



HAL
open science

”Loi sur la programmation de la recherche : un coup d’épée dans l’eau ?”

Raphaël Maurel

► **To cite this version:**

Raphaël Maurel. ”Loi sur la programmation de la recherche : un coup d’épée dans l’eau ?”. Lexbase Hebdo - Edition publique, 2021, n° 612 (L2694LZS). hal-03130053

HAL Id: hal-03130053

<https://uca.hal.science/hal-03130053>

Submitted on 3 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Loi sur la programmation de la recherche : un coup d'épée dans l'eau ?

Raphaël Maurel¹

Malgré une vive contestation des universitaires et des étudiants, la 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 (« LPR ») a été promulguée le 24 décembre 2020. Rarement, sans doute, un texte aura suscité autant à la fois l'unanimité de la communauté universitaire contre lui et l'indifférence générale de l'opinion publique. Présentée par ses défenseurs comme une loi ambitieuse permettant de mettre en phase la science et la société tout en revalorisant le rôle des scientifiques et en apportant des financements massifs à la recherche, la LPR a été dès ses prémices conspuée par ses détracteurs, qui y virent d'emblée un nouveau pas vers la privatisation du service public universitaire, une atteinte à l'indépendance des enseignants-chercheurs et un écran de fumée budgétaire. Les efforts desdits universitaires n'ayant pas suffi à convaincre la majorité de la représentation nationale de renoncer à ce projet si peu concerté, la mobilisation de plusieurs collectifs d'universitaire a notamment conduit au dépôt de plus de trois cents pages de contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel. L'essentiel du texte a toutefois, sans grande surprise, survécu au contrôle de constitutionnalité (Décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020). La censure de deux cavaliers législatifs – parmi lesquels le très contesté « délit d'entrave » – et le rappel d'une réserve d'interprétation (voir *infra*) n'ont cependant pas permis de répondre aux nombreuses inquiétudes soulevées par le texte, présenté en lecture accélérée pendant l'été 2020 et voté dans des conditions parlementaires expéditives dénoncées à droite comme à gauche de l'échiquier politique.

La LPR, qui comporte après censure du juge constitutionnel 48 articles, est divisée en cinq titres : « orientations stratégiques de la recherche et programmation budgétaire », « améliorer l'attractivité des métiers scientifiques », « consolider les dispositifs de financement et d'organisation de la recherche », « renforcer les relations de la recherche avec l'économie et la société », et « mesures de simplification et autres mesures ». Il ressort de l'ensemble une programmation budgétaire contestée car à la fois irréaliste et insincère (I) et la prévision de nouvelles voies de recrutement en partie imprévisibles, ne répondant nullement aux besoins exprimés par les universités et soulevant des inquiétudes quant à l'avenir du service public universitaire (II). Ce n'est que par quelques dispositions résiduelles que la LPR peut être considérée comme poursuivant son objectif de revalorisation des métiers scientifiques ; mais là encore la précipitation et l'absence de véritables consultations conduisent à douter du caractère bénéfique de leurs conséquences (III).

I – Une programmation budgétaire dénuée de crédibilité

Les articles 1 à 3 de la LPR prévoient d'abord une trajectoire budgétaire pluriannuelle, par nature non contraignante puisqu'il s'agit d'une « programmation ». Celle-ci est censée permettre une augmentation de 20% du budget annuel consacré à la recherche d'ici – 2020 – à 2030 (Frédérique Vidal, discours à l'Assemblée nationale en ouverture des débats sur la LPR, 21 septembre 2020). L'article 1 précise en effet « l'objectif de porter les dépenses intérieures de recherche et développement des administrations et des entreprises à au moins 3 % du produit

¹ Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne, membre du CREDIMI (EA 7532), associé au CEDIN (EA 382) et au CMH (EA 4232).

