



...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'examen des crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante s'inscrit cette année dans **un contexte inédit**, marqué par la gestion d'une crise sanitaire sans précédent, aux répercussions économiques et sociales majeures. Du fait de cette situation, l'année 2020 a vu se succéder plusieurs lois de finances rectificatives, dont la quatrième est examinée concomitamment au projet de loi de finances pour 2021, lui aussi inédit, puisque le Gouvernement a fait le choix d'y intégrer une nouvelle mission budgétaire, « *Plan de relance* », à vocation temporaire.

---

### Un « effort » budgétaire malheureusement invisible

Le rapporteur pour avis regrette que cette multiplication de supports budgétaires rende **difficilement lisible l'effort global de l'État envers l'enseignement supérieur et la vie étudiante**. Cette complexité des canaux de financement est renforcée par l'adoption récente du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, dont la première annuité trouve sa traduction budgétaire dans plusieurs programmes de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » du projet de loi de finances pour 2021.

---

### Continuer à investir pour accélérer les transformations

Compte tenu de cette architecture budgétaire inhabituelle, le rapporteur pour avis a tenu à **compléter l'analyse des programmes 150 et 231 par celle des crédits de la nouvelle mission « *Plan de relance* » dédiés à l'enseignement supérieur et la vie étudiante**. L'ensemble de ces sources de financement portent **une augmentation notable du budget** consacré à ces deux politiques publiques, effort qu'il convient de saluer. **Le rapporteur pour avis insiste sur la nécessité, en période de crise, de continuer à investir dans l'enseignement supérieur**, secteur clef pour le développement du pays, mais aussi de tirer profit de ce contexte pour impulser certaines transformations.

Il a également souhaité que cet exercice budgétaire soit l'occasion de **faire le point sur les différents constats formulés par le groupe de travail « enseignement supérieur »**, créé par la commission au printemps dernier pour suivre la gestion de la crise dans ce secteur. Plusieurs de ses recommandations ont été suivies d'effet, tandis que d'autres restent d'actualité.

## 1. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU BUDGET ALLOUÉ AUX FORMATIONS SUPÉRIEURES ET À LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

### A. LE PROGRAMME 150 : DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES CIBLÉS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE ET LA POURSUITE DES ACTIONS LANCÉES LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le **programme 150**, « *Formations supérieures et recherche universitaire* », sera doté, l'année prochaine, de **13,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **14,01 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit **une hausse respectivement de 1,28 % et de 1,76 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Les **moyens nouveaux** représentent, hors prise en compte des dépenses relatives à des projets immobiliers et des transferts, **265,3 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ce montant supplémentaire est principalement destiné au **financement de mesures nouvelles inscrites au projet de loi de programmation de la recherche** et à la **poursuite de la mise en œuvre de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants du 8 mars 2018** (« loi ORE »).

#### 1. Le financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels, telles que prévues par la loi de programmation de la recherche

Sur les 265,3 millions d'euros supplémentaires figurant au programme 150, **164,2 millions d'euros correspondent à la première marche budgétaire de la trajectoire inscrite à l'article 2 du projet de loi de programmation de la recherche**.

Cette enveloppe, répartie entre huit des neuf actions du programme, est majoritairement consacrée au **financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels** des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Parmi ces mesures de revalorisation, les plus significatives sont la réforme des régimes indemnitaires telle que prévue par le protocole d'accord majoritaire signé le 12 octobre dernier, la revalorisation de 30 % de la rémunération des doctorants et l'augmentation de 20 % du nombre de contrats doctoraux, la diversification des voies de recrutement avec notamment la création de chaires de professeur junior et de contrats de mission scientifique.

**Le rapporteur pour avis, ainsi qu'il l'a indiqué lors des débats sur le projet de loi de programmation de la recherche, salue ces mesures qui devraient permettre d'enrayer le décrochage des rémunérations des personnels de la recherche et apporter davantage de souplesse dans des procédures de recrutement aujourd'hui trop rigides.**

#### 2. Le déploiement du « plan étudiants » et des mesures de la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants

Sur les **73 millions d'euros supplémentaires consacrés à la poursuite de la mise en œuvre du « plan étudiants »**, lancé en 2017, **et des mesures de la loi ORE**, près de **54 millions d'euros** sont destinés à :

- l'augmentation des capacités d'accueil dans les filières en tension, dans un contexte marqué par un afflux d'étudiants dû aux résultats exceptionnels du baccalauréat 2020 et aux difficultés d'insertion sur le marché du travail en période de crise. Un complément de création de places supplémentaires est également prévu dans le cadre de la mission « *Plan de relance* » (cf. *infra*) ;

- le développement des dispositifs d'accompagnement pédagogique et de parcours personnalisés pour les étudiants les plus exposés au risque d'échec (« oui si ») ;
- le financement de projets d'investissements pour l'accueil des étudiants ;
- la valorisation de l'investissement pédagogique des personnels.

**19 millions d'euros** sont également consacrés à la poursuite de **la réforme des études de santé**, s'inscrivant dans le cadre de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé. Ces moyens nouveaux doivent permettre **le financement de l'achèvement de la transformation de la première année** commune aux études de santé (PACES) en parcours spécifique « accès santé » (PASS) et en licences avec « accès santé » (LAS), ainsi que **le lancement de la réforme du deuxième cycle des études de santé** à travers notamment l'instauration des examens cliniques à objectif structuré (ECOS). **En raison de la crise sanitaire**, les ministres de la santé et de l'enseignement supérieur avaient annoncé, au printemps dernier, le report **d'un an de l'entrée en vigueur de cette réforme du deuxième cycle, décision que le rapporteur pour avis avait estimée raisonnable.**

### 3. La poursuite de la revalorisation des carrières dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »

Parmi les moyens nouveaux budgétés en 2021, **15,2 millions d'euros** sont octroyés à la poursuite des **revalorisations salariales** prévues dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), conclu en 2016 pour l'ensemble de la fonction publique, et dont la mise en œuvre est échelonnée sur plusieurs années.

### 4. Le développement du dialogue stratégique et de gestion avec les établissements, désormais unique cadre de discussion pour la question du glissement vieillesse technicité

**4 millions d'euros** supplémentaires sont fléchés sur **l'extension du dialogue stratégique et de gestion (DSG)** aux 103 établissements de plus de 500 étudiants passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE), conformément aux dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 (« loi LRU »).

**Le rapporteur pour avis note que c'est désormais dans le seul cadre du DSG**, et au niveau de chaque établissement, **que la question du glissement vieillesse technicité (GVT)** est abordée. Celle-ci ne fait plus l'objet d'une approche globale et n'est plus mentionnée dans les documents budgétaires, **évolution qu'il juge regrettable compte tenu de l'importance de ce problème structurel pour les établissements.** Le rapporteur pour avis rappelle que **le coût du GVT**, à peu près stable d'une année sur l'autre, **représente 50 millions d'euros par an pour les établissements d'enseignement supérieur.**

#### Le dialogue stratégique et de gestion

Mis en œuvre à titre expérimental en 2018-2019 pour dix établissements d'enseignement supérieur volontaires, le dialogue stratégique et de gestion (DSG) est **une procédure d'échanges entre les établissements et leur tutelle concernant leur budget et leurs projets stratégiques**, en lien avec les priorités nationales fixées par le Gouvernement. Ce dialogue renouvelé vise à inciter les établissements à se doter d'une approche pluriannuelle de leur stratégie et de leur financement, à favoriser l'émergence de projets d'établissement et à encourager l'élaboration de stratégies partagées avec l'ensemble des financeurs présents sur le territoire d'implantation des établissements, notamment les collectivités territoriales et les entreprises. Le dialogue stratégique et de gestion constitue un outil complémentaire des contrats quinquennaux, conclus entre l'État et les établissements, définissant les orientations stratégiques et les projets de ces derniers.

