investissement.

Le projet de loi de finances 2003 se traduit en effet, dans le domaine des investissements de l'enseignement supérieur, par un effort particulier pour l'accélération des contrats de plan État-régions et pour les équipements de la recherche universitaire.

En raison de l'obligation réglementaire de disposer, en autorisations de programme, de la totalité d'une tranche fonctionnelle avant de commencer des travaux, le projet de loi de finances comporte une forte augmentation – 15,9 % – des autorisations de programme correspondant aux engagements pris par l'Etat dans le cadre du volet enseignement supérieur des contrats de plan État-région 2000-2006, ce qui permettra la concrétisation d'un nombre important d'études réalisées dans les années antérieures.

Ainsi, cette disposition permettra la mobilisation de l'ensemble des efforts nationaux et locaux pour l'amélioration du cadre des études et des conditions de la recherche dans les établissements du supérieur.

Dans le même esprit, les crédits de paiement nécessaires à l'entrée en vigueur du plan sécurité sont rassemblés, ainsi que les crédits en autorisations de programme pour la maintenance qui permettront de pérenniser les investissements.

Mais un autre effort de grande portée est réalisé pour la subvention d'équipement de la recherche universitaire.

Ainsi cette subvention, essentielle pour le niveau de performances quantitatives et qualitatives de la recherche universitaire, connaîtra une augmentation de 5,4 % en autorisations de programmes, la portant à 348,13 millions d'euros.

E. UN EFFORT SUPPLEMENTAIRE DU BUDGET DE L'ETAT A LA MESURE DE L'EFFORT NATIONAL

La France est engagée depuis trois décennies dans un effort considérable en faveur de l'enseignement supérieur.

De 1975 à 2001, en effet, la dépense intérieure d'éducation pour le supérieur a augmenté de 133 %. Une accélération s'est produite depuis le début des années 1980. La croissance de la dépense s'est en effet établie en moyenne à 3,6 % en moyenne annuelle et à prix constants, ce qui a accru l'importance relative du supérieur dans la dépense intérieure totale d'éducation (voir tableau suivant).

Evolution de la dépense intérieure d'éducation pour le supérieur

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépense intérieure d'éducation pour le supérieur :							
- aux prix courants (en milliards d'euros)	14,1	14,6	15,0	15,3	15,8	16,2	16,6
- aux prix 2001 (en milliards d'euros)	15,0	15,3	15,5	15,8	16,1	16,5	16,6
Part dans la DIE (en %)	16,5	16,7	16,7	16,6	16,6	16,5	16,4
Dépense moyenne par étudiant aux prix de 2001 (en euros)	7 400	7 530	7 690	7 910	8 160	8 330	8 390

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche)

La dépense moyenne par étudiant calculée à partir des statistiques de la dépense intérieure d'éducation, a atteint 8390 € en 2001. En réalité elle s'élève à 9560 d'euros, soit 14 % de plus, lorsque l'on prend en compte, comme il est normal, les aides directes ou indirectes financées par l'Etat, qui bénéficient aux étudiants ou à leur famille¹.

Au terme d'une évolution positive, qui a vu les collectivités territoriales participer à l'effort national, le ministère de l'éducation nationale continue d'assumer plus des deux tiers du financement de la dépense intérieure d'éducation pour le supérieur (voir tableau ci-après).

Structure de financement initial de la dépense intérieure d'éducation supérieure de 1995 à 2001

	En %						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ministère de l'éducation nationale	68,6	68,2	67,9	68,1	69,0	69,1	69,4
Autres ministères	9,8	9,6	9,9	9,6	9,3	9,2	9,3
Collectivités territoriales	5,7	6,1	6,3	6,2	6,2	6,3	6,1
Autres administrations	2,0	2,4	2,6	2,6	2,3	2,3	2,2
Entreprises	4,4	4,5	4,4	4,4	4,6	4,8	5,0
Ménages	9,5	9,2	8,9	9,1	8,6	8,3	8,0

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche)

Sans qu'il soit possible de prévoir avec certitude quels seront en 2003, les efforts des partenaires de l'Etat en termes de financement, les crédits de l'enseignement supérieur inscrits au projet de loi de finances pour 2003 devraient à l'évidence permettre au ministère de tenir son rang d'acteur essentiel de ce secteur.

F. DES CHOIX QUI DEFINISSENT DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Cinq orientations stratégiques pour l'enseignement supérieur ont été annoncées par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche dans sa conférence de presse du 4 juillet 2002. Dans quelle mesure le projet de budget pour 2003 permet-il d'atteindre ces objectifs ?

¹ En particulier la majoration du quotient familial et l'allocation de logement sociale (hors versements des régimes sociaux).

1. Une problématique plus qualitative que quantitative

Les prévisions d'évolution à long terme des effectifs de l'enseignement supérieur français, mettent en évidence une confirmation à l'horizon 2011 des tendances actuelles.

Les tableaux suivants présentent les projections à long terme réalisées en juillet 2002 par la direction de la programmation et du développement du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Ces projections sont effectuées par filière et discipline.

Projection d'effectifs dans les principales filières

	1990	1995	2000	2001*	2002	2003	2006	2011
Université (hors IUT)	1 108 456	1 382 492	1 307 687	1 285 954	1 271 000	1 261 900	1 258 200	1 253 100
- dont premier cycle	549 334	686 353	600 223	576 184	559 700	552 700	555 800	544 400
- dont deuxième cycle	376 011	490 090	487 583	483 707	484 200	482 000	467 000	469 000
- dont troisième cycle	183 111	206 049	219 881	226 063	227 100	227 200	235 400	239 700
IUT	74 328	103 092	119 246	118 060	117 800	118 400	121 000	117 900
- dont IUT secondaire	35 504	47 256	51 917	50 588	50 100	49 800	50 500	49 100
- dont IUT tertiaire	38 824	55 836	67 329	67 472	67 700	68 600	70 500	68 800
CPGE	64 514	70 288	70 263	70 703	71 100	71 700	72 700	70 300
STS	204 920	236 426	248 889	246 914	244 000	243 200	246 300	241 000
- dont STS production	63 809	87 049	89 686	88 689	87 400	87 000	88 000	86 100
- dont STS services	141 111	149 377	159 203	158 225	156 600	156 200	158 300	154 900
Ensemble	1 452 218	1 792 298	1 746 085	1 721 631	1 703 900	1 695 200	1 698 200	1 682 300

* constat jusqu'en 2001, prévisions pour les années suivantes.

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche)

Projection d'effectifs universitaires par discipline

	1990	1995	2000	2001*	2002	2003	2006	2011
Droit	161 004	197 664	182 544	177 340	173 700	171 100	165 300	162 500
Sc. Eco., AES	126 907	161 709	165 329	167 276	168 400	169 000	166 900	165 500
Lettres, Sc. humaines	410 739	529 412	489 853	478 574	470 000	464 300	454 400	448 100
Sciences	256 741	340 895	329 297	322 739	318 400	315 400	313 100	312 700
Disciplines générales	955 391	1 229 681	1 167 023	1 145 929	1 130 500	1 119 800	1 099 700	1 088 800
Santé	153 065	152 811	140 669	140 025	140 500	142 100	158 500	164 300
Toutes disciplines	1 108 456	1 382 492	1 307 692	1 285 954	1 271 000	1 261 900	1 258 200	1 253 100

(source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche)

Bien évidemment, de multiples facteurs pourront interférer avec les évolutions démographiques, notamment la croissance économique, la compétitivité de l'économie nationale, les souhaits d'orientation professionnelle des étudiants, l'aide sociale qui pourra leur être fournie ou l'adéquation des formations aux besoins de l'économie.

À l'exception des études de santé, les différentes disciplines devraient connaître une décrue de leurs effectifs. Mais on anticipe également un intérêt croissant pour les filières à fort encadrement, comme les classes préparatoires aux grandes écoles, les IUT ou les classes de STS.

Ces évolutions prioritaires, toutes choses égales par ailleurs, sont prises en compte par le projet de loi de finances pour 2003, qui constitue donc le premier élément d'une politique à long terme.

2. La culture générale comme moyen de lutte contre l'échec universitaire

Le renforcement des enseignements de culture générale est considéré par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche comme une des clés de la diminution de l'échec en début d'études universitaires.

Les premiers cycles universitaires ont été rénovés en 1984, puis en 1992-1993 et enfin en 1997, différentes améliorations ayant été apportées, comme par exemple la conception de cursus fondés sur de larges secteurs disciplinaires afin de favoriser la pluridisciplinarité et une orientation progressive, l'organisation des enseignements en semestres et en modules d'enseignement pour permettre des réorientations et accroître la flexibilité des parcours, la mise en place de directeurs d'études de première année, le développement d'un soutien pédagogique individualisé et enfin le renforcement des technologies de l'information et de l'orientation.

Le gouvernement s'est explicitement fixé comme objectif d'aller plus loin. Son plan d'action comprend non seulement un volet quantitatif commenté plus haut mais aussi un volet qualitatif dont la principale dimension correspond au renforcement de la culture générale, en tant que méthode essentielle pour renforcer les capacités de réflexion et d'organisation de la pensée des jeunes étudiants.