intérieur brut annuel et les dépenses intérieures de recherche et développement des administrations à au moins 1 % du produit intérieur brut annuel au cours de la décennie suivante, et avec l'objectif d'accroître le rayonnement et de renforcer l'engagement de la France dans l'Europe de la recherche ». L'article 2 présente une répartition programmatique des crédits de paiements, en millions d'euros courants, afin d'assurer cet objectif. Les programmes 150 (formations supérieures et recherche universitaire), 172 (recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) et 193 (recherche spatiale) voient ainsi leurs crédits augmenter progressivement jusqu'en 2030, à l'instar des financements d'actions de recherche attribués par l'Agence nationale de la recherche. Cette répartition confirme la préfiguration d'une recherche future exclusivement, ou quasi-exclusivement, financée sur projets, au détriment des budgets récurrents des laboratoires indispensables à de nombreuses réflexions scientifiques de fond. Un tel schéma national suscite en outre la colère de la communauté universitaire croulant déjà sous les tâches administratives et palliant au quotidien le manque de personnel administratif comme enseignant-chercheur, la perspective de devoir compléter en permanence des dossiers pour espérer mener leurs recherches ne les enchantant guère. Bien que l'augmentation desdits budgets récurrents ait été parfois affirmée par les partisans de la LPR, rien ne permet cependant, à ce jour, de confirmer cette tendance. La prévision d'une telle trajectoire budgétaire en euros courants invite de toutes manières à nuancer d'emblée l'augmentation annoncée pour la recherche : ramenée en euros constants – c'est-à-dire une fois les effets de l'inflation neutralisés – la hausse prévue promet d'être en réalité cinq fois inférieure à celle scandée par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche. La hausse, d'ici 2030, serait en effet plus proche du milliard (+4,7%) que des cinq milliards promis (+22% ; voir le Rapport général n° 138 (2020-2021) de Mme Vanina Paoli-Gagin et M. Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020). Comme l'a relevé le rapporteur de la Commission des finances à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, « en réalité, les trois quarts des 26 milliards d'euros d'investissement annoncés seront donc destinés à maintenir stables, au regard de l'inflation, les dotations du ministère. La recherche publique ne bénéficiera donc que de 7,183 milliards d'euros supplémentaires en montant cumulé au cours de la période » (*idem*). Loin de la révolution scientifique annoncée, l'augmentation prévisible durant la prochaine décennie s'avère dès lors particulièrement symbolique, modeste et « partiellement factice » (*idem*).

Au-delà de la confusion entretenue par le mode d'expression des montant alloués, la durée de la programmation interroge. Alors que les lois de programmations sont traditionnellement prévues pour une durée de maximum sept ans – l'instar de la dernière loi de programmation militaire 2019-2025 –, la proposition sénatoriale visant à ramener le projet de LPR à une trajectoire jusqu'en 2027 a été finalement rejetée. Le Conseil d'État avait déjà relevé le caractère inédit, et peu justifié, d'une telle durée (CE, 9 juillet 2020, Avis sur un projet de Loi de programmation pluriannuelle de la recherche pour les années 2021 à 2030, n° 400328, §7). Il en découle un étalement de la programmation budgétaire sur un délai particulièrement long, ce qui apparaît d'autant plus critiquable que l'essentiel des efforts budgétaires est programmé pour les dernières années, à partir de 2027. Or, il est raisonnablement impossible d'anticiper la situation budgétaire de la France d'ici sept ans, d'autant que pas moins de deux élections présidentielles sont prévues dans cette durée. La soumission de la programmation budgétaire à de trop nombreux aléas politiques étant évidente, la « clause de revoyure » instituée par l'article 3 et invoquée en tant que garante ultime de la crédibilité et de la faisabilité de la trajectoire peine à convaincre de l'intérêt d'une telle durée (LPR, article 3 : « [l]a présente programmation fait l'objet d'actualisations, au moins tous les trois ans. Ces actualisations permettent de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens consacrés, notamment financiers » ; voir, sur son rôle de garant, les interventions de Mme

Frédérique Vidal à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2020 et au Sénat le 20 novembre 2020).

Le principe même d'une loi de programmation sur une durée aussi étendue l'entache d'un déficit de crédibilité relevé de toutes parts. Il est d'ailleurs permis de se demander si les débats – accélérés – ont été parfaitement sincères sur ce point pourtant central. Cependant, si le cœur de la LPR résidait, sur le fond, dans l'augmentation des crédits alloués à la recherche, les principales dispositions contestées n'étaient pas les aspects budgétaires. Leur constitutionnalité, pourtant discutable si le juge constitutionnel avait été amené à se poser la question de l'applicabilité du principe de sincérité budgétaire à une telle loi de programmation, n'a d'ailleurs pas été débattue par les auteurs des deux saisines portées à l'attention du Conseil constitutionnel.

