

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteurs spéciaux : MM. Philippe ADNOT et Philippe DOMINATI

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION : SIX MINISTÈRES ET DIX PROGRAMMES	7
A. UNE MISSION PRIORITAIRE AU SEIN DU BUDGET	7
1. <i>Les crédits et les fonds de concours : 25,194 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2011</i>	7
2. <i>Une augmentation conséquente des crédits depuis 2007</i>	9
3. <i>Les personnels de la mission</i>	11
4. <i>Les pratiques relatives à la mise en réserve de crédits chez les différents opérateurs</i>	15
B. L'IMPACT DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR DÉCIDÉ EN 2010	17
C. LA RÉORGANISATION DU PAYSAGE DE LA RECHERCHE	19
1. <i>La réorganisation du CNRS et de l'INSERM</i>	19
2. <i>Les Alliances</i>	21
D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR) : UN OUTIL FISCAL PRÉCIEUX À CONFORTER DANS LE TEMPS	23
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	27
A. PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	27
1. <i>Les principaux chiffres</i>	27
2. <i>La justification des crédits</i>	29
3. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	32
B. PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	38
1. <i>Les principaux chiffres</i>	38
2. <i>La justification des crédits</i>	39
3. <i>Les observations de votre rapporteur spécial</i>	41
C. PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »	44
1. <i>Les principaux chiffres</i>	44
2. <i>La justification des crédits</i>	46
3. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	48
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	48
D. PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »	50
1. <i>Les principaux chiffres</i>	51
2. <i>La justification des crédits</i>	52
3. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	54
E. PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »	56
1. <i>Les principaux chiffres</i>	56
2. <i>La justification des crédits</i>	57
3. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	58

F. PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES ».....	62
1. Les principaux chiffres.....	63
2. La justification des crédits.....	64
3. Les principales observations de votre rapporteur spécial.....	66
G. PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE ».....	68
1. Les principaux chiffres.....	68
2. La justification des crédits.....	70
3. Les principales observations de votre rapporteur spécial.....	71
H. PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) ».....	73
1. Les principaux chiffres.....	73
2. La justification des crédits.....	74
3. Les principales observations de votre rapporteur spécial.....	74
I. PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE ».....	75
1. L'évolution de la maquette budgétaire.....	75
2. Des crédits essentiellement constitués par la subvention en faveur d'Universcience.....	76
3. Les principales observations de votre rapporteur spécial.....	77
J. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLE ».....	78
1. Les principaux chiffres.....	78
2. La justification des crédits.....	80
3. Les principales observations de votre rapporteur spécial.....	82
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	87
• ARTICLE 78 (Art. 131 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004) Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes.....	87
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	91
EXAMEN EN COMMISSION.....	93

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- **L'accès des universités aux responsabilités et compétences élargies se poursuit**, ce qui implique des transferts importants de crédits entre le titre 2 et le titre 3 sur le programme 150.
- **Le financement de l'opération Campus a pu être clarifié grâce à l'emprunt national.**
- **Cinq universités devraient devenir propriétaires de leur patrimoine en 2011. Le volet financier de cette opération doit être précisé.**
- **Les crédits du programme 231 augmentent compte tenu de la nécessité de financer la mise en place du versement d'un dixième mois de bourse.** Cette mesure, échelonnée sur deux ans, est la contrepartie de l'allongement de la durée de l'année universitaire.
- Si un effort semble avoir été fait quant à la programmation 2011 de la dépense liée aux aides sociales, il est observé que l'exécution de **l'année 2010 devrait conduire à des reports de charge de l'année 2010 sur l'exercice 2011. L'apurement de ces reports pourrait peser sur la gestion 2011.**
- La forte diminution des crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche ainsi que la disparition des crédits dévolus au financement de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au volet « recherche » du Grenelle de l'environnement posent la question de la **substitution de certains crédits tirés de l'emprunt national au financement budgétaire ordinaire**, ce qui va à l'encontre de la nature du programme d'investissements d'avenir et ne facilite pas la lecture du budget d'une année sur l'autre.
- La capacité de l'ANR à assumer sa mission de principal opérateur de la mise en œuvre de l'emprunt national devra également faire l'objet d'un échange à l'occasion de la séance publique.
- **L'augmentation des moyens des principaux opérateurs du programme 172 l'année prochaine ne doit pas masquer les efforts qui leur sont demandés**, notamment du fait des contraintes qu'engendrent la poursuite du « plan carrière » et de l'évolution des règles encadrant la mise en réserve des crédits des opérateurs.
- **L'évolution différenciée des crédits entre les opérateurs du programme 187 s'explique par leur différence de statut** : les EPIC, dont le personnel est embauché sous contrat de droit privé, ne sont pas impactés par les mesures générales décidées pour la fonction publique ;
- **La forte augmentation des crédits dévolus au financement de la quote-part de la France au budget de l'Agence spatiale européenne** ne correspond néanmoins pas tout-à-fait au montant annoncé lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête que votre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes (755 au lieu de 770 millions d'euros) et **n'empêchera pas un nouveau creusement de cette dette en 2011.** Le Gouvernement devra donner des assurances quant à la trajectoire de la dette d'ici à 2015.
- Pour ses programmes nationaux, **le CNES enregistre une augmentation de 15 millions d'euros de sa dotation (+ 2,6 %)**, ce qui le place parmi les opérateurs de la présente mission les plus favorisés de l'Etat.
- **L'IFP énergies nouvelles est particulièrement touché par les arbitrages ayant conduit à l'élaboration du présent projet de loi de finances.** Votre rapporteur spécial souhaite que les prochains budgets ne procèdent plus à de telles coupes dans les crédits de cet institut.

- **La diminution très importante des crédits associée aux avances remboursables du secteur aéronautique provient de la disparition de quatre programmes.** Au moins l'un d'entre eux (l'A 350) est désormais financé au travers des investissements d'avenir, ce qui s'assimile à une opération de débudgétisation pure et simple.

- **La dotation d'OSEO Innovation au titre de ses crédits d'intervention diminue de 26 millions d'euros,** en tenant compte des effets de périmètre. Il s'agit là d'une évolution particulièrement dommageable.

- Universcience est le nom d'usage du nouvel EPIC qui regroupe la Cité des sciences et de l'industrie ainsi que le Palais de la Découverte. **Les modalités de rapprochement de ces deux établissements mériteraient d'être clarifiées, notamment en ce qui concerne le Palais de la Découverte** qui se trouve également géographiquement impliqué dans le projet du « Grand Palais des arts et des sciences » ;

- Le programme d'investissements pour l'avenir comprend des fonds en faveur de la diffusion de la culture scientifique. **Si l'éligibilité d'Universcience à ces fonds devait se vérifier, il conviendra de s'assurer que cette dernière ne constitue pas une débudgétisation** de financements devant normalement être couverts par des crédits budgétaires annuels.

- **Les reports de charges en matière d'aides sociales aux étudiants de l'enseignement agricole devraient être à la fin de l'année 2010, deux fois supérieurs à ceux de l'année 2009.** La politique d'aides sociales aux étudiants, déterminée par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, devrait faire l'objet d'une réflexion interministérielle afin d'en améliorer la programmation budgétaire.

- Les établissements privés de l'enseignement supérieur agricole bénéficient d'un nouveau dispositif d'allocation des moyens, en partie fondé sur la performance. **Il conviendra d'être vigilant sur la qualité des évaluations qui seront conduites pour définir cette « performance ».**

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2010.

A cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 55 % des réponses attendues concernant la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION : SIX MINISTÈRES ET DIX PROGRAMMES

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) présente un fort caractère interministériel puisque pas moins de **six ministères sont intéressés par au moins l'un des dix programmes de la mission¹** :

- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), dont relèvent les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », 231 « Vie étudiante », 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 187 « Recherches dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » et 193 « Recherche spatiale » ;

- le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), responsable du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » ;

- le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui pilote le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » ;

- le ministère de la défense, dont relève le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » ;

- le ministère de la culture et de la communication, chargé du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » ;

- le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, responsable du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Le MESR est le chef de file de la mission.

La maquette de la MIRÉS est restée la même que pour la loi de finances pour 2010.

A. UNE MISSION PRIORITAIRE AU SEIN DU BUDGET

1. Les crédits et les fonds de concours : 25,194 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2011

La mission est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2011, de 25,37 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 25,19 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), ces derniers affichant une hausse de 0,54 % à périmètre constant par rapport à 2010.

¹ Vos rapporteurs spéciaux, chargés conjointement des commentaires globaux sur la mission, se sont plus spécifiquement répartis l'examen des programmes de la façon suivante : les programmes 150, 231, 187, 186 et 142 pour Philippe Adnot, les programmes 172, 193, 190, 192 et 191 entrant dans le périmètre de Philippe Dominati.

En outre, les **fonds de concours** attendus pour 2011 s'élèvent à **79,5 millions d'euros**.

Le tableau ci-dessous présente les crédits par programme et leur évolution par rapport à 2010.

Présentation des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

Programme	AE	<i>Evolution par rapport à 2010 à périmètre constant</i>	CP	<i>Evolution par rapport à 2010 à périmètre constant</i>
P 150 : Formations supérieures et recherche universitaire	12 477,7	- 0,14	12 270,0	+ 1,02
P 231 : Vie étudiante	2 081,5	3,28	2 083,9	+ 3,45
P 172 : Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 132,3	- 2,08	5 132,3	- 1,53
P 187 : Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 245,1	0,54	1 245,1	+ 0,54
P 193: Recherche spatiale	1 393,2	6,99	1 393,3	+ 6,99
P 190 : Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 335,0	- 15,10	1 374,2	- 5,30
P 192 : Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 087,7	- 8,41	1 076,9	-0,14
P 191 : Recherche duale	196,9	0,16	196,9	0,00
P 186 : Recherche culturelle et culture scientifique	121,8	- 4,96	121,5	+ 3,63
P 142 : Enseignement supérieur et recherche agricoles	297,6	- 0,26	300,1	- 0,56
Total	25 368,0	- 1,10	25 194,2	+ 0,54

Source : ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur

La croissance des crédits budgétaires à périmètre constant est principalement liée à la hausse des dépenses de personnel sur le titre 2 :

- sur les programmes rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les moyens du titre 2 sont en hausse de 3,6 % (+ 122 millions d'euros) ;

- sur les autres programmes de la MIREs, ces mêmes crédits sont, à périmètre constant, en hausse de 1,1 % (+ 3,3 millions d'euros).

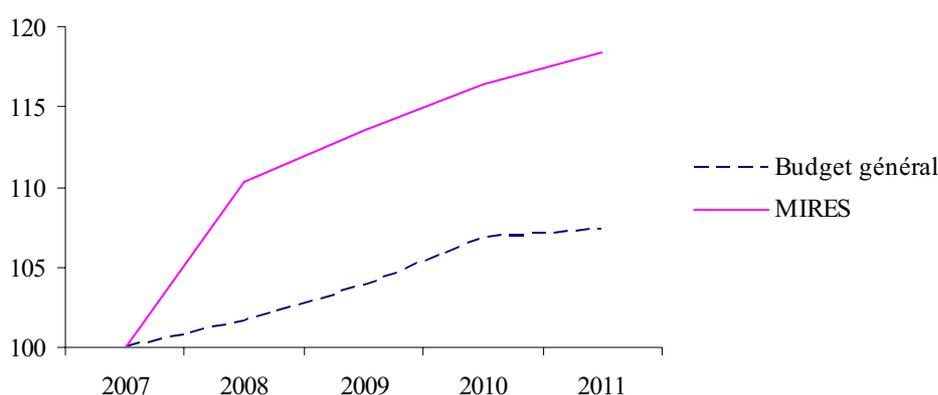
La dynamique des dépenses de personnel résulte en partie de l'application des mesures générales de la fonction publique ou du relèvement de la contribution de l'Etat au CAS « Pensions ». Ainsi, sur le seul périmètre du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, les crédits nouveaux en faveur des personnels (titres 2 et 3) s'élèveraient en 2011 à 311 millions d'euros. 57 % de ces crédits supplémentaires correspondent au relèvement du taux du CAS « Pensions » et 27,2 % résultent des décisions prises quant à l'évolution du point de la fonction publique.

Cette évolution de la masse salariale est compensée par les réductions des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la mission. Ceci se traduit par exemple par une diminution de 3,1 % des crédits hors dépenses de personnel (soit les dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement) des programmes ne relevant pas du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Au total, en 2011, à périmètre constant, les crédits de la mission devraient encore connaître une légère augmentation.

2. Une augmentation conséquente des crédits depuis 2007

La volonté de l'Etat d'accroître ses investissements en matière d'enseignement supérieur et de recherche se traduit, en premier lieu, par l'évolution des crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), dont rend compte le graphique ci-dessous.

**Progression comparée des CP du budget général et de la MIREs
(2007=100)**



*Sources : lois de règlement pour 2007, 2008 et 2009, projet de loi de finances pour 2011.
Données en valeur, à périmètre et structure courants.*

En considérant le niveau absolu de ces dépenses, comme l'ont régulièrement souligné les rapporteurs spéciaux de la mission, notre collègue Philippe Adnot et nos anciens collègues Maurice Blin et Christian Gaudin, cet

effort a dépassé la programmation, pourtant considérée comme ambitieuse, de la loi de programme pour la recherche adoptée par le précédent gouvernement (loi n° 2006-450 du 18 avril 2006).

En termes relatifs, l'évolution comparée des dépenses de la mission et des dépenses du budget général apparaît encore plus frappante et illustre bien l'ampleur des arbitrages rendus en faveur de la MIREs. Ainsi, **de 2007 à 2011, les crédits de paiement de cette mission vont passer de 21,283 milliards d'euros à 25,194 milliards d'euros, soit une progression de 18,4 % sur quatre ans** alors que, **dans le même temps, les dépenses du budget général n'augmenteront que de 7,3 %**. Encore faut-il souligner que cette évolution ne rend compte ni de la dépense fiscale ni des ressources de l'emprunt national, qui seront plus spécifiquement évoqués ci-dessous.

Vos rapporteurs spéciaux approuvent d'autant plus ces orientations que l'augmentation des crédits n'a pas été aveugle et s'est accompagnée **d'importantes réformes de structure**, parmi lesquelles il faut citer le développement de la recherche sur projets au travers de l'Agence nationale de la recherche (ANR), la réorganisation des principaux organismes publics de recherche (CNRS, INSERM, etc.) ou la réforme des universités¹.

Cependant, il est à noter que le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 semble amorcer un tournant, comme le montre le tableau ci-après.

Evolution programmée des crédits de paiement du budget général et de la MIREs sur la période 2011-2013 (à périmètre constant 2010)

	2011	2012	2013
Budget général (en milliards d'euros)	285,69	291,09	296,89
<i>Budget général (en %)</i>	-	+ 1,89	+ 1,99
MIREs (en milliards d'euros)	24,86	25,08	25,28
MIREs (en %)	-	+ 0,88	+ 0,80

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

Il est fort probable que cette trajectoire résulte, en partie, de certains effets de bord entre les crédits budgétaires et les moyens tirés des investissements d'avenir. Néanmoins, il s'agira de veiller avec attention à ces

¹ S'agissant du passage des universités aux compétences et responsabilités élargies, vos rapporteurs spéciaux se félicitent que cette évolution s'inscrive dans le respect des nouvelles règles de pilotage des finances publiques. Ainsi, l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui interdit aux opérateurs de l'Etat de recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à douze mois, s'applique aux établissements d'enseignement supérieur.

évolutions, un avantage compétitif en matière de recherche et développement ne pouvant qu'être le fruit d'un effort maintenu à moyen et à long termes.

3. Les personnels de la mission

a) *L'absence de réduction des effectifs, un « investissement » dans les ressources humaines*

La mission « Recherche et enseignement supérieur » bénéficie depuis 2006 d'un traitement particulier résultant à la fois de la mise en œuvre de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche et de l'engagement présidentiel pris en 2007, de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité nationale.

(1) 2007 – 2010 : une exonération de fait du principe du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

Depuis la loi de finances pour 2007, la politique de l'emploi des différents ministères est contrainte par l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette règle n'a jamais été appliquée à la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Suite à la loi de programmation précitée, le projet de loi de finances pour 2007 a proposé la création de 1 000 emplois, dont 450 emplois d'enseignants chercheurs et 500 emplois de personnels non enseignants. Ces créations d'emplois succédaient à celles de la loi de finances initiale pour 2006.

En 2008, le plafond d'emplois connaît également une augmentation compte tenu de l'application en année pleine des mesures de création opérées à la rentrée 2007.

Le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui réaffirme l'application du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, indique qu'à *« l'exception du ministère de la justice, tous les ministères voient leurs effectifs réduits. Certains ministères font plus que la moyenne, d'autres moins, mais, lors de la RGPP, la recherche des gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité. L'effort de non-remplacement des départs à la retraite est plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. ».*

Dans cette perspective, la loi de finances pour 2009 a soumis la mission « Recherche et enseignement supérieur » à une règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur six partant à la retraite : 900 emplois devaient être supprimés. Cette décision, qui intervenait alors que la première

phase du passage à l'autonomie des universités était mise en œuvre et, alors que les crédits connaissaient une augmentation, a suscité de vives réactions.

A cet égard, l'un des rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur » avait souligné en 2008, dans un rapport d'information relatif à la réforme de l'allocation de moyens aux universités, que « *cette position de principe du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite soulève [des] interrogations dans la mesure où elle apparaît contradictoire avec les priorités politiques affichées en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Ces interrogations sont d'autant plus profondes qu'elles compliquent sensiblement les questions de rééquilibrage des moyens humains entre universités dans le cadre de la présente réflexion.* »¹

Cette contradiction a conduit le Premier ministre, à annoncer, **en février et mai 2009, le gel des suppressions des postes prévues en 2010 et 2011 dans les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur.** De surcroît, pour l'année 2009, les suppressions d'emplois dans ces organismes et ces établissements ont été compensées par le versement de la masse salariale afférente aux 225 postes supprimés.

(2) 2011-2014 : un traitement prioritaire garanti en matière d'emplois

Le présent projet de loi des finances bénéficie toujours de la mesure de gel annoncé en 2009, ce qui permet de maintenir l'emploi à un niveau équivalent à celui de l'année dernière. Il bénéficie également des arbitrages pris pour la nouvelle programmation budgétaire triennale.

Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la MIREs continue de bénéficier d'un traitement de faveur à l'instar du ministère de la justice. La construction du budget triennal s'est notamment appuyée sur la règle du remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la diminution de 1,5 % chaque année des emplois des opérateurs, soit un effort comparable à celui de l'État.

Contrairement à la précédente loi de programmation, le rapport annexé au projet de loi de programmation précise cependant :

- d'une part, que « *les opérateurs de l'État seront également associés à cette démarche et fourniront un effort sans précédent en termes de réduction des effectifs, à l'exception des opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont exonérés de réduction d'effectifs sur la période de programmation. Il est ainsi prévu pour 2011 une diminution de plus de 2 600 emplois au sein du plafond opérateurs, à périmètre constant.* »

- d'autre part, qu'à « *l'exception du ministère de la justice et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tous les ministères verront leurs effectifs réduits sur les années 2011 à 2013.* »

¹ Rapport d'information n° 382 (2007-2008) de MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont.

Plus loin, il est précisé qu'afin « *d'accompagner les réformes en cours (passage au régime des responsabilités et compétences élargies), les moyens de fonctionnement des universités continueront d'augmenter au cours de la période. De plus, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne fera l'objet, à titre exceptionnel, d'aucune suppression d'emplois sur l'ensemble de la période.* »

L'ensemble des décisions qui viennent d'être rappelées se sont traduites, entre 2007 et 2011, par une **augmentation d'environ 9,2 % des personnels de la mission « Recherche et enseignement supérieur », que ces derniers soient rémunérés par l'Etat ou par les opérateurs.**

Le tableau ci-dessous présente cette évolution.

Evolution des effectifs de la mission « Recherche et enseignement supérieur » à périmètre constant

<i>Catégories</i>	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution %
Emplois Titre 2	151 727	152 350	118 329	57 988	29 032	
Emplois des opérateurs	112 956	124 335	167 428	227 509	260 015	
<i>dont sous plafond</i>	-	104 968	140 944	204 010	233 142	
<i>dont hors plafond</i>	112 956	19 367	26 484	23 499	26 873	
TOTAL	264 683	276 685	285 757	285 497	289 047	9,2

1) Pour les exercices 2006 et 2007, les effectifs des opérateurs étaient exprimés en ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère

2) A partir de 2008, les documents budgétaires distinguent pour les opérateurs, les ETP rémunérés par les opérateurs (hors plafond d'emploi du ministère) sous plafond et hors plafond

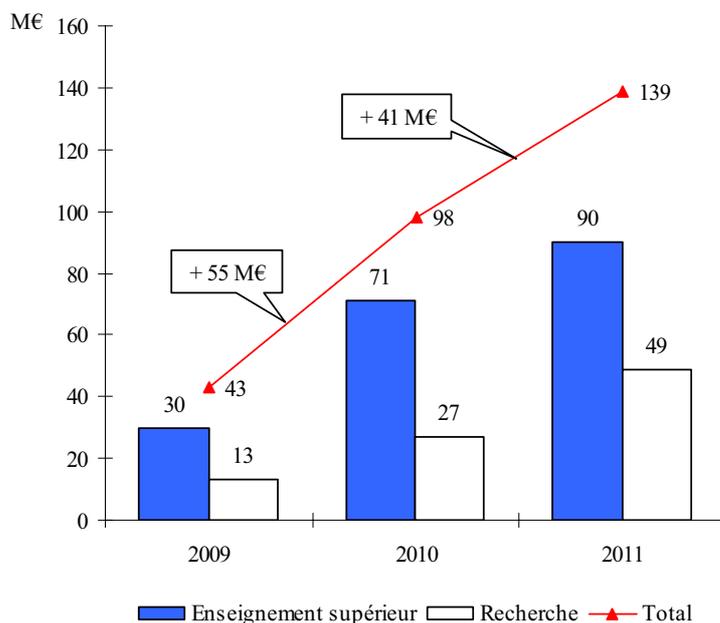
Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

b) La revalorisation des carrières, un « investissement » qualitatif

Parallèlement à l'effort réalisé en matière de maintien de l'emploi, il convient de souligner l'attention portée à la revalorisation des carrières. Ce « chantier », qui a débuté dans l'enseignement supérieur et la recherche en septembre 2009, représente **un effort cumulé de 280 millions d'euros sur la période 2009-2011.**

En 2011, le projet de loi de finances prévoit d'affecter 41 millions d'euros supplémentaires au financement de ce plan, dont 22 millions pour les personnels de la recherche et 19 millions pour les personnels de l'enseignement supérieur.

Evolution des crédits du chantier « Carrières » 2009-2011



Source : Commission des finances

Cette réforme s'appuie sur les éléments suivants : reconnaissance des qualités individuelles, valorisation de l'engagement pédagogique et de l'excellence scientifique, évaluation par les pairs, rémunération plus élevée, revalorisation des primes.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette revalorisation d'ensemble des carrières qui permet :

- **d'accompagner concrètement la réforme des universités** ;
- **d'améliorer la lisibilité du système** en harmonisant les règles et les dispositifs entre les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur (prime d'excellence scientifique, contrat doctoral, carrière des professeurs d'université et des professeurs de recherche, chaire organisme –université) ;
- **d'accroître l'attractivité des métiers de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Ils soulignent que ces mesures ont été accompagnées par des assouplissements de procédure qui ouvrent, notamment, depuis 2007 pour les universités, et depuis 2010 pour les organismes de recherche, **la possibilité de recruter certains personnels sur contrats à durée indéterminée. Ainsi des chercheurs ou des enseignants-chercheurs au profil atypique, voire exceptionnel, qui n'auraient pas forcément pu s'insérer dans la grille des organismes publics de recherche ou des établissements d'enseignement supérieur, peuvent désormais être recrutés plus facilement.** L'attractivité à l'égard des chercheurs et des cadres présentant le meilleur potentiel s'en trouve ainsi renforcée.

4. Les pratiques relatives à la mise en réserve de crédits chez les différents opérateurs

Les opérateurs occupent une place particulièrement importante au sein de la mission, ce qui se traduit par un montant de subventions pour charge de service publique très élevé. Le passage des universités à l'autonomie, et par conséquent l'intégration, dans la subvention de ces dernières, de la masse salariale afférente, devrait renforcer la place de ces subventions, qui constituent un enjeu financier de premier ordre. Compte tenu de cette situation, il convient d'être particulièrement attentif aux conditions d'élaboration de ces subventions, dont la négociation est souvent antérieure à la discussion du projet de loi de finances pour ce qui concerne les opérateurs de recherche.