Étendu, pour l'année 2019-2020, à 70 universités et 10 écoles comptant plus de 2 500 étudiants, **le DSG comprend deux phases :**

- **la première phase**, qui s'est déroulée au cours du dernier semestre 2019 sous la conduite des rectorats de région, a porté sur **la trajectoire salariale et financière des établissements, ainsi que sur leurs perspectives en matière de capacité d'accueil** ;
- **la deuxième phase**, qui a été menée au premier semestre 2020 par les rectorats de région en concertation avec les partenaires locaux (organismes de recherche, collectivités), a été ciblée sur **les projets stratégiques des établissements**, lesquels ont vocation à associer différents acteurs et à correspondre aux priorités du ministère.

## 5. Une revalorisation attendue de la subvention versée aux établissements d'enseignement supérieur privés, mais dont le manque de lisibilité et l'incertitude sur son effectivité invitent à la vigilance

Une **hausse de 9 millions d'euros** de la dotation versée aux établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) est prévue en 2021, portant son montant à 93,8 millions d'euros.

**Le rapporteur pour avis salue cette revalorisation qu'il avait appelée de ses vœux dans ses précédents rapports.** En effet, les EESPIG enregistrent depuis plusieurs années une augmentation importante de leurs effectifs : + 88 % depuis 2010. Cette évolution, couplée à l'augmentation régulière du nombre d'établissements obtenant la qualification EESPIG (63 établissements au 1<sup>er</sup> septembre 2020), se traduit par **une baisse continue de la dotation de l'État par étudiant de l'enseignement supérieur privé** : de 1 240 euros en 2010, celle-ci n'est plus que de 596 euros en 2020.

**Si l'attribution de 9 millions supplémentaires en 2021 est, sur le papier, une bonne nouvelle, le rapporteur pour avis émet deux réserves.**

La première tient au **manque de lisibilité de cette augmentation**. La subvention au secteur privé finance à la fois les établissements qualifiés EESPIG et les associations assurant la formation initiale des enseignants. Jusqu'à présent, l'action 04 du programme 150 comprenait deux lignes budgétaires, correspondant à ces deux postes de dépenses. Or, cette année, l'action 04 n'est plus composée que d'une seule ligne budgétaire et ne précise plus la part attribuée respectivement aux organismes de formation et aux établissements. **Il n'est donc pas possible, à ce stade, de savoir précisément le montant de l'enveloppe dont bénéficieront les EESPIG.**

La seconde réserve porte sur **l'effectivité de la hausse prévue**. Les 3 millions d'euros supplémentaires, programmés et votés dans le projet de loi de finances initiale pour 2020, ne se sont en effet pas retrouvés en exécution. **Le rapporteur pour avis déplore cette absence de concrétisation de l'augmentation de crédits votée par la représentation nationale.** Alors que le ministère a demandé aux EESPIG de renforcer leur engagement durant la période de crise sanitaire et d'ouvrir de nouvelles places à la rentrée 2020, **il insiste sur la nécessité que les 9 millions d'euros supplémentaires prévus en 2021 se traduisent, dans les faits, par une hausse de la subvention versée aux établissements privés.**

Il rappelle également que **ces derniers continuent de se voir appliquer un taux de mise en réserve dérogatoire de 7 %**, largement supérieur au taux de droit commun (3 %), **qui grève leurs marges de manœuvre budgétaires.** Il souhaite que le dialogue triennal entre l'État et les établissements privés, inséré à son initiative à l'article 12 *bis* du projet de loi de programmation de la recherche, soit l'occasion de mettre ce sujet sur la table.

## B. UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE EN PROVENANCE DU PLAN DE RELANCE

Afin de répondre à la situation d'urgence économique et sociale provoquée par la crise sanitaire, le Gouvernement a créé au sein du projet de loi de finances pour 2021 **une nouvelle mission « Plan de relance », à vocation temporaire.**

Dotée de **36,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **22 milliards d'euros en crédits de paiement**, la mission « Plan de relance » est composée de trois programmes - le programme 362 « *Écologie* », le programme 363 « *Compétitivité* », le programme 364 « *Cohésion* » -, portant chacun des crédits destinés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante.

### 1. Le financement de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur qu'il aurait été préférable d'intégrer au programme 150

En complément des ouvertures de places prévues par le programme 150 de la Mires, l'action 02 « *Jeunes* » du programme 363 « *Cohésion* » comprend **une enveloppe de 180 millions d'euros ayant vocation à financer 30 000 places supplémentaires dans l'enseignement supérieur :**

- **60 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement seront ouverts, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021, **pour financer 10 000 places sur l'année universitaire 2020-2021 ;**

- **120 millions d'euros**, budgétés en loi de finances pour 2022, **financeront 20 000 places sur l'année universitaire 2021-2022.**

Ces créations de places visent d'une part, à **répondre aux besoins en matière de santé publique et d'insertion professionnelle** (*via* des créations de places ciblées dans les instituts de soins infirmiers et dans les formations courtes), d'autre part, à **augmenter les capacités d'accueil compte tenu de l'augmentation des effectifs en première année du supérieur liée au taux de réussite exceptionnel du baccalauréat 2020.**

Au cours de l'année universitaire 2020-2021, il est ainsi prévu la création de : 2 000 places dans les instituts de soins infirmiers, 2 000 places dans les formations courtes et professionnalisantes, 4 000 places en licence et dans les études paramédicales et de santé.

**Si le rapporteur pour avis salue cet effort particulier en direction des formations de l'enseignement supérieur, il regrette que les crédits dédiés n'aient pas été intégrés au programme 150. En effet, le manque de places dans certaines filières du supérieur est un problème structurel, que la crise n'a fait qu'aggraver.**

### 2. Une impulsion bienvenue, à la rénovation énergétique du bâti universitaire, dossier trop longtemps resté en suspens

L'action 01 « *Rénovation énergétique* » du programme 362 « *Écologie* » est consacrée aux dépenses du plan de relance en faveur de la rénovation énergétique de plusieurs types de bâtis.

Elle comprend **une enveloppe de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement dès 2021 pour la rénovation thermique des bâtiments publics.** S'il n'est pas prévu de sous-enveloppe spécifiquement dédiée aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ceux-ci bénéficieront de moyens sur la base d'un appel à projets, d'ores et déjà en cours.

**Le rapporteur pour avis salue cette initiative en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments universitaires, qui faisait partie des recommandations du groupe de travail de la commission sur la gestion de la crise sanitaire.**

D'après les informations qu'il a pu obtenir de la direction de l'immobilier de l'État, sur les 3,7 milliards d'euros prévus en autorisations d'engagement, **2,7 milliards d'euros seront attribués dans le cadre de deux appels à projets « jumeaux »**, l'un ciblé sur les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, l'autre sur les bâtiments de l'État et les opérateurs ne relevant pas de ces secteurs.

L'appel à projets spécifiquement dédié à l'enseignement supérieur et à la recherche a donné lieu, à la date de clôture des candidatures, le 9 octobre dernier, à près de **5 200 dossiers**, représentant **un volume financier de 8,4 milliards d'euros**. Ces chiffres témoignent de **l'importance de la problématique de la rénovation énergétique pour ce secteur qui représente, à lui seul, le quart du patrimoine immobilier de l'État**.