Ainsi que cela a été précisé à votre rapporteur, dès la rentrée 2002 les universités sont invitées à mettre en place, à titre expérimental, un enseignement de culture générale adapté à chaque grand domaine de formation et à en faire connaître le bilan, afin que les expériences les plus innovantes puissent être largement diffusées au niveau national dans un souci de mutualisation et d'échange.

3. L'amélioration de l'orientation

Une orientation efficace et motivante des étudiants est une condition nécessaire de leur succès dans leur parcours universitaire.

La possibilité pour les bacheliers professionnels ou technologiques de poursuivre leurs études dans les classes post-baccalauréat des lycées sera étendue à juste titre. De même, la professionnalisation de l'enseignement supérieur qui présente un bilan largement positif, sera encore améliorée avec les progrès apportés par l'évaluation des IUT (instituts universitaires de technologie), le développement des UEP (unités d'expérience professionnelle), l'expansion des IUP (Instituts universitaires professionnalisés) et la multiplication des licences professionnelles.

Au delà du nécessaire renforcement des formations professionnelles, l'information des lycéens pour leur orientation doit être sensiblement amplifiée, avec différentes actions comme des bilans de compétences, des journées portes ouvertes, des présentations des formations lors de forum ou de journées des formations, des salons d'information grand public.

Comme cela est souhaitable, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, entend aller plus loin et mettre en place des liens plus forts entre le secondaire

et le supérieur, avec des échanges d'étudiants et d'élèves, la présentation des formations dans les lycées par des tuteurs, la désignation d'étudiants correspondants issus du même lycée que les bacheliers et d'un enseignant, ou la création d'une mission de coordination secondaire-supérieur au niveau de l'université ou à celui de l'académie.

4. L'internationalisation des études supérieures

L'internationalisation des cursus de l'enseignement supérieur représente une absolue nécessité pour la qualité des formations, tant au plan académique qu'au plan de leur adéquation avec les besoins du marché du travail. Certains établissements comme l'Institut d'études politiques de Paris l'ont bien compris.

Répondant à une démarche d'harmonisation européenne, qui facilitera les échanges universitaires, quatre mesures d'organisation ont été prises par décret en 2002 : mise en place d'une architecture des études dite 3-5-8 fondée principalement sur les trois grades de licence, master et doctorat ; organisation des formations en semestres et unités d'enseignement ; mise en œuvre du système européen d'unités d'enseignement capitalisables et transférables selon le système européen de crédits ECTS ; délivrance d'une annexe descriptive aux diplômes dite « supplément au diplôme » assurant la lisibilité internationale des connaissances et aptitudes acquises.

L'intérêt de ce dispositif a été à juste titre confirmé par le gouvernement qui entend le faire entrer en vigueur sans perte de temps.

En tout état de cause, le nombre d'étudiants français participant au programme ERASMUS est passé de 13494 en 1995-1996 à 17 135 en 2000-2001.

Si cette augmentation est importante, les effectifs concernés ne représentent qu'une proportion encore insuffisante – 1 % – du nombre total d'étudiants des établissements universitaires.

Les étudiants des universités sont en fait proportionnellement moins nombreux que ceux des grandes écoles à effectuer une partie de leurs études à l'étranger. Par ailleurs, le nombre de participants nationaux au programme ERASMUS ne représente qu'un peu plus de 10 % des quelques 160 000 étudiants de nationalité étrangère présents en France.

En réalité, les freins à la mobilité restent encore trop importants, même si 4 000 bourses de mobilité ont été attribuées en 2001 par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, les recteurs d'académie ayant disposé d'un contingent de 400 bourses supplémentaires pour les étudiants d'établissements n'ayant pas participé à l'appel à projet. Les collectivités locales abondent cet effort d'octroi de bourses.

Mais les résultats nationaux en terme de mobilité restent encore inférieurs à ce que l'on est en droit d'espérer d'un système universitaire en prise sur les réalités de son temps.

5. Le renforcement de l'autonomie des universités

La modernisation des universités ne sera possible que si leur gestion s'améliore en s'allégeant et en s'assouplissant. C'est pourquoi le renforcement de l'autonomie des universités constitue l'une des priorités du gouvernement pour l'enseignement supérieur.

L'autonomie de gestion que les lois de 1968 et de 1984 ont reconnue aux universités, en leur conférant le statut d'établissements publics nationaux, est déjà la forme de décentralisation fonctionnelle la plus poussée qui soit dans l'administration française. La liberté scientifique et pédagogique est d'ores et déjà acquise. De très larges compétences existent en matière de recrutement des personnels. Mais il faut aller plus loin.

Il faut noter que cette orientation rencontre les souhaits des présidents d'université, puisque la conférence des présidents d'université (CPU), dans son colloque de 2001, considérant que la France ne pouvait rester à l'écart d'un mouvement commun à l'ensemble des universités européennes, a conclu à la nécessité d'un approfondissement de l'autonomie de pilotage et de gestion des universités.

Les questions de transfert éventuel de financements seront évoquées dans le cadre plus large de la décentralisation. Mais le ministère envisage à juste titre d'assouplir les règles de fonctionnement et d'organisation interne des universités et de donner à tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche la possibilité de mettre en place des services d'activités industrielles et commerciales.

En conclusion, il apparaît au rapporteur pour avis que les crédits de l'enseignement supérieur pour 2003 sont en cohérence avec la priorité donnée à la qualité des formations et ses différentes composantes : qualité du soutien donné aux étudiants, qualité de l'orientation et qualité de l'ouverture internationale.

Si les efforts consentis en 2003 devront, selon toute vraisemblance, être prolongés sur les années suivantes, le renforcement de l'autonomie des universités et le renouveau des filières scientifiques devront également faire l'objet de toute l'attention du gouvernement dans les prochaines années.

II. L'AMELIORATION DE LA FORMATION DES PROFESSIONS DE SANTE, LA CLE D'UNE SORTIE PAR LE HAUT DES DIFFICULTES DU SYSTEME DE SOINS

Dans l'examen des problèmes qui doivent être résolus pour consolider le système de soins, les questions de formation sont peu souvent évoquées, tant l'urgence est mise sur la maîtrise des dépenses médicales et le renouvellement des méthodes de financement.

Mais la formation des professions de santé revêt une double importance. Pour assurer la pérennité des soins au niveau de qualité que nous connaissons, il convient de faire un effort de formation considérable dans les années à venir, d'où une nouvelle exigence pesant sur les différentes filières de formation qui nécessite des réaménagements de leur organisation.

Mais la rénovation des formations s'impose pour mettre en place de nouvelles pratiques plus efficaces en termes de soins et plus rentables en termes financiers.

En conséquence, après avoir recensé les nombreux défis auxquels le système de soins est confronté, le présent rapport pour avis entend contribuer à la réflexion sur l'avenir de celui-ci, en exposant différentes pistes de réforme pour la formation des professions de santé.

A. UN SYSTEME DE SOINS MENACE AU COEUR PAR LA DEMOGRAPHIE DEFAVORABLE DES PROFESSIONS DE SANTE

Le système de santé français, classé aux tous premiers rangs mondiaux pour l'accès aux soins et la qualité de ceux-ci, n'est pas seulement menacé à court terme par la difficulté de parvenir à l'équilibre de son financement.

Le système de santé français est également menacé dans son existence même à plus long terme, par de nombreux dysfonctionnements qui altèrent la bonne organisation et la bonne administration des soins.

Le constat des évolutions démographiques et sociologiques est sans appel : une menace fondamentale pèse sur le système de soins, celle de l'implosion, du fait de la grave crise subie par les professions de santé elles-mêmes.

1. Un système de santé de haut niveau

Dans une étude comparative des systèmes de soins de 1999, l'Organisation mondiale de la santé a classé la France au premier rang mondial pour l'accès aux soins, l'accueil et la qualité des soins.

Pour autant, pour le coût des soins rapporté au nombre d'habitant la France n'apparaît qu'au septième ou dixième rang selon les études.

La conclusion est donc claire : les performances enviables du système de soins français reposent essentiellement sur le dévouement des personnels de santé, avec des niveaux de rémunérations qui n'ont rien d'excessif, bien au contraire, par rapport à ceux d'autres pays et qui sont loin de constituer la base de leur motivation.

2. L'évolution démographique inquiétante des professions de santé

La pyramide des âges des médecins présente un profil tel qu'une menace très lourde pèse sur la pérennité du système des soins, tant en termes de volume que de qualité et donc d'adéquation aux besoins.

Il s'agit d'un phénomène d'une extrême gravité, qui a été accentué par une politique de numerus clausus où les préoccupations de court terme ont sacrifié le long terme.

On estime que dans les huit prochaines années, 65 000 médecins vont faire valoir leurs droits à la retraite, soit environ 8000 par an.

Or depuis 1988, les effectifs annuels de nouveaux médecins commençant leur activité varient entre trois et quatre mille par an. On estime en conséquence que le déficit de praticiens, par rapport à la situation actuelle, augmentera d'environ quatre mille unités environ tous les ans, le déficit pouvant alors dépasser vingt-cinq mille postes, toutes choses égales par ailleurs, à l'horizon 2015.

