

...le rapport d'information sur

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE¹ (LPR)

Un an et demi après la promulgation de la loi de programmation de la recherche (LPR) qu'elle avait examinée au fond à l'automne 2020, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a confié à Laure Darcos (LR, Essonne) et Stéphane Piednoir (LR, Maine-et-Loire) **une mission de contrôle** visant à **dresser un premier état des lieux de son application**.



Pour les rapporteurs, **la LPR constitue un bon début de réinvestissement public dans la recherche, mais sa durée et son rythme sont à reconsidérer** à l'aune du contexte inflationniste auquel la France est confrontée.

Des améliorations doivent aussi être apportées dans la façon d'appliquer certaines des mesures de la loi pour éviter de créer de la complexité supplémentaire. En outre, **certaines lacunes de la LPR nécessitent d'être comblées**, en particulier en matière d'organisation et de programmation stratégique de la recherche.

La clause de revoyure prévue en 2023 doit être l'occasion d'aborder l'ensemble de ces sujets.

1. UNE MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE PLUS LONGUE QU'ANNONCÉE, MAIS DÉSORMAIS PRATIQUEMENT ACHEVÉE

Initialement prévu pour être achevé à l'automne 2021, **le programme de publication des textes réglementaires de la LPR a pris du retard sous l'effet de plusieurs contraintes, sans doute sous-estimées par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri)** : étapes préalables de concertation avec les instances nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), arbitrages interministériels, phénomène d'embouteillage du « guichet unique de Bercy », délais de passage devant le Conseil d'État...

Après un « pic » de publication survenu en fin d'année dernière, **le schéma réglementaire de la loi est aujourd'hui quasi intégralement mis en œuvre**. Il ne manque plus que deux décrets et deux arrêtés sur les quarante textes d'application nécessaires.



¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

2. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE CONFORMÉMENT MISE EN ŒUVRE EN 2021 ET 2022, MAIS QUI DEVRA ÊTRE ACTUALISÉE EN 2023 À L'OCCASION DE LA CLAUSE DE REVOYURE

A. À CE STADE, UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE RESPECTÉE ET CARACTÉRISÉE PAR LA MONTÉE EN CHARGE FINANCIÈRE DE L'AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE

La programmation budgétaire, qui constitue le cœur de la LPR, planifie **une augmentation progressive de 5 milliards d'euros du budget de la recherche publique en dix ans**. Sur ce montant, **1 milliard d'euros est destiné à l'Agence nationale de la recherche (ANR)** afin d'accroître ses capacités d'intervention. Grâce au Sénat, qui jugeait la montée en charge financière trop faible en début de programmation, les 428 millions d'euros supplémentaires prévus pour l'ANR en 2021 et 2022, au titre du plan de relance, ont été intégrés à la trajectoire.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2021 a ouvert **389 millions d'euros de plus qu'en 2020** au titre de la première annuité de la programmation ; la LFI pour 2022, **497,4 millions d'euros de plus qu'en 2021** au titre de la deuxième annuité. **Ces apports budgétaires sont conformes à la trajectoire définie par la loi de programmation.**

En 2021, l'ANR a bénéficié d'une **hausse de 424 millions d'euros de sa dotation par rapport à 2020**, permettant de faire passer son budget d'intervention de 746 millions à 1,19 milliard d'euros, un niveau inédit depuis sa création. En 2022, la **dotation** de l'agence devrait **augmenter de 438 millions, soit un budget d'intervention de 1,2 milliard d'euros**. Ces évolutions correspondent aux prévisions.

Le renforcement des moyens financiers de l'ANR, a rendu possible, dès 2021, l'enclenchement de la dynamique prévue par la LPR en termes d'augmentation du taux de succès aux appels à projets et de relèvement du préciput¹.

Une augmentation très encourageante du taux de succès aux appels à projets (AAP)



¹ Le préciput est un montant financier destiné à couvrir les coûts indirects des projets de recherche.