II – Une réforme des voies de recrutement aux conséquences mal mesurées

Le titre II de la LPR relatif à l'amélioration de l'attractivité des métiers scientifiques se compose de onze articles, dont certains démontrent un empressement peu maîtrisé à réformer des voies de recrutement à l'évidence méconnues par une partie de la représentation nationale. Si les articles 6 et 7 créent notamment des contrats doctoraux de droit privé, des contrats à objet définis de recherche et des contrats public post doctoraux qui rendent peu lisibles – et potentiellement peu égalitaires – les différents statuts des chercheurs contractuels, les articles 4 et 5 de la LPR cristallisent les critiques.

L'article 4 de la loi crée d'abord la possibilité de recruter, par autorisation du ministère et pour répondre à un besoin spécifique lié à sa stratégie scientifique ou à son attractivité internationale, des docteurs sous le régime d'agent contractuel de droit public. Ces contrats, d'une durée de trois à six ans et limités à 20 ou 25% des recrutements autorisés, permettent de soumettre un jeune docteur contractuel à des objectifs précis – après sélection par une commission interne à l'établissement. Si ses objectifs sont atteints, une audition du contractuel peut amener une commission de titularisation à se prononcer favorablement en vue de sa titularisation, par simple décision du chef d'établissement, au poste de directeur de recherche (nouvel article L.422-3 du code de la recherche) ou de professeur des universités (nouvel article L.952-6-2). Sur le modèle des « *tenure tracks* » étrangers, ces « chaires de professeurs juniors » permettront donc, en pratique, de contourner la qualification aux fonctions de maître de conférences et de professeur par le Conseil National des Universités (CNU), à l'heure actuelle indispensable pour accéder au corps. La disposition vise officiellement à attirer les jeunes chercheurs étrangers, souvent réservés face à la complexité du système français ; elle s'expose toutefois à une quadruple critique. D'abord, la superposition d'un nouveau mode de recrutement au système existant n'a rien de simplificateur, et rend encore moins lisibles les voies de recrutement, au demeurant variables selon les établissements autorisés ou non à y recourir. Ensuite, elle contribue à précariser, dans certaines filières, les jeunes docteurs qui y recourront faute d'ouverture de postes de maîtres de conférences, voyant leur titularisation potentielle repoussée de plusieurs années – et l'on pense en particulier aux filières dont les thèses doctorat sont traditionnellement rédigées en plus de trois ans. En outre, le système soulève des interrogations quant à son articulation avec le principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant l'indépendance des enseignants-chercheurs (Conseil constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 et décision n° 93-3225 DC du 28 juillet 1993). En effet, l'agent contractuel sera particulièrement soumis aux pressions locales, dans la mesure où sa titularisation, possible dans le seul établissement de recrutement, sera subordonnée à la réalisation d'objectifs fixés par ledit établissement. L'on imagine sans peine qu'un candidat dont l'attitude, durant six ans, n'aurait

pas été en tous points conformes à la politique de son établissement – y compris sur le plan scientifique – pourra se voir refuser la titularisation. La réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel tendant à ce que le chef d'établissement ne puisse refuser la titularisation à un candidat qui aurait reçu un avis favorable de la commission de titularisation (Décision n° 2020-810 précitée, §11) ne modifie pas profondément la donne, la composition de ladite commission demeurant à la discrétion des établissements. Enfin, et dans le même ordre d'idées, cette voie de recrutement aggrave les probabilités de localisme voire de népotisme, contre lequel la communauté universitaire lutte déjà difficilement.