Or, comme cela a été souligné dans la contribution des rapporteurs spéciaux de la présente mission (alors Philippe Adnot et notre ancien collègue Christian Gaudin) au Tome II du rapport n° 587 (2009-2010) sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009, **le niveau des subventions pour charges de service public peut être impacté par les différentes tactiques mises en œuvre au titre de la constitution de la réserve de précaution.**

Ils ont indiqué que la Cour des comptes avait observé que les opérateurs de la MIREES pouvaient être traités de cinq manières différentes, aucune n'étant optimale. En effet, il s'avère particulièrement difficile d'identifier, à pratiques inchangées, une procédure permettant à la fois de soumettre de manière homogène les opérateurs à l'effort de gel requis par la LOLF et de notifier, à ces établissements, un montant réaliste de leur subvention, cette notification intervenant avant la discussion budgétaire au Parlement.

Une harmonisation est donc indispensable, ne serait-ce qu'en termes d'équité. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, les taux de mise en réserve varient sensiblement d'un opérateur à l'autre.

Mise en réserve de précaution des opérateurs du MESR

(en euros)

	LFI 2010	Réserves arbitrées et notifiées (base LFI)	% de la LFI 2010	PLF 2011	Réserves théoriques, non arbitrées	% du PLF 2011
Opérateurs	8 252 864 622	30 000 000	0,36%	10 267 721 773	nd	0,00%
Opérateurs P 150	8 252 864 622	30 000 000	0,36%	10 267 721 773	nd	0,00%
Réseau des oeuvres	369 764 400	10 000 000	2,70%	359 768 822	nd	0,00%
Autres opérateurs	51 950 373	5 000 000	9,62%	46 350 373	nd	0,00%
Opérateurs P 231	421 714 773	15 000 000	3,56%	406 119 195	nd	0,00%
Ens. supérieur	8 674 579 395	45 000 000	0,52%	10 673 840 968	nd	0,00%
CNRS	2 502 741 923	15 938 984	0,64%	2 523 043 822	35 356 374	1,40%
INSERM	533 841 865	3 243 578	0,61%	556 755 155	9 183 798	1,65%
INRIA	163 530 726	1 575 474	0,96%	164 440 520	3 125 275	1,90%
INED	16 296 825	127 422	0,78%	16 398 674	252 790	1,54%
ANR	839 853 491	13 190 517	1,57%	771 853 491	38 198 938	4,95%
CEA	499 910 877	15 756 443	3,15%	517 410 000	17 096 113	3,30%
ANRS	39 611 637	1 953 150	4,93%	39 888 121	1 960 960	4,92%
IPEV	22 534 260	972 826	4,32%	22 534 260	982 039	4,36%
Genopole	3 000 000	124 066	4,14%	3 000 000	117 276	3,91%
Autres	316 272	791	0,25%			
Opérateurs P 172	4 621 637 876	52 883 251	1,14%	4 615 324 043	106 273 563	2,30%
INRA	647 040 799	3 154 824	0,49%	654 210 090	8 426 644	1,29%
IRD	202 021 697	1 104 890	0,55%	202 966 646	2 996 047	1,48%
CEMAGREF	54 902 785	246 518	0,45%	55 811 141	539 014	0,97%
CIRAD	129 776 469	2 035 759	1,57%	128 583 070	2 733 986	2,13%
IFREMER	148 378 884	2 510 868	1,69%	147 583 597	3 222 462	2,18%
BRGM	56 485 826	1 571 007	2,78%	55 909 734	1 480 812	2,65%
Opérateurs P 187	1 238 606 460	10 623 866	0,86%	1 245 064 278	19 398 965	1,56%
CNES	584 033 193	25 173 514	4,31%	599 033 193	25 314 738	4,23%
Opérateurs P 193	584 033 193	25 173 514	4,31%	599 033 193	25 314 738	4,23%
Recherche	6 444 277 529	88 680 631	1,38%	6 459 421 514	150 987 266	2,34%
MESR - Opérateurs	15 118 856 924	133 680 631	0,88%	17 133 262 482	150 987 266	0,88%

Source : ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur

B. L'IMPACT DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR DÉCIDÉ EN 2010

La loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 a ouvert, au titre de l'emprunt national, des crédits budgétaires supplémentaires, à hauteur de 21,9 milliards d'euros, en faveur de la mission « Recherche et enseignement supérieur », soit près des deux tiers des 35 milliards d'euros destinés au financement des investissements d'avenir. Le tableau ci-dessous résume la répartition des fonds selon les actions retenues dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

Les investissements d'avenir dans la recherche et l'enseignement supérieur

(en milliards d'euros)

Programme / Action	Dotation totale	Dotation non consommable	Dotation consommable	Opérateur
1) Programme « Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonnées »				
Instituts d'excellence	1,00	0,75	0,25	ANR
2) Programme « Pôles d'excellence »				
Initiatives d'excellence	7,70	7,70		ANR
Opération Campus	1,30	1,30		ANR
Opération Plateau de Saclay *	1,00		1,00	ANR
Valorisation - Instituts de recherche technologique	2,00	1,50	0,50	ANR
Valorisation – Fonds national de valorisation (SATT)	1,00		1,00	ANR
Valorisation – Instituts Carnot	0,50	0,50		ANR
Laboratoires d'excellence	1,00	0,90	0,10	ANR
Instituts hospitalo-universitaires	0,85	0,68	0,17	ANR
3) Programme « Projets thématiques d'excellence »				
Equipements d'excellence	1,00	0,60	0,40	ANR
Santé et biotechnologie	1,55	1,10	0,45	ANR
Espace	0,50		0,50	CNES
4) Programme « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »				
Démonstrateurs technologiques aéronautiques	0,90		0,90	ONERA
Aéronefs du futur	0,60		0,60	ONERA
5) Programme « Nucléaire de demain »				
Réacteur de 4ème génération	0,65		0,65	CEA
Réacteur Jules Horowitz	0,25		0,25	CEA
Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	0,10		0,10	ANDRA
Total	21,90	15,03	6,87	

* seule action pour laquelle les crédits ne sont pas encore délégués

Source : Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur

Vos rapporteurs spéciaux rappellent :

- d'une part, **que les fonds de l'emprunt national, dès lors qu'ils ont été versés aux opérateurs responsables de leur gestion, ne constituent plus des crédits budgétaires.** A compter de 2011, les sommes que les

opérateurs dépenseront proviendront du compte du Trésor sur lequel ils auront, en application de la loi précitée déposé leurs fonds disponibles et ces dépenses seront assimilées à des opérations de trésorerie ;

- d'autre part, **que l'ensemble de ces fonds ne peuvent pas être directement injectés dans notre économie puisque 68,6 % d'entre eux ont un caractère non consommable**. Seuls les revenus financiers correspondant à la rémunération de leur dépôt au Trésor pourront être dépensés. Le taux de rémunération de ces fonds a été fixé à 3,41 % par un arrêté du 15 juin 2010. **Les bénéficiaires des fonds non consommables devraient donc percevoir annuellement 512,5 millions d'euros pendant au moins dix ans**, cette durée étant la référence de principe des conventions signées entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires des fonds de l'emprunt national. Cette somme pourra être dépensée.

Au total, **l'emprunt national permettrait théoriquement d'augmenter, au cours de la prochaine décennie, les ressources du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche d'environ 12 milliards d'euros**. Selon les informations communiquées par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, un montant prévisionnel de 3,58 milliards d'euros serait décaissé par les opérateurs du programme d'investissements d'avenir en 2011.

S'il est regrettable que le programme d'investissements d'avenir ait fait l'objet d'une débudgétisation complète, il convient de souligner que ce **mode d'intervention permet de garantir, à moyen terme, des ressources relativement pérennes**, indépendamment des aléas qui peuvent affecter l'évolution du budget de l'Etat.

Ce programme, notamment dans l'enseignement supérieur et la recherche, permet de financer **des actions qui augmenteront les capacités de notre économie à innover et donc à renouer avec une croissance dynamique**. Vos rapporteurs spéciaux rappellent à ce titre, que votre commission a été particulièrement vigilante, dans le cadre de son examen des projets de convention entre l'Etat et les opérateurs, sur les modalités de sélection des projets qui seront financés¹. En effet, il semblait **impératif d'assurer le suivi de crédits dépensés en dehors du circuit budgétaire classique, mais aussi de garantir une sélection optimale permettant de ne soutenir que les projets à plus forte valeur ajoutée pour notre pays**.

1 Les conventions établies en application de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 ont fait l'objet d'observations de la part de votre commission des finances, selon la procédure prévue à ce même article. Ces observations ont été débattues en commission lors des réunions des 25 mai, 7 juillet et 7 septembre 2010.

C. LA RÉORGANISATION DU PAYSAGE DE LA RECHERCHE

Depuis 2007, le Gouvernement a fait fortement évoluer le paysage français de la recherche. Vos rapporteur spéciaux, qui se félicitent de cette évolution, tiennent à en rappeler brièvement les deux principaux axes, que traduisent les modifications structurelles de l'organisation de plusieurs grands opérateurs, en particulier le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), ainsi que la constitution « d'alliances » regroupant les opérateurs autour d'une thématique de recherche.

1. La réorganisation du CNRS et de l'INSERM

a) Les Instituts nationaux au CNRS

Le premier acte dans l'évolution du CNRS a été, en 2008, l'adoption par son Conseil d'administration du plan stratégique « Horizon 2020 ». Les grands principes de la réforme du CNRS étaient déjà définis : la **réorganisation de l'établissement en instituts**, l'accent porté sur **l'interdisciplinarité** par l'intermédiaire de pôles transversaux et **l'évolution des relations entre le CNRS et ses partenaires universitaires** pour accompagner le développement de leur autonomie.

C'est à travers cette dynamique que se sont déroulées les négociations qui ont abouti à la rédaction du nouveau contrat d'objectifs entre l'Etat et le CNRS, approuvé par le Conseil d'administration de cet organisme le 25 juin 2009 et signé le 19 octobre 2009.

La nouvelle organisation du CNRS telle qu'elle est formalisée au sein du contrat d'objectifs répond à **trois grandes priorités**.

En premier lieu, **le CNRS doit se recentrer sur la fonction de pilotage scientifique des unités mixtes de recherche (UMR), en partenariat avec les universités** : il accompagnera la montée en puissance des acteurs de site que sont les universités en proposant un partenariat stratégique renforcé mais plus sélectif et **en intervenant de manière croissante en tant qu'agence de moyens**. Dans le même temps, **le rôle d'opérateur se concentrera sur des laboratoires structurants** au niveau national et sur des laboratoires qui nécessitent une gestion partagée. Ce rôle d'opérateur revêt tout son sens lorsqu'il s'agit de rationaliser et d'optimiser les grands équipements et grandes infrastructures de recherche.

En deuxième lieu, **le CNRS responsabilise les acteurs par la création d'instituts¹ en charge de la prospective et de la programmation.** Leur mise en place a pour finalité d'accroître la lisibilité de l'organisation, de garantir l'efficacité de la fonction de programmation de la recherche et de prendre éventuellement en charge, à la demande de l'État, des missions de coordination nationale. Selon le contrat d'objectifs, les Instituts animent, dans leur champ disciplinaire, un réseau d'unités de recherche dont le CNRS est opérateur s'il continue à les gérer, et agence de moyens dans le cas contraire.

En dernier lieu, la gouvernance du CNRS se concentre sur la vision stratégique, l'anticipation et l'animation des instituts, en se recentrant sur la promotion de l'excellence scientifique, le dialogue interdisciplinaire et la prospective.

b) Les Instituts thématiques à l'INSERM

De même qu'au CNRS, **une nouvelle structuration de l'INSERM en instituts thématiques a été retenue** pour proposer une meilleure lisibilité à la communauté scientifique. Le décret n° 2009-278 du 11 mars 2009 modifiant le décret n° 83-975 du 10 novembre 1983 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INSERM traduit cette nouvelle organisation

Après une première année de fonctionnement des huit premiers Instituts thématiques, il a été nécessaire de préciser le périmètre de leur intervention, en distinguant les domaines hors champ, relevant principalement de l'INRA et du CNRS, mais aussi en précisant les contours du domaine du champ. Par décision du Conseil d'administration de l'INSERM intervenue en juin 2009, deux nouveaux Instituts thématiques (IT) sont ainsi venus compléter les huit premiers².

Parallèlement, **la progression de la coordination entre les différentes institutions de recherche en sciences de la vie et de la santé a conduit à la constitution de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé**, qui sera évoquée ci-après.

¹ Les dix instituts du CNRS sont l'institut de chimie (INC), l'institut écologie et environnement (INEE), l'institut de physique (INP), l'institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3), l'institut des sciences biologiques (INSB), l'institut des sciences humaines et sociales (INSHS), l'institut des sciences mathématiques et leurs interactions (INSMI), l'institut des sciences de l'ingénierie et des systèmes (INSIS), l'institut des sciences informatiques et leurs interactions (INS2I) et l'institut des sciences de l'univers (INSU).

² Les dix instituts de l'INSERM sont dénommés « Bases moléculaires et structurales du vivant », « Biologie cellulaire, développement et évolution », « Neurosciences, sciences cognitives, neurologie, psychiatrie », « Cancer », « Génétique, génomique et bioinformatique », « Microbiologie et maladies infectieuses », « Circulation, métabolisme, nutrition », « Immunologie, hématologie, pneumologie », « Santé publique » et « Technologies pour la santé ».

2. Les Alliances

Comme indiqué ci-dessus, l'évolution du paysage de la recherche national est passée par la mise en place d'Alliances.

Celles-ci ont pour **mission de transmettre et propager les orientations nationales auprès des opérateurs de recherche, de coordonner de façon optimale la mise en œuvre des moyens humains et financiers déployés par l'Etat**, notamment en contribuant fortement à la définition de la programmation de l'ANR et au positionnement des universités au cœur du système de recherche.

Les Alliances ont également vocation à représenter la France dans les instances de programmation européenne et internationale, comme c'est déjà le cas pour la programmation conjointe en matière de santé ou d'énergie.

Les Alliances existantes

1) L'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN)

Créée le 8 avril 2009, elle associe l'INSERM, le CNRS, le CEA, l'INRA, l'INRIA, l'IRD, l'Institut Pasteur, la CPU ainsi que, plus récemment, la Conférence des Directeurs généraux de CHU. L'AVIESAN est organisée en instituts thématiques multi-organismes (ITMO) qui recouvrent le champ d'application des instituts thématiques de l'INSERM.

Les ITMO prolongent la fonction de coordination nationale dévolue à l'INSERM et facilitent la mise en œuvre d'une programmation scientifique commune par les différentes institutions partenaires à partir des contributions et propositions de scientifiques, indépendamment de leur appartenance institutionnelle.

L'Alliance s'est fixée trois axes de travail prioritaires : l'harmonisation et la simplification des procédures (recrutements notamment) et des modes de gestion pour les laboratoires, le développement de politiques communes de coopération internationale et la réactivité en matière de valorisation.

La coopération opérationnelle au sein de l'Alliance est assurée par un Conseil de coordination chargé d'organiser la concertation entre les organismes partenaires. L'animation scientifique et la réflexion stratégique sont organisées au sein des dix ITMO, placés sous la responsabilité conjointe de l'INSERM ou du CNRS (sauf l'ITMO « Circulation, métabolisme, nutrition », placé sous la responsabilité de l'INSERM et de l'INRA, et l'ITMO « Technologies de la santé », placé sous celle du CEA et du CNRS).

L'AVIESAN est présidée par le Président-Directeur général de l'INSERM.

Plusieurs actions ont été engagées qui démontrent la volonté des partenaires de passer de l'affichage stratégique à la mise en œuvre concrète :

- la mutualisation d'actions, dans un souci de clarification et de simplification (réunion des programmes « Avenir » de l'INSERM et « ATIP » du CNRS et réflexion sur les recrutements en jurys communs, mutualisation et optimisation des systèmes d'information) ;

- la cohérence dans la programmation des opérateurs et des agences apportée par les 10 ITMO, en lien étroit avec les agences ou structures thématiques de financement sur projets (ANR, INCa, ANRS, IRESP, Fondation « Alzheimer et maladies apparentées ») ;

- les politiques de site communes avec les universités autonomes, les collectivités territoriales, les lieux centraux de la recherche translationnelle, les pôles de compétitivité ;
- le guichet unique pour les industriels du secteur, eux-mêmes regroupés dans une Alliance, ARIIS.

2) L'Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRE)

Le CEA, le CNRS et l'IFP ont créé l'Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie le 17 juillet 2009. Au-delà de ses trois membres fondateurs, l'ANCRE réunit, en qualité de membres associés, l'ensemble des organismes de recherche publique français concernés par les problématiques de l'énergie.

L'ANCRE est placée sous la responsabilité d'un Comité de coordination, composé de représentants des membres fondateurs et présidé pour les deux premières années par le Président de l'IFP, dans le cadre d'une présidence tournante.

Pour conduire les réflexions et aboutir à des propositions concrètes en matière de programmes de R&I, le Comité de coordination s'appuie sur huit groupes programmatiques thématiques :

- cinq dédiés aux sources d'énergie (biomasses, fossiles, nucléaires, solaires, géothermiques, maritimes, hydrauliques et éoliennes) ;
- trois dédiés à la dimension « Secteurs d'activité ou usages » (transports, bâtiments, industries et agriculture).

Un neuvième groupe programmatique transversal, intitulé « Prospective énergétique globale », analysera les résultats des travaux des huit autres groupes thématiques et rendra ses conclusions sous la forme d'un rapport de synthèse.

La finalité industrielle des travaux conduits dans le cadre de l'ANCRE est un élément fondamental dans l'atteinte de ses objectifs. Les groupes programmatiques intégreront en tant que partenaires les représentants des pôles de compétitivité impliqués dans les thématiques énergétiques et environnementales.

3) L'Alliance des sciences et technologies du numérique (Allistene)

L'Alliance a été créée le 17 décembre 2009. Elle comprend six membres fondateurs : CEA, CNRS, CDEFI, Conférences des universités, INRIA et Institut Telecom.

En mars 2010, elle s'est dotée d'un Comité de coordination, présidé par le Président-Directeur général de l'INRIA, et a défini une gouvernance basée sur une répartition des tâches entre le Président du Comité de coordination, chargé de l'animation globale, et cinq vice-présidents, en charge de l'animation du travail d'Allistene sur chacune de ses grandes missions : prospective et stratégie globale, formation supérieure, programmation, coopération européenne et internationale ainsi que valorisation et relations industrielles.

4) L'Alliance pour l'environnement (AllEnvi)

L'Alliance « Alimentation, eau, climat, territoires », dite « Environnement », a été créée le 9 février 2010, portée par ses douze membres fondateurs (BRGM, CEA, CEMAGREF, CIRAD, CNRS, CPU, IFREMER, INRA, IRD, LCPC, Météo-France et MNHN) qui constituent le Conseil de l'Alliance.

L'AllEnvi a vocation à accueillir des membres associés parmi les institutions de recherche et d'enseignement supérieur impliquées dans les domaines concernés.

La présidence du Conseil de l'Alliance est assurée, de manière tournante et pour un mandat de deux ans, par chacun des membres du Bureau (CEMAGREF, CNRS, IFREMER, INRA) placé auprès d'elle. Le Bureau a pour rôle de préparer les réunions du Conseil de l'AllEnvi, d'assurer la mise en œuvre et le suivi des actions décidées par le Conseil et de rendre compte de ses missions au Conseil.

L'Alliance dispose d'un secrétariat exécutif permanent (placé sous la responsabilité conjointe du CNRS et de l'INRA) pour prendre en compte l'ensemble des champs couverts.

5) L'Alliance pour les sciences de l'homme et sociales (ATHENA)

L'ATHENA a été créée le 22 juin 2010 avec quatre membres fondateurs (CNRS, INED, CPU et la Conférence des grandes écoles). Elle a pour but de contribuer de manière déterminante au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le domaine des SHS, avec les objectifs de consolider les dispositifs d'accueil scientifique (IUF, MSH, chaires d'excellence, Instituts d'études avancées, Maisons des sciences de l'Homme), et de faire des propositions pour développer les interfaces entre les acteurs de la recherche en matière d'infrastructures de recherche et de grands équipements (bibliothèques, numérisation).

Elle doit définir des stratégies pour l'utilisation des SHS (Ecoles et Instituts français à l'étranger), aider à la programmation de la recherche à moyen et long terme et participer à la veille et à la prospective scientifique, en favorisant la mise en cohérence des stratégies de recherche des universités et des autres établissements (qui disposent de la majeure partie du potentiel scientifique) et celles, à caractère structurant, des organismes de recherche (notamment du CNRS à travers son Institut de SHS). La présidence tournante sera assurée alternativement par le CNRS et la CPU.

D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR) : UN OUTIL FISCAL PRÉCIEUX À CONFORTER DANS LE TEMPS

Le crédit d'impôt recherche (CIR) a été profondément réformé par l'article 69 de la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) et **a changé d'échelle, voire de nature.**

Il convient de rappeler brièvement que la réforme reposait principalement sur trois volets :

- la suppression de la part du CIR dite « en accroissement », assise sur la progression d'une année sur l'autre des dépenses de R&D de l'entreprise ;

- le triplement de la part « en volume », porté de 10 % à 30 % pour le taux « normal » du CIR ;

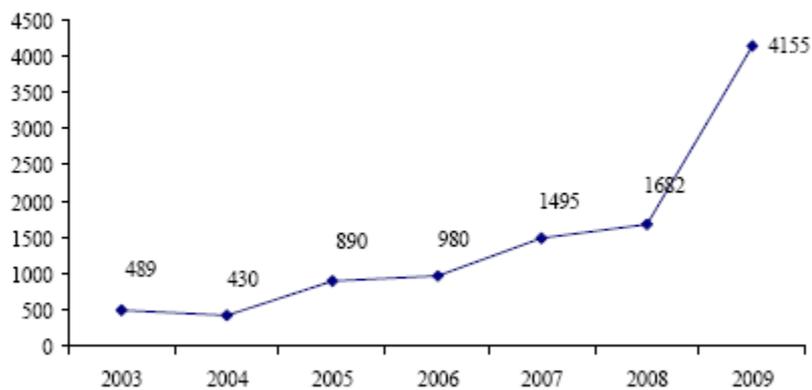
- le déplafonnement du crédit d'impôt (auparavant plafonné à 16 millions d'euros). Toutefois, **pour la fraction des dépenses dépassant 100 millions d'euros** (ce niveau concernant une vingtaine d'entreprises), **le taux du crédit d'impôt a été réduit, pour passer à 5 %.**

De ce fait, même à taux réduit, tout investissement des entreprises en R&D sur le sol français peut bénéficier d'un soutien fiscal. L'incitation existe donc toujours, y compris pour les grands groupes les plus actifs en matière de recherche, qui dépassaient parfois notablement les anciens plafonds.

Comme attendu, la dépense fiscale associée au CIR a fortement progressé du fait de la réforme : la dette de l'Etat au titre des dépenses de R&D effectuées par les entreprises en 2008 s'élève ainsi à **4 154,6 millions d'euros**, contre 1 682 millions d'euros l'année précédente, soit une **augmentation de 147 %**.

Cette première année du nouveau régime s'est donc caractérisée, comme après les réformes de 2004 et 2006, mais de façon encore plus marquée, par une évolution significative du coût du dispositif, comme le montre le graphique ci-après.

Total des créances de CIR (en millions d'euros)



Source : MESR

Cette amplification de la dépense fiscale a suscité plusieurs travaux de contrôle, au Sénat par notre ancien collègue Christian Gaudin¹, à l'Assemblée nationale par la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances² présidée par nos collègues députés Olivier Carré et David Habib et dont nos autres collègues députés Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges et Pierre Lasbordes étaient les rapporteurs. Le Gouvernement a également mandaté une mission de l'inspection générale des finances (IGF) sur le même sujet.

Même si plusieurs d'entre eux ont souligné la nécessité de lutter contre les abus et d'apporter des améliorations à la marge au CIR, l'ensemble de ces importants travaux ont conclu à **l'utilité du crédit d'impôt recherche et à la nécessité de stabiliser le régime général de cet important dispositif fiscal**, bien identifié par les entreprises et constituant un réel atout en termes d'attractivité.

¹ Rapport d'information Sénat n° 493 (2009-2010).

² Rapport d'information Assemblée nationale n° 2 686 (XIIIème législature).

