

le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 24

1. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANVERSES DE LA MISSION

A. UN BUDGET DESTINÉ À DONNER CORPS À LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE

Le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » est **concomitant à l'examen du projet de loi de programmation pour la recherche**. Il est donc destiné à traduire les grandes orientations définies par ce texte, ainsi qu'à rendre crédible la trajectoire budgétaire.

En 2021, la loi de programmation prévoit ainsi **une hausse de 357 millions d'euros du budget du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (Mesri)**, dont 165 millions d'euros pour le programme 150, 224 millions d'euros pour le programme 172 et – 32 millions d'euros pour le programme 193.

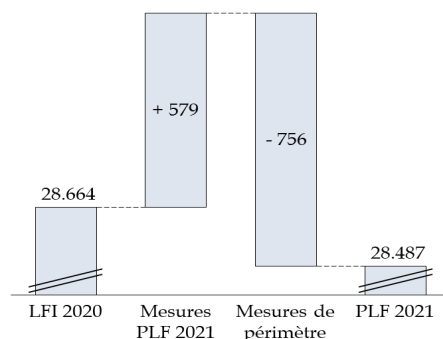
B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE SENSIBLEMENT MODIFIÉE DANS LE CONTEXTE DU PLAN DE RELANCE

La mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2021, de **28,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 28,49 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, ces derniers affichant une **baisse de 0,6 % (- 176 millions d'euros)**.

Cette évolution résulte notamment des mesures de périmètre, qui représentent 756 millions d'euros.

Évolution des crédits dévolus à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit en réalité une hausse de 579 millions d'euros des crédits alloués à la MIREs, même si cette dernière demeure peu lisible.

2. LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MME PAOLI-GAGIN)

En 2021, les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » connaissent une **augmentation de 2,3 %** en crédits de paiement (+ 375 millions d'euros) contre 1,5 % l'année dernière (+ 242 millions d'euros).

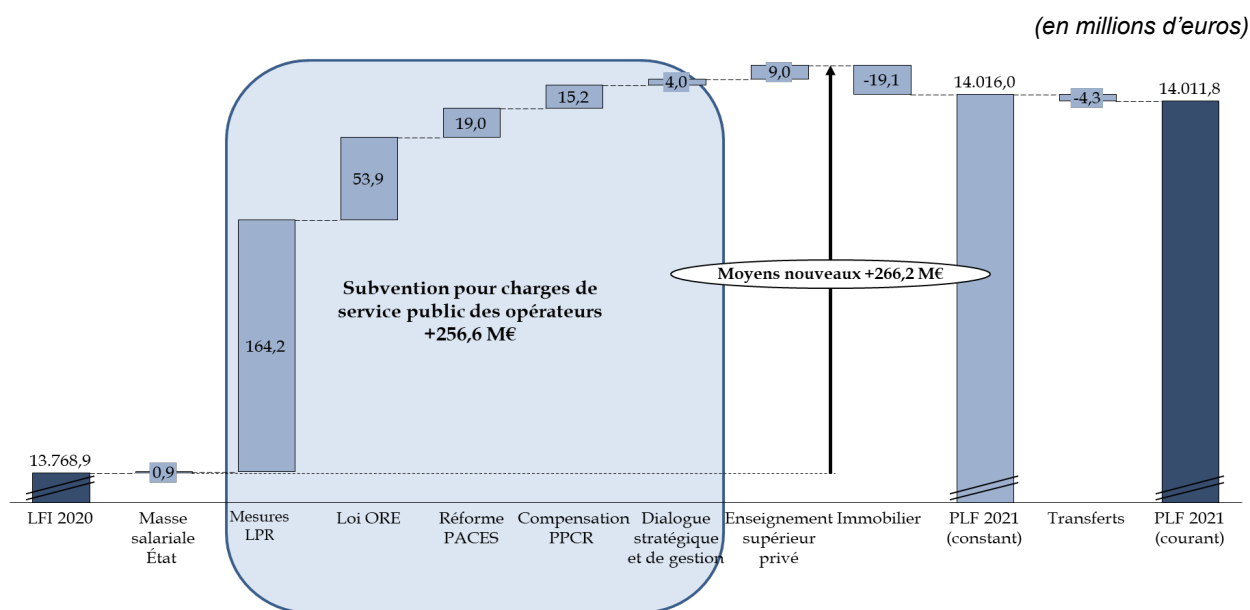
A. UNE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LE CADRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Les crédits portés par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » progressent de **242 millions d'euros à périmètre courant en 2021, soit une hausse de 1,9 %** afin de redonner des marges de manœuvre budgétaires aux opérateurs.