Un relèvement et une nouvelle répartition du préciput conformes aux engagements pris

Objectif : 40 % de taux global d'ici 2030

Réalisation 2021 : 25 % de taux global

Prévision 2022 : 28,5 % de taux global

	<p>Objectif : 25 % pour les établissements d'ici 2023</p> <p>Réalisation 2021 : 23 %, dont :</p> <ul style="list-style-type: none">• 10 % pour les établissements gestionnaires (au lieu de 8 % en 2020)• 13 % pour les établissements hébergeurs (au lieu de 11 % en 2020) <p>Prévision 2022 : 24 %, dont :</p> <ul style="list-style-type: none">• 10,5 % pour les établissements gestionnaires• 13,5 % pour les établissements hébergeurs
	<p>Objectif : 5 % pour les laboratoires d'ici à 2027</p> <p>Réalisation 2021 : introduction d'une part de 2 %</p> <p>Prévision 2022 : 2,5 %</p>
	<p>Objectif : 10 % pour les sites d'ici à 2027</p> <p>Réalisation 2021 : ⊖</p> <p>Prévision 2022 : introduction d'une part de 2 %</p>
	<p>Montant total préciput 2021 : 163 millions d'euros</p> <p>Montant total préciput 2022 (prévisionnel) : 200 millions d'euros</p>

B. UNE TRAJECTOIRE D'EMPLOIS 2021 NETTEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS ET DONT LE DISPOSITIF DE SUIVI N'A PAS ÉTÉ FORMELLEMENT MIS EN ŒUVRE

En 2021, 376 ETPT ont été créés contre 700 ETPT prévus, soit un taux de réalisation de l'objectif affiché pour la première annuité de la LPR de 53,7 %.

Selon le ministère, ce moindre résultat s'expliquerait par le fait que de nombreux textes réglementaires n'ont été publiés que courant voire fin d'année 2021, n'ayant pas permis le plein déploiement des dispositifs « ressources humaines » concernés (en particulier, l'augmentation du nombre de contrats doctoraux et la création des chaires de professeur junior (CPJ)). **Les rapporteurs s'étonnent de cet argument qui consiste à faire reposer les créations de postes promises principalement sur les contrats doctoraux supplémentaires et le nouveau dispositif des CPJ.**

Ils déplorent par ailleurs que **le dispositif de suivi de la trajectoire d'emplois de la LPR, prévu dans son rapport annexé sous la forme d'un plan pluriannuel de recrutement élaboré par chaque établissement, ne soit pas formellement mis en œuvre.**

C. MALGRÉ DEUX PREMIÈRES ANNUITÉS RESPECTUEUSES DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE, LES POINTS DE VIGILANCE DES RAPORTEURS

 **Un effort budgétaire très largement absorbé par l'inflation, qui n'a pas été prise en compte dans la trajectoire initiale, comme le Sénat l'avait pointé lors de l'examen du projet de loi.**

Recommandation

Réexaminer la trajectoire budgétaire, lors de la clause de revoyure prévue en 2023 :

- la durée de la programmation → face aux aléas macroéconomiques, ramener la trajectoire à sept ans (soit à 2027) ;
- l'intensité de l'effort budgétaire → le « choc » de réinvestissement attendu ne s'étant pas produit, augmenter le rythme des prochaines annuités.

⚠ Un manque de visibilité sur l'effectivité des prochaines « marches » → nécessité que la nouvelle ministre donne des garanties sur la suite de la mise en œuvre de la programmation budgétaire et ses possibilités d'actualisation.

⚠ La question, non abordée par la LPR et pourtant centrale, du « glissement vieillesse technicité » (GVT), qui grève les marges de manœuvre budgétaires des opérateurs de l'ESR.



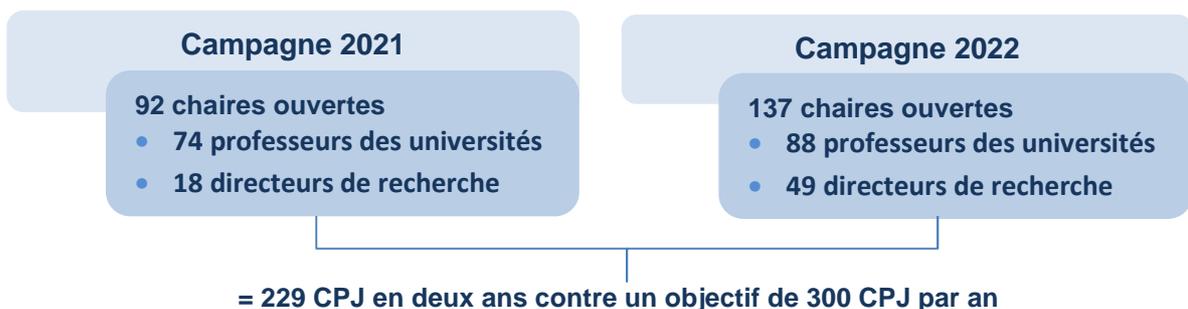
Recommandation

Traiter enfin le dossier du « GVT » à l'occasion de la clause de revoyure 2023.