Comparé à la situation des autres pays, le nombre de médecins par habitant observé en France se situe dans la moyenne des pays de développement comparable.

Inévitable dans les prochaines années pour les médecins, la crise du recrutement pour les infirmières et infirmiers est déjà bien réelle dans notre pays.

Les effectifs des infirmières et infirmiers diplômés d'État, sont en France d'environ 300 000 personnes. Les infirmières et infirmiers sous statut libéral représentent environ le sixième du total, de même que celles et ceux travaillant dans l'administration, par exemple la médecine scolaire. Les deux tiers des infirmières et des infirmiers travaillent en définitive dans des structures de soins, hôpitaux publics ou privés.

Si on le compare aux données des autres pays, le nombre d'infirmières ou d'infirmiers par lit apparaît largement inférieur à la moyenne européenne et encore davantage par rapport aux chiffres nord-américains.

En réalité, la crise de recrutement, qui est générale dans les pays industrialisés, est particulièrement aiguë en France. A deux reprises, en 1990 et en 1996, les recrutements ont en effet été réduits de deux mille étudiantes et étudiants, pour passer respectivement à 18 000 postes en 1990 et à 16 000 postes en 1996. Une remontée brusque des recrutements à 26 000 par an a été opérée en 2000. Mais, compte tenu d'une durée d'études de trois années, il faudra attendre 2003 pour commencer à combler le retard.

Entre temps, pour la seule région Ile-de-France, on estime généralement que le déficit en infirmières et infirmiers atteint dix mille personnes. Il est à craindre que le rattrapage du retard accumulé dans la décennie 1990 ne se fasse que trop lentement, alors que, dans certaines circonstances, l'insuffisance du nombre d'infirmières et d'infirmiers met d'ores et déjà en jeu la sécurité des hôpitaux.

S'agissant de la médecine, la crise du recrutement est particulièrement profonde dans certaines spécialisations.

En effet, on constate que la médecine dite « *assise* » ne connaît pas de problème de recrutement, alors que la médecine dite « *debout* » enregistre un manque de candidats particulièrement préoccupant, cette situation prévalant pour l'ensemble des professions, médecins et infirmières réunis.

La médecine « *assise* » connaît un renouvellement satisfaisant de ses effectifs, en particulier des disciplines comme la dermatologie, l'ophtalmologie, la cardiologie non interventionnelle, grâce à la possibilité, notamment, de planifier à des heures choisies un travail au surplus moins pénible,

A l'inverse, la crise de recrutement est déjà patente dans la plupart des disciplines de la médecine « *debout* », en chirurgie, en anesthésiologie, en réanimation, en cardiologie d'intervention et plus généralement pour toutes les disciplines interférant avec la médecine d'urgence.

La situation est déjà plus qu'alarmante dans les hôpitaux publics. On estime à l'heure actuelle que sur les 43 000 emplois financés de médecins et chirurgiens, 11 000 ne sont pas occupés par des personnels titulaires. Pour combler ce déficit, près de 8 000 médecins d'origine étrangère, formés en particulier au Moyen-Orient, en Roumanie, au Maghreb ou en Afrique noire, ont été recrutés.

Le dévouement de ces praticiens ne peut être mis en doute, non plus que l'importance du service qu'ils rendent, dans la mesure où ils prennent souvent en charge les fonctions les plus exposées et les plus pénibles comme celle des urgences.

Mais il apparaît toutefois quelque peu paradoxal sinon critiquable que le système français de formation médicale, en dépit de ses performances, se trouve dans l'obligation de faire appel à des praticiens formés selon d'autres méthodes et dont les compétences ne sont d'ailleurs pas, dans certains cas, contrôlées.

3. Une mutation sociologique préoccupante

Le corps des professions de santé connaît depuis quelques années des mutations sociologiques d'une grande importance.

Le premier changement d'une importance majeure est la féminisation croissante du corps médical. Les femmes médecins représentent à l'heure actuelle plus de 35 % du total. Si l'on en croit les statistiques relatives aux étudiants en médecine, la féminisation devrait croître rapidement dans les années à venir, puisque à l'heure actuelle les étudiantes en médecine représentent 64 % du total du nombre des étudiants.

Confrontées à des problèmes d'organisation personnelle et familiale très lourds à gérer et quelquefois sans solution, les praticiennes sont souvent contraintes de calculer leur engagement professionnel dans des limites compatibles avec leurs autres responsabilités. En conséquence, il semble avéré qu'il faille quatre femmes médecins pour remplacer trois praticiens masculins.

Le deuxième facteur, qui découle directement de l'évolution démographique des professions de santé, est leur vieillissement, qui ne peut qu'entraîner une restriction de l'offre de soins. C'est ainsi que l'âge moyen des médecins est de 47 ans et celui des chirurgiens de 54 ans environ.

Troisième facteur constaté unanimement par tous les experts, la modification des styles de vie observée dans toute la société et tout spécialement dans les jeunes générations, les conduit à réduire l'importance relative de leur engagement professionnel par rapport aux autres registres de leur vie personnelle et leurs attentes d'un épanouissement individuel provenant de la seule sphère du travail.

Dans le même sens, agissent le découragement et la démobilisation face à la résistance au changement des structures et à la pérennité des dysfonctionnements.

En outre, le retard des rémunérations dans nombre de professions de santé, le déclin de la reconnaissance sociale, une organisation du temps de travail le plus souvent contraignante, le poids des responsabilités et la difficulté d'assumer les risques inhérents à l'exercice de la médecine et des soins, se conjuguent pour diminuer la disponibilité des professionnels.

Plusieurs enquêtes ont été faites pour tenter de mesurer ce phénomène et pour évaluer son impact sur l'offre de soins.

Il semble qu'il est loin d'être négligeable, pouvant se traduire dans les années à venir par une baisse de près de 10 % d'un temps de travail qui était de l'ordre de 58 heures par semaine au début de la décennie 2000.

Quatrième facteur qui a profondément déstabilisé l'organisation des hôpitaux, la réduction du temps de travail à 35 heures a obligé dans un nombre de cas beaucoup trop élevé à des fermetures de services entiers de plusieurs dizaines de lits, faute de pouvoir mettre en place, notamment pendant les vacances d'été, des remplacements durables.

L'addition de tous ces facteurs conduit à un constat particulièrement inquiétant : non seulement les effectifs des professions de santé vont fortement décroître dans les prochaines années du seul fait des départs en retraite mais la diminution de l'offre de soins risque d'être fortement diminuée par des évolutions sociologiques tout aussi imparables à court terme que les évolutions démographiques.

4. Nouvelle gouvernance et nouvelle formation

Alors qu'une dégradation des comptes de l'assurance maladie est annoncée à hauteur de 3,3 milliards d'euros pour 2002 et de 4,6 milliards d'euros en 2003, il importe de rappeler leur extrême sensibilité au contexte macroéconomique, en

particulier à l'évolution des rentrées de cotisations qui dépendent étroitement de la croissance économique.

Si l'évolution des dépenses de santé, au delà des fluctuations de la croissance, est in fine déterminée par le corps social, la responsabilité du système de soins dans son ensemble ne saurait toutefois être exonérée d'un impératif d'efficacité.

Les pouvoirs publics ont, depuis plusieurs années, mis en place une série d'instruments visant une meilleure programmation, notamment avec la fixation de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie, voté chaque année par le Parlement.

Le ministre de la santé a annoncé un approfondissement de la réflexion sur les méthodes permettant d'améliorer la programmation réelle des dépenses, en ouvrant trois chantiers.

S'il ne saurait être question de relativiser l'importance des deux premiers chantiers, relatifs d'une part à l'amélioration de la crédibilité de l'ONDAM, et d'autre part aux champs de compétence de l'assurance de base et de l'assurance complémentaire, le cœur de la démarche du gouvernement semble bien être la mise en place d'une nouvelle « *gouvernance* » du système de santé et le rôle des différents acteurs : Etat, partenaires sociaux, professionnels de santé, usagers.

Sans anticiper les premières conclusions de l'état des lieux qui sera remis au ministre le 15 novembre prochain, il semble indispensable d'indiquer, d'ores et déjà, que le moteur de la nouvelle gouvernance sera la formation des professions de santé, une formation rénovée dans le sens d'une cohérence accrue de l'ensemble des filières, qui, seule, permettra d'atteindre l'objectif d'une qualité de soins toujours accrue accompagnée d'une programmation raisonnée des dépenses.

B. LA FORMATION DES PROFESSIONS MEDICALES, CLE DE VOUTE D'UN SYSTEME DE SANTE PERENNISE ET RENOVE

L'avenir du secteur de la santé en France repose en partie sur une meilleure cohésion dans l'action entre les praticiens et les gestionnaires. Pour cela, ces derniers doivent apprendre, par leur formation, à mieux appréhender les questions de santé, tandis que les premiers doivent être davantage associés à la direction des structures médicales.