Les moyens nouveaux sont, à hauteur de **164 millions d'euros, destinés à la mise en œuvre des mesures issues de la LPR**, à savoir principalement des revalorisations indemnitaires et des mesures statutaires, adossées à la création de 385 emplois.

Les ouvertures de crédits portent également sur la **poursuite du « Plan Étudiants » (+ 53,9 millions d'euros)**, la mise en œuvre de la **réforme des études de santé (+ 17 millions d'euros)**, l'extension du **dialogue stratégique et de gestion (+ 4 millions d'euros)** et la compensation des mesures salariales (+ 15,2 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 150

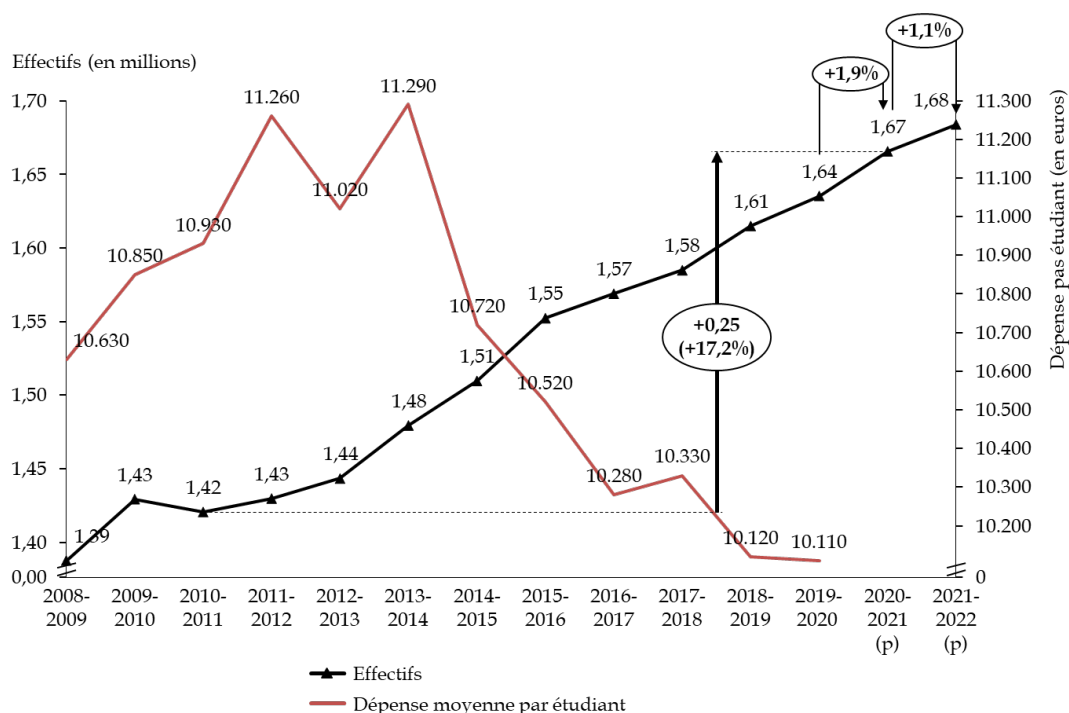


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La crise sanitaire ayant entraîné un taux de réussite très élevé au baccalauréat, **le nombre de nouveaux inscrits à l'université progresse cette année de 1,9 %** (+ 28 700 étudiants), contre 1 % en 2019. Pour absorber ce flux très significatif, **le budget 2021 prévoit une hausse de 20 000 places à l'université**, dont 10 000 au titre du « Plan Étudiants » (+ 53,9 millions d'euros) et 10 000 au titre du plan de relance (+ 60 millions d'euros).

Ces dernières années, malgré les efforts budgétaires déployés par le Gouvernement, la hausse tendancielle du nombre d'étudiants s'est traduite par une érosion progressive de la dépense moyenne par élève, **passée de 11 290 euros en 2014 à 10 110 euros en 2019**. Dans ce contexte, **le rapporteur spécial regrette l'absence d'une réflexion plus globale sur le devenir de l'enseignement supérieur français à moyen terme**.