Ces inquiétudes trouvent un écho retentissant dans l'article 5 de la LPR, qui supprime l'exigence de qualification nationale par le CNU pour accéder au grade de professeur et autorise, à titre expérimental, d'y déroger pour le recrutement des maîtres de conférences. Issu d'un amendement proposé en pleine nuit par un sénateur dont il est permis de douter qu'il ait eu pleinement conscience de sa portée, cet article est présenté comme supprimant une qualification « ne repos[ant] sur aucune justification réelle » afin de garantir une plus grande autonomie des universités (Sénat, amendement n° 150 du 23 octobre 2020, présenté par M. Hingray). Le nouvel article L.952-6-3 du code de la recherche, qui n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable, indique ainsi que la dérogation vise à « élargir les viviers des candidats potentiels et de fluidifier l'accès aux corps », sauf dans les disciplines de santé et celles dont l'accès au corps des professeurs est possible par l'agrégation du supérieur – à l'instar du droit et de la science politique. Dorénavant, les comités de sélection constitués pour pourvoir un poste de maître de conférences seront donc amenés à examiner, dans ce cas, non seulement les dossiers des nombreux docteurs qualifiés par le CNU, mais également ceux des candidats « qui ne disposent pas d'une qualification reconnue par l'instance nationale, sur la base du rapport de deux spécialistes de la discipline concernée » (*idem*). La perspective de l'étude potentielle de très nombreux dossiers ne peut que donner le vertige aux futurs membres de ces comités de sélection...et aux candidats qualifiés par le CNU aux fonctions visées, déjà découragés par le très faible nombre de postes. L'objectif annoncé de « fluidification » et d'élargissement des « viviers des candidats potentiels » paraît particulièrement ironique voire mesquin, dans un contexte où le nombre de postes de maîtres de conférences est en baisse systémique tandis que les besoins de titulaires augmentent proportionnellement à la hausse du nombre d'étudiants, et où des docteurs brillants qualifiés par le CNU sont contraints à la précarité des post-doctorats à répétition voire à la reconversion faute d'ouverture de postes. Loin de contribuer à l'attractivité des métiers scientifiques visée par le titre dans lequel il s'inscrit, cet article 5 favorise également le localisme, permettant à d'éventuels candidats locaux non qualifiés par l'instance nationale de passer outre le filtre du CNU – seul garant, jusqu'alors, de l'unité du corps et, à plusieurs égards malgré des critiques récurrentes et parfois fondées, des qualités scientifiques des futurs enseignants-chercheurs.

S'agissant de la suppression de la nécessité de la qualification aux fonctions de professeur, valable toutes disciplines confondues, la problématique est schématiquement similaire, bien que plus confuse encore. La LPR, qui entre en vigueur au milieu d'une campagne de qualification, ne supprime pas la compétence du CNU en la matière mais rend la qualification inutile puisque tout maître de conférences titulaire – même non habilité à diriger des recherches (HDR) – peut dorénavant candidater à un poste de professeur. Les candidats relevant de plusieurs sections du CNU ont ainsi été informés de leur qualification « automatique » dès la promulgation de la loi. Dorénavant placés en concurrence directe avec tous les maîtres de conférences du corps et plus que jamais soumis aux aléas parfois néfastes du localisme, leurs perspectives d'obtenir l'un des très rares postes de professeur se trouvent encore réduites, tandis que les maîtres de conférences candidats à une HDR, laquelle préfigurait une potentielle

qualification aux fonctions de professeur par le CNU, s'interrogent légitimement sur l'utilité de poursuivre cette démarche. L'absence totale de consultation préalable du CNU sur cette décision de dernière minute n'améliore en rien les conditions de la mise en place immédiate de cette nouvelle modalité de recrutement.

III – Une « revalorisation » manquée des enseignants et chercheurs

Par-delà les questions budgétaires et de recrutement, la LPR devait également répondre à plusieurs dysfonctionnements de l'Université – en particulier la précarisation croissante de ses agents et usagers – et lui permettre de nouer des liens plus forts avec la société en revalorisant le rôle des enseignants-chercheurs. Sans qu'il soit possible de parcourir l'ensemble des articles de la loi promulguée, deux d'entre eux d'apparence novateurs montrent que cet objectif n'a là encore été que modérément atteint.