3. UN VOLET « RESSOURCES HUMAINES » QUI SE DÉPLOIE PROGRESSIVEMENT, SUSCITANT À LA FOIS SATISFACTION ET DÉCEPTION

A. UN PREMIER ÉTAT DES LIEUX DES NOUVELLES MESURES DE RECRUTEMENT CRÉÉES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION

- Les CPJ : une nouvelle voie de recrutement au démarrage relativement lent...



... qui continue de diviser la communauté universitaire :

- persistance d'une adhésion et d'une opposition au principe des CPJ ;
- disparité d'engagement dans le dispositif selon les établissements → une marge d'acculturation existe ;
- trois préoccupations principales : les incidences sur les collectifs de travail, la question de l'égal accès des femmes au dispositif, l'absence de garantie des libertés académiques pour le titulaire d'une CPJ.

Recommandations

Au niveau des établissements : mettre en place des garde-fous pour apaiser et rassurer les esprits (par exemple, en insérant une dimension collective au processus d'entrée dans le dispositif et en assurant la transparence de la procédure à chaque étape).

Au niveau du Mesri : respecter l'engagement qui avait été pris d'assortir toute création de CPJ d'au moins une promotion de maître de conférences ou de chargé de recherches, c'est-à-dire lier l'existence des CPJ à des créations de postes permanents par la voie « classique ».

• **Le CDI de mission : une mesure peu opérationnelle dans ses modalités actuelles :**

- deux conditions contradictoires : un projet de recherche d'une durée supérieure à six ans et un financement reposant majoritairement sur des ressources propres → cas exceptionnels ;
- déception des organismes de recherche qui attendaient impatiemment ce nouvel instrument contractuel dédié à la recherche de long terme.

Recommandation

Retravailler les modalités réglementaires du CDI de mission à l'occasion de la clause de revoyure 2023 pour le rendre réellement opérationnel.

• **Le contrat doctoral de droit privé et le séjour de recherche : des dispositifs jugés satisfaisants mais qui doivent encore « entrer dans les mœurs ».**

• **Les possibilités de recrutement hors Conseil national des universités (CNU) : une mise en œuvre réglementaire à achever dans la concertation :**

- suppression de la qualification par le CNU pour les maîtres de conférences titulaires qui postulent pour devenir professeurs → entrée en application ;
- expérimentation permettant de déroger à la qualification pour le recrutement des maîtres de conférences → décret pas encore publié, à l'arbitrage du nouveau Gouvernement.

Recommandation

Mener une concertation approfondie sur les modalités de l'expérimentation du recrutement des maîtres de conférences hors qualification par le CNU, afin que celle-ci puisse être mise en œuvre dans un climat serein.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE REVALORISATION DES RÉMUNÉRATIONS ET DES CARRIÈRES RELEVANT DU PROTOCOLE D'ACCORD MAJORITAIRE DU 12 OCTOBRE 2020

- **Le volet indemnitaire : les deux premières tranches 2021 et 2022 du processus de revalorisation indemnitaire, de 92 millions d'euros chacune, ont été intégralement mises en œuvre** → mesures globalement bien accueillies par les principaux intéressés, même si certains les jugent insuffisantes au regard de l'ampleur du décrochage des rémunérations dans l'ESR et regrettent qu'elles ne portent que sur la partie indemnitaire et non sur la rémunération de base.

 **Les rapporteurs ont été alertés sur la complexité du nouveau régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (Ripec), en particulier sur la composante individuelle « C3 »** → « *une usine à gaz* » selon plusieurs acteurs du secteur.

Recommandation

À l'occasion de la clause de revoyure 2023, aborder la question du calendrier de mise en œuvre de la seconde étape de la convergence indemnitaire, initialement prévue entre 2027 et 2030 : en cas de raccourcissement de la durée de la programmation à sept ans, mener à bien cette convergence interministérielle d'ici 2027.

- **Le volet « repyramidage » et requalification : opérations en cours** au bénéfice des enseignants-chercheurs, des chercheurs, des ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation (ITRF)

C. LES PREMIERS RÉSULTATS DES MESURES RELATIVES AU DOCTORAT

- La LPR a permis d'enclencher **une dynamique positive** en faveur du doctorat :
 - nombre de contrats doctoraux financés par le Mesri : + 170 en 2021, même évolution attendue en 2022, 2023 et 2024, pour atteindre l'objectif de + 680 en quatre ans ;
 - revalorisation des nouveaux contrats doctoraux : objectif de + 30 % sur 3 ans, finalement porté à 5 ans → + 6 % en 2021 (1 866 euros mensuels bruts) ; + 6 % en prévisionnel 2022 (1 975 euros mensuels bruts) ; + 16,4 % en prévisionnel 2023 (2 300 euros mensuels bruts).
- **Mais plusieurs motifs d'insatisfaction ou d'inquiétude :**
 - une revalorisation qui ne concerne que les nouveaux contrats doctoraux, ce qui crée une iniquité entre doctorants ;
 - des **hausses** 2021 et 2022 déjà **grevées par l'inflation** ;
 - une **absence de garantie** sur l'augmentation promise de + 30 % d'ici 2025.
- **Globalement, des mesures qui ne vont pas assez loin pour revaloriser structurellement le doctorat.**