Évolution du nombre d'étudiants et de la dépense moyenne par étudiant (universités et IUT uniquement)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

L'enseignement privé, mis à contribution pour accueillir une partie de ces nouveaux étudiants, **bénéficiera de 9 millions d'euros supplémentaires**, sans que cette augmentation permette de compenser le différentiel avec la dynamique des subventions au secteur public.

L'année 2021 sera également marquée par **une nouvelle extension du dialogue stratégique et de gestion**, par le biais duquel seront notamment réparties les hausses de crédits résultant de la LPR et du plan de relance.

La mission « Plan de relance » comporte en effet **247 millions d'euros de CP dédiés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante**. Elle prévoit également de consacrer près de 4 milliards d'euros à la rénovation thermique de l'immobilier de l'État. Cette initiative constitue une **opportunité unique pour le bâti universitaire, dont la vétusté se révèle chaque année plus problématique**.

B. LES CROUS À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE : UN BUDGET EN HAUSSE POUR ACCOMPAGNER LES ÉTUDIANTS LES PLUS PRÉCAIRES

En 2021, **les moyens alloués au programme 231 enregistrent une hausse deux fois plus importante qu'en 2020**, puisqu'ils progressent de 133,5 millions d'euros en CP (+ 4,8 %) contre 66 millions d'euros en 2020 (+ 2,5 %).

Cette augmentation résulte principalement de la **revalorisation des bourses sur critères sociaux** versées aux étudiants (+ 1,2 %) et de la **mise en place du ticket restaurant à 1 euro** pour les étudiants boursiers.

L'exécution budgétaire 2020 a été marquée, pour les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) par les **différentes mesures destinées à lutter contre la précarité étudiante**, que la crise sanitaire a sensiblement aggravée. En raison de la crise, les CROUS ont subi des pertes d'exploitation considérables au titre de leurs activités de restauration et d'hébergement. Si ces dernières ont jusqu'à présent été compensées, **la situation financière des CROUS demeure fragilisée** et devra faire l'objet d'un suivi attentif.

3. LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (M. RAPIN)

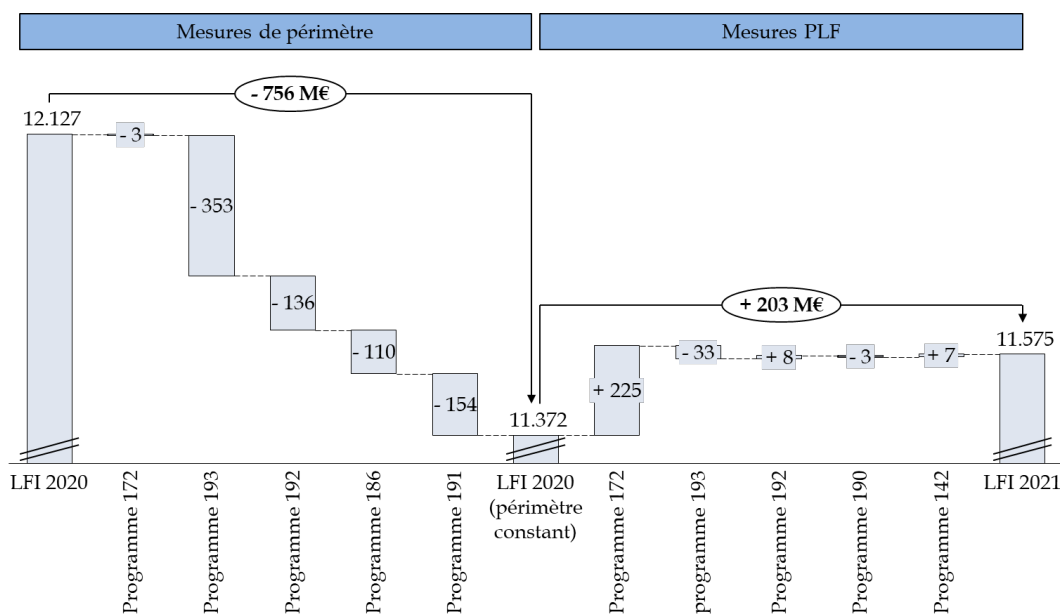
A. UNE HAUSSE PEU LISIBLE DES MOYENS ACCORDÉS À LA RECHERCHE

La somme des budgets des programmes consacrés à la recherche devrait **atteindre 11,80 milliards d'euros en AE et 11,57 milliards d'euros en CP en 2021**, ce qui représente à périmètre courant **une diminution de 66 millions d'euros en CP (- 0,2 %)**.