1. Les effets pervers du cloisonnement des formations

Il peut sembler incroyable que la profession médicale ne soit pas partie prenante en France aux formations à la gestion et à la direction de la santé. Pour l'essentiel, c'est pourtant le cas.

Plus étonnant, la formation aux métiers de la gestion et de la direction de la santé – cadres infirmiers, administration et direction hospitalière – n'est pas considérée, en France, comme devant être obligatoirement une double formation, formation médicale et formation à la gestion.

Mieux encore, les formations à la gestion des soins n'intègrent qu'une familiarisation réduite en temps et en profondeur avec le monde des soins. Ainsi, les formations à la direction d'un établissement de soins n'intègrent qu'un stage de trois mois dans des fonctions de service sur le terrain.

Par ailleurs, l'ascension professionnelle dans le monde de la gestion et de l'administration des soins, s'accompagne souvent d'une perte totale de responsabilité opérationnelle dans le monde des soins. En effet, par exemple, le passage du cadre B au cadre A pour les professions d'infirmières et d'infirmiers s'accompagne d'un retrait de toute fonction opérationnelle de soins au profit d'une spécialisation nouvelle dans des fonctions administratives qui excluent toute responsabilité pratique, même à temps partiel, vis-à-vis des malades.

En définitive, tout se passe comme si, prenant modèle sur la nécessaire séparation des fonctions, les formations à la gestion et à la direction de la santé avaient été conçues pour introduire une autre logique que celle des soins, en évitant toute interférence conceptuelle entre les objectifs de santé et les objectifs financiers.

En réalité, en n'obligeant pas à l'acquisition d'une formation médicale de base, le système actuel de formation à la gestion de la santé multiplie, avec un systématisme confondant, les occasions d'incompréhension et les conflits inutiles le plus souvent contre-productifs.

Il n'est donc pas étonnant que l'on constate quotidiennement dans l'hôpital public des divergences entre la réflexion médicale et la réflexion de gestion, entre les souhaits des praticiens et les décisions de gestion.

Il est indispensable de réconcilier les deux univers de la délivrance des soins et de la gestion des soins qui ne communiquent le plus souvent que d'une manière conflictuelle.

Une fois abattue la cloison étanche qui les sépare grâce à la formation, ces deux univers perdront leur tendance à l'uniformité de pensée, dans un dialogue qui permettra une maîtrise concertée et raisonnée des dépenses.

Concernant l'efficacité organisationnelle des établissements de soins, la plus grande transparence mériterait au demeurant d'être faite sur les effectifs administratifs et gestionnaires comparés de l'Assistance publique, des centres hospitaliers universitaires, des hôpitaux publics non universitaires, des cliniques et hôpitaux privés.

2. La formation des praticiens, un moyen d'action essentiel pour encadrer la croissance des dépenses de santé

L'analyse des dépenses de santé et la conception des méthodes envisageables pour en encadrer la progression reposent sur un constat qui a été mis en lumière statistiquement à de multiples reprises mais dont la réalité a une cause et une seule : l'insuffisance de la formation.

Le constat statistique est que l'augmentation de l'offre de soins s'accompagne d'une augmentation de la demande et des dépenses de soins. En conséquence, pour

contrôler l'augmentation des dépenses de santé, il suffirait de restreindre l'offre de soins.

Ces deux propositions couramment admises doivent être, l'une et l'autre, démontées avec précision.

En premier lieu, l'augmentation de l'offre de soins entraîne-t-elle nécessairement une augmentation de la demande de soins ?

Cette proposition repose sur un postulat, à savoir que les soins constituent un bien analogue aux autres, échangé sur un marché standard où il suffit d'influer sur les revenus ou les intentions d'achat des consommateurs pour, mécaniquement, augmenter leur demande du bien considéré.

En réalité, cette analogie n'est justifiable que dans la mesure où la publicité serait autorisée dans tous les domaines et où la consommation de soins augmenterait sans limite le niveau de bien-être, ce qui n'est évidemment pas le cas.

En second lieu, l'augmentation de la demande de soins entraîne-t-elle une augmentation des dépenses et dans quelle proportion ?

La question du volume des prescriptions est évidemment une question essentielle pour le niveau des dépenses de santé. Mais c'est aussi un révélateur de l'approche de leur métier par les professionnels de la santé, ainsi qu'une démonstration de l'importance de la formation et de l'expérience.

Parmi les causes fondamentales de l'augmentation des dépenses de santé, l'on stigmatise souvent une tendance, semble-t-il de fond, à la multiplication des analyses précédant ou accompagnant la prescription et une augmentation de la longueur des prescriptions.

La cause principale de cette évolution se trouve sans aucun doute dans l'application à la sphère privée du principe de précaution dans la relation du prescripteur à son patient. Pour assurer un résultat thérapeutique, il peut être tentant de viser une cible médicale très large, tandis que la longueur de l'ordonnance peut être considérée comme un moyen de réassurer le patient.

A cet égard, on peut remarquer que, si le juridisme, qui oblige les praticiens américains à redoubler de précautions techniques, à se doter de filets d'assurances multiples voire à refuser des interventions, devait s'étendre à notre pays, une telle évolution aurait un impact majeur sur la consommation médicale.

L'on doit aussi noter que les conditions d'exercice de la médecine et donc au final l'organisation du système de santé, ne sont pas sans influence sur cette évolution.

La diminution du temps dévolu par le praticien au colloque singulier qu'il a avec son malade, voire la réduction du temps de la consultation elle-même, incitent en effet à multiplier les assurances quant à la justesse du diagnostic.

Au demeurant, le facteur principal est bien celui de la formation du prescripteur.

Il est évident qu'un praticien chevronné, disposant à la fois d'une formation de pointe dans sa spécialisation et d'une expérience de l'affection concernée, évitera sans difficulté de prescrire un examen dont il sait que les résultats ne donneront le plus souvent aucune information digne d'intérêt, alors qu'un praticien moins aguerri y aura recours par précaution.

De la même façon, le spectre des médicaments peut être sérieusement restreint lorsque le diagnostic est posé sans hésitation.

En définitive, c'est la qualité de la formation qui conduit à la pertinence des choix et à la vérité du diagnostic.

L'affirmation malthusienne, selon laquelle l'encadrement des dépenses de santé ne peut venir que d'une diminution de l'offre, est donc à rejeter totalement, parce que, portant la suspicion sur le comportement des malades, elle fait en outre bon marché de l'intervention du médecin dans la décision de prescription.

Au contraire, c'est l'amélioration de la qualité de la formation des professions de santé et de l'organisation du système de soins qui permettront une progression raisonnée des dépenses de santé.

C. UNE EVOLUTION PROGRESSIVE DES FORMATIONS VERS PLUS DE COHERENCE ET D'EFFICACITE

La préparation de l'avenir du système de soins français passe par une augmentation nette des effectifs visés par les numerus clausus.

Mais cette augmentation indispensable ne saurait suffire : elle doit impérativement s'accompagner d'une réforme progressive mais en profondeur de l'organisation et du contenu des formations des professions de santé.

1. La nécessaire reprise des recrutements et leur modulation selon les besoins des différentes disciplines

Compte tenu des données démographiques des professions médicales, qui ont un degré de fiabilité élevé, le numerus clausus des études médicales devrait être porté à 8 000 par an pour garder constants les effectifs de médecins.

A cet égard, l'arbitrage récemment rendu par le ministre de la santé pour une remontée du numerus clausus des études de santé, selon le tableau ci-après, constitue une évolution encourageante dont on ne peut qu'espérer qu'elle sera amplifiée dans les prochaines années.

Numerus clausus pour les rentrées 2002 et 2003

	rentrée 2002	rentrée 2003
médecine	4700	5100
odontologie	800	850
pharmacie	2250	2400

(source : B.O. du 21 décembre 2001)

Une orientation identique doit, à l'évidence, être adoptée pour les infirmières et les infirmiers.

Pour apporter une solution au déficit croissant de vocations dans certaines disciplines médicales conjuguant charge de travail et lourdeur des responsabilités, on ne pourra éviter de mettre en place ou d'accroître significativement des différentiels d'indemnités et d'honoraires qui soient suffisants pour réorienter les flux en fonction des besoins, tant que les choix de la spécialisation et de la ville d'accueil seront totalement libres pour les premiers au classement de l'internat.

S'agissant des autres professions médicales – sages-femmes à qui il est reconnu le pouvoir de prescription – et des dix-sept professions paramédicales, le principal objectif les concernant semble être d'améliorer encore les filières de formation, ce qui pourra se faire dans le cadre de la nouvelle organisation des études de santé exposée plus loin.

2. Le partage des moyens et la constitution de pôles d'excellence pour une plus grande efficacité pédagogique

Comment améliorer sur le plan quantitatif et qualitatif les filières de formation aux professions de santé dans un contexte économique qui exige une meilleure efficacité des dépenses budgétaires ?

Une solution permettra d'atteindre ces objectifs : le regroupement progressif des unités de formation et de recherche (UFR) médicales pour approfondir la cohérence des formations et tirer parti de leur complémentarité en évitant les doublons.