Vos rapporteurs spéciaux partagent cette analyse et **souhaitent que le CIR ne soit pas modifié dans son économie générale par le présent projet de loi de finances**. S'agissant d'investissements de R&D, qui nécessitent par définition une vision sur le long terme des entrepreneurs concernés (français et étrangers), les pouvoirs publics ne devraient pas donner l'impression d'hésiter ni de regretter d'avoir fait un choix audacieux en termes.

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

Placé sous la responsabilité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce programme finance essentiellement la formation des étudiants inscrits dans les universités, les instituts d'études politiques (IEP), les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), les formations d'ingénieurs, les écoles normales supérieures (ENS). Environ 1,580 million d'étudiants relèvent de ce programme.

Toutefois, il convient de noter que celui-ci héberge de nombreux autres établissements, tels que l'Observatoire de Paris, l'Institut national d'histoire de l'art ou le Bureau des longitudes.

1. Les principaux chiffres

Le programme 150 regroupe 12 477 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **12 270 millions d'euros de crédits de paiement (CP), soit 48,7 % des CP de l'ensemble de la mission.**

A périmètre constant, les crédits de paiement affichent une **progression de 1,02 % par rapport à 2010. Les autorisations d'engagement** connaissent au contraire une légère diminution, de 0,14 % par rapport à l'année dernière.

Le programme se scinde en quinze actions, dont les crédits sont répartis comme indiqué dans le tableau suivant.

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 700 179,3	2 700 179,3	22,0
Formation initiale et continue de niveau master	2 328 977,1	2 328 977,1	19,0
Formation initiale et continue de niveau doctorat	337 145,7	337 145,7	2,75
Etablissements d'enseignement privés	82 405,8	82 405,8	0,7
Bibliothèques et documentation	371 210,8	371 210,8	3,0
Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	861 873,9	861 873,9	7,0
Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	374 746,5	374 746,5	3,1
Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	533 035,9	533 035,9	4,3
Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	14 754,9	14 754,9	0,1
Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	139 364,2	139 364,2	1,1
Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	908 717,5	908 717,5	7,4
Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	992 277,2	992 277,2	8,1
Diffusion des savoirs et musées	82 862,4	82 862,4	0,7
Immobilier	1 412 124,1	1 204 407,4	9,8
Pilotage et support du programme	1 338 081,1	1 338 081,1	10,9
Total	12 477 756,4	12 270 039,7	100,0

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

2. La justification des crédits

a) Comme en 2009 et 2010, les dépenses de personnel relevant du titre 2, et le plafond d'emplois associé, diminuent en 2011 sous l'effet du passage à l'autonomie des universités

(1) D'importants transferts de crédits entre le titre 2 et le titre 3

→ A structure constante, les dépenses de personnel du titre 2 s'élevaient à 3 479,2 millions d'euros dont 1 078,5 millions d'euros au titre du CAS pensions, **soit une augmentation de 3,64 %**.

Cette évolution représente 122,06 millions d'euros, dont 42,93 millions d'euros, soit 35 %, au titre du CAS « Pensions » dont le taux est relevé en 2011 de 62,14 % à 65,39 %.

Hors CAS « Pensions », l'évolution des crédits est notamment justifiée par l'allocation d'une enveloppe supplémentaire de 12,8 millions d'euros au titres des mesures catégorielles, et l'extension en année pleine des mesures de revalorisation du point de la fonction publique réalisées en juillet 2010 (+ 0,5 %).

→ A structure courante, les dépenses de personnel ne représentent plus que **1 592,9 millions d'euros d'AE et de CP**, soit 13 % des CP du programme, alors qu'elles atteignaient encore plus de la moitié des crédits en 2009. Cette diminution s'explique essentiellement par la **poursuite du transfert de masse salariale aux universités qui accèdent à l'autonomie au 1^{er} janvier 2011**.

(2) La non application de la règle de non renouvellement d'un départ sur deux à la retraite

→ A structure constante, c'est-à-dire hors transferts, le plafond d'emplois du programme augmente de 166 emplois suite aux corrections techniques requises par la mise en place de Chorus. Cette faible évolution témoigne avant tout de la non application de la règle de non remplacement d'un départ sur deux à la retraite.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette exonération qui devrait au moins s'appliquer jusqu'en 2014 (cf. introduction).

→ A structure courante, **le plafond d'emplois du programme est fixé à 24 485 emplois temps plein travaillé (ETPT), en diminution de 29 028 (ETPT) compte tenu :**

- du transfert des emplois des 31 établissements, dont 24 universités, qui accéderont à l'autonomie au 1^{er} janvier 2011 (- 28 561 ETPT) ;

- du transfert des contractuels doctorants aux universités (- 589 ETPT) ;

- du transfert des personnels de l'Institut français d'urbanisme désormais intégré à l'université de Paris Est-Marne la Vallée (- 27 ETPT) ;

- plusieurs transferts de personnels entre mission (27 ETPT).

Le transfert des emplois des établissements d'enseignement supérieur **a pour conséquence d'augmenter sensiblement le plafond d'emplois des opérateurs du programme qui atteindrait en 2011, 233 142 ETP contre 113 535 ETP en 2010 et 52 047 en 2009.** Il convient de noter que ce plafond est également impacté, à la marge, par les travaux de fiabilisation du périmètre des opérateurs.

En application de l'article 64 de la loi de finances pour 2008, et dans le cadre de la maîtrise de l'emploi public et du contrôle la soutenabilité à moyen et long terme du financement des opérateurs de l'Etat, **le plafond des autorisations d'emplois de ces derniers est fixé chaque année par la loi de finances.**

L'article 53 du projet de loi de finances pour 2011 fixe ainsi à 365 909 emplois le plafond de l'ensemble des opérateurs de l'Etat, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à 2010 à structure courante. Cette augmentation s'explique à 96 % par le passage à l'autonomie de certains établissements d'enseignement supérieur. La MIREs et le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » représentent en effet respectivement 63,7 % et 39 % du total de ces emplois.

b) Les dépenses de fonctionnement

Ces dépenses représentent 10 281,3 millions d'AE et de CP en 2011, **soit une augmentation à structure courante de 24,4 %.**

Ceci est la **conséquence du passage à l'autonomie de 31 établissements d'enseignement supérieur** qui a pour effet d'imputer sur le titre 3 (dépense de fonctionnement) des crédits relevant auparavant du titre 2 (dépenses de personnel) ;

Ces moyens ne regroupent quasiment que les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme, c'est-à-dire les établissements publics d'enseignement supérieur. Les dotations aux établissements représentent en effet 10 267,7 millions d'euros.

c) Les dépenses d'investissement

Pour 2011, une ligne de 62,4 millions d'euros en AE et 126,1 millions d'euros en CP est inscrite à ce titre, afin de couvrir les opérations liées aux contrats de plan Etat-régions et aux opérations hors CPER. Ces montants enregistrent respectivement une diminution de 60 % et de 18,7 % par rapport à 2010. **Cette contrainte s'explique en partie par l'impact du Plan de relance qui a permis, en 2009 et 2010, d'accélérer les travaux prévus dans le cadre des CPER mais aussi hors CPER.**

Cette « avance » justifie aujourd'hui qu'il soit possible de diminuer les lignes budgétaires relatives aux investissements par rapport à 2010. Ainsi, à titre d'exemple, votre rapporteur spécial note, qu'après quatre années de mise en œuvre des CPER 2007-2013, le taux d'exécution global en AE pour les opérations de constructions, y compris celles de logement étudiant, serait de 50,63 % au 31 décembre 2010. Ce taux honorable résulte notamment par le Plan de relance qui a permis, en 2009, « d'injecter » 136 millions d'euros en AE et 133 millions d'euros en CP.

d) Les dépenses d'intervention

Ces dépenses s'élèvent à **98,3 millions d'euros en AE et en CP**, soit une progression de 17,8 % par rapport à 2010 à structure courante. Les dépenses d'intervention sont principalement portées par l'action n° 4 « *Etablissements d'enseignement privé* » qui mobilise **82,4 millions d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 22,2 % par rapport à la dotation 2010.**

Cette forte progression, de 15 millions d'euros, s'explique, à hauteur de deux tiers, par un transfert en provenance de la mission « Enseignement scolaire ». La formation des maîtres de l'enseignement privé sera prise en charge par les fédérations de l'enseignement supérieur privé à compter de 2011. A structure constante, la hausse n'est « plus que » de 6,4 %, soit un taux de progression encore supérieur à 2009 et 2010.

Cette augmentation est consécutive à **l'inscription de 5 millions d'euros au titre de la démarche de contractualisation.** Comme annoncé lors de la précédente discussion budgétaire, les établissements volontaires ont pu, en 2010, intégrer un nouveau dispositif contractuel, permettant sur la base de l'auto évaluation de l'établissement la signature un contrat pluriannuel comportant des objectifs qualitatifs et quantitatifs ainsi que des cibles de performance. En 2010, les contrats signés devraient concerner 58 établissements d'enseignement supérieurs et couvrir 58 146 étudiants.

Le principe de cette démarche satisfait votre rapporteur spécial en ce qu'elle généralise à l'enseignement privé les modes de contractualisation en vigueur dans l'enseignement public. Par ailleurs, elle permettra, il faut l'espérer, de renforcer la cohérence et la complémentarité entre public et privé dans une logique de site. Néanmoins, votre rapporteur spécial souhaite que le ministère soit particulièrement vigilant sur la qualité de l'auto-évaluation conduite par les établissements.

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) L'opération Campus : une opération enfin lancée ?

(1) Le principe

Annoncée lors d'une intervention télévisée le 29 novembre 2007 par le Président de la République, l'« **Opération Campus** » **doit financer l'émergence d'une dizaine de campus de niveau international par la remise à niveau de son patrimoine immobilier.**

Cette opération vise à requalifier et à dynamiser les campus existants pour créer des campus de standard international, dotés d'une forte visibilité internationale. Elle doit être réalisée *via* des **contrats de partenariats publics-privés.**

Un appel à projets a été lancé par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche **en février 2008**, avec pour objectif de sélectionner **dix projets** qui répondent aux critères d'un cahier des charges. Un comité composé de personnalités qualifiées indépendantes a sélectionné ces projets qui impliquent 39 universités, 37 écoles, tous les principaux organismes de recherche, et concernent 650 000 étudiants et 21 000 chercheurs publiant, dans sept régions. Il s'agit des sites d'Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, et, en Ile de France, des campus Condorcet Paris-Aubervilliers, Saclay et Paris-Centre.

Postérieurement à la sélection opérée par le comité d'évaluation, le Gouvernement a décidé d'octroyer également **le label Campus aux projets lillois (110 millions d'euros) et lorrain (70 millions d'euros).** **Le financement de ces deux derniers sites ne relève toutefois pas de la dotation exceptionnelle** issue de la cession d'une partie des titres d'EDF en 2007.

(2) Un financement soutenu par l'emprunt national à hauteur de 1,3 milliard d'euros

Votre rapporteur spécial souhaite ici rappeler que le financement de l'opération Campus, déjà dotée depuis novembre 2007 de 3,7 milliards d'euros au titre de la vente par l'Etat d'une partie des titres d'EDF, a été complété, à hauteur de 1,3 milliard d'euros, par l'emprunt national en 2010.

L'ensemble des fonds a été transféré à l'ANR qui les a déposés auprès du Trésor en contrepartie d'une rémunération annuelle fixée à un taux de 4 %. Ce taux résulte de la moyenne pondérée de :

- la rémunération de la dotation représentative du produit de la vente d'une partie des titres EDF, soit 3,686 milliards d'euros, au taux de 4,25 % ;

- la rémunération de la fraction de l'emprunt affectée à l'opération Campus, soit 1,3 milliard au taux de 3,413 %. Ce dernier chiffre correspond au

taux de rémunération des fonds non consommables alloués au programme d'investissements d'avenir, défini par un arrêté du 15 juin 2010 fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération.

Votre rapporteur spécial rappelle que seuls les intérêts produits par la rémunération de la dotation sur un compte du Trésor seront directement utilisés au financement des opérations immobilières.

Le tableau ci-dessous présente les dotations affectées à chaque Campus et les revenus prévisionnels de ces dotations qui seront dédiés au paiement de redevances de contrats de partenariat public-privé (PPP).

Dotations des opérations Campus

(en millions d'euros)

Campus	Dotation	Revenus prévisionnels
Lyon	575	23
Strasbourg	375	15
Saclay	850	34
Bordeaux	475	19
Aix Marseille	500	20
Montpellier	325	13
Grenoble	400	16
Condorcet	450	18
Toulouse	350	14
PRES Paris Cité	200	8

Source : MESR

Votre rapporteur spécial souligne que les dotations ne constituent pas les seules sources de financement de l'Opération Campus :

- des apports des collectivités territoriales devraient abonder le financement des PPP ou assurer le financement d'opérations complémentaires aux PPP sous maîtrise d'ouvrage classique ;

- par leur nature même, certaines réalisations intervenant dans le cadre de l'opération Campus dégageront des ressources contribuant à leur propre financement : restaurants et résidences d'étudiants ou de chercheurs.

Enfin, il est rappelé que le plan de relance de l'économie engagé en 2009 a été sollicité à hauteur de 75 millions d'euros pour le financement de l'ingénierie des opérations.

b) L'accession à « l'autonomie immobilière »

Le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur a annoncé, le 5 novembre dernier, les cinq universités autorisées à devenir propriétaires de leur patrimoine en 2011 : il s'agit des universités de Clermont 1, Corte, Paris 6, Poitiers et Toulouse 1. Ces cinq établissements occupent environ 5 millions de m² qui appartiennent actuellement à l'Etat.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette décision qui traduit la mise en œuvre d'une des dernières dispositions phare de la loi sur l'autonomie des universités votée en 2007. Les modalités de la dévolution effective du patrimoine immobilier de l'Etat à ces universités ne sont néanmoins pas encore toutes arrêtées.

Votre rapporteur spécial note en effet que si ces universités se sont toutes dotées d'un schéma directeur immobilier et d'un programme pluriannuel d'investissements, les conventions devant être signées avec l'Etat, afin de fixer le degré d'intervention de celui-ci, comme les modalités précises de calcul de la contribution annuelle de l'Etat aux universités devenues propriétaires, restent à déterminer.

S'agissant du volet financier de la dévolution, il observe que le projet de loi de finances pour 2011 a prévu d'allouer spécifiquement 16 millions d'euros supplémentaires aux universités qui accèdent à l'autonomie immobilière. Le caractère récent de l'annonce de la ministre ne lui pas permis de connaître avec précision la ventilation de ces crédits. Néanmoins, au regard des éléments communiqués par le ministère à cette occasion, **vos rapporteur spécial se félicite que le schéma financier présenté à l'occasion de son rapport d'information¹ consacré à la dévolution du patrimoine aux universités ait été retenu.**

La participation de l'Etat aux nouvelles charges immobilières comprendrait ainsi :

- **une contribution annuelle**, rapportant l'activité de l'établissement aux surfaces cibles nationales définies par étudiant présent aux examens et enseignant-chercheur publiant ;

¹ Rapport n° 578 (2009-2010), « Autonomie immobilière des universités : gageure ou défi surmontable ? », rapport de Philippe Adnot et Jean Léonce Dupont.

- le cas échéant, **une « soulte »** d'un montant variable selon les établissements, versée sur une durée limitée et **comprenant notamment les travaux préalables de mise en sécurité prévus par la loi LRU.**

En l'absence de précisions sur les modalités précises de la participation de l'Etat, votre rapporteur spécial rappelle qu'il avait émis avec Jean Léonce Dupont, co-rapporteur du rapport précité, plusieurs réserves présentées dans l'encadré ci-dessous. Il serait opportun que lors du débat en séance publique, la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, puisse apporter des précisions supplémentaires.

Extrait du rapport n° 578 (2009-2010)

« S'agissant de la contribution annuelle :

« Le mode de calcul de la contribution annuelle recueille l'approbation de vos rapporteurs dans la mesure où la référence à une surface cible permet de prendre en compte l'hétérogénéité des situations et de procéder à des rééquilibrages.

*Toutefois, ils émettent les **réserves** suivantes :*

*- **cette méthode de calcul pose la question de la prise en compte des surfaces dont la construction est programmée (CPER 2007-2013).** En effet, le modèle semble figer la surface nationale de référence (15,3 millions de m² en 2010), ce qui signifierait que les établissements devraient alors assumer sur leurs ressources propres les charges afférentes aux nouvelles surfaces ;*

- l'activité de l'établissement n'est corrélée ni à la valeur des biens transférés, ni à la qualité du bâti. Dès lors comment s'assurer que cette contribution sera suffisante pour assurer a minima la couverture des dotations comptables d'amortissement ?

- l'activité de l'établissement peut évoluer rapidement alors que les charges d'amortissement restent identiques. En effet, si les effectifs publiant ne sont réactualisés que tous les quatre ans dans le cadre du modèle d'allocation SYMPA, les effectifs étudiants présents aux examens évoluent chaque année. Vos rapporteurs s'interrogent sur la nécessité ou non de lisser a minima l'évolution des effectifs étudiants, interrogation déjà posée lors de leur rapport sur la mise en place de SYMPA.

« S'agissant de la « soulte » :

« La seule méthode de calcul à l'activité ne permet ni de définir objectivement et équitablement entre les universités la participation du ministère aux travaux de gros entretien-renouvellement, ni de prendre en compte la capacité d'autofinancement des établissements. Or il apparait à vos rapporteurs que les universités qui détiennent des marges de manœuvre en termes de rationalisation, que ce soit sur le patrimoine transféré, ou sur leur patrimoine propre, ne sont pas dans la même situation que celles dont la surface nécessiterait d'être augmentée.

*« Le ministère propose d'allouer une soulte, c'est à dire une enveloppe au moment de la dévolution qui servirait de solde de tout compte. **Vos rapporteurs approuvent le principe d'une enveloppe séparée de la contribution annuelle, mais ils jugent nécessaire de mieux la définir et ne pas l'assimiler nécessairement à un solde de tout compte.***

« L'attribution d'une telle enveloppe, qui ne serait pas de droit, aurait le mérite, selon vos rapporteurs, de formaliser à un moment donné dans un souci d'équité, la prise en compte :

- des efforts relatifs accomplis par les universités, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur ou du projet d'établissement ;

- des différences entre établissements des besoins de gros entretien-renouvellement, même s'il est probable que le patrimoine de chaque université comprend aussi bien des bâtiments récents ou en bon état, que des locaux vétustes.

- de l'impact des opérations Campus, qui ne concernent pas la totalité du patrimoine universitaire¹, et de celle du plateau de Saclay ;

- de la capacité d'autofinancement des établissements. Celle-ci doit être renforcée, non seulement grâce aux ressources propres dégagées sur d'autres actions (valorisation des brevets, fondations, logements étudiants, formation continue), mais aussi par la rationalisation de leur parc immobilier, transféré ou détenu en propre. Néanmoins, s'agissant des produits de cession, vos rapporteurs suggèrent, dans un souci d'équité, qu'une partie de ces produits soit mutualisée afin de contribuer au financement du coût global de la dévolution. »

Vos rapporteurs souhaitent ainsi que cette enveloppe :

- soit définie en fonction de critères qualitatifs formalisés, prenant aussi bien en compte le passé que l'avenir ;

- soit suivie de la mise en place d'un dialogue régulier entre l'Etat et chaque université, notamment dans le cadre du contrat quadriennal, afin d'évaluer le processus et de prendre en compte la dynamique de l'établissement. »

En outre, votre rapporteur spécial rappelle que la dévolution, si elle était demandée par l'ensemble des universités, ne manquerait pas de poser **une question de soutenabilité financière.**

En effet, le coût d'un transfert global du patrimoine immobilier est incertain, mais il nécessiterait, en tout état de cause, un effort supplémentaire de la part de l'Etat d'au moins 125 millions d'euros par an, en l'absence d'autres sources de financement.

• **Le coût brut de la dévolution, dans l'hypothèse d'un transfert généralisé du patrimoine immobilier, serait au minimum de 725 millions d'euros. Il comprendrait :**

- **la contribution annuelle, estimée par le ministère à 725 millions d'euros par an.** L'estimation du ministère se fonde sur l'évaluation du montant par m² nécessaire à l'entretien correct du patrimoine. Les évaluations qui doivent être affinées dans les prochaines semaines soulignent qu'il serait nécessaire de consacrer entre 42 et 50 euros par m², soit sur l'ensemble du patrimoine actuellement propriété de l'Etat, mais hors surfaces concernées par l'opération Campus, une somme d'environ 725 millions d'euros par an ;

- **le montant des travaux de mise en sécurité pris en charge par l'Etat au titre de l'article L. 719-14 du code de l'éducation.** Aucune estimation annuelle n'est disponible à ce titre ;

- **le montant de la « soulte » ou de l'enveloppe qualitative,** hors travaux de mise en sécurité. Ce poste n'a pas pu non plus être évalué.

¹ Seuls 500 000 m² sont concernés sur 15,3 millions de m² propriété de l'Etat.

• **Le coût net de cette contribution serait toutefois inférieur à ce montant puisque cette contribution a vocation à suppléer certains crédits.**

Selon les informations communiquées, et quelle que soit la méthode retenue pour déterminer une dotation récurrente en faveur des établissements bénéficiant de la dévolution, **celle-ci se substituera à l'inscription d'opérations dans les contrats de projets Etat-régions ainsi qu'à l'obtention de crédits de mise en sécurité**, à l'exception des crédits prévus préalablement au transfert dans le cadre de la convention visant à mettre en sécurité le patrimoine, prévue par la loi LRU.

A titre de comparaison, **l'effort de l'Etat en matière immobilière, hors crédits de maintenance et logistique, s'élevait dans la loi de finances initiale pour 2010 à environ 600 millions d'euros**, dont 270 millions d'euros au titre des CPER et 193 millions d'euros de crédits de paiement en faveur de Jussieu. **La différence entre le coût net annuel et le coût brut annuel serait donc a minima de l'ordre de 125 millions d'euros**, ce qui représente un effort non négligeable.

Les stratégies immobilières et les schémas de financement associés sont nécessairement construits dans le cadre d'une approche pluriannuelle. Dans un monde idéal, afin de donner une lisibilité budgétaire aux établissements et de les encourager à développer une gestion vertueuse de leur patrimoine, la contribution de l'Etat devrait pouvoir être annoncée et garantie sur plusieurs années.

Cependant, malgré l'approche pluriannuelle qui tend à se développer au niveau de l'Etat - la seconde loi de programmation vient d'être discutée-, le budget de l'Etat et donc de ses différentes missions sont votées annuellement par le Parlement. Or, le contexte actuel particulièrement contraint de nos finances publiques invite à la prudence.

Si votre rapporteur spécial note que la MIREs bénéficie depuis 2008 d'un traitement budgétaire préférentiel en conséquence de l'engagement présidentiel de doubler le budget de cette mission avant 2012, il souligne que le contexte économique peut susciter des craintes quant à la possibilité de respecter cet engagement. **Le financement du coût net d'une dévolution globale**, qui comprend d'une part, les travaux préalables de sécurité et d'autre part, le coût net de la contribution constituerait ainsi une question délicate :

- d'une part, **la poursuite de l'augmentation de l'effort d'investissement de l'Etat est souhaitable mais n'est pas nécessairement possible**, et ce d'autant plus que l'immobilier universitaire n'est pas la seule priorité de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- d'autre part, **l'idée selon laquelle une partie du coût de cette contribution pourrait être couverte par une participation financière des collectivités locales** au gros entretien-renouvellement des bâtiments universitaires dont elles n'ont pas la responsabilité ne paraît pas soutenable.

La situation actuelle des finances locales, tout comme l'absence de lisibilité de ce genre de contributions sont autant d'arguments rédhibitoires.

Ainsi, si l'ensemble des universités souhaitent d'ici trois à cinq ans devenir propriétaires de leur patrimoine, **vo**tre rapporteur s'interroge sur la **capacité du ministère à absorber correctement ce choc en termes financiers.**

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- **L'accès des universités aux responsabilités et compétences élargies se poursuit**, ce qui implique des transferts importants de crédits entre le titre 2 et le titre 3.
- **Le financement de l'opération Campus a pu être clarifié grâce à l'emprunt national.**
- **Cinq universités devraient devenir propriétaires de leur patrimoine en 2011. Le volet financier de cette opération doit être précisé.**

B. PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

Le programme 231 finance les actions concourant d'un part, à favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur (aides sociales, résidence universitaire) et, d'autre part, à assurer un suivi sanitaire de la population étudiante ainsi que le développement des activités sportives, culturelles et associatives.