Les projets seront retenus au regard de **deux critères** principaux : leur incidence en termes d'économies d'énergie et la capacité des équipes porteuses des projets à lancer les travaux au plus vite au cours de l'année 2021. **Si le rapporteur pour avis comprend que cette dernière exigence soit rendue nécessaire par la volonté d'injecter rapidement de l'argent dans l'économie, il craint qu'elle conduise à sélectionner les établissements les mieux dotés en ressources et capacités d'ingénierie**, qui sont généralement les plus grandes structures. Or les petits établissements sont tout autant - voire plus - confrontés au problème de vétusté de leurs locaux.

La sélection, qui sera effectuée à l'échelon national (dans le cadre d'une Conférence nationale de l'immobilier public) pour les projets d'un montant supérieur à 5 millions d'euros et à l'échelon territorial (dans le cadre de conférences régionales de l'immobilier public) pour les projets d'un montant inférieur, devrait être connue à la fin du mois de novembre.

**Si cet appel à projets spécifique devrait permettre le démarrage rapide de chantiers de rénovation, le rapporteur pour avis estime toutefois qu'il ne permettra pas à lui seul de rattraper le retard pris**. En effet, la remise en état des 18 millions de m<sup>2</sup> du bâti universitaire, dont 15 millions relèvent de l'État, nécessiterait un investissement de 10 milliards d'euros, soit dix ans de mise en œuvre au rythme actuel de financement. Ces chiffres plaident, selon lui, pour **une dynamique plus ambitieuse** au moyen, par exemple, du lancement d'un deuxième plan Campus.

### 3. Le développement de la numérisation des formations, condition indispensable à la continuité pédagogique

L'action 04 « *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes* » du programme 363 « *Compétitivité* » est dotée de **35 millions d'euros pour le développement équipements numériques universitaires**, dont :

- 6 millions d'euros au titre de **l'accompagnement des enseignants dans l'évolution de leurs pratiques pédagogiques** et la maîtrise de nouveaux outils numériques ;
- 10 millions d'euros au bénéfice **des plateformes et services numériques aux étudiants**.

**Le rapporteur pour avis salue cette action volontariste en faveur de l'adaptation des pratiques d'enseignement et des conditions d'études aux technologies numériques**, qui constitue **une préoccupation majeure depuis le début de la crise sanitaire**. Ainsi que l'avait constaté le groupe de travail de la commission, la bascule vers le tout distanciel au moment du premier confinement a révélé non seulement de grandes disparités d'adaptation d'une université à l'autre, d'un enseignant à l'autre, mais aussi de fortes inégalités d'accès des étudiants aux équipements numériques. **La crise aura ainsi eu le mérite d'accélérer la prise de conscience sur l'urgence à agir dans ce domaine**.

## C. LA MOBILISATION RÉUSSIE EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX, DANS LE CONTEXTE DE CRISE MONDIALE

Dans ses conclusions publiées au printemps dernier<sup>1</sup>, **le groupe de travail de la commission chargé du suivi de la gestion de la crise sanitaire pour le secteur de l'enseignement supérieur avait alerté sur les répercussions de la crise sanitaire mondiale sur l'accueil des étudiants internationaux au sein des établissements d'enseignement supérieur français.**

À l'occasion de l'examen du projet de budget pour 2021, le rapporteur pour avis a souhaité faire le point sur ce dossier, qui conditionne le rayonnement et l'attractivité du système français à l'international.

Selon la directrice générale de Campus France qu'il a auditionnée, le travail collaboratif mis en place par les ministères de l'enseignement supérieur, des affaires étrangères et de l'intérieur, dans le cadre du comité de suivi de la stratégie « Bienvenue en France », a eu pour objectif central **d'éviter une « année blanche ».**

**Plusieurs actions ont été menées en ce sens par Campus France :**

- élaboration, avec 120 établissements d'enseignement supérieur, d'un catalogue en ligne recensant 700 formations ;
- lancement d'une campagne de communication « *Étudier en France ou à distance* », dont les vidéos en ligne ont connu un grand succès (150 000 vues) ;
- mobilisation autour de la démarche de labellisation en matière d'accueil des étudiants internationaux, sur laquelle 180 établissements se sont engagés à ce jour, parmi lesquels 100 ont obtenu la labellisation.

**La circulaire du ministère du 17 août 2020**, exemptant les étudiants internationaux de l'interdiction d'accès au territoire national, a également constitué **un signal fort** en leur direction.

Au 6 novembre 2020, **68 000 visas** leur avaient été délivrés. Certes, ce chiffre marque une baisse de 25 % par rapport à celui enregistré l'année dernière à la même date, mais au regard du contexte inédit et en comparaison d'autres pays d'accueil, **ce résultat est positif. La France est en effet l'un des seuls pays à avoir accueilli des étudiants internationaux en présentiel.** Des pays généralement très prisés comme les États-Unis, le Canada, l'Australie ou la Grande-Bretagne sont restés fermés. L'Allemagne a, de son côté, cité la politique française d'accueil en exemple.

**Le rapporteur pour avis souligne que cette réussite tient aussi beaucoup à l'engagement des établissements qui**, malgré les très nombreux problèmes qu'ils ont eu à gérer du fait de la crise (organisation des examens à distance, préparation de la rentrée en système « mixte »), **sont restés mobilisés sur le dossier de l'accueil des étudiants internationaux.** Les effectifs de ces derniers ne semblent ainsi pas avoir connu de baisse notable à la rentrée universitaire 2020. La ministre a précisé, lors de son audition par la commission, qu'une « *certaine hausse* » était même observée au niveau des inscriptions. En revanche, la présence physique des étudiants internationaux est en diminution de 30 %.

Ce satisfecit général ne doit cependant pas faire oublier **les interrogations et difficultés qui demeurent dans le contexte de prolongation de la crise** : diversité des situations selon les zones géographiques (très forte baisse, par exemple, du nombre d'étudiants asiatiques et indiens ; effets collatéraux d'une offre de formation uniquement en distanciel (risque de comportements opportunistes de la part de certains étudiants s'inscrivant uniquement en raison de la cote des établissements) ; conditions d'organisation des examens pour les étudiants internationaux restés dans leur pays ; conséquence du décalage de certaines inscriptions sur l'organisation de la prochaine rentrée ; risque de « rupture » dans les futurs flux...

---

<sup>1</sup> Constats et recommandations du groupe de travail « enseignement supérieur » sur la gestion de la crise sanitaire, rapport d'information n° 667 « Culture, éducation, recherche, sport et communication : penser l'avenir malgré la crise sanitaire », 22 juillet 2020.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs été alerté par la directrice générale de Campus France sur **la sous-consommation récurrente des crédits destinés aux bourses versées aux étudiants étrangers**. Sur les 75 millions d'euros votés à ce titre en loi de finances initiale pour 2020, près de 30 millions d'euros ne se retrouvent pas en exécution. Cet écart s'explique, certes, cette année, par des facteurs conjoncturels liés à la crise (baisse du nombre étudiants étrangers accueillis en France), mais aussi par des facteurs qui, au fil des ans, sont devenus structurels. Aussi, **le rapporteur pour avis estime impératif que la gestion des bourses fasse enfin l'objet d'une remise à plat.**

## 2. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SUBSTANTIEL EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS LES PLUS PRÉCAIRES