Remarquons, à cet égard, que la France se caractérise par un éparsillement de ses moyens de formation médicale, avec un nombre de facultés de médecine proportionnellement supérieur à celui qu'on trouve en Allemagne, au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis.

Si cette caractéristique doit être atténuée par la prise en compte des dimensions territoriales et si la proximité peut être considérée comme un atout pour la démocratisation des études supérieures en limitant les dépenses liées à l'éloignement de la famille, il n'en demeure pas moins que l'ampleur de la tâche de formation pour les années à venir invite à regrouper les forces disponibles.

Le regroupement des UFR médicales, au nombre de 40 actuellement en France, permettra d'assurer la formation d'effectifs en croissance, en remédiant à la dispersion actuelle qui se traduit par des effectifs moyens insuffisants de 100 étudiants par année d'étude.

L'augmentation nécessaire des effectifs des promotions de médecins entraînera bien évidemment des charges accrues d'enseignement. Mais les effectifs d'enseignants actuellement en fonction ont été fixés, au début des années soixante-dix, sur la base d'effectifs d'étudiants en médecine très supérieurs aux effectifs actuels.

Un effort supplémentaire devra donc être demandé aux personnels enseignants.

Sur le plan matériel, l'objectif n'est pas de rechercher subrepticement la fermeture de locaux ou la suppression de postes. Au contraire, il s'agit de tirer le meilleur parti des effectifs et des moyens actuels à volumes constants, sachant que le regroupement des moyens des UFR au sein d'une même université dégagera de facto des moyens supplémentaires et permettra d'enclencher une dynamique porteuse de progrès.

Le regroupement correspond-il à une évolution naturelle et réaliste ?

Le regroupement a pour fonction première d'obtenir des économies d'échelle grâce à la mise en commun de moyens matériels aujourd'hui dispersés et nécessairement dupliqués.

Comme il a été dit plus haut, ce regroupement porterait essentiellement sur les infrastructures et les moyens matériels relatifs à la pédagogie. En tout état de cause, l'objectif n'est pas d'évoluer vers un gigantisme dont on sait bien qu'il est contre-productif dans les formations, tout spécialement pour les premières années d'études universitaires.

La mise en commun des moyens permettra de réduire les gaspillages et permettra de multiplier les classes ou conférences de méthodes à petits effectifs et à fort encadrement.

Au demeurant, la mise en commun des moyens de plusieurs UFR au sein d'une même université ne peut que satisfaire à la fois les étudiants et les malades.

Les étudiants disposeront en effet d'une offre de cours supérieure, de moyens pédagogiques accrus et plus généralement de perspectives de formation élargies.

Quant aux malades des centres hospitaliers universitaires, la mise en commun des moyens permettra une amélioration de la qualité des soins.

Au reste, la stratégie du regroupement des UFR médicales, qui a déjà été expérimentée à Marseille où ne subsiste qu'une UFR médicale, a démontré son efficacité.

Quel processus pour le regroupement ?

Le regroupement doit faire l'objet d'une expérimentation. Tirant les leçons de celle-ci, le regroupement devrait concerner progressivement les UFR appartenant à une

même université, puis les UFR incluses dans des universités différentes appartenant à une même agglomération ou une même région.

La région Ile-de-France comprend six universités proposant des formations médicales, le nombre des UFR médicales atteignant le total de onze. Parmi les six universités concernées, trois d'entre elles ne possèdent qu'une seule UFR médicale (Paris VII, Paris XII et Paris XIII). En conséquence, le regroupement ne concernerait que les trois universités Paris V, Paris VI et Paris VII.

Il semble en conséquence possible de lancer ce regroupement dans la région parisienne par décision du gouvernement.

Dans une deuxième étape, le processus serait étendu aux universités situées en région, qui possèdent elles aussi plusieurs UFR médicales en leur sein.

Enfin, les regroupements d'UFR médicales appartenant à des universités distinctes installées dans la même ville, seraient opérés sur la base d'une concertation préalable.

Ainsi, parviendra-t-on progressivement à remédier à la situation d'éparpillement actuelle, marquée notamment par l'existence de 11 UFR de médecine dans la région parisienne, 3 UFR à Bordeaux, 4 à Lyon et 2 à Toulouse, situation qui ne favorise pas le nécessaire rayonnement de la médecine française en Europe.

Comment favoriser la constitution de pôles d'excellence ?

Au delà du regroupement des forces, il convient aussi de préparer la création de pôles d'excellence au sein d'une même région, lorsque chacune des UFR médicales regroupées ou non ne possède pas les moyens de mettre en place une pluridisciplinarité de haut niveau.

En fonction de l'histoire et de l'actualité des anciennes facultés de médecine, il serait en conséquence judicieux d'orienter le développement des nouvelles entités dans le sens de la spécialisation et de la complémentarité, de façon à mettre en place une offre de soins de haut niveau, non pas au niveau d'une capitale régionale mais de l'ensemble d'un territoire régional.

3. La création d'instituts de santé, pilotes de la cohérence

Pour assurer la cohérence des formations médicales et paramédicales, il serait utile de créer des instituts de santé dotés à la fois de compétences élargies et d'une autonomie de fonctionnement tant au niveau de leurs ressources que de leur fonctionnement.

Les instituts de santé continueraient, bien évidemment, à assurer les tâches des actuelles UFR médicales, en premier lieu la formation complète des médecins.

Mais il leur incomberait aussi d'assurer la cohérence indispensable à l'ensemble des formations des professions de santé et de contrôler l'amélioration des enseignements.

A cet égard, les instituts de santé assureraient la tutelle universitaire des formations d'infirmières et de gestionnaires de la santé, ainsi que celle de la formation continue des médecins.

La diversité des écoles privées d'infirmières, de sages-femmes et des écoles de préparation aux professions paramédicales n'a pas à être remise en cause. On peut toutefois engager une réflexion concertée sur l'aménagement éventuel des programmes, les instituts de santé ayant en dernière analyse la responsabilité de la définition de ceux-ci et de la collation des diplômes.

Par ailleurs, on peut attendre de grands progrès du nouveau rôle des instituts de santé dans la formation continue des professions de santé, qui devraient organiser la réflexion sur les programmes et les modalités de formation. Ce secteur essentiel bénéficierait ainsi d'une cohérence considérablement améliorée par rapport au système éclaté qui est la règle actuellement.

Au demeurant, la création des instituts de santé au sein des universités répondrait à la reconnaissance du statut spécifique des études médicales et paramédicales. En effet, ces filières répondent à des critères de formation précis. Elles présentent également la double caractéristique de mettre en œuvre un numerus clausus limitant leurs effectifs et de délivrer une formation professionnalisante conduisant à l'emploi avec une quasi-certitude.

Ces caractéristiques les rapprochent des grandes écoles dont chacun reconnaît la spécificité et le droit à l'autonomie. D'ailleurs, les exemples sont multiples, dans d'autres pays, d'écoles médicales jouissant au sein de leur université d'une grande autonomie, ainsi aux Etats-Unis avec les « *Medical Schools* », les « *Schools of Health* » ou les « *Schools of Healing* ».

C'est pourquoi il semble à la fois logique et indispensable de créer ces instituts de santé au sein des universités selon la voie tracée par l'article 33 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 dite loi Savary, qui ouvre droit à une dotation financière directe du ministère ou des ministères de tutelle et permet une autonomie financière et une autonomie de fonctionnement, par exemple pour les personnels IATOS, dans le cadre de leur université d'appartenance.

4. Le partage de connaissances et de valeurs, fondement de la cohérence et de l'efficacité

La réforme des formations des professions de santé doit se faire dans deux directions, aussi indispensables l'une que l'autre.

En premier lieu, il convient d'améliorer le contenu des formations, notamment dans la perspective d'approfondir les compétences des futurs praticiens pour la prise de décision, c'est-à-dire l'aptitude à poser un diagnostic en faisant un usage optimal de l'observation clinique et des moyens d'analyse modernes.

En second lieu, il convient de créer un corpus de connaissances communes à l'ensemble des professions de santé.

En particulier, les formations à la gestion et à la direction de santé devraient comprendre un volet médical et un volet de gestion, quelle que soit leur nature, initiale

ou continue, et quel que soit le niveau des responsabilités exercées, encadrement ou direction.

Les différents cycles de formation devraient en conséquence être remodelés progressivement, en gardant la spécificité de leur découpage qui n'est pas réductible au schéma 3/5/8 qui sera peut-être généralisé dans l'ensemble des autres filières.

a) Un premier cycle de formation pluridisciplinaire, commun à l'ensemble des professions de santé

Le premier cycle de formation aux professions de santé, par nature pluridisciplinaire, constituerait le socle de connaissances communes à toutes les professions de santé. D'une durée nominale de deux ans, ce qui le rapprocherait de l'organisation des classes préparatoires aux grandes écoles scientifiques ou commerciales, ce premier cycle universitaire pourrait voir ses programmes réaménagés afin de prendre en compte de nouvelles disciplines, compte tenu de son rôle central dans la formation de l'ensemble des professionnels de la santé.