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **2,01 milliards d'euros d'AE et de CP** auxquels il convient d'ajouter 6,5 millions d'euros de fond de concours. Il représente **8,3 % des CP de la mission.**

A structure constante, les crédits de paiement du programme augmentent de 3,45 %. Cette évolution résulte notamment des mesures nouvelles en faveur de l'accompagnement social des étudiants.

Le programme se scinde en quatre actions dont les crédits sont répartis de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Aides directes	1 661 163,2	1 661 163,2	79,7
Aides indirectes	268 375,6	270 785,6	13,0
Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	62 947,9	62 947,9	3,0
Pilotage et animation du programme	88 998,8	88 998,8	4,3
Total	2 081 485,5	2 083 895,5	100,0

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

Ce programme bénéficie de plusieurs **dépenses fiscales** dont le **coût** est estimé, pour **2011, à 254 millions d'euros s'agissant des mesures dont l'objet principal contribue à la réalisation du programme. Il s'agit :**

- de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (200 millions d'euros) ;
- de l'exonération des salaires perçus par les jeunes exerçant une activité pendant leurs congés scolaires ou universitaires (50 millions d'euros) ;
- du crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts en vue du financement de leurs études par les personnes âgés de 25 ans au plus (4 millions d'euros).

2. La justification des crédits

A titre liminaire, votre rapporteur spécial rappelle que, **depuis la loi de finances pour 2010, l'ensemble des crédits de personnel relevant du titre 2, ainsi que les emplois rattachés ont été transférés au programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».**

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sur ce programme s'élèvent à **409,4 millions d'euros**, soit une diminution de 3,7 % par rapport à 2010. **Elles comprennent notamment, à hauteur de :**

- **248,2 millions d'euros, la subvention pour charge de service public versée au réseau des œuvres**, dont 154,1 millions d'euros au titre de la rémunération des personnels des CROUS et 91,6 millions d'euros en faveur du logement et de la restauration étudiante. Votre rapporteur pour avis souligne que ces montants sont strictement identiques aux chiffres présentés lors de la discussion du PLF pour 2010 ;

- **77,8 millions d'euros, les dépenses des personnels** des œuvres universitaires et sociales qui assurent le pilotage du programme. Ce montant est en régression de 9,2 % par rapport à 2010 ;

- **51,4 millions d'euros**, les dépenses relatives aux secteurs de santé, des activités sportives, socioculturelles et le financement des mesures en faveur des étudiants handicapés. Les mesures d'accompagnement et d'accessibilité des **étudiants handicapés** dans les établissements représentent **26,9 millions d'euros en 2011, soit une diminution de 5,6 millions d'euros par rapport à 2010.**

b) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention s'élèvent dans le projet de loi de finances, à **1 657,9 millions d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 6,1 % par rapport à 2010.**

Cette majoration traduit notamment la mise en œuvre progressive du versement d'un dixième mois de bourse sur critères sociaux.

Les dispositifs d'aide sociale en faveur des étudiants, qui couvrent 98 % des dépenses d'intervention, bénéficient des crédits suivants :

- **1 527,6 millions d'euros** sont consacrés aux **bourses sur critères sociaux**, soit 379,3 millions d'euros de plus qu'en 2010. ;

- **40 millions d'euros** sont affectés au **fonds national d'urgence** qui permet de verser des aides ponctuelles ou annuelles (**- 9,5 millions d'euros en 2011 ;**

- **23,7 millions d'euros** financent les aides à la **mobilité (-8,2 millions d'euros) ;**

- **49,3 millions d'euros** concernent les aides au mérite, soit une augmentation de 13 millions d'euros par rapport à 2010. L'effectif prévisionnel de boursiers méritants est de 25 336 en moyenne pour 2011. Il convient de souligner que ces aides continueront d'être versées sur neuf mois, et non sur dix ;

- 3,05 millions d'euros au titre de l'ancien dispositif des bourses au mérite.

c) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement du programme s'élèvent à **14,2 millions d'euros en AE et 16,6 millions d'euros en CP.** Elles correspondent aux **opérations de logement prévues au sein des CPER de l'enseignement supérieur.**

Ces montants enregistreraient une diminution sensible par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 qui prévoyait d'allouer à cette action 28 millions d'AE et 27 millions d'euros de CP.

Ce recul s'explique par **l'impact du plan de Relance qui a permis en 2009 et 2010, par un abondement des lignes budgétaires destinées aux CPER, d'accélérer la mise en œuvre des opérations prévues par ces derniers.** Les moindres crédits prévus pour 2011 doivent ainsi s'analyser comme une mesure de « remboursement » des avances accordées dans le cadre du Plan de Relance, qui, en ce qui concerne les CPER, n'avait pas vocation à apporter un financement complémentaire, mais à prendre en charge plus rapidement les actions prévues dans le contrat.

3. Les observations de votre rapporteur spécial

L'appréciation du calibrage des crédits relatifs aux aides sociales constitue un enjeu relativement important compte tenu des problèmes constatés depuis deux ans lors de la discussion des projets de loi de règlement.

a) L'insuffisance de crédits constatés en 2008, 2009, et a-priori en 2010...

Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009, votre rapporteur spécial avait mis en avant une impasse structurelle budgétaire en ce qui concerne les aides sociales accordées aux étudiants.

En effet, **l'exécution 2009 du programme « Vie étudiante » s'est révélée particulièrement problématique compte tenu de l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale.** Cette insuffisance avait déjà été constatée en 2008 et avait conduit à des reports de charges d'un montant de 18,6 milliards d'euros sur 2009.

Outre l'apurement des reports de charge pratiqués de 2008 vers 2009, la gestion 2009 a été perturbée par trois éléments :

- une augmentation sensible, et supérieure aux prévisions du nombre de boursiers à la rentrée 2008 suite aux campagnes d'inscription menées par le ministère dans le cadre de la réforme des bourses ;

- l'attribution d'un dixième mois de bourse aux étudiants boursiers dont les examens avaient été reportés pour cause de blocage de leur université. Cette dépense de 11,1 millions d'euros n'était pas prévue dans la programmation initiale ;

- une nouvelle augmentation du nombre de boursiers à la rentrée 2009 non prévue dans la programmation initiale.

Malgré un décret de virement et le dégel de la réserve de précaution, **la gestion 2009 s'est achevée par des reports de charges à payer en 2010 à hauteur de 64,1 millions d'euros ainsi répartis :**

- 23,1 millions d'euros de report de charges liées à des bourses 2009 dont le paiement a été repoussé à 2010 en raison de dossiers incomplets ;

- 18,5 millions d'euros de différé de paiement au CNOUS, qui a perçu intégralement ce montant en janvier 2010 ;

- 17,3 millions d'euros de bourses partiellement payées faute de crédits ;

- 5,3 millions de reports de charges auprès de la CNAF.

Ces problèmes de gestion se sont traduits dans les résultats des indicateurs de performance. Le taux de paiement des bourses sur critères sociaux pour les mois de novembre et de décembre a diminué de 3,2 points en 2009 et le pourcentage d'étudiants ayant reçu le premier versement de leur bourse avant le 30 décembre est en retraite de 0,9 point.

Pour 2010, les difficultés semblent devoir persister et ce d'autant plus que le versement du demi-mois supplémentaire pour l'année universitaire 2010-2011 a déjà eu lieu.

Selon la réponse du ministère au questionnaire de votre rapporteur spécial, *« les informations disponibles à ce jour sur les dossiers sociaux étudiants font état d'une hausse significative du nombre de boursiers à la rentrée 2010 (supérieure aux données prévisionnelles). Le ministère demandera à ce que les arbitrages de fin de gestion permettent la couverture intégrale des besoins. »*

b) *...est-elle prise en compte par le PLF pour 2011 ?*

Interrogée sur ces difficultés de gestion devant votre commission des finances le 16 juin dernier, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a reconnu la liquidation des bourses mettait en évidence une impasse budgétaire structurelle à laquelle il conviendrait d'apporter une réponse spécifique à l'occasion de la prochaine discussion budgétaire. Qu'en est-il ?

(1) Des prévisions délicates

A titre liminaire, il convient de souligner que **les bourses sur critères sociaux constituent une dépense « à guichet ouvert »**, ce qui a pour conséquence d'entacher la prévision de dépenses d'un risque, compte tenu des déterminants de la dépense potentiellement fluctuants entre le moment de la construction budgétaire et celui de la réalisation effective de la dépense. Ainsi, le nombre d'étudiants, mais plus encore la répartition entre échelons ont sensiblement varié ces dernières années, en raison de facteurs aussi bien endogènes (liés aux politiques volontaristes du gouvernement en faveur des aides sociales ou de lutte contre l'échec en premier cycle), qu'exogènes comme la situation économique du foyer de rattachement de l'étudiant. Par ailleurs, le versement des bourses est lié à la réception effective de l'inscription de l'étudiant qui peut arriver plus tardivement dans l'année, même si les délais ont été fortement réduits avec la mise en place d'interface entre les logiciels de gestion des bourses et de gestion des inscriptions.

Enfin, **il est constaté de nouvelles entrées au-delà du mois de décembre.** Chaque année, il existe des dossiers de demandes de bourses dont l'instruction à l'issue de l'année civile n'est pas achevée pour des raisons techniques (dossiers incomplets, justificatifs non fournis par le demandeur ou en attente de production). **Dans ce cas, les bourses correspondantes ne sont mises en paiement qu'au début du deuxième trimestre, soit sur l'exercice budgétaire suivant. A titre d'exemple, 15 400 nouveaux boursiers hors échelon 0 sont entrés dans le système à partir de janvier 2010.**

(2) Les crédits relatifs aux bourses sur critère sociaux

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une augmentation substantielle des crédits en faveur des bourses sur critère sociaux. **Le montant inscrit au PLF 2011 au titre des bourses sur critères sociaux s'élève à 1 527,6 millions d'euros, soit 380 millions d'euros de plus qu'en 2010 :**

- ce montant a été calculé à partir d'une évaluation du nombre de boursiers à la rentrée 2010, puis de la rentrée 2011.

Pour le premier semestre 2011, l'effectif prévisionnel des étudiants bénéficiant d'une aide est de 574 619 boursiers. Ce chiffre intègrerait l'impact de la mastérisation des concours de recrutement des enseignants, qui conduit à une augmentation prévisionnelle de 7 500 boursiers à la rentrée 2010 du fait de l'allongement des études préparant aux concours enseignants.

Pour l'année universitaire 2011-2012, il est prévu un effectif de boursiers stable par rapport à 2010-2011. Toutefois, pour le premier trimestre, soit de septembre à décembre 2011, il est tenu compte des dossiers de demandes de bourses dont l'instruction à l'issue de l'année civile n'est pas achevée pour des raisons techniques (dossiers incomplets, justificatifs non fournis par le demandeur ou en attente de production). Dans ce cas, les bourses correspondantes ne sont mises en paiement qu'au début du deuxième trimestre, soit sur l'exercice budgétaire suivant ;

- ce montant prend en compte l'attribution, étalée sur deux années universitaires, d'un dixième mois de bourse compte tenu de l'allongement de la durée de l'année universitaire. Votre rapporteur pour spécial rappelle que cette disposition fait partie des mesures pour la jeunesse présentées par le Président de la République en Avignon le 29 septembre 2009. La mise en œuvre du « LMD », du « Plan licence » ainsi que le développement des stages entraînent un allongement de l'année universitaire, qui nécessite, par conséquent, une modification de l'accompagnement des étudiants. Le versement de ce dixième mois de bourse devrait s'échelonner sur les années universitaires 2010-2011 et 2011-2012. Elle se traduit, au cours de l'année universitaire 2010-2011, par le versement de l'attribution d'un demi-mois supplémentaire. Lorsque vérification aura été faite que les engagements des universités sur la durée de l'année universitaire sont tenus, un demi-mois de bourse supplémentaire sera versé au cours de l'année universitaire 2011-2012 ;

- ce montant intègre la revalorisation à la rentrée 2010 des plafonds de ressources à hauteur de 1,5 %.

Au total, votre rapporteur spécial estime qu'un effort a été fait pour la programmation à venir. Néanmoins, il s'interroge sur les modalités d'apurement des reports de charge 2010 qui seront transférés sur l'année 2011.

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- Les crédits du programme augmentent compte tenu de la nécessité de financer la mise en place du versement d'un dixième mois de bourse. Cette mesure, échelonnée sur deux ans, est la contrepartie de l'allongement de la durée de l'année universitaire.

- Si un effort semble avoir été fait quant à la programmation 2011 de la dépense liée aux aides sociales, il est observé que l'exécution de l'année 2010 devrait conduire à des reports de charge de l'année 2010 sur l'exercice 2011. L'apurement de ces reports pourrait peser sur la gestion 2011.

C. PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur général de la recherche et de l'innovation, joue **un rôle central au regard des enjeux de la politique nationale de recherche**, tant en raison de son poids financier que des acteurs qu'il subventionne. Parmi ces derniers figurent, en effet, les plus importants organismes publics de recherche, parmi lesquels le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), ou encore l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA).

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **5 132,3 millions d'euros en AE comme en CP, soit 20,4 % des CP de la mission**. Il affiche une **diminution** de 2,1 % de ses AE et de 1,5 % de ses CP à périmètre constant par rapport à 2010.

Il ne comporte aucun emploi rémunéré inclus dans le plafond d'emplois du ministère mais ses opérateurs ont un plafond d'emplois de 48 774 ETPT en 2011.

De plus, **deux dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue au programme **lui sont rattachées** :

- **le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)**, évoqué dans la partie introductive du présent rapport spécial, mesure fiscale phare dont **le coût (exprimé en créance des entreprises à l'égard de l'Etat) est estimé à 4,8 milliards d'euros en 2011**, mais dont les décaissements associés ne

devraient s'élever « qu'à » 2,1 milliards d'euros l'année prochaine, du fait de la fin du remboursement immédiat du crédit d'impôt à l'ensemble des entreprises ;

- et, à une échelle bien moindre échelle, l'exonération d'impôt dont bénéficient les établissements publics de recherche, les établissements publics d'enseignement supérieur, les personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et les fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public, pour un coût de 5 millions d'euros.

Le programme se divise en douze actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Pilotage et animation	184 724 416	184 724 416	3,6 %
Agence nationale de la recherche	771 853 491	771 853 491	15,0 %
Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	1 180 026 251	1 180 026 251	23,0 %
Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	509 205 095	509 205 095	9,9 %
Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	615 452 846	615 452 846	12,0 %
Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	338 714 875	338 714 875	6,6 %
Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	299 777 946	299 777 946	5,8 %
Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	312 473 710	312 473 710	6,1 %
Recherches interdisciplinaires et transversales	60 892 135	60 892 135	1,2 %
Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	74 143 510	74 143 510	1,5 %
Grandes infrastructures de recherche	286 340 000	286 340 000	5,6 %
Moyens généraux et d'appui à la recherche	498 722 560	498 722 560	9,7 %
Total	5 132 326 835	5 132 326 835	100,0 %

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. La justification des crédits

a) Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 3 895,4 millions d'euros, soit 75,9 % des CP du programme. Portées par l'ensemble des actions, elles correspondent, en pratique, aux subventions pour charge de service public versées aux « grands » organismes de recherche, principalement publics, et à l'Agence nationale de la recherche (ANR).

La répartition prévue est la suivante :

Répartition des crédits du programme entre les principaux opérateurs

Opérateur	CP 2011 (en millions d'euros)	CP LFI 2010 (en millions d'euros)	Ressources totales 2010 (en millions d'euros)	Nombre d'emplois rémunérés (en ETPT)
Agence nationale de la recherche (ANR)	771,9	842,3	825,3	156
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	2 527,5	2 510,4	3 116,3	34 939
Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	557,6	535,6	742,6	8 321
Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)	168	166,6	217,9	2 682
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ⁽¹⁾	580	562,5	2 239,9	12 664
Institut national d'études démographiques (INED)	16,4	16,3	21,7	249

(1) En incluant les autres programmes de la mission, le financement total du CEA s'élève à 1 293,4 millions d'euros en 2011, contre 1 088,7 millions d'euros en 2010.

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Il est également à noter qu'alors que, l'an dernier, **42 millions d'euros d'AE et 13 millions d'euros de CP** étaient inscrits sur l'action n° 1 « Pilotage et animation » afin de porter la part du MESR dans le financement des actions du **volet « recherche » du Grenelle de l'environnement**, cette somme a disparu du présent projet de loi de finances.

Les documents budgétaires expliquent que « *les mesures décidées au titre du Grenelle de l'environnement (fonds spécifique mis en place à l'ADEME, pour la réalisation de démonstrateurs et actions de R&D sur les énergies, les technologies de rupture, les briques technologiques et la métrologie des performances des bâtiments et des équipements urbains, toxicologie-écotoxicologie) sont destinées à trouver un relai dans les investissements d'avenir et sont donc retirées du programme* ».

Il s'agit donc d'une **débudgétisation motivée par le grand emprunt** alors que celui-ci était censé ne pas remplacer le budget général mais bien s'ajouter à lui pour le financement d'actions spécifiques.

Votre rapporteur spécial reviendra sur ce point ci-après, dans le cadre de la partie de ses commentaires du présent programme relative à l'ANR.

b) Dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 1 237 millions d'euros, soit 24,1 % des CP du programme¹. Elles correspondent principalement :

- aux crédits d'intervention de l'ANR (hors investissements d'avenir), qui s'élèvent à 751,9 millions d'euros en 2011 ;

- **à la participation française à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)**, qui s'élève à **122,7 millions d'euros** l'an prochain ;

- **au financement par l'Etat des Instituts Pasteur (72,4 millions d'euros) et de l'Institut Curie (9,4 millions d'euros) ;**

- **au financement des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), à hauteur de 53,5 millions d'euros.** Les CIFRE sont des contrats à durée déterminée de trois ans basés sur des projets de recherche et de développement en entreprise confiés à des jeunes chercheurs travaillant avec une équipe de recherche extérieure ;

- **au financement de l'agence ITER-France**, créée au sein du CEA afin de coordonner la mise en œuvre des engagements français dans le cadre de la mise en place du projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER), soit **61,9 millions d'euros** en 2011 ;

¹ Il est à noter que les dépenses d'intervention augmentent très fortement par rapport à 2010, où elles ne représentaient que 9 % des crédits du programme. Il ne s'agit que de la conséquence de la distinction dorénavant opérée au sein des crédits de l'ANR, désormais scindés entre le fonctionnement de l'agence et ses interventions alors que, l'année dernière encore, cette somme n'était comptabilisée qu'en tant que dépense de fonctionnement.

- à la participation française à l'Observatoire européen austral (ESO), soit 22,5 millions d'euros en 2011 ;

- à la participation française au Laboratoire européen de biologie moléculaire (EMBL), soit 14,9 millions d'euros en 2011 ;

- à la participation française au Centre européen de prévision météorologique à moyen terme (CEPMMT), soit 6,9 millions d'euros en 2011.

3. Les objectifs et indicateurs

Selon les éléments transmis à votre rapporteur spécial, l'élaboration, courant 2009, de la première édition de la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) s'est traduite, dans le projet annuel de performances (PAP) 2011, par deux nouveaux indicateurs qui entendent mesurer son impact en termes de publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires définies par cette stratégie (indicateur 2.2) ainsi que la part de ces thématiques prioritaires dans le programme blanc de l'Agence nationale de la recherche (indicateur 2.3).

Par ailleurs, l'indicateur 1.1 « Production scientifique des opérateurs du programme » a été enrichi d'un troisième sous-indicateur, intitulé « Part de la production scientifique des opérateurs du programme dans l'espace France-Allemagne-Grande-Bretagne », permettant une comparaison de la position de la France avec des pays similaires en termes de dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) et de dynamique de recherche. Le MESR explique, à cet égard, que l'entrée en concurrence directe d'acteurs très dynamiques, tant au niveau européen (Espagne, Pologne, etc.) que mondial (Corée, Chine, Inde, Brésil, etc.) fait du simple maintien de la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme une performance en soi, comme le traduisent les deux sous-indicateurs déjà existants. Dans ce contexte, l'évolution de la place relative de la France par rapport à ces grandes nations scientifiques que sont l'Allemagne et le Royaume-Uni doit également permettre de mesurer le niveau de performance des opérateurs du programme.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Les interrogations que suscite l'Agence nationale de la recherche

L'ANR symbolise parfaitement les interrogations que suscite la coexistence des « crédits réguliers » de la MIRE et les investissements d'avenir financés par l'emprunt national.

(1) Des « doublons » masquant une certaine substitution de crédits entre la mission et l'emprunt national ?

En premier lieu, comme le montrait déjà le tableau figurant à la partie du présent rapport décrivant les crédits de fonctionnement du présent programme, **c'est sur l'ANR que se concentrent les diminutions de crédits à périmètre constant entre 2010 et 2011.**

La contraction des moyens d'intervention « ordinaires » de l'agence est significative, puisqu'elle atteint **68 millions d'euros (-8,1 %)** : ces moyens sont ainsi réduits à 751,9 millions d'euros en 2011.

Cette évolution tranche avec la montée en puissance constatée ces dernières années, laquelle traduisait un choix politique clair, salué à plusieurs reprises par votre commission des finances : faire émerger et développer une « culture de projets » au sein du monde français de la recherche.

Le MESR indique que cette évolution des crédits vise essentiellement à **éviter des « doublons » entre la MIREs et l'emprunt national.** Votre rapporteur spécial prend acte de ces explications, mais souhaitera, lors de la séance publique, obtenir des précisions quant à la nature de ces doublons. Comme cela a déjà été indiqué précédemment au sujet des crédits dévolus au volet « recherche » du Grenelle de l'environnement, **l'emprunt national n'a pas vocation à se substituer aux crédits budgétaires.**

(2) La capacité d'absorption par l'ANR de ses nouvelles missions

D'autre part, il convient de rappeler que l'ANR a été désignée comme **le principal opérateur des actions du programme des investissements d'avenir** et gèrera à ce titre 17,9 milliards d'euros (de crédits non consommables, pour l'essentiel). Elle est chargée de la mise en œuvre des actions financées sur fonds de l'emprunt national en ce qui concerne les appels à projets et la gestion des fonds pour le compte de l'Etat et du reversement aux bénéficiaires finaux.

Le présent projet de loi de finances traduit ce **changement d'échelle de l'agence**, son plafond d'emplois étant porté à 156 ETP (+ 65 ETP par rapport à la loi de finances pour 2010). L'Etat et l'ANR ont conclu une convention financière et de moyens afin de planifier cette évolution.

Ce recalibrage pose, bien entendu, la question cruciale de la capacité d'absorption par l'ANR de ses nouvelles missions, tant en matière d'expertise qu'en matière de gestion. Il importera, là encore, d'obtenir des explications du Gouvernement lors de la séance publique.

b) Des grands opérateurs sous une certaine pression financière

Pour le reste, l'augmentation des moyens des principaux opérateurs du programme l'année prochaine ne doit pas masquer les efforts qui leur sont demandés.

En effet, ils devront assumer :

- d'une part, les conséquences financières de la poursuite du « plan carrières », décrit en détail dans le rapport spécial de l'année dernière¹ ;

- d'autre part, pour certains d'entre eux, l'évolution de la part des crédits qui leur sont consentis qui devront être mis en réserve. Si votre rapporteur spécial ne peut que soutenir l'harmonisation des règles en la matière², celle-ci peut augmenter ponctuellement la tension du budget de certains organismes.

Ceux-ci devront donc **poursuivre leurs efforts de bonne gestion** et de maîtrise de leurs frais de fonctionnement et se montrer suffisamment performants, au travers de leurs équipes, pour **obtenir d'autres sources de financement** (notamment dans le cadre des projets du grand emprunt).

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- La forte diminution des crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche ainsi que la disparition des crédits dévolus au financement de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au volet « recherche » du Grenelle de l'environnement posent la question de la **substitution de certains crédits tirés de l'emprunt national au financement budgétaire ordinaire**, ce qui va à l'encontre de la nature de l'emprunt et ne facilite pas la lecture du budget d'une année sur l'autre.

- A cet égard, la nature des « doublons » entre les crédits de l'ANR et ceux qui figurent dans les investissements d'avenir devra être explicitée.

- La capacité de l'ANR à assumer sa mission de principal opérateur des actions du programme des investissements d'avenir devra également faire l'objet d'un échange à l'occasion de la séance publique.

- L'augmentation des moyens des principaux opérateurs du programme l'année prochaine ne doit pas masquer les efforts qui leur sont demandés, notamment du fait des contraintes qu'engendrent la poursuite du « plan carrière » et de l'évolution des règles encadrant la mise en réserve des crédits des opérateurs.

D. PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »

Placé sous la responsabilité du ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), ce programme regroupe les subventions pour charge de service public attribuées aux opérateurs suivants, dans le cadre de certaines de leurs recherches :

- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;

¹ Rapport général n° 101 (2009-2010), Tome III, annexe 23.

² Cf. les remarques de vos rapporteurs spéciaux sur l'ensemble de la mission en première partie du présent rapport.

- le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) ;
- l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ;
- le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;
- l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;
- le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **1 245,1 millions d'euros** d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement. L'augmentation des crédits de ce programme à périmètre constant est de 0,54 %. Il est scindé en huit actions dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2010

(en milliers d'euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Recherches scientifiques et technologiques sur les ressources, les milieux et leur biodiversité	271 989,9	271 989,9	21,8
Recherches scientifiques et technologiques sur les systèmes de production et de transformation associés	272 865,9	272 865,9	21,9
Recherches scientifiques et technologiques sur les systèmes socio-économiques associés	86 206,7	86 206,7	6,9
Recherches scientifiques et technologiques sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être	71 450,2	71 450,2	5,7
Recherches scientifiques et technologiques pour la sécurité alimentaire, sanitaire, environnementale et sur les risques naturels	169 609,8	169 609,8	13,6
Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	73 461,8	73 461,8	5,9
Grandes infrastructures de recherche	51 841,0	51 841,0	4,2
Moyens généraux et d'appui à la recherche	247 638,9	247 638,9	19,9
Total	1 245 064,2	1 245 064,2	100,0

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

Ce programme ne comprenant que des subventions pour charge de service public (c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement), il ne présente aucune dépense de personnel relevant du titre 2.

Néanmoins, les crédits de ce programme financent les rémunérations des personnels travaillant dans les opérateurs cités en introduction : ainsi pour 2011, 17 205 emplois ETP sous plafond seraient subventionnés.

La répartition de ces emplois est précisée dans le tableau ci-après.

Répartition des emplois sous plafond

Opérateur	Réalisés 2008	Prévisionnel 2009	Prévisionnel 2010	Demandés pour 2011
INRA	9 451	9 037	10 034	10 014
CEMAGREF	1 029	1 020	1 050	1 050
IRD	2 081	2 012	2 122	2 121
CIRAD	1 755	1 764	1 780	1 780
IFREMER	1 316	1 307	1 332	1 332
BRGM	870	871	894	908
Total	16 502	16 011	17 212	17 205

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

Votre rapporteur spécial note que **la principale évolution concerne l'INRA qui « perd » 20 emplois entre 2010 et 2011**. Cette diminution vise en partie à **gager le relèvement du plafond d'emplois de l'ANR** qui est présenté dans le cadre des observations sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

2. La justification des crédits

Les crédits du programme sont répartis selon huit actions thématiques sur la base de subventions pour charge de service public. Le tableau ci-dessous retrace le montant total des subventions pour charge de service public attribuées à chaque organisme dans le cadre du présent programme.

Subventions attribuées aux opérateurs du programme

(en millions d'euros)

Opérateur	Montant de la subvention financée sur le programme 187 – PLF 2011	Dotation 2010	Evolution 2010/2011 à structure constante (en %)
INRA (EPST)	654,21	647,04	+ 1,2
CEMAGREF (EPST)	55,81	55,00	+ 1,7
IRD (EPST)	203,17	202,23	+ 0,5
CIRAD (EPIC)	128,58	130,49	- 0,9
IFREMER (EPIC)	147,58	148,37	- 0,5
BRGM (EPIC)	55,91	56,49	- 1,0

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

Les évolutions, apparemment contrastées, s'expliquent notamment par l'application, ou non, à l'établissement de la revalorisation du point de la fonction publique ainsi que du nouveau relèvement du taux de cotisation aux pensions civiles et de l'allocation temporaire d'invalidité (65,72 % au global).

Seuls les personnels des EPST sont soumis à ces augmentations (INRA, CEMAGREF, IRD), les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) employant des agents de droit privé.

Votre rapporteur spécial souligne que les évolutions de la masse salariale des établissements publics à caractère scientifique et technique compensent ainsi, plus ou moins, la diminution des dépenses de fonctionnement des opérateurs de la mission.

En effet, si ces derniers ne sont pas concernés par la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite à raison de leur appartenance à la mission « Recherche et enseignement supérieur » (*cf. supra*), ils restent soumis, au même titre que l'Etat, au principe de réduction des dépenses de fonctionnement. Rappelons qu'au terme des conférences sur le déficit tenues au printemps 2010, l'objectif d'économies assigné au budget de l'Etat, consistant à réduire de 10 % les dépenses d'intervention et de fonctionnement sur la période 2011-2013, avec un effort de 5 % dès la première année de programmation.

La lecture de l'annexe « Recherche et enseignement supérieur », en particulier les parties relatives aux opérateurs de chaque programme permet de constater que **ce principe a été mis en œuvre**. Les économies annoncées sont présentées dans le tableau ci-dessous pour le programme 187.

Toutefois, votre rapporteur spécial observe qu'il est **délicat de déterminer dans quelle mesure l'évolution des dépenses de fonctionnement correspond réellement à une réduction de ces dernières**. En effet, certains opérateurs, notamment l'INRA, mentionnent l'impact du plan de relance : les crédits dont ils ont bénéficié par anticipation en 2009 et 2010 sont retranchés progressivement de leurs dotations en 2011, 2012 et 2013. Dans ce cas, il ne s'agit pas réellement d'une diminution de dépenses mais d'une régularisation.

La réduction des dépenses de fonctionnement des opérateurs du programme

(en millions d'euros)

	Dépenses de fonctionnement 2010	Économies annoncées	Taux de réduction
BRGM	74 100	872	1,2
CEMAGREF	26 613	530	2,0
CIRAD	74 933	1 193	1,6
IFREMER	118 513	872	0,7
INRA	212 742	6 007	2,9
IRD	66 151	1 934	3,0
Total	573 052	11 408	2,0

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Recherche et enseignement supérieur » du PLF pour 2011

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial souhaite faire état de la démarche de la commission des finances de l'Assemblée nationale. A l'initiative de notre collègue député Yves Censi, elle a adopté un amendement tendant à effectuer, à hauteur de 3,7 milliards d'euros, un transfert de crédits du présent programme vers le programme 142 « Recherche et enseignement supérieur agricole », au profit de la recherche appliquée en agriculture, qui est notamment portée par le réseau des Instituts techniques agricoles (ITA). Il convient de souligner que ces derniers enregistreraient en 2011 une diminution de plus d'un tiers de leurs crédits (*cf. infra*). L'objet de cet amendement, qui n'a pas été adopté, était de renforcer le partenariat entre l'INRA et les ITA.

Un tel transfert aurait pu se révéler contre-productif.

Il convient de souligner à titre liminaire que le partenariat de l'INRA avec les acteurs de la recherche appliquée, et notamment ceux de la recherche agricole, relève pleinement de sa mission. A ce titre, une part non négligeable des crédits accordés au titre du programme 187 sert à financer ce partenariat.

Selon les informations communiquées par l'opérateur, **le temps consacré par les ingénieurs et chercheurs de l'INRA à des actions de recherche finalisée et de transfert menées dans le cadre des unités mixtes technologiques (UMR)¹ ou des réseaux mixtes technologiques (RMT)², et donc directement en lien avec les partenaires de la recherche appliquée agricole et agro-alimentaire, ou du développement agricole, représente 174 ETP.**

En outre, l'INRA allouerait à ce partenariat une enveloppe de fonctionnement spécifique qui était de l'ordre de 0,48 million d'euros en 2010 et de 1,23 million d'euros sur la période 2008-2010.

L'implication en coûts complets de l'INRA dans le cadre des UMT et RMT représenterait près de 41 millions d'euros par an, dont plus de 80 % seraient fléchés sur l'agriculture, soit au moins 32,8 millions d'euros. Cette somme représenterait un peu plus de 5 % de la dotation attribuée par l'Etat à l'INRA en 2011.

Au vu de ces éléments, le partenariat entre recherche finalisée et recherche appliquée ne nécessite pas d'être créé. **Il convient peut être de le renforcer ou de le redéfinir, mais à cet égard votre rapporteur spécial s'interroge : la réduction des moyens de l'INRA, qui résulterait du transfert de crédits proposé par l'amendement, est-elle la voie la plus opportune ?** Cette réduction n'est-elle pas au contraire de nature :

- à réduire l'implication des équipes de recherche de l'INRA actuellement mobilisées pour ce partenariat ?

- à remettre en cause les éléments aujourd'hui tangibles de ce partenariat ? Ce dernier se traduit entre autre par une politique **d'accueil des ingénieurs de la recherche appliquée ou du développement agricole** dans des unités INRA, afin de renforcer les partenariats et de permettre aux instituts techniques d'augmenter les compétences de leurs cadres. Ces accueils, d'une durée de trois ans, lancés en 2007, concernent une dizaine d'agents en 2010 soit un effort annuel de 2,4 millions d'euros sur le budget de l'institut.

¹ Depuis 2007, l'INRA aurait mis en place avec les instituts techniques agricoles et agro-alimentaires 22 UMT (unités mixtes technologiques) associant sur un projet de R&D pluriannuel, une équipe de l'INRA et une équipe d'un institut technique sur un lieu unique.

² L'INRA participerait également à 23 RMT (réseaux mixtes technologiques), réseaux qui mobilisent des acteurs du développement agricole et de la recherche appliquée, des équipes INRA, des lycées agricoles et des acteurs économiques, pour contribuer à la diffusion des connaissances et à l'émergence de nouveaux projets de R&D.

En conclusion, votre rapporteur spécial se félicite que l'amendement n'ait pas été adopté en séance car il était susceptible de faire plus de torts que de bien à un partenariat qui ne paraît pas être « une coquille vide ».

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- **L'évolution différenciée des crédits entre les opérateurs du programme s'explique par leur différence de statut** : les EPIC, dont le personnel est embauché sous contrat de droit privé, ne sont pas impactés par les mesures générales décidées pour la fonction publique ;

- **Les réductions annoncées des dépenses de fonctionnement des opérateurs restent difficiles à apprécier.**

- Le renforcement des liens entre l'INRA et les instituts techniques agricoles ne peut pas s'opérer par une réduction des moyens de l'INRA. Cette réduction risquerait de remettre en cause un partenariat qui existe.

E. PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur général de la recherche et de l'innovation et mis en œuvre par son opérateur principal, le Centre national d'études spatiales (CNES), vise principalement à préserver la présence nationale et européenne dans l'espace ainsi qu'à permettre le développement de la recherche scientifique et technologique au meilleur niveau international dans des secteurs clés comme les sciences de la terre et de l'univers.

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **1 393,3 millions d'euros d'AE et de CP, soit 5,5 % des CP de la mission**. Ces crédits affichent, **à périmètre constant, une progression de 7 % en 2011**.

Ce programme ne comporte aucun emploi rémunéré inclus dans le plafond d'emplois du ministère, les opérateurs du programme regroupant, pour leur part, 2 673 ETPT.

Il se divise en sept actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Développement de la technologie spatiale au service de la science	174 941 554	174 941 554	12,6 %
Développement de la technologie spatiale au service de l'observation de la terre	269 851 861	269 851 861	19,4 %
Développement de la technologie spatiale au service de la recherche en sciences de l'information et de la communication	108 630 748	108 630 748	7,8 %
Maîtrise de l'accès à l'espace	485 042 084	485 042 084	34,8 %
Maîtrise des technologies orbitales et de l'innovation technologique	218 993 292	218 993 292	15,7 %
Moyens généraux et d'appui à la recherche	96 573 654	96 573 654	6,9 %
Développement des satellites de météorologie	39 220 000	39 220 000	2,8 %
Total	1 393 253 193	1 393 253 193	100 %

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. La justification des crédits

a) Dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 794,2 millions d'euros, soit 57 % des CP demandés.

Ces dépenses, portées par l'ensemble des actions, permettent de financer :

- **la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne (ESA)**, inscrite aux actions n° 1 à n° 6, **à hauteur de 755 millions d'euros**. Cette part est, comme prévu, en progression de 70 millions d'euros par rapport à 2010, conformément à ce qui avait été annoncé à votre commission des finances lors de l'audition¹ pour suite à donner à l'enquête qu'elle avait demandée à la Cour des comptes sur ce thème, le 18 février 2009 (cf. ci-après les principales observations de votre rapporteur spécial sur le présent programme).

Il est rappelé que la participation française au sein de l'ESA, qui représente environ 23 % du budget total de l'agence, fait de la France le deuxième contributeur parmi les dix-sept Etats membres, après l'Allemagne. Elle couvre d'une part, la cotisation de la France aux programmes obligatoires de l'ESA (environ 19 % du budget de l'ESA, consacré à la participation européenne aux frais d'exploitation de la station spatiale internationale, aux missions des sciences de l'univers ou de physique fondamentale...), calculée

¹ Compte-rendu des commissions du Sénat du 21 février 2009.

sur la base du revenu national de chaque Etat membre et, d'autre part, sa cotisation aux programmes facultatifs qui n'intéressent qu'une partie des Etats membres, dont ils déterminent leur niveau de participation (activités d'observation de la Terre, de transport spatial dont les programmes ARIANE, de vols habités, de recherche en microgravité, de télécommunication et navigation par satellite...). Les programmes facultatifs sont ouverts à des pays non membres de l'ESA, européens ou non (Canada, Hongrie...) au titre d'accords de coopération ;

- la contribution de la France à l'Organisation européenne des satellites de météorologie (EUMETSAT), portée par l'action n° 7, à hauteur de 39,2 millions d'euros. Ces crédits sont, en pratique, versés à l'établissement public administratif Météo-France, représentant la France au sein d'EUMETSAT. La France contribue à hauteur de **14,9 % dans le financement de cette organisation.**

b) Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 599 millions d'euros, soit 43 % des CP demandés.

Cette somme, portée par les actions n° 1 à n° 6, représente **la subvention pour charges de service public versée au CNES.** L'année 2011 marquera la 1^{ère} année du prochain Contrat pluriannuel Etat-CNES pour la période 2011-2015.

Le MESR précise que les priorités du CNES continueront d'apporter à l'ESA son plein concours pour le développement de la famille « Ariane » (autorité de conception) et l'adaptation du Centre spatial guyanais (détenteur des compétences et de l'expérience de l'Europe en matière de systèmes de lancement), de rapprocher sa direction des lanceurs de celle de l'ESA, en les colocalisant pour intégrer les équipes et d'utiliser le budget multilatéral, au service de l'ESA, pour préparer les décisions de cette dernière. La garantie d'accès à l'espace pour l'Europe doit être apportée par l'ESA à travers les programmes d'exploitation et de maintien en conditions de l'actuel lanceur Ariane 5, tout en préparant, pour l'avenir, le futur lanceur Ariane 6.

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) L'espace, une dimension stratégique de la recherche

Votre rapporteur spécial tient tout d'abord à rappeler le **caractère stratégique de la recherche spatiale**, qui doit rester un axe important de la recherche française. La maîtrise de l'espace, permet, en effet, de développer des technologies dans certains domaines clés de l'avenir, comme, par exemple, l'observation de la Terre, l'étude du climat et le développement durable, ou encore les télécommunications.

Cette approche semble partagée en Europe :

- au niveau des pays, les membres de l'ESA ayant ainsi pris des engagements financiers conséquents (d'un montant supérieur à 10 milliards d'euros, dont 2,33 milliards d'euros pour la France) lors du Conseil ministériel de La Haye, en novembre 2008 ;

- au niveau de l'Union européenne (UE), le traité sur le fonctionnement de l'UE tel que modifié par le traité de Lisbonne donnant, pour la première fois, une compétence à l'UE dans ce domaine¹.

b) Une dette qui continue de se creuser à l'égard de l'ESA, malgré une augmentation des crédits

Notre ancien collègue Christian Gaudin, alors rapporteur spécial de cette mission, s'était intéressé de près à l'évolution de la dette du CNES (c'est-à-dire de la France, dont le CNES porte la participation) à l'égard de l'ESA.

Cette dette était née, après l'échec initial du lanceur Ariane 5 en 2002, de la divergence croissante entre la quote-part réelle de la France au sein des programmes de l'ESA et les montants effectivement versés par le CNES à ce titre (soit 685 millions d'euros par an entre 2003 et 2010). **Les arriérés cumulés devraient ainsi s'élever à 450,6 millions d'euros à fin 2010.**

Estimant, à juste titre, qu'une telle situation ne saurait perdurer sur le long terme, sauf à altérer la crédibilité de la France à l'égard de ses partenaires, Christian Gaudin avait été à l'origine d'une demande d'enquête sur cette question à la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF. La remise de ces travaux avait donné lieu à une audition pour suite à donner, le 18 février 2009, puis à la publication d'un rapport d'information².

Il en ressortait que le Gouvernement paraissait avoir pris la mesure de l'enjeu et avoir mis en place un plan d'apurement total de ce trou d'ici à 2015, compte tenu de la programmation prévisible qui devrait être fixée lors du sommet ministériel de l'agence qui se tiendra en 2012. **Ce plan débutait par une augmentation de la participation de la France à l'ESA, qui devait atteindre 770 millions d'euros dès 2011.** Or, si on observe une nette augmentation, **celle-ci ne correspond pas tout-à-fait au chiffre annoncé devant le Sénat, la ligne budgétaire s'établissant à 755 millions d'euros** (au lieu de 685 millions d'euros en 2010).

¹ Article 4.3 : « Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur ».

² Rapport d'information Sénat n° 226 (2008-2009).

Surtout, il apparaît que **le déficit cumulé devrait encore progresser en 2011 pour s'établir à environ 500 millions d'euros** à la fin de cette année. En effet, le MESR a, certes, transmis à votre rapporteur spécial un tableau d'évolution sur cinq ans (reproduit en page suivante) dont le terme est une dette annulée à la fin 2015. **Mais ce résultat s'obtient**, d'une part, en augmentant encore la ligne budgétaire consacrée à la participation française à l'ESA et, d'autre part, **en comptant sur une diminution relativement sensible du montant de la quote-part française qui sera appelée par cette agence à compter de 2012**. La séance publique devra permettre d'éclairer le caractère réaliste de cette dernière hypothèse.

Les autres recommandations du rapport d'information

Pour rappel, le rapport d'information n° 226 (2008-2009) de notre ancien collègue Christian Gaudin ne se limitait pas à plaider pour l'extinction à une échéance relativement rapide de la dette du CNES à l'égard de l'ESA. Il appelait également le Gouvernement et le CNES à veiller à ce que :

- **le niveau de la trésorerie de l'ESA soit raisonnable**. L'enquête de la Cour des comptes précitée évoque l'existence de « marges de manœuvre » de ce point de vue et, lors de l'audition du 18 février 2009, Jean-Jacques Dordain, directeur général de l'Agence, a reconnu que sa trésorerie n'est « *pas son problème le plus important* ». Il a également souligné que l'étanchéité financière des quelque 80 programmes de l'ESA contraint cette agence à prévoir des marges sur chaque programme afin de faire face aux imprévus, ce qui est un facteur d'accroissement de la trésorerie. Un tel mode de gestion ne semble pas optimal et l'introduction d'une plus grande souplesse devrait être envisagée ;

- **la règle du « retour géographique » des fonds alloués par les Etats membres à l'ASE pour leurs industriels ne conduise pas à un choix par défaut desdits industriels dans la conduite des programmes**. Toujours lors de cette audition, Jean-Jacques Dordain avait souligné que cette règle a déjà été aménagée afin de ne s'appliquer qu'à l'ensemble des programmes de l'Agence (et non à chacun d'entre eux), de manière à stimuler la compétition entre industriels.

Programmation de la contribution française à l'ESA après le Conseil ministériel de La Haye

(en millions d'euros)

En millions d'euros courants période 2008-2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contribution ESA en loi de finances (titre 6 du programme 193) (1)	685,000	685,000	685,000	755,000	795,000	824,000	836,435	849,057
Appel à contribution ESA : fonctionnement courant de l'Agence	18,375	25,831	23,481	25,201	25,538	26,319	27,147	27,181
Appel à contribution ESA : programmes engagés avant La Haye (2)	539,242	441,447	371,224	312,847	160,658	91,199	38,877	8,113
Appel à contribution ESA : programmes décidés lors du Conseil ministériel de La Haye 2008 (2)	37,032	301,498	415,284	451,311	446,562	381,564	202,668	159,959
Hypothèses CNES : enveloppes programmatiques à souscrire lors des Conseils ministériels suivants (2)	-	-	-	15,000	58,149	209,029	425,799	515,758
Contribution française annuelle appelée par l'ESA	594,648	768,776	809,989	804,359	690,907	708,111	694,492	711,011
Budget de l'Etat : excédent (+) ou déficit (-) de couverture annuelle	90,352	-83,776	-124,989	-49,359	104,093	115,889	141,943	138,046
Arriérés cumulés de contribution française au 31 décembre de l'année	241,846	325,622	450,611	499,970	395,877	279,988	138,045	0,000

(1) PLF 2011-2013 pour 2011, 2012 et 2013. Hypothèses 2014 et 2015 du CNES : augmentation annuelle de +2,5 %

(2) Hypothèse d'inflation annuelle retenue sur la base d'une programmation ESA en conditions économiques 2010 : +2,5 %

Source : MESR

c) Le CNES apparaît favorisé par les arbitrages gouvernementaux

Au-delà de l'augmentation de la quote-part de la France au sein de l'ESA, ce budget, qui est le premier du nouveau contrat Etat-CNES 2011-2015, offre une **traduction concrète du caractère prioritaire de la recherche spatiale aux yeux de l'Etat.**

Pour ses programmes en propre, **le CNES enregistre une augmentation de 15 millions d'euros de sa dotation (+ 2,6 %)**, ce qui le place parmi les opérateurs de la présente mission les plus favorisés de l'Etat. Entendu par une délégation du bureau de votre commission des finances, le 3 novembre 2010, Yannick d'Escatha, président de l'EPIC, a d'ailleurs fait part de sa satisfaction.

Votre rapporteur spécial approuve cette orientation, tant en raison du caractère stratégique de la recherche spatiale que de la bonne gestion du CNES, dont l'expertise place la France en tête de la recherche en ce domaine en Europe.

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- Le spatial demeure un secteur clé, la maîtrise de l'espace conditionnant l'accès à de nombreux domaines de recherche et d'innovation porteurs d'avenir.

- **La forte augmentation des crédits dévolus au financement de la quote-part de la France au budget de l'Agence spatiale européenne** ne correspond néanmoins pas tout-à-fait au montant annoncé lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête que votre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes (755 au lieu de 770 millions d'euros) et **n'empêchera pas un nouveau creusement de cette dette en 2011.** Le Gouvernement devra donner des assurances quant à la trajectoire de la dette d'ici à 2015.

- Pour ses programmes nationaux, **le CNES enregistre une augmentation de 15 millions d'euros de sa dotation (+ 2,6 %)**, ce qui le place parmi les opérateurs de la présente mission les plus favorisés de l'Etat.

F. PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »

Le programme 190 est placé sous la responsabilité de la directrice de la recherche et de l'innovation du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Pour mémoire, il **résulte de la fusion, l'année dernière, des trois programmes de recherche** préexistants dans le périmètre de compétences de ce ministère, à savoir les anciens programmes 188 « Recherche dans le domaine de l'énergie », 189 « Recherche dans le domaine des risques et des

pollutions » et 190 « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat ».

Pour reprendre les termes de la responsable de programme figurant dans l'annexe « Recherche et enseignement supérieur » au présent projet de loi de finances, il *« correspond à la mise en place d'une stratégie de recherche et d'innovation sur l'ensemble du ministère, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de recherche et d'innovation arrêtée en 2009 »*.

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **1 335 millions d'euros d'AE et 1 374,2 millions d'euros de CP, soit 5,5 % des CP de la mission.**

A périmètre constant, il affiche une diminution importante de crédits, de 15,7 % en AE et de 5,3 % en CP par rapport à 2010.

Ce programme ne comporte aucun emploi rémunéré inclus dans le plafond d'emplois du ministère, les opérateurs du programme regroupant, pour leur part, 21 021 ETPT.

Une dépense fiscale lui est rattachée : la provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures, non estimée en 2011 et que l'article 6 *quinquies*, introduit par l'Assemblée nationale dans le présent projet de loi de finances, propose d'ailleurs de supprimer.