### A. LE PROGRAMME 231 : UNE HAUSSE DES CRÉDITS POUR ACCOMPAGNER LES ÉTUDIANTS PENDANT LA CRISE

Le **programme 231**, « *Vie étudiante* », est doté de **2,9 milliards d'euros à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** l'année prochaine, soit **une hausse respectivement de 4,9 % et de 4,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Les **133,5 millions d'euros de moyens nouveaux** sont fléchés d'une part, sur **l'augmentation de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres universitaires et scolaires**, elle-même destinée à financer des mesures de soutien aux étudiants dans le contexte de crise sanitaire, d'autre part, sur **le renforcement des aides directes pour les étudiants les plus précaires.**

#### 1. Une année 2020 marquée par d'importantes pertes d'exploitation pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, dont la compensation intégrale est impérative

Acteur majeur de la conduite des politiques en faveur de la vie étudiante, le réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé du centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et des 26 centres régionaux universitaires et scolaires (Crous), est extrêmement sollicité depuis le début de la crise sanitaire. Aussi, **le rapporteur pour avis tient à saluer le très fort engagement de l'équipe de direction du Cnous et des personnels des Crous sur le terrain.**

La première vague épidémique a entraîné la fermeture de l'ensemble des structures de restauration du réseau et le départ de 65 % des étudiants logés dans les résidences des Crous, générant **des pertes d'exploitation d'un montant de 97,5 millions d'euros pour la période allant de mars à août 2020.**

Des prévisions établies en juillet dernier faisaient état de **50 millions d'euros de pertes supplémentaires entre septembre et décembre 2020.** Il est d'ores et déjà avéré que **ce montant sera revu à la hausse**, compte tenu des conditions inédites dans lesquelles s'est déroulée la rentrée universitaire 2020 (arrivée décalée des étudiants – notamment internationaux, développement de l'enseignement en distanciel entraînant une moindre présence sur les campus), des conséquences opérationnelles de l'application des consignes sanitaires (capacité d'accueil réduite des structures de restauration), et de la mise en place, à compter du 30 octobre dernier, d'un nouveau confinement national.

La crise sanitaire a également engendré **des coûts**, d'un montant estimé à **5 millions d'euros**, liés au versement d'une prime à une partie des agents et à l'achat d'équipements de protection individuelle (EPI) pour les personnels. Des coûts supplémentaires, n'ayant toutefois pas fait l'objet d'un recensement exhaustif à ce jour, sont aussi attendus en raison des délais pris par les chantiers immobiliers en cours.

Dans ce contexte exceptionnel, la loi de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) prévoyait l'attribution de 65 millions d'euros au réseau pour couvrir ses pertes d'exploitation. De nouveaux

arbitrages ont finalement conduit le ministère à lui pré-notifier, le 25 septembre dernier, **un complément de subvention pour charges de service public d'un montant de 100 millions d'euros au titre de l'année 2020** afin de financer :

- -à hauteur de 80 millions d'euros, les incidences de la crise sanitaire ;
- à hauteur de 20 millions d'euros, le coût de la mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020, du ticket de restaurant universitaire à un euro pour les étudiants boursiers.

Rappelant que **le groupe de travail de la commission chargé du suivi de la gestion de la crise sanitaire avait, dès le printemps dernier, alerté sur la situation financière très critique des Crous et appelé à la compensation intégrale des pertes subies, le rapporteur pour avis salue ce premier abondement.**

Ainsi que l'avait annoncé la ministre lors de son audition par la commission, **un deuxième abondement de 39,9 millions d'euros a été budgété dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 (PLFR 4)**, récemment adopté. Cette enveloppe pourrait toutefois s'avérer insuffisante. **Le rapporteur pour avis sera donc particulièrement vigilant au schéma de fin de gestion sur le programme 231 pour l'année 2020, afin que l'intégralité des pertes enregistrées par le réseau du fait de la crise sanitaire soit entièrement comblée.**

En complément du soutien de l'État, le Cnous a par ailleurs mobilisé 9,5 millions d'euros sur son fonds de roulement et opéré un redéploiement de crédits de fonctionnement de 9,7 millions d'euros. L'ensemble de ces financements a été réparti en tenant compte de la situation financière propre à chaque Crous, dans une logique de solidarité au sein du réseau.

## 2. Une hausse de la subvention au réseau en 2021 destinée au financement de nouvelles aides indirectes aux étudiants, mais dont la stabilisation hors prise en charge de ces mesures inquiète

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit **une augmentation de 65,6 millions d'euros de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres universitaires et scolaires**, par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Ces crédits supplémentaires sont fléchés sur **le financement de mesures de soutien aux étudiants, que le rapporteur pour avis considère comme nécessaires dans le contexte de crise :**

- **49 millions d'euros** sont prévus pour compenser le manque à gagner que génère l'instauration, depuis septembre dernier, du ticket de restaurant universitaire à un euro ;
- **11 millions d'euros** sont prévus pour compenser la perte de revenus résultant du gel de l'augmentation des loyers 2020 en résidences universitaires.

Hors les crédits consacrés à ces mesures nouvelles, **le rapporteur pour avis note cependant que la subvention pour charges de service public du réseau n'évolue pas, comme c'est le cas depuis plusieurs années maintenant.** Or cette stabilisation devient, selon les termes de la présidente du Cnous, « **un vrai problème** ».

En effet, le réseau des Crous poursuit son développement, avec l'ouverture de nouvelles structures d'hébergement et de restauration, qui nécessitent des recrutements supplémentaires avec la masse salariale afférente. L'activité de restauration étant structurellement déficitaire, le besoin de financement augmente nécessairement avec le volume d'activité. Par ailleurs, le réseau développe l'accompagnement social des étudiants, mission qui s'est fortement accrue avec la crise sanitaire ; il s'agit là d'une activité non marchande qui génère également un besoin de financement croissant (recrutement d'assistantes sociales, développement d'outils permettant la distribution des aides, instruments d'amélioration de la relation avec les usagers...).

**Aussi, le rapporteur pour avis appelle le ministère à mener une réflexion sur le financement du réseau des Crous, dans un contexte de crise sanitaire et sociale qui risque de durer.**

### 3. Le renforcement nécessaire des aides directes à destination des étudiants les plus précaires

Dans ses conclusions, **le groupe de travail de la commission sur le suivi de la gestion de l'épidémie avait salué les mesures prises pour limiter les répercussions économiques et sociales de la crise sur les étudiants** : déblocage d'aides spécifiques d'urgence par les Crous, prorogation du droit à bourse en juillet, versement d'une aide exceptionnelle aux jeunes de moins de 25 ans précaires. Celles-ci ont constitué un premier filet de sécurité indispensable. **Le groupe de travail avait cependant appelé à une clarification rapide des financements correspondants**, dont les premiers montants annoncés avaient semblé sous-calibrés face à l'ampleur des besoins.

Ceux-ci ont été précisés **dans le cadre de la LFR 3** :

- **75 millions d'euros** ont été votés pour financer **l'aide exceptionnelle de 200 euros** attribuée aux étudiants boursiers et non boursiers ayant perdu un emploi ou un stage gratifié du fait de la crise sanitaire et aux étudiants ultramarins en formation initiale qui sont restés en métropole ;

- **30 millions d'euros** ont permis **l'extension du versement des bourses sur critères sociaux au mois de juillet** pour les étudiants ayant vu leurs examens repoussés, **financement que le groupe de travail de la commission sur le suivi de la gestion de la crise avait appelé de ses vœux** ;

- **10 millions d'euros** ont été budgétés en prévision de la majoration des bourses sur critères sociaux à la rentrée 2020.