Le premier cycle serait composé de deux parties, la première d'un semestre, la seconde de trois semestres.

Les concours d'accès aux différentes filières – médecine, odontologie, pharmacie, professions paramédicales, administration de la santé – interviendraient à l'issue du premier semestre dont le contenu serait identique pour tous les étudiants. Une deuxième session offrant une deuxième chance interviendrait en septembre.

Le schéma proposé présente un avantage essentiel, celui de mettre en place un creuset de formation commun à l'ensemble des professions médicales, avec une identité parfaite des cursus pendant le premier semestre et des recouplements nombreux pendant les trois autres où serait mis en place un système d'unités de valeur brassant l'ensemble des étudiants mais dont la liste et les coefficients de pondération seraient spécifiques à chaque filière.

Pour la filière médecine, cette nouvelle organisation présenterait de nombreux avantages.

En premier lieu, la sélection intervenant au plus tard en septembre de l'année suivante, une année au moins serait gagnée par plus de 80 % des étudiants en médecine par rapport au schéma actuel, d'où une économie sensible pour le budget de l'Etat.

Deuxième avantage du schéma proposé, pour la grande majorité des étudiants refusés, le temps perdu serait réduit de deux années à une. Enfin, la cohabitation pendant un semestre avec des étudiants poursuivant différents objectifs pourrait susciter d'autres vocations pour des candidats ayant choisi initialement une orientation médicale exclusive.

Troisième avantage du nouveau schéma, sa mise en place la première année s'accompagnerait d'un effet bénéfique transitoire mais particulièrement opportun. En effet, le nouveau schéma devrait débuter en même temps que s'achèverait le précédent. Cela aurait pour conséquence l'admission dans la filière médecine d'un nombre d'étudiants double de celui des années courantes. Cet afflux momentané d'étudiants en médecine serait particulièrement opportun alors que le déficit en praticiens résultant d'un nombre de départs à la retraite évalué à 65 000 dans huit ans ne sera pas comblé par l'augmentation prévue du numerus clausus.

b) Un deuxième cycle permettant à la fois une formation spécialisée et le partage de connaissances fondamentales communes

Le deuxième cycle des professions de santé organisé lui aussi suivant les différentes filières permettrait une formation spécialisée, tout en assurant le brassage des étudiants et l'acquisition par tous d'un socle de connaissances communes.

Chaque filière se caractériserait à la fois par des unités de valeur spécifiques et par un parcours particulier, avec la double obligation de suivre les enseignements spécifiques de la filière et de suivre certains des cours spécifiques d'autres filières.

Ainsi, les étudiants de la filière administration de la santé auraient l'obligation d'acquérir des unités de valeur relevant de la filière médecine, comme des stages hospitaliers, et réciproquement.

Un diplôme de validation de ce deuxième cycle rendrait possible une réorientation vers d'autres filières d'enseignement supérieur.

c) Un troisième cycle d'approfondissement

Le troisième cycle de deux années aurait comme fonction la spécialisation ultime pour chacune des filières.

Concrètement, le troisième cycle de la filière médecine proposerait quatre voies.

La première voie serait celle des médecins soignants, généralistes ou spécialistes, conduisant aux concours d'internat. La deuxième voie serait celle de la recherche médicale. La troisième voie serait celle des autres médecins non soignants, conduisant par exemple à des fonctions de responsabilité dans le cadre de l'assurance maladie ou de la médecine du travail. La quatrième voie serait celle des métiers de l'administration de la santé et de la direction des hôpitaux.

*

* * *

La nouvelle législature offre une possibilité immanquable de donner un nouvel élan à la réflexion sur le système d'enseignement supérieur français et à son perfectionnement. Même si les problèmes du court terme sont nombreux à résoudre, les uns résultant d'erreurs ou d'imprévoyance des années passées, les autres de l'émergence de situations entièrement nouvelles, les possibilités de réformes à moyen ou long terme ne doivent pas être ignorées.

Sur un plan général, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 comporte, dans un contexte macro-économique pourtant délicat, des inflexions significatives qui devraient permettre de mettre en place les nouvelles orientations du gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur.

D'autres efforts seront encore nécessaires pour faire progresser la qualité des formations. A cet égard, les formations conduisant aux professions de santé revêtent une importance particulière. En effet, parmi les améliorations possibles du système d'enseignement supérieur, peu nombreuses sont celles qui auraient un impact macroéconomique aussi puissant que l'amélioration de la formation des professions de santé.

En améliorant la formation, notamment dans le domaine de la prise de décision et du diagnostic, en rendant des valeurs communes et un langage commun à l'ensemble des professions de santé, dont certaines s'ignorent et se combattent au nom d'impératifs de bonne thérapeutique ou de bonne gestion des soins, des progrès considérables pourront être faits à la fois pour l'amélioration de la santé de nos concitoyens et pour une meilleure efficacité des dépenses.

En réalité, pour éviter l'implosion d'un système de santé parmi les meilleurs du monde, auxquels les Français sont profondément attachés et dont ils sont légitimement fiers, il n'y a pas d'autre solution que celle d'adapter nos structures en regroupant les UFR médicales. Il faut également donner plus de souplesse et de réactivité aux entités de formation en leur conférant une autonomie accrue au sein de leurs universités d'appartenance. Il faut enfin donner une cohérence à l'ensemble des formations préparant aux professions de santé en les construisant sur un socle de connaissances médicales communes.

L'ampleur de la tâche ne doit pas nous effrayer.

Les ferment du progrès sont déjà à l'œuvre. Les points de vue ne sont pas très éloignés. Une concertation rapide et fructueuse pourrait être organisée. En tout état de cause, les avancées proposées par le présent rapport devront nécessairement être approfondies et discutées en toute transparence.

Mais la direction proposée s'inscrit naturellement dans la démarche d'ensemble du gouvernement, qui est de mobiliser les différents acteurs, de moderniser et de réformer nos structures, afin de conduire notre pays sur le chemin d'une nouvelle gouvernance.

S'agissant en l'occurrence du domaine de la santé, la formation nouvelle de l'ensemble des futurs responsables des soins et de la gestion des soins est la condition indispensable à la pérennité et au développement de notre système médical longtemps reconnu et apprécié en Europe et dans le monde pour son efficacité et son humanité.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- AUDITION DU MINISTRE

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Luc Ferry**, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, sur les **crédits de l'enseignement supérieur pour 2003** au cours de sa séance du mardi 1^{er} octobre 2002.

M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, a indiqué que le budget de l'enseignement supérieur pour 2003 crée cinq cents postes d'enseignants, dont quatre cent vingt maîtres de conférence et professeurs. Sept cents postes IATOS (personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de santé et de service social) principalement de catégories A et B, sont aussi créés. Par ailleurs, afin de répondre à une demande des enseignants, mille postes de moniteurs sont pourvus. Enfin, 400 allocations post-docs sont financées.

L'allocation de recherche est revalorisée de 5,5 %. L'enveloppe de fonctionnement des CROUS, notamment pour le logement des étudiants, est augmentée. Les crédits de la recherche se voient dotés d'une augmentation de 5,4 % en autorisations de programme. Des mesures sont prévues pour permettre la mobilité dans les promotions à tous les niveaux.

Six orientations principales sont privilégiées :

- Une réflexion sur l'orientation et l'échec scolaire dans le premier cycle : il convient en effet de répondre au problème de la pertinence des choix d'orientation, notamment dans les formations technologiques et professionnelles.

- La culture générale qui doit être renforcée dans le premier cycle universitaire, y compris dans sa dimension scientifique, la crise des vocations dans les filières scientifiques étant un problème préoccupant.

- Le système licence-master-doctorat (LMD) mis en place par M. Claude Allègre et continué par M. Jack Lang constitue un acquis mais la question de l'habilitation des masters par les grandes écoles demeure irrésolue.

- Le soutien à la recherche, l'université étant le seul lieu où est pratiquée la « liberté académique » qui consiste à fabriquer le savoir et à le transmettre.

- Pour ce qui concerne la décentralisation, il s'agit de déterminer les moyens pour renforcer l'autonomie des universités et d'orienter le travail en commun avec les régions.

- La situation des étudiants, qui doit être examinée avec soin, un bilan du Plan social étudiant devant être effectué et une réflexion lancée sur leurs engagements.

Le ministre a tenu à rassurer les parlementaires présents au sujet de la préoccupation que l'ensemble des études médicales constitue pour son ministère, les réflexions étant conduites en liaison avec le ministre chargé de la santé.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé que l'université est le lieu le plus adapté au développement de l'innovation. En effet, c'est à l'université que l'on entre en contact avec la recherche et l'histoire des sciences prouve que c'est entre les âges de vingt et vingt-cinq ans que les personnes développent le plus d'innovations.

Il s'est inquiété du pourcentage important d'échecs constatés dans le premier cycle ainsi que de la forte baisse des vocations scientifiques.

Le défaut de culture générale au sein du premier cycle universitaire est patent, alors que cet enseignement est couramment dispensé dans les classes préparatoires aux grandes écoles. Cette carence se trouve à l'origine d'un manque certain de repères solides chez les étudiants.