Une première revendication récurrente des jeunes chercheurs, notamment, résidait dans la prise en compte de la situation souvent dramatique des vacataires. Les « chargés de TD », qui peuvent être des professionnels mais sont trop fréquemment de jeunes doctorants n'ayant pas obtenu de financement du fait de leur rareté – voire de leur inexistence lorsque plusieurs laboratoires de spécialités différentes se partagent un unique contrat doctoral – sont, en effet, inéligibles à la plupart des aides sociales. Ces jeunes chercheurs sont alors confrontés à des situations de précarité parfois extrêmes, jonglant entre la nécessité de conserver un ancrage à l'Université pour mener à bien leurs recherches et envisager une future carrière universitaire, et celle de vivre décemment. Refusant le cas échéant certains jobs étudiants – par exemple, de serveur – pour éviter de rencontrer leurs propres étudiants dans un contexte peu valorisant au regard de la fonction d'enseignant qu'ils sont censés incarner, les vacataires ne peuvent pourtant pas compter sur le paiement de leurs heures d'enseignement. Leur traitement horaire est d'abord rebutant : 41,41 euros brut par heure de TD, incluant préparation et correction des nombreuses copies. Si le référentiel national prévoit qu'une heure de TD correspond à 4,2h de travail effectif – de sorte que les vacataires sont officiellement payés moins que le SMIC horaire depuis le 1^{er} janvier 2019 (Arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires établi en application du II de l'article 7 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences) –, la préparation et la correction nécessitent la plupart du temps un travail bien plus significatif. Par ailleurs, les vacataires ne peuvent excéder 96h d'enseignement par an. Or, les près de 4000€ brut qu'ils peuvent gagner annuellement ne leur sont généralement versés qu'une à deux fois par an – lorsque leur contrat est signé, ce qui n'est pas toujours le cas – alors même qu'une circulaire enjoignait les universités à procéder à la mensualisation des paiements (circulaire n° 2017-078 du 25 avril 2017). Les mobilisations de vacataires se multipliant, la LPR devait apporter une réponse forte à cette problématique, qui trouve écho au sein de l'article 11 de la loi. Celui-ci dispose ainsi que « [l]a rémunération des chargés d'enseignement vacataires et des agents temporaires vacataires est versée mensuellement », à partir du 1^{er} septembre 2022 au plus tard. S'il est possible de se féliciter de ce que la loi contraigne enfin les universités à payer régulièrement leurs contractuels, force est de constater qu'aucun moyen n'est alloué, ni même envisagé, aux administrations à cette fin. Le manque d'agents administratifs, que la loi élude sans surprise, fait dès lors craindre une mise en œuvre pour le moins délicate, sinon hypothétique, de cette disposition pourtant indispensable.

En annonçant une revalorisation de la fonction et de la place des chercheurs dans la société, la LPR avait également pour ambition au moins implicite de réaffirmer les valeurs de l'excellence

scientifiques et de l'éthique de la recherche. Tel est certainement le sens de l'article 18 de la loi, qui insère une phrase nouvelle au sein de l'article L.612-7 du code de l'éducation : « à l'issue de la soutenance de la thèse, le candidat doit prêter serment en s'engageant à respecter les principes et les exigences de l'intégrité scientifique, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la recherche ». Si l'on peut saluer le symbole que constitue la prestation de serment – laquelle existe par exemple s'agissant des avocats –, il peut paraître curieux qu'elle intervienne seulement à l'issue de la soutenance de thèse, qui vient sanctionner plusieurs années de recherche universitaire. Là encore, le sens de la disposition n'apparaît pas avec évidence. S'agit-il, en écho à certaines actualités peu flatteuses pour la communauté universitaire, de considérer que les principes et exigences de l'intégrité scientifique ne s'appliquent qu'après la thèse et non à son propos ? Ou bien s'agit-il d'une disposition maladroite dont le sens n'a pas été suffisamment pesé et réfléchi par une représentation nationale mise sous pression, par l'exécutif, pour adopter au plus vite une loi non urgente et contestée de toutes parts ?

In fine, l'un des seuls mérites de la LPR est de permettre indirectement – si la trajectoire budgétaire était respectée, ce dont il est permis de douter – une revalorisation, même minime, des traitements des enseignants-chercheurs. Néanmoins, là n'était pas la revendication de la communauté universitaire, à plus forte raison en pleine pandémie de Covid-19 qui a de nouveau révélé son manque cruel de moyens. Celle-ci réclamait essentiellement plus de titulaires, moins de charges administratives et plus de temps pour exercer leurs fonctions, dans l'intérêt fondamental des étudiants. Aucune de ces demandes ne se trouve satisfaite ; face aux menaces que fait peser le texte sur l'unité du service public universitaire et à la déception qu'engendre la peu vraisemblable programmation budgétaire, l'article 32 de la LPR, qui prévoit que « [l]es titulaires du diplôme national de doctorat peuvent faire usage du titre de docteur dans tout emploi et en toute circonstance », ne constitue qu'un bien faible butin.