**Le budget 2021 s'inscrit dans la continuité de ces mesures de soutien aux étudiants, choix que le rapporteur pour avis approuve.** Près de **81 millions d'euros supplémentaires** par rapport à la loi de finances pour 2020 sont destinés au **financement des bourses sur critères sociaux, pour une dotation globale de 2,2 milliards d'euros** :

- **21 millions d'euros** sont liés à **l'augmentation du nombre de boursiers**, consécutive au très bon taux de réussite au baccalauréat 2020 ;

- **30 millions d'euros** sont fléchés sur le financement de **la revalorisation des bourses à hauteur de 1,2 %** à la rentrée 2020 ;

- **30 millions d'euros** ont vocation à financer la prise en compte, de manière exceptionnelle, des revenus 2020 pour le calcul des bourses 2020-2021, et non des revenus 2018, comme c'est habituellement la règle.

D'autres aides directes continuent par ailleurs d'être proposées aux étudiants : aides au mérite, aide à la mobilité Parcoursup, aide à la mobilité master, aides spécifiques...

Enfin, **4 millions d'euros sont alloués au financement du fonds de garantie des prêts étudiants géré par BPI France**. Ce dispositif, dont la montée en charge est souhaitée par votre rapporteur pour avis depuis plusieurs années, est complété par des crédits issus de la mission « *Plan de relance* » (cf. *infra*).

#### 4. Le besoin d'évaluation des conditions d'utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus

Particulièrement attentif aux conditions d'utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) – laquelle ne relève pas du champ du projet de loi de finances –, qui demeurent selon lui opaques, **le rapporteur pour avis a tenu à savoir dans quelle mesure celle-ci avait été utilisée pendant la crise.**

La présidente du Cnous a estimé que la CVEC avait été moins mobilisée cette année qu'en temps normal, mais que des projets en faveur de la vie étudiante avaient néanmoins pu émerger grâce à elle, comme le réaménagement d'un stade de sport sur le campus de l'Université de Caen.

Un représentant de la Conférence des grandes écoles a, pour sa part, indiqué que le contexte de crise avait encouragé la mobilisation de la CVEC au bénéfice de l'ensemble des étudiants, permettant un retour sur investissement plus équitable pour ceux assujettis à son paiement.

À la demande du rapporteur pour avis, la ministre a précisé lors de son audition que, **pendant le premier confinement, plus de 20 millions d'euros de CVEC avaient été utilisés pour des aides directes aux étudiants, des achats ou des prêts d'ordinateurs, ou encore de l'aide alimentaire.** Elle a également annoncé avoir commandé un rapport à l'Inspection sur les effets de cette contribution, trois ans après sa création. **Le rapporteur pour avis se félicite de cette initiative qui, espère-t-il, permettra de disposer de données objectives sur les modalités de mise en œuvre de la CVEC.**

## B. LES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES DU PLAN DE RELANCE

Le programme 364 « *Cohésion* » complète les moyens du programme 231 de la Mires consacrés à la vie étudiante par **deux mesures que le rapporteur pour avis juge très favorables.**

### 1. Le renforcement de la garantie prêts étudiants

L'action 02 « *Jeunes* » prévoit que **la dotation annuelle du fonds de garantie sera multipliée par cinq**, passant de 4 millions d'euros – montant figurant au programme 231 – à **20 millions d'euros en 2021**. Cette majoration permettra d'augmenter sensiblement la capacité d'engagement de l'État pour les prêts mis en place par les banques partenaires<sup>1</sup> – de 135 millions d'euros en 2020 à 675 millions d'euros - et, ce faisant, le nombre de bénéficiaires potentiels – de 12 000 en 2020 à 60 000 en 2021.

---

<sup>1</sup> Le prêt étudiant garanti par l'État est un prêt créé pour aider les jeunes de moins de 28 ans à financer leurs études. Il est octroyé uniquement par les cinq banques partenaires de l'opération (Caisses d'épargne, Banque Populaire, Crédit mutuel, Crédit industriel et commercial, Société générale). D'un montant maximal de 15 000 euros, ce prêt d'une durée minimale de deux ans et ouvert à l'ensemble des étudiants sans conditions de ressources et sans caution parentale ou d'un tiers. Le remboursement peut être différé à la fin des études. Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 %.

## 2. Le soutien au dispositif des « cordées de la réussite »

L'action 02 « *Jeunes* » comprend également, sur le périmètre du ministère de l'enseignement supérieur, **deux millions d'euros supplémentaires** - un million au titre de 2021 et un million au titre de 2022 - **en faveur du dispositif des « cordées de la réussite »**<sup>1</sup>, co-financé par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Ce soutien financier vise à atteindre 200 000 élèves bénéficiaires, contre 90 000 actuellement, et à ouvrir davantage le dispositif aux lycées professionnels ainsi qu'aux élèves de zone rurale et isolée.

---

**Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein du projet de loi de finances pour 2021.**

---



**Laurent Lafon**

Président  
de la commission  
Sénateur  
du Val-de-Marne  
(Union Centriste)



**Stéphane Piednoir**

Rapporteur pour avis  
Sénateur  
de Maine-et-Loire  
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/  
pjlf2021\\_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)

---

<sup>1</sup> Une « cordée de la réussite » repose sur le partenariat entre une « tête de cordée » qui peut être un établissement d'enseignement supérieur (grande école, université, IUT) ou un lycée avec classe préparatoire aux grandes écoles, et des établissements dits « encordés » (collèges, lycées). Prioritairement destinés aux élèves scolarisés en zone d'éducation prioritaire, en quartier prioritaire politique de la ville (QPV), en zone rurale et isolée, les cordées ont pour objectif de lutter contre l'autocensure liée aux déterminismes sociaux et de susciter l'ambition scolaire.

27 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS RECHERCHE

L'examen des crédits consacrés à la recherche revêt cette année **un caractère doublement inédit** en raison de l'adoption concomitante de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021-2030 dont la première marche budgétaire trouve sa traduction dans le projet de loi de finances pour 2021, et de l'intégration à celui-ci du plan de relance dont une part des ressources est dédiée à la recherche.

---

### Une visibilité bienvenue

---

Le rapporteur pour avis aborde cet exercice budgétaire avec la même exigence d'analyse et de vérité, qui a été la sienne en tant que rapporteur au fond du projet de loi de programmation. **L'enveloppe financière attribuée sur dix ans à la recherche**, si elle est loin d'être négligeable, **vaut en réalité plus pour la stabilité et la visibilité qu'elle offre à la recherche** - sous réserve bien entendu que les gouvernements successifs en respectent le cadre, ce qui est loin d'être acquis -, **que pour l'ampleur de l'effort qu'elle représente. La loi de programmation**, en traçant un horizon budgétaire qui rompt avec des décennies de sous-investissement chronique, **offre une garantie, mais ne déclenchera pas le « choc budgétaire » que le monde de la recherche était en droit d'attendre.** Aussi, ce qu'il faut bien qualifier de déception doit conduire, lors des prochains exercices budgétaires, à **la plus grande vigilance quant à l'effectivité de la programmation.**

---

### Une dispersion regrettable

---

À l'occasion du premier de ces exercices, le rapporteur pour avis déplore **la dispersion des données budgétaires entre plusieurs supports** - mission « *Recherche et enseignement supérieur* », mission « *Plan de relance* » et mission « *Investissements d'avenir* » du projet de loi de finances pour 2021, auxquelles il faut ajouter les articles 1 et 2 de la loi de programmation -, **présentation qui nuit à l'intelligibilité et à la sincérité de l'effort financier global de l'État en faveur de la recherche.** Les grands opérateurs eux-mêmes lui ont fait part de leur difficulté à avoir une vision claire des crédits qui leur seront attribués en 2021. Certains ne disposaient toujours pas, mi-novembre, de la lisibilité suffisante pour construire leur propre budget, qui doit pourtant être validé par leur conseil d'administration début décembre.