Le ministre a répondu sur ce dernier point en indiquant que les classes préparatoires dispensent effectivement une formation de culture générale de très haut niveau. C'est une erreur de ne pas offrir la même chose à la faculté. En effet, c'est après trois ou quatre ans d'études, au moment des concours, que la culture générale fait la différence.

La question se voit compliquée par le fait qu'à l'université, la tentation existe pour les enseignants de vouloir dispenser un enseignement correspondant à leur sujet de thèse. L'université manque de réunions pédagogiques, qui existent pour les classes préparatoires ou les grandes écoles, réunions destinées à déterminer ce qui manque aux étudiants. Cette inégalité est inacceptable ; il convient donc de mobiliser les universitaires sur ce thème.

Il ne suffit pas d'ajouter aux programmes des cours un peu de culture générale : il faut délivrer la culture générale spécifique à chaque discipline et demander aux équipes enseignantes de formuler leurs besoins. Deux cents professeurs agrégés seront mis à disposition pour la mise en place de cet enseignement de culture générale spécifique.

M. Paul-Henri Cugnenc, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, a fait les remarques suivantes :

- Le budget pour 2003 confirme, pour l'enseignement supérieur, les ambitions que le ministre avait exposées devant la commission en juin. Les priorités consistent à diminuer la proportion des étudiants échouant lors de leur première année d'études universitaires, à renforcer la culture générale de l'ensemble des étudiants notamment dans le domaine de la méthodologie, à développer l'enseignement professionnel, à accentuer l'ouverture de l'université vis-à-vis de l'international et, enfin, à rapprocher la responsabilité de l'enseignement supérieur du terrain par la décentralisation.

- On note une légère baisse du nombre des étudiants qui passe de 1 285 954 en 2001-2002 à 1 271 000 en 2002-2003. Les crédits inscrits au budget pour 2003 connaissent, quant à eux, une augmentation de 1% par rapport à 2002 et s'établissent à 8,827 milliards d'euros. Il faut souligner à cet égard l'augmentation des effectifs des enseignants : 500 nouveaux postes d'enseignants sont créés, 210 pour les professeurs d'universités, 210 pour les maîtres de conférences et 80 pour les professeurs agrégés en poste dans les universités. Dans le même temps, le nombre d'emplois précaires tend à diminuer du fait de nombreuses titularisations tandis que les perspectives de carrière

pour les personnels administratifs sont élargies : des crédits sont inscrits pour permettre l'installation de 650 cadres de catégorie A.

On doit se féliciter des actions mises en œuvre par le ministre pour mettre enfin à niveau un encadrement administratif que chacun s'accorde à juger aujourd'hui insuffisant. Mais les efforts de recrutement à l'avenir devront porter en priorité sur les personnels enseignants.

Le rapporteur pour avis a ensuite posé les questions suivantes :

- Comment le ministre est-il parvenu en quelques semaines seulement à obtenir que les crédits prévus pour 2003 soient adaptés à ses priorités ?

- Comment le ministre compte-il améliorer la qualité du dispositif d'orientation mis à la disposition des élèves de terminale afin notamment de diminuer le risque d'échec en première année d'enseignement supérieur ?

- Quelles sont les perspectives en matière d'augmentation des numerus clausus pour les différentes filières médicales comme les médecins, les pharmaciens, ou les chirurgiens dentistes ?

- Quel est l'état de la réflexion s'agissant du nécessaire regroupement des différentes UFR notamment à l'intérieur d'une même université, sachant que cette démarche permettrait de limiter au maximum les nombreux effets de doublons entre les structures ?

- Quelles sont les réformes envisagées, en liaison avec le ministre chargé de la santé, concernant la formation commune à toutes les filières médicales ? Comment peut-on faire en sorte que ceux qui dirigent les hôpitaux soient issus des filières médicales et que les médecins soient également sensibilisés aux questions de gestion ?

Le ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

- Le choix a été fait d'améliorer la qualité du personnel administratif, ce qui explique la diminution du nombre d'IATOS et l'augmentation des cadres A et B. Le budget permet de concrétiser les priorités qui ont été précédemment exposées devant la commission.

- Le problème de l'orientation des bacheliers est plus complexe qu'il n'y paraît. Si 80 % des bacheliers généraux réussissent aujourd'hui à obtenir leur DEUG en trois années, ce chiffre n'est que de 37 % pour les bacheliers des filières techniques. Seulement 50 % des bacheliers de ces filières demandent leur inscription dans une filière technique, que ce soit en BTS ou en IUT. Le fait de s'inscrire dans l'une ou l'autre de ces filières reste encore insuffisamment lié à l'élaboration d'un véritable projet professionnel ou personnel. Il serait opportun que les recteurs, les présidents d'universités et les présidents de conseils régionaux se réunissent, au moins trois ou quatre années en amont, pour définir ensemble les besoins en matière de formations techniques.

- Le difficile problème de la démographie des professionnels de la santé a été relativement négligé au cours des dernières années. Les départs à la retraite devant être importants dans les prochaines années et la durée de vie des patients s'allongeant, il sera

nécessaire de recruter davantage de nouveaux médecins chaque année. Ainsi l'augmentation des numerus clausus se justifie pleinement : le numerus passe pour les médecins de 4 700 à 5 100, pour les pharmaciens, de 2 250 à 2 400 et pour les chirurgiens-dentistes de 800 à 850.

- Il convient de mettre en place, pour la première année des filières médicales, des formations communes afin d'éviter notamment que les étudiants qui échouent à l'issue de leur première année ne soient pas trop pénalisés par rapport aux autres étudiants. Le fait qu'il n'existe aucune voie de passage de ces filières vers d'autres filières paraît actuellement très discriminant.

- S'agissant des regroupements d'unités de formation et de recherche (UFR), cette question difficile fait l'objet d'une concertation avec le ministre chargé de la santé.

Sur l'ensemble de ces problèmes techniques relatifs à la formation des professionnels de santé, une réunion technique avec le ministre de la santé et le rapporteur pour avis sera organisée.

M. Georges Colombier a posé des questions sur les perspectives d'élargissement des critères d'octroi des bourses d'enseignement supérieur et sur l'intégration de cours d'informatique dans tous les cursus universitaires.

M. Dominique Richard s'est félicité de la hausse de 5 % des subventions destinées à l'enseignement supérieur privé et de la volonté du ministre d'accroître la contractualisation. Quels seront les critères utilisés à l'avenir pour l'octroi de ces subventions ?

M. René Couanau a tout d'abord assuré le ministre qu'il partageait sa préoccupation en ce qui concerne l'importance des échecs en premier cycle et l'insuffisance des enseignements de culture générale dans les cursus de DEUG.

Il a ensuite évoqué la question de la décentralisation en matière d'enseignement supérieur en précisant que si le bilan est jusqu'à présent plutôt positif, cela est largement dû à la bonne volonté des collectivités locales qui ont pris en charge non seulement des dépenses d'investissements mais également, sans que cela relève de leur responsabilité, des dépenses de fonctionnement. Avant d'entamer une nouvelle phase de décentralisation, il serait souhaitable de préciser les conditions de prise en charge de ces dépenses de fonctionnement, afin notamment que les collectivités territoriales ne se fassent plus rappeler à l'ordre par les chambres régionales des comptes.

M. Yves Durand a également considéré que la décentralisation avait représenté une forte avancée pour l'enseignement supérieur. Sur le principe, personne ne peut être opposé à une nouvelle phase de décentralisation. Il serait néanmoins utile, avant de se lancer, de réaliser un état des lieux et de préciser les ambitions, les objectifs visés ainsi que les moyens qui leur seront consacrés. En effet, à l'heure actuelle, les collectivités locales ont déjà du mal à appliquer les contrats de plan, et notamment le plan U3M (Université du troisième millénaire). Un peu plus de concertation semble donc souhaitable et, à cet égard, on doit regretter que la réunion de l'ensemble des recteurs et inspecteurs d'académies par le Premier ministre, le 24 septembre dernier, n'ait pas été mieux préparée.

Il a ensuite formulé plusieurs observations :

- Le taux d'accroissement du budget de l'enseignement supérieur étant inférieur à celui de l'inflation prévue pour 2003, les moyens réels du ministère seront en baisse l'année prochaine.

- Les crédits destinés à la réhabilitation des cités universitaires sont très inférieurs aux besoins, alors qu'ils sont essentiels à la préservation de la qualité de vie des étudiants.

- La suppression des postes de maître d'internat - surveillant d'externat (MISE) va créer des problèmes à de nombreux étudiants pour lesquels ces postes sont aujourd'hui le seul moyen de financer leurs études.

M. Bernard Perrut s'est félicité de l'effort réalisé en faveur de l'enseignement supérieur privé, oublié par le précédent gouvernement. Il n'y a certes pas d'obligation légale de subvention mais ces établissements remplissent indiscutablement des missions de service public et la baisse de 13 % de leurs subventions décidée pour l'année 1998 leur a posé de réelles difficultés. Il serait néanmoins souhaitable d'aller plus loin et peut-être de modifier la loi pour leur assurer un financement plus important et plus juste, vraisemblablement par le biais d'une contractualisation. Rappelons qu'aujourd'hui l'effort public s'élève à 1 000 euros par étudiant pour les établissements privés contre 11 000 à 15 000 euros par étudiant pour un établissement public.