Cette évolution doit néanmoins être corrigée au regard des **importantes mesures de périmètre** qui caractérisent le budget 2021, minorant de 756 millions d'euros les crédits portés par la MIREs.

Évolution de périmètre et mesures PLF entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

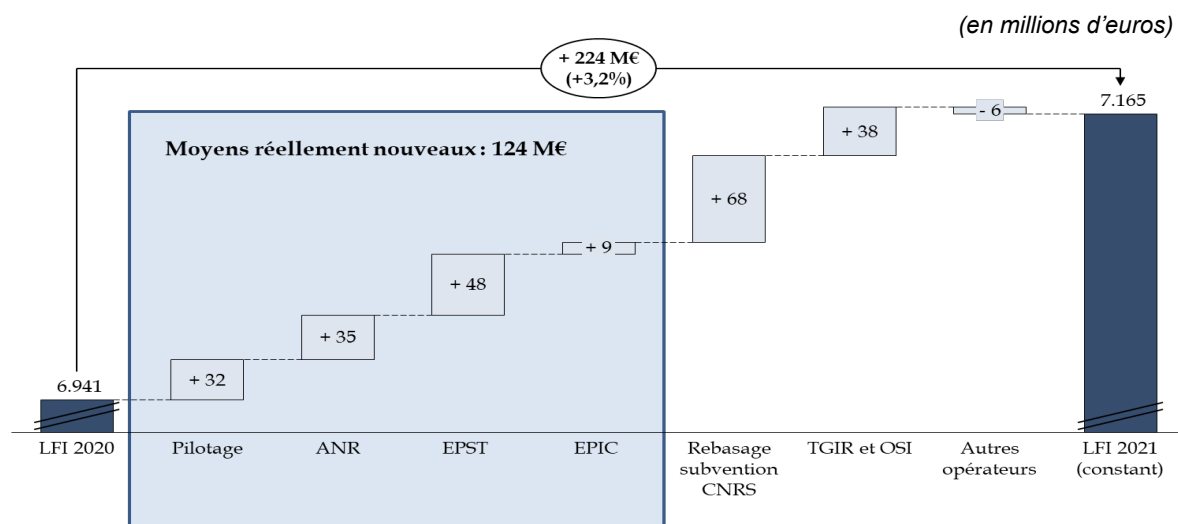
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR LE PROGRAMME 172

En 2021, la hausse des crédits résulte presque intégralement de l'enveloppe supplémentaire de 225 millions d'euros allouée au programme 172, piloté par le Mesri, puisque les budgets des autres programmes de recherche stagnent ou diminuent, à l'exception de celui du programme 193 « Recherche spatiale ». Ce dernier connaît en effet une progression de 41,9 millions d'euros, **qui n'est pas directement lisible**, en raison de plusieurs mesures de transfert d'une part, et de la fin du remboursement de la dette française auprès de l'Agence spatiale européenne d'autre part.

La présentation qui est faite de l'impact de la LPR est cependant trompeuse, dans la mesure où près de la moitié des crédits supplémentaires sont dévoyés de leur finalité première pour venir **combler des « trous budgétaires » identifiés de longue date**.

Tel est notamment le cas de l'enveloppe de 68 millions d'euros allouée au CNRS au titre du rebasage de sa subvention, ou encore de la contribution de la France aux organisations internationales.

Évolution du budget de la recherche en 2021



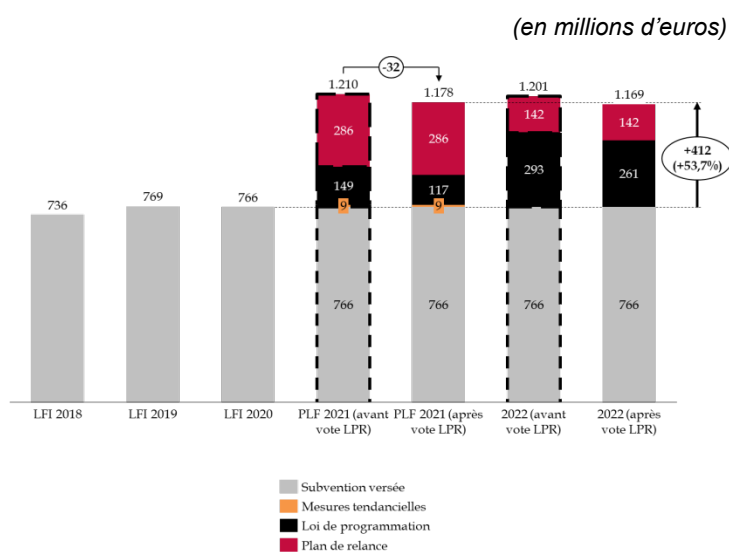
Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