Il se divise en six actions, elles-mêmes scindées en vingt-quatre sous-actions. A cet égard, le présent projet de loi de finances fait apparaître **une nouvelle action** : l'action 15 « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA ». Celle-ci est suivie par la direction générale de l'énergie et du climat du MEEDDM et gérée au niveau du budget opérationnel de programme (BOP) « Recherche dans le domaine de l'énergie » du CEA. La création de l'action 15 fait suite à l'instauration, par l'article 20 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, d'un dispositif de sécurisation des charges nucléaires de long terme. Il s'agit de dépenses liées au démantèlement et à l'assainissement des installations nucléaires ainsi qu'à celles de traitement du combustible usé et de gestion des déchets radioactifs.

Par action, les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Recherche dans le domaine de l'énergie	664 082 665	664 082 665	48,3 %
Recherche dans le domaine des risques	221 694 399	221 694 399	16,1 %
Recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement	112 867 151	112 867 151	8,2 %
Recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durable	52 397 852	58 398 525	4,3 %
Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile	114 994 404	148 193 731	10,8 %
Charges nucléaires de long terme des installations du CEA (nouveau)	169 000 000	169 000 000	12,3 %
Total	1 335 036 461	1 374 236 461	100 %

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. La justification des crédits

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement, réparties sur l'ensemble des actions, s'élèvent à 1 182,1 millions d'euros, soit 86 % de l'ensemble des crédits du programme. Ils correspondent essentiellement à la subvention pour charge de service public des opérateurs du programme, à savoir :

- **le CEA**, financé par le programme à hauteur de **678,9 millions d'euros**. Au sein du présent programme, le CEA assure la mise en œuvre de l'action 10 « Recherche dans le domaine de l'énergie » avec l'IFP énergies nouvelles et celle de la nouvelle action 15 « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA ». C'est cette dernière action et son mode de financement qui expliquent **l'augmentation très importante de la subvention¹** du CEA au travers du présent programme, sur laquelle votre rapporteur spécial reviendra dans le cadre de ses principales observations ;

- **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**, dont les crédits affichent une **diminution de 30 millions d'euros par rapport à 2010**, soit 213,4 millions d'euros. A ces crédits s'ajoutent une fraction (10 millions d'euros) de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB). Il est à noter que les documents budgétaires soulignent qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, ce financement sera complété du produit d'une **redevance versée à l'IRSN par les exploitants nucléaires**, pour financer les expertises réalisées sur certains dossiers déposés à l'ASN. **La prévision de recette annuelle est d'environ 30 millions d'euros, correspond précisément à la diminution des crédits budgétaires.** L'IRSN est chargé de missions de

¹ En 2010, cette subvention s'était établie à 491,7 millions d'euros.

recherche autour des thématiques de la sûreté nucléaire, de la gestion des déchets à haute activité et à vie longue, ou de la radioprotection. Il lui incombe également d'apporter un appui technique à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;

- **l'IFP énergies nouvelles¹**, opérateur rattaché au programme et financé à hauteur de **152,7 millions d'euros** (en baisse de 20 millions d'euros, soit 12 %, par rapport à 2010). Votre rapporteur spécial reviendra ci-après sur cette évolution. Le nouveau contrat de performance devant lier l'Etat à cet opérateur est toujours en cours de négociation, mais son récent changement de nom confirme (comme pour le CEA) une orientation plus marquée vers les énergies nouvelles ;

- le **laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC)**, à hauteur de **45,8 millions d'euros**. Ses recherches sont orientées vers la sécurité routière, l'économie des ressources non renouvelables, les risques naturels, la maintenance des infrastructures et les méthodes et outils innovants pour le génie civil ;

- **l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)**, à hauteur de **44,1 millions d'euros**. Les actions de recherche de l'institut visent à accroître la sécurité des personnes, à optimiser l'usage des réseaux de transport et accroître la fiabilité des systèmes de transport ;

- **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**, financée par le programme à hauteur de **33,8 millions d'euros**, au titre de ses actions de soutien de recherche sur les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il s'agit également pour l'agence de renforcer l'innovation des entreprises, notamment des PMI, en faveur des éco-technologies ;

- **l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)**, à hauteur de 8,3 millions d'euros. Cette subvention permet, en particulier, de financer ses recherches sur l'impact des activités économiques sur la santé, la sécurité et l'environnement.

b) Les dépenses d'intervention

Ces dépenses s'élèvent à 94,1 millions d'euros d'AE et à 129,9 millions d'euros de CP, soit **9,5 % des CP du programme**.

Il s'agit principalement du **financement de recherches amont dans le domaine de l'aéronautique civile**, à hauteur de 60 millions d'euros en AE et de 91 millions d'euros de CP. Si les crédits de paiement progressent par rapport à 2010, les autorisations d'engagement diminuent de plus de moitié sans que cette diminution soit justifiée dans les documents budgétaires. Selon le ministère, en 2011, environ une vingtaine de projets industriels feront l'objet d'une décision de soutien. Elles bénéficieront à plus de vingt

¹ Anciennement Institut français du pétrole (IFP).

entreprises (grands groupes, équipementiers et PME), ainsi qu'à des organismes de recherche associés à ces projets.

Ces crédits servent également à **financer l'établissement public Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)**, à hauteur de **23 millions d'euros**. En matière de recherche le CSTB est actif sur les thématiques de la « ville durable », du « bâtiment propre et efficace » de la « maîtrise des risques » (dont la protection contre les risques naturels et accidentels) et des « constructions et évolutions sociétales ».

c) Les dépenses d'opérations financières

Ces dépenses représentent **60 millions d'euros d'AE et 62,2 millions d'euros de CP**.

Elles sont destinées à financer **les aides d'Etat** aux développements de programmes d'avions, de moteurs, d'hélicoptères et d'équipements de bord **sous forme d'avances remboursables** dont le remboursement intervient au fur et à mesure de la vente des produits.

Cette ligne connaît **une évolution très importante à la baisse** dans le cadre du présent projet de loi de finances : alors qu'en 2010, six programmes étaient ainsi financés pour un total de 190,4 millions d'euros d'AE et 115,4 millions d'euros de CP, l'année prochaine, seules des aides au développement des équipements et d'un hélicoptère (l'EC 175) seront octroyées pour les montants cités précédemment.

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

Plusieurs évolutions importantes de lignes budgétaires du présent programme nécessitent un commentaire particulier de votre rapporteur spécial.

a) Le CEA : une forte augmentation à périmètre courant mais des incertitudes à terme

Comme indiqué ci-dessus, la subvention que le CEA tire du présent programme est passée de 491,7 à 678,9 millions d'euros cette année.

Toutefois, cette augmentation s'explique principalement par les **dépenses issues de la nouvelle action** « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA », pour le financement d'une partie des opérations de démantèlement et d'assainissement des installations nucléaires à l'arrêt. En outre, il est précisé que **les 169 millions d'euros correspondants se décomposent en 65 millions d'euros de subvention et en 104 millions d'euros de budgétisation des dividendes du groupe AREVA que percevait le CEA** et précédemment affectés au financement du démantèlement, et ce conformément aux décisions prises par l'Etat le 30 juin 2009 sur le développement stratégique d'AREVA.

Si cette opération est donc conforme à l'objectif déjà assignée aux recettes que le CEA tirait dudit dividende, l'évolution de cette ligne budgétaire sera particulièrement suivie par votre rapporteur spécial, la compensation du CEA devant être pérenne.

D'autre part, le développement du **réacteur de recherche Jules Horowitz**, en cours de construction à Cadarache, est assuré par les investissements d'avenir mais **les crédits correspondants apparaissent insuffisants à une échéance de deux ou trois ans**. L'Etat devra d'autant plus veiller à ce projet que le CEA ne pourra plus compter sur l'évolution du dividende d'AREVA.

b) Les crédits d'IFP énergies nouvelles ne devraient plus subir de telles baisses à l'avenir

Comme cela a déjà été mentionné, **l'IFP énergies nouvelles est particulièrement touché par les arbitrages** ayant conduit à l'élaboration du présent projet de loi de finances : sa dotation affiche ainsi une diminution de 20 millions d'euros. L'éventuelle adoption, par l'Assemblée nationale, de l'amendement que notre collègue député Laurent Hénart, rapporteur spécial, a déposé au nom de la commission des finances, proposant de transférer 2 millions d'euros l'action « Recherche dans le domaine de l'énergie » du présent programme afin d'améliorer le financement des établissements d'enseignement supérieur privés, pourrait même encore contracter le budget de l'IFP.

Votre rapporteur spécial prend note du fait que qu'un rapport de revue générale des politiques publiques (RGPP) recommande à cet institut de développer ses ressources extérieures. Toutefois, il relève qu'IFP énergies nouvelles sera, en 2011, l'un des très rares opérateurs de recherche dont plus de la moitié du financement ne sera pas constitué d'une subvention étatique.

Il n'est donc pas prouvé que cette réduction de crédits n'affecte pas un établissement performant, ce dont les prochains budgets devraient tenir compte.

c) Les interrogations que suscitent les aides au secteur aéronautique

L'évolution des aides au secteur aéronautique suscite également des interrogations.

En effet, **la diminution très importante des crédits associée provient de la disparition de quatre programmes**. Au moins l'un d'entre eux (l'A 350) est désormais financé au travers des investissements d'avenir, ce qui s'assimile à une opération de débudgétisation pure et simple.

Ce point devra, en tout cas, être éclairci, tant l'avenir de la filière aéronautique a une importance économique pour notre pays.

d) Des précisions à apporter sur le financement de l'IRSN

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite que des précisions soient apportées quant au financement de l'IRSN, en particulier sur la redevance que les exploitants nucléaires devront lui verser.

Le caractère régulier et incontestable de cette redevance devra être particulièrement assuré, l'IRSN ne pouvant se passer des crédits budgétaires supprimés sans compensation à due concurrence.

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- La forte augmentation à périmètre courant de la subvention que le CEA tire du programme 190 s'explique principalement par les **dépenses issues de la nouvelle action** « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA », une part notable de son financement (104 millions d'euros) provenant **de la budgétisation des dividendes du groupe AREVA que percevait le Commissariat**.

- **L'IFP énergies nouvelles est particulièrement touché par les arbitrages ayant conduit à l'élaboration du présent projet de loi de finances**. Votre rapporteur spécial **souhaite que les prochains budgets ne procèdent plus à de telles coupes dans les crédits de cet institut**.

- **La diminution très importante des crédits associée aux avances remboursables du secteur aéronautique provient de la disparition de quatre programmes**. Au moins l'un d'entre eux (l'A 350) est désormais financé au travers des investissements d'avenir, ce qui s'assimile à une opération de débudgétisation pure et simple.

- Votre rapporteur spécial souhaite que des précisions soient apportées quant au financement de l'IRSN, en particulier sur la redevance que les exploitants nucléaires devront lui verser à compter du 1^{er} janvier 2011. **Le caractère régulier et incontestable de cette redevance devra être particulièrement assuré**, l'IRSN ne pouvant se passer des crédits budgétaires supprimés sans compensation à due concurrence.

G. PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, vise à dynamiser le développement économique en renforçant la compétitivité de notre industrie par la recherche, l'innovation et les transferts de technologie.

De plus, il regroupe, depuis l'année dernière, les établissements publics d'enseignement supérieur à vocation économique ou statistique.

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **1 087,7 millions d'euros d'AE et 1 076,8 millions d'euros de CP, soit 4,3 % des CP de la mission**. A

périmètre constant, ces crédits affichent une diminution de 8,4 % en AE¹ et de 0,1 % en CP.

Pour 2011, le plafond d'emplois du programme s'élève à 1 334 ETPT. Les opérateurs du programme regroupent, pour leur part, 2 938 ETPT.

Il se divise en trois actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Organismes de formation supérieure et de recherche	304 438 988	305 438 988	28,4 %
Soutien et diffusion de l'innovation technologique	419 300 000	419 300 000	38,9 %
Soutien de la recherche industrielle stratégique	364 000 000	352 100 000	32,7 %
Total	1 087 738 988	1 076 838 988	100 %

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

De plus, **dix dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme lui sont rattachées**, dont le montant total pour 2011 devrait s'élever à **935 millions d'euros**. Cela dit, peu d'entre elles sont précisément estimées dans le projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances.

Deux sont d'un montant particulièrement notable :

- **la taxation réduite des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets, estimée à 800 millions d'euros ;**

- **et la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI, 110 millions d'euros).**

On relève également l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes (JEI) ou les jeunes entreprises universitaires (JEU), estimée à 20 millions d'euros.

¹ Cette diminution s'explique, en particulier, par la ligne de 40 millions d'euros d'AE demandée l'année dernière afin de permettre le lancement d'opérations de constructions immobilières pour l'Institut Télécom, élément du futur campus scientifique et technologique de Saclay, ce qui n'a pas à être renouvelé cette année.

2. La justification des crédits

a) Les dépenses à destination des établissements d'enseignement supérieur dans le programme

L'action n° 1 du programme regroupe les crédits destinés au **groupe des écoles nationales de l'économie et de la statistique** (GENES, qui rassemble les deux grandes écoles de l'INSEE, à savoir l'ENSAE et l'ENSAI) et au financement complet d'écoles qui relevaient auparavant de plusieurs programmes (**écoles des mines et des télécoms, SUPELEC, ENSCI**).

Cette action porte ainsi **1 334 ETPT pour un montant de 99,8 millions d'euros**.

Les autres crédits seraient alloués :

- au GENES, pour son fonctionnement (4,5 millions d'euros) ;

- **aux écoles d'ingénieurs, opérateurs du programme**, au titre de leur subvention pour charges de service public, à hauteur de **195,7 millions d'euros**, selon la répartition retracée dans le tableau ci-après.

Répartition des crédits demandés pour les écoles d'ingénieurs du programme

Opérateur	Crédits demandés (AE = CP) en euros
Groupe des écoles des mines	75 491 940
Groupe des écoles des télécoms	109 426 869
SUPELEC	9 236 500
ENSCI	1 573 250

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

b) Les dépenses de soutien aux entreprises

Les dépenses d'intervention en faveur des entreprises représentent 737,4 millions d'euros d'AE et 725,5 millions d'euros de CP, soit 67,4 % des CP demandés.

Parmi celles-ci, **364 millions d'euros d'AE et 352,1 millions d'euros de CP** sont portés par l'action n° 3 « Soutien de la recherche industrielle stratégique » et **relèvent** intégralement du **Fonds de compétitivité des entreprises (FCE)**, géré par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Les interventions de ce fonds sont destinées à des projets associant des partenaires privés et des laboratoires publics.

L'engagement du FCE se répartit presque équitablement entre :

- **les projets de recherche et développement des pôles de compétitivité**, au travers du Fonds unique interministériel (FUI). Les interventions de ce fonds prennent uniquement la forme de subventions, à un taux de 30 % pour les entreprises et couvrant au maximum les coûts marginaux pour les laboratoires publics. Les PME qui effectuent des travaux dans la zone de R&D du pôle de compétitivité qui a labellisé le projet bénéficient d'un taux bonifié. Il est à noter que, conformément à la décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, **la gestion des AE et d'une partie des CP du FUI est transférée à OSEO** ;

- **la programmation « hors pôles »**, notamment en faveur de la R&D dite « stratégique sur le territoire », internationalement mobile. Il s'agira, en particulier, de soutenir le pôle nanoélectronique de Crolles, près de Grenoble, où sont prévus, entre 2008 et 2012, plus de 2 milliards d'euros de dépenses de R&D.

Par ailleurs, **419,3 millions d'euros de crédits d'intervention sont portés par l'action n° 2** « Soutien et diffusion de l'innovation technologique ». Il s'agit de financer :

- **les crédits d'intervention d'OSEO Innovation**, filiale de l'établissement public OSEO chargée de soutenir les PME dans leur effort d'innovation, à hauteur de **285 millions d'euros** (cette structure est également dotée de **46,8 millions d'euros pour son fonctionnement**);

- la dotation destinée à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) au titre de la **compensation de l'allègement des cotisations sociales patronales pour les personnels participant aux projets de recherche des jeunes entreprises innovantes (JEI)**, à hauteur de **80 millions d'euros**.

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Un contraste entre le Fonds de compétitivité des entreprises...

Votre rapporteur spécial appuie la politique de soutien du Gouvernement aux pôles de compétitivité et relève que le transfert de sa gestion à OSEO semble déjà avoir accéléré les versements aux entreprises bénéficiaires.

Il constate **l'augmentation importante, de 46 millions d'euros, des crédits dédiés au FUI et au fonds de compétitivité des entreprises (hors FUI)**. S'il se félicite de l'objectif ainsi poursuivi, **il sera particulièrement attentif à l'exécution budgétaire**. En effet, par le passé, le FUI a affiché une sous-consommation chronique de ses crédits.

Cela ne serait évidemment pas acceptable alors même que d'autres actions financées par le présent programme et d'une grande utilité ne connaissent pas la même évolution.

b) ... et les crédits d'intervention d'OSEO Innovation

OSEO Innovation est la filiale d'OSEO dédiée au soutien de projets d'innovation menés par des petites et moyennes entreprises (PME) ou des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Elle procède par des subventions et des avances remboursables.

Son mode de financement est grandement simplifié dans le présent projet de loi de finances car tout passe désormais par le programme 192, du fait de l'épuisement de la réserve qu'OSEO tirait de sa fusion avec l'ancienne Agence pour l'innovation industrielle (AII) en 2008.

Sa dotation au titre de ses dépenses d'intervention passe ainsi de 170 millions d'euros à 285 millions d'euros dans ce budget. Mais, en tenant compte de l'effet de périmètre évoqué précédemment, **cette augmentation correspond, en réalité, à une diminution de 26 millions des crédits d'intervention de l'agence.**

Il s'agit là d'une évolution particulièrement dommageable alors même que, comme indiqué ci-après, les jeunes entreprises innovantes subissent déjà une baisse importante du soutien de l'Etat. **Votre rapporteur spécial ne souhaite pas que, l'année prochaine, le soutien aux PME innovantes subisse de nouvelles coupes claires.**

c) La traduction budgétaire de la diminution de l'exonération de charges sociales des JEI

Enfin, **la dotation destinée à compenser à l'ACOSS l'allègement de cotisation pour les personnels de recherche des JEI diminue de 25 millions d'euros par rapport à 2010**, ce qui traduit¹ la mesure proposée par l'article 78 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission et dont le commentaire se trouve en dernière partie du présent rapport.

¹ Partiellement d'ailleurs, l'exposé des motifs de l'article 78 du présent projet de loi de finances évoquant, quant à lui, une économie de 57 millions d'euros.

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- **L'augmentation importante des crédits dédiés au Fonds unique interministériel (FUI) de soutien au pôle de compétitivité relève d'un objectif louable, mais nécessitera un examen attentif de l'exécution budgétaire.** En effet, par le passé, le FUI a affiché une sous-consommation chronique de ses crédits.

- **La dotation d'OSEO Innovation au titre de ses crédits d'intervention diminue de 26 millions d'euros**, en tenant compte des effets de périmètre. Il s'agit là d'une évolution particulièrement dommageable.

- **La dotation destinée à compenser à l'ACOSS l'allègement de cotisation pour les personnels de recherche des jeunes entreprises innovantes (JEI) diminue de 25 millions d'euros par rapport à 2010**, ce qui traduit dans les crédits budgétaires de la mission la mesure proposée par l'article 78 du présent projet de loi de finances consistant à diminuer les allègements octroyés à ces entreprises.

H. PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) »

Le programme 191, placé sous la responsabilité du délégué général pour l'armement, a pour objectif de renforcer les liens du ministère de la défense avec la recherche civile et d'utiliser au mieux à son profit les compétences disponibles dans la communauté nationale de recherche.

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe **196,9 millions d'AE et de CP, soit 0,8 % des CP de la mission**. A périmètre constant, par rapport à 2010, ces crédits affichent une augmentation de 0,2 % en AE et sont identiques en CP.

Ce programme ne comporte aucun emploi rémunéré inclus dans le plafond d'emplois du ministère.

Il se divise en quatre actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Recherche duale en sciences du vivant	12 107 428	12 107 428	6,1 %
Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication	3 937 375	3 937 375	2,0 %
Recherche duale dans le domaine aérospatial	162 416 714	162 416 714	82,5 %
Autres recherches et développements technologiques duaux	18 407 228	18 407 228	9,4 %
Total	196 868 745	196 868 745	100 %

Source : projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. La justification des crédits

Les crédits demandés correspondent exclusivement à des dépenses de fonctionnement, et plus précisément à **des subventions pour charge de service public aux deux opérateurs du programme** :

- **le CNES, à hauteur de 162,4 millions d'euros** (action n° 3) pour ses programmes de recherche et développement ayant des applications potentielles duales (projets sécurité et défense, recherche et technologie et autres applications amont, projets d'observation de la terre et de navigation) ;

- **le CEA, à hauteur de 34,5 millions d'euros** (actions n°s 1, 2 et 4), notamment pour son programme nucléaire-radiologique-bactériologique-chimique ainsi que pour d'autres programmes (biopuce, imagerie médicale, systèmes embarqués, capteurs de détection, etc.).

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial constate qu'en termes financiers, la **recherche duale se trouve réduite à la participation du ministère de la défense au CNES et au CEA**, alors même que les grands organismes publics de recherche et les universités, des outils comme l'ANR ou OSEO Innovation pourraient être utilisés afin de **mobiliser les acteurs de statut public ou privé sur des problématiques duales**.

De plus, ce programme consiste à reconduire, année après année, quasiment les mêmes subventions aux mêmes opérateurs.

Bien qu'il ne conteste pas l'utilité des travaux financés grâce aux crédits de ce programme, il regrette donc, une fois de plus, le manque de « souffle » stratégique dégagé par ce programme.

I. PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE »

Le programme 186 finance la politique de recherche dans le domaine de la culture et la diffusion de la culture scientifique et technique auprès du public. **93,4 % des crédits du programme sont consacrés à Universcience, nom d'usage du nouvel établissement public issu du rapprochement entre le Palais de la découverte et la Cité des sciences et de l'industrie (CSI).**

Ce programme est sous la responsabilité du ministère de la culture et de la communication.

1. L'évolution de la maquette budgétaire

Le programme 186 regroupe 121,8 millions d'autorisations d'engagement et **121,5 millions de crédits de paiement**. L'évolution des crédits du programme entre 2010 et 2011 est marquée par la rationalisation de la maquette budgétaire de ce programme qui ne comportera plus que deux actions à compter de 2011. Cette évolution se caractérise notamment :

- par le **transfert de l'ensemble des crédits de personnel du présent programme vers la mission « Culture »**. Ceci explique notamment la baisse à structure courante des crédits à hauteur de 24,1 % ;

- par le **regroupement** sur une action n° 1 désormais dénommée « Recherche culturelle », de l'ensemble **des dépenses d'intervention** éparpillées auparavant au sein de trois actions, à l'exception des crédits déconcentrés qui ont également été transférés à la mission « Culture » ;

- par le transfert à la mission « Culture » des subventions pour charge de service publique accordées par ce programme à la Bibliothèque nationale de France, et à la bibliothèque publique d'information.

Néanmoins, malgré les prises en compte des effets de périmètre ci-dessus décrits, **les crédits du programme enregistrent, à structure constante, une diminution** des autorisations d'engagement de près de 5 % et des crédits de paiement de 3,6 %. Ceci s'explique essentiellement par le niveau de la subvention pour charge de service public (SCSP) d'Universcience, qui se révèle moins élevée que les précédentes SCSP accordées au Palais de la Découverte et à la Cité des Sciences.

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en milliers d'euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement demandées pour 2011	Crédits de paiement demandés pour 2011	Part des CP
Recherche culturelle	9 338,1	9 338,1	7,7 %
Culture scientifique et technique	112 194,9	112 194,9	92,3 %
TOTAL	121 533,0	121 533,0	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

2. Des crédits essentiellement constitués par la subvention en faveur d'Universcience

→ Suite à la refonte de la maquette budgétaire, **le présent programme ne comporte plus de crédits de personnel, et par conséquent ne présente plus aucun plafond d'emplois.**

→ Les **dépenses de fonctionnement** représentent dorénavant **96 % des crédits du programme.**

S'agissant de ces dernières, la quasi-totalité des moyens est consacrée à la **subvention pour charge de service public accordée à Universcience, nouvel établissement public à caractère commercial et industriel créé le 1^{er} janvier 2010, qui regroupe le Palais de la Découverte et la Cité des sciences (cf. infra).** Alors que pour 2010, les subventions pour charge de service public des établissements susmentionnés s'élevaient à 115,8 millions d'euros, la subvention pour charge de service public d'Universcience s'établirait en 2011 à 112,2 millions d'euros, soit une diminution de 3,2 %. Les réponses au questionnaire parlementaire de votre rapporteur, comme la justification présentée dans l'annexe « Recherche et enseignement supérieur », ne permettent pas d'identifier précisément les motifs de cet écrêtement de crédits, si ce n'est une légère contribution de la CSI à la maîtrise des emplois publics. En particulier, il n'est pas fait état de l'évolution des crédits d'investissements destinés à la rénovation de ces établissements. Or il s'agit d'un point particulièrement sensible pour le Palais de la Découverte.