En réponse aux différents intervenants, **le ministre** a donné les informations suivantes :

- Si le principe d'un salaire étudiant doit être rejeté, car il serait porteur d'injustice pour les autres membres de la même classe d'âge, l'aide aux étudiants doit par contre être renforcée. Plusieurs mesures nouvelles du budget pour 2003 vont dans ce sens : extension aux DEA des bourses sur critères sociaux, augmentation du nombre des allocations d'études (de 7 000 à 11 000), accroissement de 9 000 mois pour les bourses de mobilité. Le budget prévoit également la mise en place de 150 bourses au mérite qui permettront aux élèves de milieux défavorisés ayant obtenu une mention très bien au baccalauréat d'accéder à l'enseignement supérieur. Ce système, qui récompense l'excellence, pourrait être amplifié dans le cadre de la décentralisation.

- En ce qui concerne l'enseignement supérieur privé, le retard doit effectivement être rattrapé. Les crédits inscrits au budget 2003 connaissent une forte hausse mais celle-ci sera encore insuffisante. L'objectif du ministère est de généraliser la contractualisation au-delà des grandes fédérations, en fixant des critères d'objectifs (participation à la mission de service public) et de résultats.

- En matière de relance de la décentralisation, il est plutôt de bon augure que le premier discours prononcé sur ce sujet par le Premier ministre l'ait été devant les recteurs et les inspecteurs d'académies. Quant au partage des responsabilités, il faut être clair à ce sujet : il n'y aura pas d'expérimentation sur les missions régaliennes de l'éducation nationale, à savoir sur les programmes, le recrutement et la gestion des cadres et l'égalisation des conditions d'enseignement entre les régions.

Par contre, une amélioration de la décentralisation fonctionnelle devrait permettre d'accorder plus d'autonomie et de pouvoirs aux présidents d'universités. Celle-ci devrait également autoriser une meilleure répartition des compétences, par exemple en matière de gestion des bâtiments ou de logements étudiants. Sur ce dernier point cependant, il n'est pas question pour l'Etat d'ignorer ses responsabilités, comme en témoigne l'accroissement du nombre de chambres en résidence universitaire dont la rénovation est prévue par le projet de budget pour 2003 (7 000 contre 2 200 en 2002).

- Il n'est pas envisagé de supprimer les postes de MISE, mais seulement de ne pas renouveler les contrats en cours car ce système, créé dans les années trente, lorsque l'université fonctionnait essentiellement sur la base de cours magistraux, n'est plus adapté ni pour les étudiants ni pour les établissements. En raison de l'alourdissement des emplois du temps universitaires, le taux d'échec chez les étudiants remplissant ce type de fonction est trop élevé et le service qu'ils rendent aux établissements scolaires n'est pas satisfaisant. Il conviendra donc de trouver un mode de recrutement plus souple et plus proche du terrain pour des postes de surveillance qu'il n'est pas question de supprimer.

- Les emplois-jeunes créés dans l'éducation nationale sont une vraie « grenade dégoupillée » laissée par le précédent gouvernement. Ces recrutements ont été faits sans réflexion sur la sortie du dispositif, le financement des allocations chômage et les besoins des établissements. Le système a conduit à créer une sous-catégorie au sein même de l'éducation nationale au mépris des règles de la fonction publique et de l'opposition des syndicats. Leur suppression était donc une nécessité.

M. Pierre Hellier a précisé qu'au-delà de la question du relèvement des numerus clausus des professions de santé, il conviendrait, pour résoudre les problèmes de démographie médicale, de rendre certaines spécialités plus attractives pendant les études.

M. Pierre-André Périssol, après s'être réjoui de la volonté du ministre de mieux orienter les élèves avant leur entrée à l'université pour réduire le nombre des échecs en premier cycle, a insisté sur la nécessité de faciliter aussi leur réorientation en cours d'études. Cela suppose une procédure efficace de validation des acquis pour permettre les changements de cursus au sein de l'université mais aussi une mobilisation de celle-ci pour favoriser la réorientation vers des formations non universitaires.

Les réhabilitations de chambres en cités universitaires qui ont été annoncées sont tout à fait positives. La capacité de logements étudiants reste cependant insuffisante. Il serait donc souhaitable pour y remédier de rétablir la déduction fiscale qui avait été mise en place au bénéfice des descendants louant un logement à leurs descendants.

Il n'y a jamais eu de première étape en matière de décentralisation car il n'y a pas eu partage des responsabilités mais seulement un partage des financements.

M. Pierre-Louis Fagniez a demandé au ministre d'apporter des précisions sur la façon dont il conçoit le développement de l'autonomie des universités.

M. Yvan Lachaud a rappelé le caractère préoccupant de la chute des vocations scientifiques. Il serait utile pour y remédier que des initiatives soient prises d'un point de vue pédagogique et que le corps des MISE soit maintenu.

M. Alfred Marie-Jeanne a attiré l'attention du ministre sur la situation de l'université Antilles-Guyane. Son éclatement entre trois départements entraîne des surcoûts, alors qu'elle connaît des problèmes transversaux récurrents. L'enseignement devrait y être moins cloisonné et la coopération encouragée dans la mesure où la demande est importante dans la zone Caraïbes.

Il a ensuite rappelé que tout transfert de compétences devrait s'accompagner du transfert des moyens équivalents.

Mme Chantal Bourragué a évoqué les problèmes d'équivalence et de reconnaissance des diplômes avec les autres pays européens, en particulier pour les DEUG et les licences.

En réponse, **le ministre** a apporté les précisions suivantes :

- Les propositions en matière de réorientation en cours d'études et de logement formulées par M. Pierre-André Périssol sont tout à fait intéressantes et seront plus précisément étudiées.

- Développer l'autonomie des universités signifie d'abord résoudre un certain nombre de problèmes techniques. Les règles relatives au quorum des conseils d'administration des universités sont une source de blocage des décisions sur laquelle il faudra revenir. De même, les directeurs d'UFR ou de laboratoires devront disposer d'une délégation de signature. Plus généralement, les universités devraient pouvoir passer plus facilement des contrats dans le cadre de la loi relative à la valorisation de la recherche et pouvoir recruter, de façon plus souple, des professeurs associés ayant une expérience intéressante, même si ceux-ci ne possèdent pas les diplômes requis.

- La valorisation des professions scientifiques doit être abordée en amont de l'université par, notamment, une meilleure information apportée aux élèves sur les métiers scientifiques. Mais plus généralement, on peut craindre que la désaffection pour les carrières scientifiques tienne surtout au fait que ces études demandent des efforts et un travail considérables alors que notre société priviliege plutôt l'expression de soi. Des dispositifs du primaire tels que « la main à la pâte », s'ils sont mal appliqués, peuvent laisser croire que l'on peut tout découvrir par soi-même au moyen de l'observation alors que l'enseignement « magistral » reste incontournable.

- En Guadeloupe, un effort important a récemment eu lieu : il faudrait faire un effort équivalent en Guyane. Il faut mutualiser les moyens mais aussi développer les apports des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

- Le système d'équivalence des diplômes en Europe ne remet pas en question l'existence du DEUG. Le problème se pose plutôt pour les masters dans la mesure où il n'existe pas, pour le moment, à l'intérieur du système d'enseignement supérieur français de procédure d'habilitation au niveau national qui permette de prendre en compte le cas des grandes écoles. Ce n'est qu'une fois la situation éclaircie au niveau national que la question des équivalences pourra être abordée efficacement au niveau européen.

II.- EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Paul-Henri Cugnenc, les crédits de l'enseignement supérieur pour 2003.**

Un débat a eu lieu après l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Yves Durand a fait observer que, si l'on tient compte de l'inflation, la masse des crédits est en réduction. On ne peut que soutenir les bonnes intentions du ministre en ce qui concerne la lutte contre l'échec scolaire et l'échec en première année d'études supérieures, l'amélioration de l'orientation, des conditions de vie et de travail des étudiants et l'approfondissement de la décentralisation. Mais ce sont là des pétitions de principe qui ne sont pas adossées à des financements réels. Des craintes sérieuses existent sur l'avenir de l'enseignement supérieur. Par exemple, les propositions de renforcement de la régionalisation des schémas de formation, qui associeraient les présidents de conseils régionaux, les recteurs et les présidents d'université ne prévoient pas la répartition des compétences ni les modalités de transfert de crédit correspondantes. Aucune péréquation entre les régions riches et les régions pauvres n'est prévue et on peut donc craindre un coup d'arrêt à la politique de rattrapage et de discrimination positive entre les régions, amorcée par les gouvernements précédents.

Dans ces conditions, le groupe socialiste émettra un avis défavorable à l'adoption des crédits.

Puis, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de l'enseignement supérieur pour 2003.**

N° 257- IX.- Avis de M. Paul-Henri Cugnenc sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Enseignement supérieur)