**L'effort financier proposé en 2021 constitue une première étape importante**, notamment parce qu'il amorce la montée en charge des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche. Toutefois, le montant affiché - **400 millions d'euros** - ne doit pas se comprendre comme étant entièrement dévolu au financement de dépenses nouvelles puisqu'il est aussi censé couvrir des dépenses contraintes. **À cette hausse de crédits en réalité plus modeste qu'affichée**, s'ajoute le fait que **certains sujets budgétaires**, que le rapporteur pour avis a identifiés comme **des points de vigilance**, nécessiteront d'être précisés voire amendés en séance publique.

# 1. UNE IMPULSION BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA RECHERCHE À LA PRÉSENTATION PEU INTELLIGIBLE ET À L'AMPLEUR PLUS MODESTE QU'AFFICHÉE

## A. LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE CERTES INÉDIT, MAIS DONT LE SÉNAT A SOUHAITÉ UNE MONTÉE EN CHARGE PLUS RAPIDE ET PLUS EFFICACE

### 1. Une trajectoire budgétaire améliorée grâce à l'initiative du Sénat sur la durée de la programmation

À l'initiative commune de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, saisie au fond sur le projet de loi de programmation de la recherche, et des commissions des finances et des affaires économiques, saisies pour avis, **le Sénat a décidé de ramener la durée de la programmation de dix à sept ans, en concentrant l'effort budgétaire sur les années 2021 et 2022.** En effet, une trajectoire étalée sur dix ans est non seulement inédite pour une loi de programmation, mais elle s'expose en outre à de nombreux aléas politiques et économiques qui affaiblissent sa crédibilité et sa sincérité. **Parmi ces risques inhérents à la conjoncture, celui de l'inflation n'a pas été intégré par le Gouvernement dans sa programmation.** En le prenant en compte, **l'effort annoncé de 25 milliards d'euros cumulés sur dix ans ne représentera finalement que 7 milliards en euros constants.** Et la hausse de 5 milliards d'euros du budget annuel de la recherche à la fin de la trajectoire ne sera, en réalité, que de 1 milliard d'euros, rendant difficilement atteignable l'objectif de 3 % du produit intérieur brut (PIB) consacrés aux dépenses de recherche et de développement, dont 1 % au titre des dépenses des administrations.

**Afin de parvenir à un accord** avec l'Assemblée nationale lors de la commission mixte paritaire (CMP), **le Sénat a dû renoncer au passage de la programmation de dix à sept ans.** Pour autant, **il a obtenu du Gouvernement une amélioration sensible de la trajectoire budgétaire avec l'intégration, dans la programmation, de crédits issus du plan de relance** et destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR), rendant l'effort plus ambitieux sur les années 2021 et 2022.

### 2. Un accroissement nécessaire des capacités d'engagement de l'Agence nationale de la recherche, ciblé sur l'augmentation du taux de succès des appels à projets et le relèvement du préciput

**Le rapporteur pour avis se félicite du redressement financier programmé de l'ANR qui constitue l'une des avancées notables de la loi de programmation,** et dont l'ampleur, inédite depuis la création de l'Agence en 2005, permettra de porter le taux de succès aux appels à projets au niveau des standards internationaux.

Le texte issu de la CMP présente, à l'article 2, **une nouvelle trajectoire des autorisations d'engagement de l'ANR qui tient compte de deux avancées obtenues par le Sénat :**

- d'une part, **l'intégration des 428 millions d'euros supplémentaires** en autorisations d'engagement attribués à l'Agence dans le cadre du plan de relance, dont 286 millions en 2021 et 142 millions en 2022 ;

- d'autre part, **la prise en compte des 100 millions d'euros en autorisations d'engagement** prévus, en 2021, par le plan de relance pour la préservation de l'emploi dans le secteur privé de la recherche et du développement (R&D).

Comme l'a indiqué le président-directeur général de l'ANR au rapporteur pour avis, **les 403 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement, dont disposera l'Agence en 2021 au bénéfice des projets de recherche, seront d'abord fléchés sur l'objectif d'augmentation du taux de succès aux appels à projets génériques.** Celui-ci pourrait, dès l'année prochaine, **passer à 23 %,** contre 17 % actuellement. Ce taux-cible repose sur **une hypothèse d'augmentation du nombre de projets déposés de 20 %.**

Ces moyens nouveaux permettront ensuite de **relever les montants de préciput** accordés aux différentes parties prenantes aux projets de recherche sélectionnés par l'Agence. Ainsi, **dès 2021, la part destinée à l'hébergeur pourrait passer de 11 % à 13 %, la part dévolue au gestionnaire de 8 % à 10 %, et un taux de 2 % pourrait être introduit en faveur des laboratoires, conduisant à un taux global de 25 % contre 19 % aujourd'hui.**

Concernant **les 100 millions d'euros accordés à l'Agence au titre de la préservation de l'emploi en R&D**, l'objectif est de permettre l'accueil, au sein de laboratoires publics, de personnels du secteur R&D privé, dont les emplois sont fragilisés par la crise, et l'embauche de jeunes diplômés se destinant à une carrière dans la recherche privée. D'après les informations transmises par le ministère au rapporteur pour avis, ces deux types d'actions se concrétiseront par **l'élaboration de conventions de recherche partenariales entre les laboratoires publics et les entreprises concernés**, dont la gestion nécessitera le savoir-faire de l'ANR. Au moment de son audition, son président-directeur général ne disposait cependant pas de données plus précises sur le rôle exact de l'Agence dans la mise en œuvre de ce dispositif. Il a toutefois relevé la nécessité que cette mission ne vienne pas perturber le déploiement du « Plan d'action 2020 » de l'Agence. **Le rapporteur pour avis indique qu'il y sera très vigilant, tout en soulignant que l'intégration de ces 100 millions d'euros du plan de relance dans la trajectoire de l'ANR présente l'avantage de sanctuariser ce montant et de confier sa gestion à l'Agence, sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

## **B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021 : UNE PREMIÈRE MARCHÉ DE LA PROGRAMMATION DIFFICILEMENT LISIBLE ET DONT LE NIVEAU EST À RELATIVISER**

### **1. Une articulation complexe entre les différents supports budgétaires, préjudiciable à l'intelligibilité de l'effort financier**

Le rapporteur pour avis insiste sur **la trop grande complexité de présentation de l'engagement budgétaire du Gouvernement en faveur de la recherche**. Le projet de loi de programmation, dans sa version initiale, n'intégrait pas l'effort additionnel annoncé dans le cadre du plan de relance. De surcroît, les moyens issus de ce plan ont été précisés tardivement et intégrés *in fine* dans le projet de loi de finances pour 2021 *via* la création d'une nouvelle mission budgétaire « *Plan de relance* », à vocation temporaire.

**Cette dispersion des données budgétaires entre plusieurs textes financiers empêche d'avoir une vision claire de l'engagement de l'État en direction de la recherche.** C'est pourquoi **le Sénat a tenu à ce que le Gouvernement mette en cohérence sa programmation initiale avec l'apport complémentaire du plan de relance**, dont il ne manquait pas de se prévaloir pour contrer les critiques relatives au manque d'ambition de sa trajectoire. Les crédits supplémentaires destinés à l'ANR ont ainsi pu être intégrés au second tableau de l'article 2 du projet de loi de programmation (cf. *supra*).