La trajectoire votée dans le cadre de la LPR permet à moyen terme de **redonner des marges de manœuvre budgétaires aux organismes de recherche**. Les tensions récurrentes sur la masse salariale de ces derniers ont en effet entraîné une sous-exécution chronique des plafonds d'emploi, associée à une diminution considérable des effectifs des organismes de recherche. Le budget 2021 ambitionne **d'inverser cette tendance, avec la création de 315 ETPT**.

Une part conséquente des hausses de crédits résultant de la LPR, de l'ordre de 49,2 millions d'euros, **n'a cependant pas encore été répartie**, si bien que la plus grande incertitude demeure quant aux moyens financiers qui seront alloués aux différents organismes de recherche en 2021.

Le projet de loi de finances prévoit une hausse de **412 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 53,7 %) des moyens dévolus à l'Agence nationale de la recherche**, dont 117 millions d'euros au titre de la LPR et 286 millions d'euros au titre du plan de relance. La LPR prévoyait initialement un abondement de 149 millions d'euros en 2021, mais ce montant a été révisé pour **redéployer 32 millions d'euros de crédits au profit des financements de base des laboratoires de recherche**.

Évolution prévisionnelle du budget de l'ANR en 2021 et en 2022 en AE

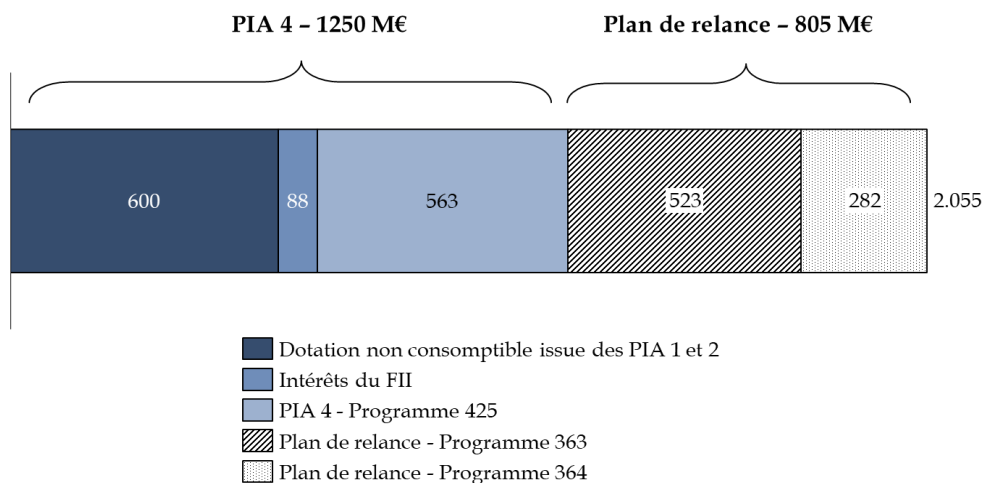


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En 2021, la recherche sera marquée par un éclatement significatif des crédits qui lui sont alloués. En effet, le plan de relance abondera le budget de la recherche à hauteur de 1 142 millions d'euros en AE et 865 millions d'euros en CP, tandis que le PIA 4 financera l'écosystème de la recherche et de l'innovation à hauteur de 1 250 millions d'euros. Ainsi, **près de 18 % des crédits dédiés à la recherche ne seront pas inscrits au sein de la MIREs.**

Crédits extra-budgétaires en faveur de la recherche

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission.



Jean-François Rapin
Rapporteur spécial
(Les Républicains) du
Pas-de-Calais



Vanina Paoli-Gagin
Rapporteur spécial
(Les Indépendants-République
et Territoires) de l'Aube

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28