Recommandation

Mener une politique ambitieuse de revalorisation du doctorat, en travaillant notamment sur les axes suivants :

- **l'information et la communication sur les modalités du doctorat et le devenir professionnel des docteurs *via*, par exemple, la création d'un portail national de l'emploi des docteurs ;**
- **la médiation scientifique auprès des étudiants pour les inciter à s'engager dans la voie doctorale ;**
- **la reconnaissance du doctorat dans le monde de l'entreprise et sa publicité auprès du grand public.**

4. L'ÉVALUATION ET L'ORGANISATION DE LA RECHERCHE : DEUX PROBLÉMATIQUES QUE LA LOI DE PROGRAMMATION A, POUR L'UNE, TRAITÉ DE MANIÈRE INSATISFAISANTE, POUR L'AUTRE, PAS DU TOUT ABORDÉ

A. UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE POUR L'ÉVALUATION DONT LA MISE EN ŒUVRE SE HEURTE À UNE VIVE OPPOSITION SUR LE TERRAIN

Devenu autorité publique indépendante et ayant vu ses missions élargies par la LPR, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) a entrepris **une réforme de sa méthodologie d'évaluation**, dite « intégrée ». Les nouveaux référentiels, parus à l'automne 2021, privilégient désormais **une approche ex post**, mettant l'accent sur l'évaluation des résultats obtenus, au moyen de nombreux indicateurs. Cette nouvelle donne a suscité **une forte contestation** au sein de la communauté de recherche, un collectif de plusieurs centaines de directeurs de laboratoires dénonçant « **un système quantitatif et bureaucratique** ».

Recommandation

Pour la suite de la mise en œuvre de la réforme de l'évaluation, privilégier une démarche plus à l'écoute des préoccupations du terrain et trouver un équilibre entre un « tout quantitatif » et un « tout qualitatif ».

B. LES ENJEUX LIÉS À L'ORGANISATION DU SYSTÈME DE RECHERCHE ET À SA VISION STRATÉGIQUE : DES IMPENSÉS DE LA LOI DE PROGRAMMATION

La LPR n'a pas abordé la question, pourtant fondamentale, de la clarification du paysage français de la recherche, celui-ci étant caractérisé par une pluralité d'acteurs (organismes nationaux de recherche, établissements d'enseignement supérieur, agences de financement, unités mixtes de recherche...), aux missions pas forcément bien réparties et aux relations pas toujours fluides.

Recommandation

Mettre en place, en vue de la revoyure 2023, un nouveau modèle d'organisation du système de recherche, en clarifiant le rôle de chacun des acteurs, en redéfinissant leurs relations réciproques et en favorisant les complémentarités d'action.

La LPR n'a pas non plus donné de cap à la recherche française, la programmation budgétaire ne s'étant pas accompagnée d'une programmation stratégique, **cette faille structurelle de la loi** ayant participé à son acceptabilité très relative.

Recommandation

Réfléchir, en vue de la revoyure 2023, aux modalités d'une programmation stratégique de la politique publique de recherche et proposer une vision du secteur à moyen et long terme.

5. LE RENFORCEMENT DES LIENS SCIENCE-SOCIÉTÉ : UN CHANTIER BIEN ENGAGÉ

Dans une période marquée par une défiance croissante à l'égard de la rationalité scientifique, la loi de programmation comporte, principalement dans son rapport annexé, de nombreuses mesures pour renforcer les relations entre les scientifiques et les citoyens.

Un an et demi après sa promulgation de la loi, **les rapporteurs constatent que ce chantier sociétal a été bien amorcé et appellent à poursuivre la dynamique à l'œuvre.**



Laurent Lafon
Président
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Laure Darcos
Rapporteur
Sénatrice de l'Essonne
(Les Républicains)



Stéphane Piednoir
Rapporteur
Sénateur du Maine-et-Loire
(Les Républicains)

Consulter le dossier de la mission :

http://www.senat.fr/commission/cult/missions_d_information/mi_mise_en_oeuvre_de_la_lpr.html