**Un même éclatement se retrouve au niveau du projet de loi de finances pour 2021**, où les crédits de la recherche sont répartis entre plusieurs supports : sept des huit programmes de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », la mission « *Investissements d'avenir* » qui porte les crédits des programmes d'investissement d'avenir (PIA), et la nouvelle mission « *Plan de relance* », dont le programme 364 « *Cohésion* » comporte une action relative à la recherche.

Les représentants des organismes de recherche auditionnés par le rapporteur pour avis, bien que satisfaits de l'impulsion budgétaire permise par le projet de loi de programmation, ont tous fait état de la difficulté à comprendre l'articulation entre ces différentes sources de financement et à disposer d'une vision globale des moyens qui leur sont alloués.

**Aussi, le rapporteur pour avis souhaite que, pour les prochains exercices budgétaires, il soit mis à disposition des opérateurs de recherche, comme de la représentation nationale, une présentation transversale et exhaustive des moyens consacrés par l'État à la politique de recherche.**

## 2. Des moyens nouveaux en réalité moins importants que les montants présentés

Sur le périmètre des programmes 172 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », 150 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » et 193 « *Recherche spatiale* », qui correspond à celui retenu pour le projet de loi de programmation, **l'augmentation du budget inscrite au projet de loi de finances pour 2021 s'élève à 400 millions d'euros en crédits de paiement**, dont respectivement 224 millions d'euros, 165 millions d'euros et 11 millions d'euros pour chacun des trois programmes.

**Cette progression**, conforme à celle prévue par le projet loi de programmation, **doit être saluée dans la mesure où elle rompt avec des décennies de sous-investissement chronique dans la recherche.**

**Le rapporteur pour avis tient cependant à souligner, dans la continuité de son analyse du projet de loi de programmation, que cet effort budgétaire ne correspond pas seulement à des moyens nouveaux** : il permet aussi de couvrir le « tendanciel », c'est-à-dire les dépenses récurrentes et incompressibles du ministère de la recherche.

Ainsi, **les 224 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement dont bénéficie, par rapport à 2020, le programme 172** - lequel concentre la plus grande partie des financements alloués à la recherche – **ne représentent, en réalité, qu'un apport de 118 millions d'euros de crédits nouveaux**. Il faut en effet retirer à l'enveloppe affichée deux montants qui constituent des dépenses contraintes :

- d'une part, **l'augmentation de 68 millions d'euros de la subvention pour charges de service public versée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui concrétise un rebasage** prévu de longue date. En effet, depuis 2018, afin de financer l'augmentation de sa masse salariale - **phénomène dénommé « le mur du CNRS » et dont le coût s'élève à 88 millions d'euros** -, l'opérateur a recours à un prélèvement sur son fonds de roulement. Or, à partir de l'année prochaine, la dotation de ce fonds ne sera plus suffisante. C'est pour remédier à cette difficulté qu'une augmentation de la subvention pour charges de service public est prévue. Le président-directeur général du CNRS a toutefois précisé à votre rapporteur pour avis que les 20 millions restants du « mur » devront être assumés par l'opérateur lui-même ;

- d'autre part, **la hausse de 38 millions d'euros des crédits dédiés aux organisations scientifiques internationales**, qui correspond à des engagements pluriannuels souscrits par la France et qu'elle se doit d'honorer.

S'agissant du **programme 150**, les **165 millions d'euros supplémentaires** sont fléchés sur le **financement des mesures de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de recherche**, prévues par ou dans le cadre du projet de loi de programmation. Les plus significatives sont la réforme des régimes indemnitaires telle qu'issue du protocole d'accord majoritaire signé le 12 octobre dernier, la revalorisation de 30 % de la rémunération des doctorants et l'augmentation de 20 % du nombre de contrats doctoraux, la diversification des voies de recrutement avec notamment la création de chaires de professeur junior et de contrats de mission scientifique. **Le rapporteur pour avis réitère son soutien à l'ensemble de ces mesures** qui permettront de porter un coup d'arrêt au décrochage inacceptable des rémunérations scientifiques et d'ouvrir de nouvelles possibilités de recrutement, en complément des procédures traditionnelles.

Quant à la dotation du **programme 193** en 2021, celle-ci n'est pas directement intelligible, dans la mesure où il est procédé à une correction mécanique liée à la fin du remboursement de la dette à l'Agence spatiale européenne et à une modification du circuit de financement du Centre national d'études spatiales (Cnes). Une fois prises en compte ces **évolutions tendanciennes et de périmètre**, ce sont 11 millions d'euros de crédits qui sont nouvellement apportés au programme. Le secteur spatial bénéficie en outre d'**un soutien substantiel du plan de relance**, de 365 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 200 millions d'euros en crédits de paiement. Le président du Cnes a d'ailleurs indiqué au rapporteur pour avis qu'il estimait le budget 2021 à la hauteur des ambitions de l'institution.

## C. DEUX INQUIÉTUDES SUR LES CRÉDITS ISSUS DU PLAN DE RELANCE

### 1. La crainte des opérateurs de recherche sur le devenir des crédits temporaires du plan de relance

Plusieurs dirigeants des grands opérateurs de recherche auditionnés par le rapporteur pour avis ont exprimé leur **inquiétude sur ce qu'il adviendra des crédits attribués dans le cadre de la nouvelle mission budgétaire « Plan de relance »**, une fois celle-ci arrivée à échéance.

Alors que les effets financiers de la crise risquent de se faire ressentir bien au-delà de la durée de vie de cette mission à vocation temporaire, **la non-intégration « en base budgétaire » des crédits qu'elle porte pourrait, dans deux ans, se traduire par une baisse de leurs moyens**. Ainsi, l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) a alerté sur la pérennité du budget alloué à la recherche duale, dans la mesure où les crédits qui lui sont dédiés sont, dans le projet de loi de finances pour 2021, non plus inscrits au programme 191 « Recherche duale » - comme c'était le cas depuis plusieurs années -, mais au programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ». Compte tenu du caractère transitoire de cette dernière, rien ne garantit que ces crédits seront réintégrés en « base budgétaire ».

Aussi, le **rapporteur pour avis veillera, lors des prochains exercices, à ce que les modifications de maquette budgétaire provoquées cette année par la création de la mission « Plan de relance » ne portent pas atteinte à la pérennité des financements accordés aux opérateurs de recherche**.

### 2. Un risque de sous-exécution budgétaire des crédits attribués à l'ANR qui doit inciter à une souplesse de gestion

Compte tenu de l'augmentation importante des crédits d'engagement versés à l'ANR à compter de l'année prochaine (cf. *supra*), **un risque non négligeable de sous-exécution budgétaire existe**. Afin de s'en prémunir, l'ANR et le ministère envisagent **la possibilité de mettre en œuvre l'augmentation du taux de préciput pour les projets sélectionnés en 2020**, ce qui nécessiterait une modification du règlement financier de l'Agence.

Cette problématique de sous-consommation se pose, d'une manière générale, pour l'ensemble des crédits du plan de relance qui ont vocation à être consommés rapidement. Or un afflux trop important et trop immédiat de moyens pourrait entraîner des difficultés de gestion, étant donné les délais inhérents aux procédures d'engagement de crédits. **Le rapporteur pour avis plaide donc pour que des reports de crédits sur l'exercice suivant ou des réaffectations de crédits sur d'autres lignes budgétaires soient possibles**.

## 2. LES POINTS DE VIGILANCE DU RAPPORTEUR POUR AVIS

### A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER L'ENGAGEMENT FINANCIER SUR LES DOTATIONS DE BASE DES LABORATOIRES DE RECHERCHE

Dans ses précédents avis budgétaires, le rapporteur pour avis a toujours plaidé pour que le développement des financements sur appels à projets n'ait pas pour corollaire une attrition des moyens récurrents dont disposent les laboratoires. C'est pourquoi elle a déploré que le projet de loi de programmation, dans sa version proposée par le Gouvernement, ne fasse référence aux dotations de base que dans le rapport annexé, dont la valeur normative est très limitée.