→ Les **dépenses d'investissement** représentent **0,3 % des crédits du programme** et correspondent à l'achat de matériel et du financement d'études pour les équipes de recherche de la direction de l'architecture et du patrimoine, la direction des archives et la direction des musées de France. En revanche, **ces dépenses ne comprennent pas les dépenses d'investissement des opérateurs incluses dans la subvention pour charges de service public,** afin, d'une part, de poursuivre le renouvellement de l'offre permanente de la Cité des sciences et d'autre part d'abonder les crédits nécessaires aux travaux de sécurité du Palais de la Découverte.

→ **Les dépenses d'intervention** enfin regroupent **4,5 millions d'euros**, (3,7 % des crédits de paiement du programme). Votre rapporteur pour avis souligne que plus de 44 % de ces crédits ont vocation à financer des programmes transversaux de recherche, notamment *via* les équipes de recherche relevant de l'accord cadre CNRS/Ministère de la culture et de la communication 2008-2012 (un million d'euros).

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

L'établissement public du Palais de la découverte et de la cité des sciences et de l'industrie a été créé par le décret n° 2009-1491 du 3 décembre 2009. Cette décision politique, qui résulte notamment des conclusions de la revue générale des politiques publiques, souligne la nécessité pour les deux établissements de coopérer à un objectif commun. Placé sous la co-tutelle des ministères de la culture et de la recherche, ce nouvel établissement doit, aux termes de l'article 2 du décret, précité, « *rendre accessible à tous la culture scientifique et technique* » et devenir « *dans ce domaine, un pôle national de référence* ».

Pour ce faire, il doit notamment mettre en valeur « *les démarches de la science, stimuler la curiosité et l'initiation des élèves et des jeunes publics à la démarche d'expérimentation scientifique et contribue à susciter de nouvelles vocations pour les métiers scientifiques et techniques* ».

Votre rapporteur spécial n'est pas défavorable au principe de la réorganisation de la politique de diffusion de la culture scientifique, convaincu qu'il convient de développer une action énergique à l'égard des jeunes générations afin que leur appétence pour les sciences s'améliore.

Néanmoins, il ne peut que rester perplexe sur les modalités de mise en œuvre de cette réorganisation, notamment en ce qui concerne le Palais de la Découverte. A l'occasion du débat prévue au Sénat sur les crédits de la présente mission, il souhaiterait que les intentions du Gouvernement soient clarifiées à l'égard de cet établissement créé en 1937 et dont la rénovation, comme la revalorisation, s'apparentent à « un serpent de mer ». Il aimerait également connaître les éventuels impacts du projet « Grand Palais des arts et des sciences » sur l'organisation du Palais, et notamment sur ses espaces de médiation scientifique.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a noté que le nouvel établissement issu du rapprochement entre le CSI et le Palais de la Découverte pourrait être éligible au programme d'investissements d'avenir au titre des fonds alloués en faveur de la diffusion de la culture scientifique. Si tel était le cas, il souhaiterait s'assurer que ces éventuels financements ne se substituent pas à des crédits actuels, et qu'ils constituent bel et bien une valeur ajoutée par rapport à la mission de droit commun assignée à Universcience par le décret du 3 décembre 2009.

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- La **maquette budgétaire** du ministère de la culture et de la communication a **sensiblement évolué**. La subvention pour charge de service public d'Universcience explique 93,4 % des moyens du présent programme.;

- Universcience est le nom d'usage du nouvel EPIC qui regroupe la Cité des sciences et de l'industrie ainsi que le Palais de la Découverte. **Les modalités de rapprochement de ces deux établissements mériteraient d'être clarifiées, notamment en ce qui concerne le Palais de la Découverte** qui se trouve également géographiquement impliqué dans le projet du « Grand Palais des arts et des sciences » ;

- Le programme d'investissements pour l'avenir comprend des fonds en faveur de la diffusion de la culture scientifique. **Si l'éligibilité d'Universcience à ces fonds devait se vérifier, il conviendra de s'assurer que cette dernière ne constitue pas une débudgétisation** de financements devant normalement être couverts par des crédits budgétaires annuels.

J. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLE »

Le programme 142 finance l'enseignement supérieur agricole et la recherche conduite par le ministère de l'agriculture, notamment au travers de l'Institut national de la recherche agronomique.

L'enseignement supérieur agricole a accueilli plus de 11 600 étudiants durant l'année universitaire 2009-2010. 59,6 % de ces étudiants relèvent de l'enseignement public.

1. Les principaux chiffres

Le programme 142 regroupe 297,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **300,1 millions d'euros de crédits de paiement (CP), soit 1,2 % des CP de la mission**. L'évolution des crédits de ce programme à périmètre constant est de **- 0,56 %**.

Ce programme est divisé en deux actions dont les crédits sont ainsi répartis.

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

(en milliers d'euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Enseignement supérieur	258 923,0	261 445,0	87,1 %
Recherche, développement et transfert de technologie	38 698,3	38 698,3	12,9 %
TOTAL	297 621,3	300 143,3	

Source : projet de loi de finances pour 2011, annexe « Recherche et enseignement supérieur »

Le plafond d'emplois de ce programme serait fixé en **2011 à 2 676 emplois ETPT, soit le maintien du niveau d'emploi de 2010.**

La reconstitution du plafond d'emplois du programme entre 2006 et 2011 permet de constater une **stabilité des effectifs** sur la période considérée. L'objectif de maintien des moyens humains a pu être assuré en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Votre rapporteur spécial y voit un effet bénéfique du caractère interministériel de cette mission qui a permis, grâce aux dérogations dont elle bénéficie (*cf. supra*), de préserver les emplois du secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur, quel que soit le ministère de rattachement de ces emplois.

Évolution du plafond d'emplois à périmètre constant

(ETPT)

Nouvelle nomenclature d'emplois	LFI 2006 périmètre 2011	LFI 2007 périmètre 2011	LFI 2008 périmètre 2011	LFI 2009 périmètre 2011	LFI 2010 périmètre 2011	PLF 2011
A administratifs	84	85	84	77	74	70
A techniques	477	433	383	451	507	505
B et C administratifs	349	359	315	303	289	283
B et C techniques	788	787	800	782	772	777
Enseignants	1 002	1 038	1 104	1 063	1 034	1 041
Total	2 700	2 702	2 686	2 676	2 676	2 676

Source : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

A ce plafond d'autorisations des emplois de l'Etat, **il convient d'ajouter les emplois des opérateurs¹** rémunérés par le programme, soit 2 653 emplois ETPT, ainsi que les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs, soit 917 emplois ETPT.

¹ Ecoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, associations de coordination technique agricole et des industries agro-alimentaires.

2. La justification des crédits

a) L'enseignement supérieur agricole

L'enseignement supérieur (action n° 1) agricole représente un coût de 261,4 millions d'euros en crédits de paiement.

(1) L'enseignement supérieur public

Avec quatorze établissements, **l'enseignement public**, comprend principalement les écoles d'ingénieurs agronomes, les écoles d'ingénieurs des travaux, et les écoles vétérinaires. Hors aides sociales, le coût de cet enseignement se répartit de la manière suivante :

- **174,9 millions d'euros** représentent des dépenses de personnel (titre 2), finançant 2 628 emplois ETPT, soit 98 % des emplois du programme. Cette dotation est en augmentation par rapport à 2010 **compte tenu des mesures générales et des mesures catégorielles mises en œuvre ;**

- **46,9 millions d'euros** au titre des **dépenses de fonctionnement** (subvention de fonctionnement de base, subvention contractualisée, gestion des étudiants et des élèves fonctionnaires, missions spécifiques, investissement CPER et hors CPER).

Ces dépenses reculent de plus de 7,5 millions d'euros par rapport à 2010, compte tenu notamment :

- de la diminution des crédits en faveur de la politique de contractualisation (- 0,3 million d'euros) et celle des pôles de compétences (- 0,2 million d'euros).

- de la réduction des crédits au titre des investissements inclus dans les CPER (- 2,8 millions d'euros) et hors CPER (- 4,3 millions d'euros). Les documents budgétaires, comme les réponses du ministère aux questions de votre rapporteur restent relativement « flous » quant aux critères qui ont présidé à de telles réductions. **Votre rapporteur spécial souligne en outre que ces crédits ne sont pas, à proprement parler, des crédits de fonctionnement, mais des dotations d'investissement. Etant toutefois intégrés au sein de subventions pour charge de service public alloués aux établissements, ces moyens sont présentés comme du fonctionnement.**

(2) L'enseignement supérieur privé

L'enseignement supérieur agricole privé regroupe sept écoles d'ingénieurs. La contribution au financement de ces établissements représente **24,38 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2011. Elle s'inscrit dans le nouveau cadre réglementaire prévu par le décret n° 2009-791 du 23 juin 2009 relatif aux contrats entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur agricole privés.

(3) Les aides sociales

Enfin, les **aides sociales** représenteraient en 2011 un coût de **11,6 millions d'euros** de crédit de paiement, soit une légère augmentation par rapport à 2010. Sont ainsi financées :

- les bourses sur critères sociaux à hauteur de **10,9 millions d'euros**, bénéficiant à environ 3 858 étudiants. Cette somme est en hausse compte tenu des nouvelles mesures en matière d'aides aux étudiants, et en particulier la mise en place du versement d'un dixième mois de bourses (*cf. supra*) ;

- les bourses de coopération internationale à hauteur de 0,7 million d'euros, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 1 530 étudiants.

Votre rapporteur spécial souligne que, selon les informations qui lui ont été communiquées, cette action supporterait en l'absence de mesures correctives d'ici la fin de l'année, **un report de charge de l'ordre de 2,34 millions d'euros au titre de l'année 2010, soit le double de l'année 2009.**

Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, cette aggravation résulte, à la fois, du jeu de la réserve de précaution sur une partie des crédits de fonctionnement, et du financement de mesures supplémentaires obligatoires décidées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais non budgétées lors de la loi de finances initiale pour 2010.

b) La recherche agricole

Cette action représente **43,6 millions d'euros en AE et en CP**, répartis entre l'appui à la recherche et le transfert de technologie.

L'appui à la recherche regroupe les crédits de rémunération des personnels mis à disposition du CEMAGREF ainsi que les subventions aux établissements publics de recherche tels que l'Institut national de recherche agronomique (INRA). Le transfert de technologie et le développement agricole englobent essentiellement des financements relatifs aux instituts et centres techniques agricoles et de l'industrie agro-alimentaire.

Votre rapporteur spécial observe que la subvention pour charges de service public à l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et à l'Association de coordination technique pour l'industrie agroalimentaire (ACTIA) est en baisse de 340 000 euros par rapport au PLF 2010, **ceci afin de dégager des marges de manœuvre réaffectées à des dépenses d'intervention au sein de ces mêmes organismes. Ce transfert, selon les informations communiquées, a été décidé en accord avec ces organismes, et ne remet pas en cause leur activité.** La dotation des organismes de développement demandée pour 2011 devrait ainsi permettre :

- à hauteur de 3,7 millions d'euros, le financement des différents dispositifs en lien avec la qualification des structures de développement (UMT et RMT) ;

- à hauteur de 1,65 million d'euros, la qualification des Instituts agro-industriels.

En outre, il convient de noter qu'une convention a été signée en 2007 entre le MAAP et OSEO afin de financer le développement d'un fonds spécifique pour compléter et élargir les actions en faveur des Industries agro-alimentaires (IAA). Ces crédits, de 650 000 euros en 2011, visent également à soutenir des projets partenariaux de recherche et de développement, sources d'innovation au bénéfice de ces industries.

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) La mise en œuvre de la réforme du financement des établissements d'enseignement supérieur privés

Votre rapporteur spécial s'était félicité lors de la dernière discussion budgétaire de la réforme du financement des établissements privés par le décret n° 2009-791 du 23 juin 2009. Ce dispositif permet de fixer des objectifs et d'introduire une évaluation de la performance dans les nouveaux contrats.

Ainsi, l'aide financière versée par l'État comprend-t-elle désormais **une part fixe, dont le montant est indiqué dans le contrat, et une part variable** dont le montant, **notifié chaque année** par le ministre chargé de l'agriculture, peut **atteindre 25 % de celui de la part fixe** :

- **la part fixe** finance tout ou partie des filières de formation. Elle est le produit d'un nombre d'heures d'enseignement pris en compte par un coût horaire dont le montant, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget, est le même pour tous les contrats ;

- **la part variable** correspond à la réalisation d'objectifs, indiqués dans le contrat, portant sur les domaines de l'enseignement, la recherche, le transfert, la valorisation et le développement international. La réalisation des objectifs fait l'objet d'une évaluation.

Le ministre chargé de l'agriculture fixe le montant annuel de la part variable en fonction de l'évaluation et dans la limite des crédits disponibles. Les contrats quadriennaux souscrits en application du nouveau dispositif réglementaire sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des crédits entre les différents établissements selon la nouvelle procédure.

Subventions en faveur de l'enseignement supérieur agricole privé en 2010

(en euros)

Établissements	Part fixe	Part variable	Total
ESA ANGERS	3 486 704	354 999	3 841 703
EI PURPAN	3 508 747	357 244	3 865 991
ESITPA	2 622 709	267 032	2 889 741
ISA LILLE	3 240 397	329 922	3 570 319
IP LaSalle Beauvais	3 839 064	390 875	4 229 939
ISARA	2 985 998	304 020	3 290 018
ESB NANTES	1 372 545	139 746	1 512 291
TOTAUX	21 056 163	2 143 837	23 200 000

Source : ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Pour ce qui est de l'année 2011, l'annexe « Recherche et enseignement supérieur » au PLF pour 2011 indique que la dotation allouée, aux établissements privés - 24,38 millions d'euros - se décomposerait de la manière suivante :

- 21,06 millions d'euros au titre de la part fixe, sur la base de 75 750 heures d'enseignement. Cette somme est équivalente à celle versée l'année précédente ;

- 3,32 millions d'euros au titre de la part variable, soit près de 16 % du montant de la part fixe. Il convient de souligner que cette part augmente de plus de 55 % par rapport à 2009.

Attentif aux évolutions des différents systèmes d'allocation des moyens aux établissements de l'enseignement supérieur, **votre rapporteur spécial se félicite de l'introduction d'une part variable dont le montant serait, en principe, corrélé à la « performance » de l'établissement quant à la réalisation d'objectifs prédéfinis.** Néanmoins, **il rappelle que cette méthode n'est vertueuse que s'il existe des procédures d'évaluation objectives et harmonisées entre les établissements.**

b) Les pôles de compétence du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Les pôles de compétences du MAAP sont définis comme des rassemblements **territoriaux** d'établissements d'enseignement, d'organismes de recherche et d'organismes de développement dans les domaines des **sciences et technologies du vivant et de l'environnement** fondés sur un

potentiel humain et intellectuel d'enseignants-chercheurs, de chercheurs et d'étudiants et selon une **triple logique** : pluridisciplinarité, appui à la recherche - formation - expertise, territorialité.

Les sept pôles de compétences ont été créés à partir de 2006 et sont organisés sous la forme de Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) ou d'association pour l'un d'entre eux. En complément de ces approches, **deux établissements ont engagé une démarche d'insertion dans les politiques de site locales**, selon des modalités spécifiques :

- d'une part, l'école nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de **Bordeaux (ENITAB)** ;

- d'autre part, l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de **Strasbourg (ENGEES)** caractérisée par la thématique gestion de l'eau et de l'environnement au sein d'un site strasbourgeois et transfrontalier.

En plus de favoriser le lien entre l'enseignement supérieur et la recherche, **votre rapporteur spécial souligne que ces pôles accompagnent et facilitent les réorganisations structurelles de leurs établissements d'enseignement supérieur**. Ainsi, six « Grands Établissements » ont été créés, par fusions d'écoles, entre 2007 et 2010 :

- **Agrocampus Ouest**, Institut supérieur des sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage ;
- *AgroParisTech*, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement ;
- *AgroSup Dijon*, Institut national supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement ;
- *Montpellier SupAgro*, Centre international d'études supérieures en sciences agronomiques ;
- *ONIRIS*, École nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes-Atlantique ;
- *VetAgro Sup*, Institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et environnement.

Après cette **phase de restructuration de l'enseignement supérieur agricole**, les nouvelles missions des pôles devraient s'orienter vers le développement d'actions renforçant le lien avec l'enseignement technique agricole et avec les acteurs de la valorisation et du transfert, **ce que votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver**.

En matière de financement, les pôles peuvent bénéficier d'un soutien de la part de leur ministère de tutelle pour des projets qui répondent à des critères de visibilité, de cohérence et de structuration du pôle : plateforme d'incubation de projets européens, projet de recherche européen sur la fréquentation des forêts, création d'une nouvelle maquette d'offre de

formation, développement de projets de formation à l'international, perspectives emplois... En 2011, l'enveloppe du MAAP en faveur des pôles s'élèverait à 400 000 euros. Il convient de souligner que chaque année, **un entretien stratégique est mené avec chacun des pôles afin d'apprécier sa dynamique.**

Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial

- Les dépenses de fonctionnement associées à l'enseignement public supérieur agricole enregistrent une diminution sensible. Il convient de noter que ces **crédits dits « de fonctionnement » comprennent des crédits d'investissement, ce qui atténue la portée réelle de la réduction des dépenses de fonctionnement à proprement parler.**

- **Les reports de charges en matière d'aides sociales devraient être à la fin de l'année 2010, deux fois supérieurs à ceux de l'année 2009.** La politique d'aides sociales aux étudiants, déterminée par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, devrait faire l'objet d'une réflexion interministérielle afin d'en améliorer la programmation budgétaire.

- Les établissements privés de l'enseignement supérieur agricole bénéficient d'un nouveau dispositif d'allocation des moyens, en partie fondé sur la performance. **Il conviendra d'être vigilant sur la qualité des évaluations qui seront conduites pour définir cette « performance ».**

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 78

(Art. 131 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004)

Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes

Commentaire : le présent article vise à réformer le dispositif d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes (JEI), d'une part, en plafonnant les exonérations sur les hauts salaires et, d'autre part, en prévoyant un mécanisme de sortie progressive du dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2004 a créé le statut de « jeune entreprise innovante » (JEI). Ce statut est accordé aux petites ou moyennes entreprises de moins de huit ans qui engagent des dépenses de recherche-développement représentant au moins 15 % de leurs charges. Il leur permet de bénéficier d'un certain nombre d'exonérations fiscales et sociales.

Pour bénéficier du statut de JEI, **l'entreprise doit se déclarer, spontanément, à la direction des services fiscaux dont elle dépend.** Toutefois, une entreprise qui souhaite s'assurer qu'elle remplit les critères lui permettant d'être qualifiée de jeune entreprise innovante, **peut solliciter l'avis de l'administration qui dispose de quatre mois pour répondre à cette demande. A défaut de réponse motivée dans ce délai, un accord est réputé obtenu.**

A. LES CONDITIONS DE QUALIFICATION

Une entreprise est qualifiée de jeune entreprise innovante lorsqu'elle répond aux cinq conditions suivantes :

- 1) être une PME au sens communautaire ;
- 2) être âgée de moins de huit ans ;

3) avoir réalisé, à la clôture de chaque exercice au titre duquel elle veut bénéficier du statut de JEI, **des dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges totales engagées au titre de ce même exercice.** Les dépenses de recherche retenues pour l'appréciation du statut de JEI sont définies par renvoi à celles visées aux alinéas *a* à *g* de l'article 244 *quater* B du code général des impôts qui ouvrent droit au crédit d'impôt recherche, à

l'exclusion donc des dépenses de veille technologique¹.

4) être indépendante. **La condition de détention du capital, c'est à dire le respect de la détention de la moitié du capital par certaines personnes, doit être respectée tout au long de l'exercice** au titre duquel l'entreprise concernée souhaite bénéficier du statut spécial.

5) **être réellement nouvelle** et ne pas avoir été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activité préexistante ou d'une reprise d'une telle activité.

B. LE RÉGIME D'EXONÉRATION

1. Le volet fiscal

Dès lors que l'entreprise satisfait, à la clôture d'un exercice, aux cinq conditions requises pour être qualifiée de JEI, elle peut bénéficier des allègements d'impôt suivants :

- une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pour les trois premiers exercices bénéficiaires et une exonération à hauteur de 50 % au titre des deux exercices suivants ;

- une exonération d'imposition forfaitaire annuelle ;

- une exonération de la cotisation économique territoriale (CET) sur délibération des collectivités locales.

Il convient de noter que les aides fiscales accordées aux entreprises placées sous le régime de la JEI ne peuvent excéder le plafond des aides « de minimis » fixé par la Commission européenne.

On doit remarquer que les allègements fiscaux n'ont pas un grand impact budgétaire dans la mesure où ces jeunes entreprises ne font pas beaucoup de bénéfices dans les premières années de leur création.

Par ailleurs **la JEI bénéficie également du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche**, ce qui représente un avantage de trésorerie. Toutefois, en 2009 et en 2010, l'ensemble des entreprises a bénéficié d'un tel remboursement anticipé, l'article 15 du présent projet de loi de finances proposant la pérennisation de ces dispositions pour les PME.

¹ *Du fait des dispositions de l'article 71 de la loi de finances pour 2008, créant les jeunes entreprises universitaires (JEU), cette condition peut ne pas être respectée si l'entreprise est dirigée ou détenue directement à hauteur de 10 % au moins, seuls ou conjointement, par des étudiants, des personnes titulaires depuis moins de cinq ans d'un diplôme conférant le grade de master ou d'un doctorat, ou des personnes affectées à des activités d'enseignement ou de recherche, et si elle a pour activité principale la valorisation de travaux de recherche auxquels ces dirigeants ou ces associés ont participé, au cours de leur scolarité ou dans l'exercice de leurs fonctions, au sein d'un établissement d'enseignement supérieur habilité à délivrer un diplôme conférant au moins le grade de master.*

2. Le volet social

L'entreprise qualifiée de JEI est exonérée de cotisations patronales, de sécurité sociale, pour les chercheurs, les techniciens, les gestionnaires de projet de recherche-développement, les juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet ainsi que les personnels chargés de tests pré-concurrentiels.

L'exonération porte sur les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, allocations familiales, accident du travail et maladies professionnelles. **Elle est totale et non plafonnée.**

En revanche, l'exonération ne porte pas sur les cotisations supplémentaires mises à la charge de l'employeur, compte tenu des risques exceptionnels d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Cette exonération est également ouverte aux mandataires sociaux relevant du régime général de sécurité sociale.

L'exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale ne peut se cumuler avec une autre mesure d'exonération de cotisations patronales ou avec une aide de l'Etat à l'emploi.

Le coût du volet social du dispositif « jeunes entreprises innovantes »

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'entreprises	1 353	1 718	1 847	2 061	2 143	2 373
Nombre d'établissements	1 427	1 808	1 952	2 183	2 283	2 508
Cotisations exonérées (en euros)	62 338 544	79 192 065	92 675 112	111 053 320	109 377 715	121 742 648
Effectifs exonérés (fin d'année)	5 909	8 218	9 640	11 029	11 573	Non dispo
Effectifs salariés (fin d'année)	10 396	15 196	16 535	19 418	23 280	19 074

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2011, « Effort financier en faveur des petites et moyennes entreprises »

Il est à noter que l'Etat rembourse à l'ACOSS le montant des cotisations non perçues au travers du programme 192 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». **La ligne budgétaire adoptée à ce titre, en 2010, s'élevait à 105 millions d'euros, ce qui risque de se révéler insuffisant**, l'annexe au présent projet de loi de finances consacrée à l'effort financier de l'Etat en faveur des PME évoquant un chiffre proche de **145 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier l'article 131 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 qui définit le volet social du dispositif « JEI ».