Face aux nombreuses critiques exprimées sur ce sujet, la ministre a, au cours de l'examen du texte, été amenée à préciser la trajectoire d'évolution des crédits récurrents des laboratoires. Elle s'est ainsi engagée à **les rehausser de 10 % en 2021, puis de 25 % en 2023.**

**L'augmentation prévue l'année prochaine n'apparaît cependant pas à la lecture du projet de loi de finances et des documents budgétaires annexés.** C'est pourquoi plusieurs responsables d'organismes de recherche auditionnés par le rapporteur pour avis, en particulier ceux de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), demandent **une traduction de cet engagement** au sein du programme 172 du projet de loi de finances pour 2021 : il leur importe en effet de savoir rapidement les montants qu'ils pourront reverser à leurs laboratoires l'année prochaine.

Le ministère, de son côté, explique que la nouvelle trajectoire des autorisations d'engagement de l'ANR « *a été lissée de manière à accompagner cet équilibre entre le financement de base et le financement sur projets* ». Il indique également que les deux augmentations successives des crédits de base annoncées – 10 % en 2021 et 25 % en 2023 – s'entendent bien hors préciput reversé par l'ANR et qu'elles prendront la forme soit d'une augmentation des subventions pour charges de service public, soit du fléchage d'autres crédits budgétaires vers les opérateurs.

**Pour le rapporteur pour avis, cette incertitude sur le choix du canal de financement n'est pas de nature à rassurer les acteurs du secteur. Elle appelle donc la ministre à concrétiser, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 au Sénat, l'engagement pris dans le cadre du projet de loi de programmation.**

### B. LA QUESTION TOUJOURS NON RÉSOLUE DU « GLISSEMENT VIEILLESSE TECHNICITÉ » POUR L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS DE RECHERCHE

Le « glissement vieillesse technicité » (GVT) désigne le phénomène d'augmentation de la masse salariale du fait de la progression des agents dans leurs grilles indiciaires. Il s'agit d'**un problème récurrent pour les organismes de recherche, qui grève leurs marges de manœuvre budgétaires, et sur lequel le rapporteur pour avis alerte chaque année.**

Le projet de loi de finances pour 2021 comporte **une mesure spécifique au CNRS** dont le GVT représente une charge de 20 millions d'euros par an, qui s'est traduite par une baisse de 10 % de ses effectifs sur dix ans. Il est en effet prévu d'augmenter la subvention pour charges de service public de l'opérateur de 68 millions d'euros l'année prochaine pour abattre une partie de ce « mur » (cf. *supra*).

**Si cette prise en charge est évidemment la bienvenue pour le CNRS, le rapporteur pour avis fait valoir que le GVT affecte les autres opérateurs pour lesquels aucune mesure n'est prévue à ce jour.** C'est le cas notamment de l'Inserm dont le président-directeur général n'a pas manqué de souligner qu'un « mur » existe aussi.

**Le caractère très sensible voire tabou, dans les discussions entre le ministère de la recherche et le ministère des finances, de la question de la prise en charge du GVT ne justifie pas que celle-ci soit mise au point mort. Le rapporteur pour avis souhaite que des solutions puissent enfin émerger, qui ne prendraient pas nécessairement la forme de compensations automatiques et intégrales, mais de réponses plus fines, élaborées au cas par cas.**

### **C. LES INQUIÉTUDES SUSCITÉES PAR LA SUPPRESSION DU DOUBLEMENT DE L'ASSIETTE DU CRÉDIT IMPÔT RECHERCHE SUR L'AVENIR DE LA RECHERCHE PARTENARIALE**

L'article 8 du projet de loi de finances pour 2021 prévoit **la suppression du dispositif de doublement de l'assiette du crédit impôt recherche (CIR) pour les entreprises qui confient des travaux de R&D à des laboratoires publics de recherche.**

Le rapporteur pour avis comprend que cette disposition, instaurée en 2004, pose problème au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État, mais **sa suppression pure et simple risque de porter atteinte au développement des partenariats publics-privés, qui constitue pourtant un sous-jacent important du projet de loi de programmation de la recherche. Le signal adressé par le Gouvernement est donc contradictoire.**

Les dirigeants d'établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial (EPIC), pour lesquels la recherche partenariale est centrale, ont exprimé leur vive inquiétude au rapporteur pour avis.

Lors de l'examen en séance publique de l'article 8, **le Sénat a, à l'heureuse initiative du rapporteur général de la commission des finances, adopté un amendement reportant à 2023 l'entrée en vigueur de la suppression de ce dispositif.** Cette période de transition de deux ans permettra aux organismes de recherche d'anticiper la réforme et au Gouvernement d'étudier les moyens alternatifs pour continuer à soutenir la recherche partenariale. **Le rapporteur pour avis souhaite que cette modification soit maintenue dans la suite de la discussion parlementaire.**

Le développement de la recherche partenariale passe aussi par **le soutien à des structures comme les instituts Carnot**, dont la démarche originale consiste à analyser les besoins d'innovation des entreprises, puis à trouver les équipes de recherche capables d'y répondre. **À la satisfaction du rapporteur pour avis, le rapport annexé au projet de loi de programmation de la recherche mentionne la volonté de renforcer le dispositif Carnot**, en faisant passer son abondement annuel, aujourd'hui de l'ordre de 62 millions d'euros, à 150 millions d'euros dans les prochaines années. La labellisation récente de nouvelles structures nécessite en effet **une augmentation de la dotation de l'État**, au risque sinon de devoir attribuer une part plus réduite à chacun des instituts, ce qui entraverait inévitablement leur développement. **Le rapporteur pour avis sera donc particulièrement attentif à l'évolution de cette dotation lors des prochains exercices budgétaires.**

### **D. L'INDISPENSABLE SOUTIEN À LA CULTURE SCIENTIFIQUE DANS UN CONTEXTE D'ADHÉSION CROISSANTE AUX THÉORIES COMLOTISTES**

Le rapporteur pour avis se félicite que le projet de loi de programmation de la recherche ait permis de **sanctuariser 1 % du budget d'intervention de l'ANR en faveur de la diffusion de la culture scientifique.**

À l'heure où la remise en cause de la vérité scientifique ne cesse d'avoir un écho grandissant et où les théories complotistes gagnent du terrain, **il estime fondamental de donner aux citoyens des outils de compréhension du monde contemporain leur permettant de distinguer le vrai du faux et de se forger leur propre opinion.**

C'est ce à quoi s'emploient des établissements comme **Universcience** - réunion de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte - dont l'action et le dynamisme méritent d'être soutenus, surtout dans une période où les mesures de confinement engendrent d'importantes pertes de recettes. Le **rebasage de 2 millions d'euros de la subvention de charges de service public de l'établissement** inscrit au projet de loi de finances pour 2021 constitue, à ce titre, **une bonne nouvelle**, tout comme le versement de 35 millions d'euros dans le cadre du plan de relance pour compenser les pertes dues à la crise et participer au financement d'un programme d'investissements prioritaires.

---

**Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la recherche au sein du projet de loi de finances pour 2021.**

---



**Laurent Lafon**

Président  
de la commission  
Sénateur  
du Val-de-Marne  
(Union Centriste)



**Laure Darcos**

Rapporteur pour avis  
Sénatrice  
de l'Essonne  
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/  
pjlf2021\\_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)