Il s'agit d'introduire à la fois :

- un plafond de rémunération mensuelle brute par personne, fixé à 4,5 fois le salaire minimum (SMIC) ;

- **un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement, fixé à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 103 860 euros pour 2010 ;**

- **une diminution progressive des exonérations** au cours de la vie de l'entreprise. Ainsi, sur la base du montant d'exonération auquel peut prétendre l'établissement, le taux d'exonération serait inchangé de la première à la quatrième année, puis connaîtrait une **réduction progressive au cours des quatre années suivantes (respectivement 75 %, 50 %, 30 % et 10 % de ce montant) avant son extinction.**

L'ensemble des économies ainsi réalisées est évalué à 57 millions d'euros par le Gouvernement, dont environ 1,7 million d'euros au titre du plafonnement de rémunération, environ 31 millions d'euros au titre du plafonnement par établissement et environ 24 millions d'euros au titre de la sortie progressive. Comme indiqué précédemment, le budget du programme 192 traduit déjà cette réforme en ne prévoyant plus que 80 millions d'euros de remboursement à l'ACOSS.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial, tout en prenant acte de la sensible évolution à la hausse du coût du volet social du dispositif JEI ces dernières années, **avait proposé la suppression de cet article**, du fait, en particulier, de la **nouvelle diminution de 26 millions d'euros des crédits d'intervention d'OSEO**. En effet, les JEI font partie des entreprises qui auront à subir les conséquences financières de cette réduction d'un important dispositif de soutien public aux projets innovants.

Néanmoins, la commission n'a pas partagé cette position et a, au contraire, adopté cet article sans modification. Elle a ainsi fait valoir que **la création du statut de JEI, dans la loi de finances pour 2004, a précédé de quatre ans la profonde réforme du CIR qui a fortement accru l'impact de cette dépense fiscale**. La majorité de la commission a ainsi estimé plus pertinent d'orienter l'effort public vers les dépenses de R&D en général plutôt que vers certaines sociétés remplissant plusieurs critères complexes en particulier. Dans ces conditions, au vu de la nette augmentation du coût du volet social des JEI, l'atténuation proposée par le présent article lui a paru opportune.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Laurent Hénart, rapporteur spécial, un amendement **majorant de 2 millions d'euros les crédits en faveur de l'enseignement supérieur privé** au sein du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

La mesure a été gagée par la réduction, à due concurrence, de la subvention pour charge de service public de l'établissement public *IFP Energies nouvelles* inscrite sur l'action 10 « Recherche dans le domaine de l'énergie » du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

L'Assemblée nationale a également procédé à une **minoration des crédits de la mission de 10 049 348 euros en AE et de 11 004 358 euros en CP**, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie de la loi de finances.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **majorer de 306 000 euros** (en AE et en CP) les crédits de la mission, à titre non reconductible.

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à minorer les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Recherche et enseignement supérieur » respectivement de 7 743 348 euros et de 8 698 358 euros.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 2010, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Philippe Adnot et Philippe Dominati, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » et l'article 78 du projet de loi de finances pour 2011.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Contrairement à la plupart de mes collègues, j'ai la chance, avec Philippe Dominati, de rapporter depuis plusieurs années une mission dont les crédits, comme les personnels, sont prioritaires en termes « budgétaires ».

Ainsi, pour 2011, les crédits de la mission sont en légère progression grâce à la dynamique de la dépense de personnel qui ne connaît pas les contraintes appliquées aux masses salariales des autres ministères. Je rappelle que, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques que nous venons de discuter, la mission ne sera pas soumise, entre 2011 et 2014, à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette exonération profite également aux opérateurs de la mission dont le plafond d'emplois explose suite au passage à l'autonomie de la majorité des établissements d'enseignement supérieur. A ce titre, je précise qu'après les 38 universités et écoles passés aux responsabilités et compétences élargies en 2010, 31 établissements supplémentaires accéderont à l'autonomie en 2011. Cette dynamique perturbe la compréhension de l'évolution des crédits compte tenu des effets de périmètre qu'elle implique entre le titre 2 (dépenses de personnel) et le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

L'année 2010 n'est pas seulement marquée par la loi de programmation, mais aussi par la mise en place du programme d'investissements d'avenir décidé par la première loi de finances rectificative pour 2010.

Plus de la moitié de l'emprunt national est fléché en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur. Une majeure partie de ces fonds est non-consomptible, c'est-à-dire que seuls les intérêts financiers correspondant à la rémunération du dépôt de ces fonds du Trésor, pourront être utilisés. Sous réserve de cette remarque, qui limite le volume des crédits directement affectés aux acteurs de la recherche, je souhaite attirer votre attention sur la nécessité d'être extrêmement vigilant sur l'impact de ce programme sur les comportements des opérateurs de recherche : en effet, il ne faudrait pas que les financements de l'emprunt conduisent ces derniers à négliger les appels à projets en provenance de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou de l'Union européenne. Il serait plus que regrettable que l'emprunt national conduise à un repli des organismes au lieu de conduire à une démultiplication des capacités d'action de ces derniers et un renforcement de leur position.

En ce qui concerne des programmes qu'il me revient de commenter, je souhaiterais faire les remarques suivantes.

S'agissant du programme relatif aux formations supérieures et à la recherche universitaire, j'ai déjà mentionné l'impact de l'autonomie budgétaire des universités sur la ventilation des crédits. Cette autonomie prendra une nouvelle dimension en 2011 puisque cinq universités devraient devenir propriétaires de leur patrimoine. Ceci a été annoncé vendredi dernier, je m'en félicite. Toutefois, je rappelle que le volet financier de la dévolution du patrimoine est extrêmement compliqué et n'est pas à ce jour stabilisé.

Je constate que Bercy rejoint les propositions du rapport que j'ai eu l'occasion de faire au printemps dernier avec mon collègue Jean-Léonce Dupont : une contribution annuelle récurrente de la part de l'Etat et une soulte versée en un ou deux ans pour prendre en compte le caractère particulièrement dégradé du patrimoine. Je souhaite que la ministre s'explique davantage en séance sur les critères utilisés pour calibrer l'intervention de l'Etat.

S'agissant du programme 231 « Vie étudiante », la mesure marquante de ce budget consiste à verser un dixième mois de bourse aux étudiants suite à l'allongement de la durée de l'année universitaire. Le principe ne me gêne pas, bien au contraire ; en revanche les modalités de financement de cette mesure soulèvent des interrogations : en effet, le premier demi-mois supplémentaire a été versé cette année, au titre de l'exercice budgétaire 2010. On peut donc s'attendre à des reports de charge sur 2011 car ceci n'avait pas été prévu en loi de finances initiale l'année dernière.

Par ailleurs, je rappelle que, depuis deux ans, la programmation budgétaire est insuffisante concernant les aides sociales. Pour 2011, je constate que le ministère a amélioré ses modalités de prévision mais je doute que l'exercice soit parfait compte tenu des évolutions quelque peu erratiques du nombre de boursiers depuis deux ou trois ans.

S'agissant du programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », je me permets d'indiquer que l'amendement déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, tendant à réduire le budget de l'INRA au profit des instituts techniques agricoles, n'a pas été adopté. Je m'en félicite car c'était sans aucun doute le meilleur moyen de remettre en cause le partenariat qui existe actuellement entre l'INRA et ces instituts.

S'agissant du programme « Enseignement supérieur et recherche agricole », je constate que ce programme illustre la manière dont les ministres peuvent contourner le principe de réduction des dépenses de fonctionnement. Ce principe a été préconisé par François Fillon lors des conférences sur le déficit public au printemps dernier. La traduction peut être délicate. Force est de constater que, lorsque les programmes contiennent des subventions pour charge de service public, ce sont les lignes investissements de ces subventions qui portent la réduction, ce qui réduit la contrainte sur le fonctionnement à proprement parler.

S'agissant enfin du programme « Recherche culturelle et culture scientifique », je vous indique que le rapprochement entre la Cité des Sciences et de l'Industrie et le Palais de la Découverte est effectif. Toutefois, je reste circonspect sur les modalités de ce rapprochement notamment en ce qui concerne le Palais de la Découverte, qui géographiquement se trouve également dans une autre grosse opération qui est le projet « Grand Palais des arts et des sciences ». Là aussi, je souhaite interroger en séance la ministre afin que les intentions du Gouvernement soient précisées.

Sous réserve des précédentes remarques, je suis favorable à l'approbation de ces crédits.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – C'est la première fois que je vais m'exprimer devant vous en tant que rapporteur spécial. Comme vous le savez, je n'ai eu que peu de temps pour préparer la présentation des crédits de cette mission, ainsi que l'article 78 qui lui est rattaché.

Des cinq programmes qu'il me revient plus particulièrement de commenter, le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » est le plus important en taille. Il finance les plus importants organismes publics de recherche, parmi lesquels le Centre nationale de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), ou encore l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA). Côté crédits, il regroupe 5,132 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), soit 20,4 % des CP de la mission. Il affiche une diminution de 1,5 % de ses CP à périmètre constant par rapport à 2010, essentiellement en raison de la baisse des crédits budgétaires de l'Agence nationale de la recherche (- 68 millions d'euros, soit - 8,1 % comparé à l'an dernier).

Cette contraction peut étonner après plusieurs années de montée en puissance de cette agence, traduction d'un choix politique clair : faire émerger et développer une « culture de projets » au sein du monde français de la recherche.

Le ministère indique que cette évolution des crédits vise essentiellement à éviter des « doublons » entre la MIRE et l'emprunt national. Je prends acte de ces explications, mais des précisions pourront sans doute être apportées en séance, l'emprunt national n'ayant normalement pas vocation à se substituer aux crédits budgétaires.

D'autre part, l'ANR ayant été désignée comme le principal opérateur des actions du programme des investissements d'avenir, elle gèrera à ce titre 17,9 milliards d'euros de crédits, non consommables pour l'essentiel. Ses effectifs croîtront de 65 emplois temps plein (ETP) pour atteindre 156 ETP. Il serait bon que la ministre puisse expliquer comment l'Agence absorbe ses nouvelles missions.

Les autres opérateurs du programme, bien qu'ayant des crédits orientés à la hausse, devront néanmoins faire preuve d'une gestion rigoureuse afin d'assumer d'une part, les conséquences financières de la poursuite du « plan carrières » dont bénéficieront les chercheurs, et, d'autre part, pour certains d'entre eux, l'évolution de la part des crédits qui leur sont consentis qui devront être mis en réserve.

Sur le programme « Recherche spatiale », j'évoquerai tout d'abord l'évolution de la dette de la France à l'égard de l'Agence spatiale européenne (ESA), sur laquelle, à l'initiative de Christian Gaudin, la commission des finances avait demandé une enquête à la Cour des comptes.

Comme promis l'an dernier, les crédits budgétaires vont augmenter, mais pas autant qu'annoncé devant la commission : 755 millions d'euros en 2011 au lieu de 770 millions (à comparer à 685 millions par an jusqu'en 2010). Surtout, et c'est inquiétant, cette ligne ne suffira pas pour commencer à combler le « trou ». Au contraire, la dette devrait passer à 450 millions d'euros fin 2010, puis à 500 millions fin 2011. Les documents budgétaires montrent toujours une dette ramenée à zéro fin 2015, mais au prix d'un nouvel effort financier (plus de 800 millions d'euros par an dès 2012) et, bizarrement, d'une diminution des sommes que l'ESA réclamera à la France à compter de 2012. Cette dernière hypothèse méritera d'être vérifiée en séance publique...

Au sujet des actions purement nationales, ce budget, qui est le premier du nouveau contrat Etat-Centre national d'études spatiales (CNES) 2011-2015, offre une traduction concrète du caractère prioritaire de la recherche spatiale aux yeux de l'Etat. En effet, pour ses programmes en propre, le CNES enregistre une augmentation de 15 millions d'euros de sa dotation (+ 2,6 %), ce qui le place parmi les opérateurs de la MIREs les plus favorisés de l'Etat.

En revanche, plusieurs opérateurs du programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » ne connaissent pas la même évolution.

C'est, dans une certaine mesure, le cas de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), dont les crédits diminueront de 30 millions d'euros, qui devraient être compensée par l'instauration d'une nouvelle redevance. Le caractère régulier et incontestable de cette redevance devra être particulièrement assuré, l'IRSN ne pouvant se passer des moyens budgétaires supprimés sans compensation à due concurrence.

C'est aussi le cas du CEA, dont l'augmentation de crédits ne fait que traduire la budgétisation du dividende qu'il tirait jusqu'à présent d'AREVA (104 millions d'euros).

C'est enfin et surtout le cas de l'IFP énergies nouvelles, dont la dotation affiche ainsi une diminution de 20 millions d'euros (- 12 %). Je note qu'un rapport de revue générale des politiques publiques (RGPP) recommande à cet institut de développer ses ressources extérieures. Toutefois, je relève

qu'IFP énergies nouvelles sera, en 2011, l'un des très rares opérateurs de recherche dont plus de la moitié du financement ne sera pas constituée d'une subvention étatique. Il n'est donc pas prouvé que cette réduction de crédits n'affecte pas un établissement performant, ce dont les prochains budgets devraient tenir compte...

Un dernier mot sur les avances remboursables de la filière aéronautique. Leur diminution de plus de moitié résulte, là aussi, au moins en partie, d'un transfert de charge vers le grand emprunt (en particulier pour le programme Airbus A 350).

Quelques mots enfin sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » et plus particulièrement sur OSEO Innovation. Son mode de financement est grandement simplifié dans le présent projet de loi de finances car tout passe désormais par ce programme, du fait de l'épuisement de la réserve qu'OSEO tirait de sa fusion avec l'ancienne Agence pour l'innovation industrielle (AII) en 2008. Cette budgétisation entraîne une importante augmentation apparente de crédits, de 170 millions à 285 millions d'euros dans ce budget. Mais, en tenant compte de l'effet de périmètre dont je vous ai parlé, cette augmentation correspond, en réalité, à une diminution de 26 millions des crédits d'intervention de l'agence.

Il s'agit là d'une évolution particulièrement dommageable et je ne souhaite pas que, l'année prochaine, le soutien aux PME innovantes subisse de nouvelles coupes claires.

Le programme « Recherche duale » n'appelle pas de remarque particulière.

Sous le bénéfice de ces observations, je rejoins Philippe Adnot pour recommander l'adoption sans modification des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis pour la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

– Le physicien que je suis voudrait démonter le caractère « optique » de la présentation des crédits de cette mission. S'agissant de l'INRA, je ne sais pas quelle mouche a piqué les députés pour qu'ils envisagent de prendre des crédits sur le budget de cet institut, même si leur initiative n'a finalement pas abouti. L'IFP-Energies nouvelles, quant à lui, a un rôle important à jouer dans le volet recherche du Grenelle de l'environnement et il fonctionne très bien. La ponction que l'on opère sur ses crédits ne se justifie donc pas.

D'autre part, des opérations, comme la budgétisation du dividende qu'Areva versait au CEA, gonflent optiquement les crédits, mais elles sont « blanches » en termes de moyens.

Le principe de transparence, qui est un des piliers de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'est pas respecté. Chaque ministère joue à « cache-cache » et identifier les crédits nécessite un vrai travail de

bénédictin. J'ai du mal à m'y retrouver. Je conviens toutefois qu'il y a comme une « sanctuarisation » de la recherche publique, avec une augmentation de 0,9 % des crédits à périmètre constant. Cependant, la dépense intérieure de recherche et développement (DIRDE) est en régression et l'on revient de 2,11 % à 2,09 % du PIB. C'est un problème de compétitivité pour la France. En outre, je m'étonne du fait que les rapporteurs spéciaux n'aient pas évoqué le crédit impôt recherche (CIR)...

Mme Nicole Bricq. – Il en a été question ce matin dans le cadre du débat sur la première partie du projet de loi de finances.

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis. – La succession de primo-accédants au CIR relevant de la même holding pourrait faire l'objet d'un amendement. Ce sont là des dérives.

Mme Nicole Bricq. – Je m'en occupe...

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis. – J'en ai terminé. Je présenterai mon avis budgétaire mercredi prochain à la commission de l'économie.

M. Yann Gaillard, vice-président. – Est-il en phase avec le rapport spécial ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Ils sont complémentaires.

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis. – J'ai reconnu une progression des crédits dédiés à la recherche de 0,9 %.

M. Yann Gaillard, vice-président. – Comment le Palais de la découverte, que j'ai encore visité dimanche dernier et qui un bel instrument de vulgarisation scientifique, s'inscrit-il dans le rapport Cluzel ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – On voit bien le rapprochement avec la Cité des sciences, et moins bien les modalités avec le Grand Palais. On interrogera le ministre.

M. Yann Gaillard, vice-président. – M. Cluzel a une vision ambitieuse.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Comme l'a souligné Nicole Bricq, nous avons évoqué le crédit impôt recherche ce matin dans le cadre de l'article 15 du projet de loi de finances.. En reparler ici aurait donc été redondant.

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis. – A cet égard, le président de la commission de l'économie souhaitera se rapprocher du président Arthuis, afin que les deux commissions puissent prendre, éventuellement, des initiatives communes.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – L'appréciation que nous portons sur l'IFP est très complémentaire de celle que vous évoquez.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Reconnaître que le budget comporte des mesures positives n’empêche pas d’exprimer des inquiétudes et de mettre en garde contre des dérives. Le financement des universités devait reposer davantage sur leur performance. Le grand emprunt a perturbé la procédure et s’il y a un effort considérable, nous devons rester lucides sur les dérives, notre rôle étant de mettre la ministre en garde.

Mme Nicole Bricq. – Le rapporteur spécial a-t-il un avis sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Le rapport que nous avons rendu, Jean-Léonce Dupont et moi-même, est parfaitement d’actualité. L’ambition est bonne. Cinq universités ont accepté la dévolution, mais tous les sujets ne sont pas réglés car l’enveloppe actuelle d’investissement et d’entretien est sous-évaluée. L’expérience des premières universités sera fort utile. Notre proposition de loi est destinée à régler des problèmes intermédiaires. Certaines universités ne peuvent passer de partenariats public-privé faute de pouvoir disposer des droits réels.

La dotation aux amortissements dépend de la valeur des immeubles, élevée en centre-ville et faible en périphérie alors que les investissements de mise à niveau sont de même nature.

Mme Nicole Bricq. – Vous souhaitez donc que l’Etat, au moins pendant la période transitoire et bien qu’il ne soit plus propriétaire, verse une dotation d’entretien ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – La dévolution suppose une dotation aux amortissements. Nous estimons dans notre rapport qu’il manque 150 millions d’euros.

Mme Nicole Bricq. – Je vous invite donc à considérer avec attention l’amendement à l’article 30 dont nous avons parlé ce matin.

M. Yann Gaillard, président. – Le rapporteur spécial pourrait nous présenter l’article 78, rattaché à la mission.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Bien volontiers. Depuis la loi de finances pour 2004, les jeunes entreprises innovantes (JEI) sont exonérées de cotisations patronales de sécurité sociale, pour les chercheurs, techniciens, gestionnaires de projet de recherche-développement, juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet et personnels chargés de tests pré-concurrentiels. L’exonération porte sur les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail et maladies professionnelles. Elle est totale et non plafonnée. L’article 78 tend à revoir cet avantage en instaurant un plafond de rémunération mensuelle brute par personne, fixé à 4,5 fois le salaire minimum, un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement fixé à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 103 860 euros pour 2010, et en prévoyant une diminution progressive des exonérations au cours de la vie de l’entreprise : sur la base du montant d’exonération auquel peut

prétendre l'établissement, le taux d'exonération serait inchangé de la première à la quatrième année, puis connaîtrait une réduction progressive au cours des quatre années suivantes avant son extinction. L'économie est évaluée à 57 millions d'euros par le Gouvernement.

Mais je ne peux pas suivre son raisonnement. En effet, la principale motivation de cette mesure est l'évolution du coût du CIR depuis la réforme de la loi de finances pour 2008. Or, si cette réforme a eu d'incontestables effets positifs, j'observe que les jeunes entreprises innovantes qui, par nature, connaissent une forte croissance de leurs dépenses de recherche-développement, ont été les plus pénalisées par la suppression de la tranche de CIR dite « en accroissement » lors de la réforme de 2008 ; c'est même parmi ces entreprises que l'on peut trouver quelques-uns des très rares perdants de cette réforme. En outre, les crédits d'intervention d'Oseo doivent diminuer de 26 millions d'euros en 2011 ; là encore, les JEI font partie des entreprises qui auront à subir les conséquences financières de cette réduction d'un important dispositif de soutien public aux projets innovants. C'est pourquoi je vous propose un amendement de suppression de cet article, cosigné par Philippe Adnot. Cela concerne environ 2 500 entreprises.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je voudrais rappeler que lors de l'instauration du régime spécial des JEI, la commission des finances était très réservée : il nous paraissait inopportun de distinguer entre les entreprises et de créer une nouvelle niche ; d'ailleurs la définition des JEI est complexe. Le régime présente plusieurs avantages au plan fiscal, elles sont exonérées de l'imposition forfaitaire annuelle et pouvaient naguère l'être de taxe professionnelle et de taxe foncière, comme aujourd'hui de contribution économique territoriale, sur délibération des collectivités ; elles sont également exonérées de l'impôt sur les sociétés sur leurs bénéfices, entièrement pendant trois ans et de moitié pendant deux ans. Certes, ces jeunes entreprises sont rarement bénéficiaires les premières années, mais elles le deviennent ensuite.

S'agissant des cotisations sociales, les JEI bénéficient du remboursement anticipé du CIR, comme désormais toutes les PME, et sont exonérées des cotisations patronales pour certains de leurs salariés. Le coût de ces exonérations va croissant : 129 millions d'euros en 2009, 145 millions en 2010. M. Dominati a rappelé la teneur de l'article 78, qui tend à plafonner l'exonération et à la diminuer progressivement au cours de la vie de l'entreprise : je crois pour ma part qu'un atterrissage en douceur est souhaitable. L'économie de 57 millions d'euros ainsi réalisée n'est pas négligeable. D'ailleurs les JEI conserveront un régime dérogatoire. Considérant que la réduction des niches est un objectif légitime, je souhaite le retrait de cet amendement.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nous avons parlé ce matin de l'importance d'une législation stable ; or ce dispositif n'a pas encore huit ans ! Je sais d'ailleurs que M. le rapporteur général est très attaché au principe

de non-rétroactivité en matière fiscale. Je ne suis pas un adepte du rabot : il faut examiner au cas par cas les effets des mesures proposées.

Le problème de la France, c'est la faiblesse de son réseau d'entreprises de taille intermédiaire. La période comprise entre le troisième et le cinquième anniversaire d'une entreprise est délicate ; allons-nous abandonner les JEI en rase campagne, alors que dans ces domaines de pointe, comme les biotechnologies, la valorisation des recherches prend du temps ? Si l'État ne soutient pas les projets novateurs, ils seront vendus à l'étranger au bout de quelques années. L'article 78 ne s'impose pas pour des raisons d'équilibre budgétaire : la faible économie de 57 millions d'euros n'est attendue qu'à terme, car les premières JEI arrivent tout juste à l'âge de la diminution prévue. Mieux vaudrait s'attaquer à certains abus du CIR. Si l'amendement de Philippe Dominati n'est pas adopté, j'en proposerai un autre, lors de l'examen en séance publique, tendant à imposer le remboursement des aides d'État si une entreprise, qui a bénéficié du régime, est vendue à l'étranger.

M. François Trucy. – Nous ne pouvons pas nous contenter de constater la situation préoccupante des finances publiques : il faut y remédier. Les niches fiscales et sociales ont toutes leur justification, et chaque fois que nous tenterons de mettre un coup de rabot ou plutôt de varlope, certains se récrieront : il faut s'y résoudre. Au nom du principe de non-rétroactivité, on pourrait aussi bien abandonner l'idée de réduire les dépenses de l'État !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Le régime des JEI coûte 145 millions d'euros à l'État ; le Gouvernement ne propose que d'économiser 57 millions sur les cotisations de 2011. La sortie progressive du régime me paraît être une solution modérée. Certes, il faut de la stabilité, mais nous n'avions pas prévu la crise. D'ailleurs cet article n'est pas rétroactif : il ne porte que sur les cotisations à venir. Comme l'a dit François Trucy, chaque fois que nous essaierons de revoir un régime fiscal favorable, il y aura des mécontents ; mais si la commission des finances n'est pas intraitable, qui le sera ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Il y a six ans, nous avons instauré un régime fiscal applicable pendant huit ans ; au cours des quatre premières années, les JEI n'en ont pas bénéficié puisqu'elles n'ont dégagé aucun bénéfice. Ce serait un mauvais signal que de réduire aujourd'hui cet avantage : autant le supprimer tout bonnement !

L'amendement de suppression de l'article 78 présenté par M. Philippe Dominati est rejeté.

M. Aymeri de Montesquiou. – « La douleur est toujours moins forte que la plainte », disait La Fontaine...

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et de l'article 78 du projet de loi de finances pour 2011.

*** * ***

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.