

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par M. Jean-Pierre PLANCADE et Mme Dominique GILLOT,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°22) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	9
I. UN BUDGET PRÉSERVÉ DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	11
A. UNE AUGMENTATION INESPÉRÉE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT CONTRAINT	11
1. <i>La force d'un nouvel élan</i>	11
2. <i>Un millier d'emplois supplémentaires par an sur la durée du quinquennat, ciblés sur la réussite en premier cycle</i>	12
B. REMÉDIER À LA FRAGILITÉ FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS	14
1. <i>La mise en place d'un système d'accompagnement pour les universités affichant une situation déficitaire</i>	14
2. <i>Un système SYMPA en panne</i>	19
C. RÉUNIR LES CONDITIONS D'UNE ANTICIPATION DU COÛT DE LA MASSE SALARIALE	20
1. <i>Les crédits de la masse salariale captent la majorité de l'augmentation des moyens du programme 150</i>	20
2. <i>L'actualisation annuelle de la masse salariale : une revendication récurrente portée par la CPU</i>	25
D. L'ÉVALUATION : UN VOLET INDISPENSABLE DE L'AUTONOMIE	29
E. L'IMMOBILIER UNIVERSITAIRE : SORTIR DE LA NÉBULEUSE	32
II. REDONNER L'ENVIE D'ÉTUDIER	36
A. LE GOUVERNEMENT MET UN TERME À LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES BOURSES AUX ÉTUDIANTS	36
B. UNE CIBLE DE 40 000 LOGEMENTS ÉTUDIANTS SUPPLÉMENTAIRES SUR CINQ ANS	39
C. LA SITUATION SANITAIRE DES ÉTUDIANTS	41
D. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE PAR CAMPUS FRANCE : DES DÉBUTS DÉCEVANTS	42
E. RENFORCER LES LIENS AVEC LES MILIEUX ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELS AFIN DE FAVORISER L'INSERTION PROFESSIONNELLE	44
III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS	47

SECONDE PARTIE : LA RECHERCHE	49
I. DES MOYENS GLOBALEMENT CONFORTÉS EN FAVEUR DE LA RECHERCHE	49
A. LA FRANCE, EN CINQUIÈME POSITION EN TERMES D'EFFORT DE RECHERCHE	49
B. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES GLOBALEMENT CONFORTÉS	50
1. <i>La présentation simplifiée des 10 programmes de la MIRES</i>	50
2. <i>Des emplois préservés</i>	52
a) De la souplesse... au risque de précarisation excessive.....	52
b) Un nouveau plan de résorption de l'emploi précaire	53
c) Un défi majeur : l'attractivité des carrières.....	53
3. <i>Un budget hors pensions stabilisé</i>	54
4. <i>Un renforcement des crédits récurrents aux organismes</i>	54
a) Un rééquilibrage bienvenu du financement de la recherche.....	54
b) ... au risque d'affaiblir cependant l'ANR à terme	55
c) La récente annonce d'une inflexion sur les grandes orientations de l'ANR	56
d) La ventilation des crédits.....	57
e) Une réserve de précaution maintenue à la moitié de son taux.....	59
f) Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale.....	59
C. LE PROGRAMME DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	59
D. UN CRÉDIT D'IMPÔT RENFORCÉ AU BÉNÉFICE DES PME	61
1. <i>Un dispositif efficient</i>	61
2. <i>L'article 55 du projet de loi de finances</i>	61
E. UN PROGRAMME EUROPÉEN SOUS UTILISÉ ET EN DEVENIR.....	62
1. <i>Le 7^e PCRD (programme-cadre de recherche et développement)</i>	62
2. <i>Le programme Horizon 2020</i>	63
II. UN SECTEUR EN RÉFLEXION : LES ASSISES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	64
A. UN PAYSAGE DE LA RECHERCHE RICHE DE POTENTIALITÉS MAIS COMPLEXE	64
1. <i>Des structures multiples</i>	64
2. <i>Focus sur les Alliances et les pôles de compétitivité</i>	65
a) Les Alliances nationales de recherche : une coordination utile.....	65
b) Les pôles de compétitivité	66
B. QUID DES ASSISES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE ?.....	66
1. <i>Une concertation sans précédent pour préparer la réforme</i>	66
2. <i>Une Agence d'évaluation (AERES) à conforter et à adapter</i>	67
C. VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DE TRANSFERT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE	70
III. UN IMPÉRATIF : MIEUX SOUTENIR LA VALORISATION ET LA DIFFUSION DE LA CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	73
A. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ.....	73
B. UN ENJEU DE SOCIÉTÉ	73

C. UNE GOUVERNANCE EN QUESTION	74
1. <i>Un rappel du Plan national lancé en 2004 et de la réforme de 2010</i>	74
2. <i>L'évolution des relations entre Univercience et l'AMCSTI</i>	75
a) Un relatif apaisement autour de l'accord-cadre de mai 2012 et du projet Estim	75
b) Mais de graves difficultés pour bon nombre d'acteurs locaux	76
(1) Des acteurs institutionnels parfois en difficulté financière	76
(2) Des associations et réseaux d'éducation populaire largement ignorés	77
IV. UNE AVANCÉE : VERS UN RENFORCEMENT DE L'INDÉPENDANCE DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET DE L'ALERTE EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT	78
EXAMEN EN COMMISSION	81
Liste des personnes auditionnées	85

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2013, à 25,96 milliards d'euros en crédits de paiement, contre 25,41 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour en 2012, soit une progression supérieure à 2 %.

Les crédits de la MIREs seront analysés par Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, et par M. Jean-Pierre Placade, rapporteur pour avis des crédits de la recherche.

Au terme de plus de 100 auditions, près de 1 300 contributions écrites, 20 000 participants à plus de 500 réunions et débats en régions, les **Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche** ont rencontré un véritable succès en mobilisant l'ensemble de la communauté universitaire. Leur comité de pilotage, présidé par Mme Françoise Barré-Sinoussi, a ainsi formulé, par la voix de son rapporteur général, M. Vincent Berger, des propositions opérationnelles concernant les trois thèmes fixés par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche : la réussite de tous les étudiants, une nouvelle ambition pour la recherche française et la révision de la gouvernance des universités.

Cette vaste entreprise de concertation a permis d'exposer les principales difficultés auxquelles se trouve aujourd'hui confronté notre système d'enseignement supérieur et de recherche :

- le **foisonnement des structures**, accéléré par la multiplication des financements extrabudgétaires sur projets notamment dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, a produit un **millefeuille institutionnel** profondément sédimenté aux effets perniciose. Cette situation, pénalisante pour la lisibilité de notre paysage universitaire, a généré une complexité accrue tant dans la gestion des personnels, en particulier dans le cadre de regroupements ou de structures pseudo-fédératrices, que dans la gestion des procédures de candidatures aux financements, alourdies par la

dispersion des guichets (Agence nationale de la recherche, collectivités territoriales, fondations, autorités communautaires...);

- le **transfert de la gestion de la masse salariale** de l'État vers les établissements d'enseignement supérieur autonomes s'est opéré sans les moyens supplémentaires nécessaires et a contraint les universités à recruter à l'extérieur de nouvelles compétences administratives et financières coûteuses, voire à redéployer au sein de leurs postes au détriment de leurs formations ;

- l'explosion des financements sur projets a creusé les **inégalités** entre des pôles universitaires à rayonnement international dotés de structures de recherche puissantes et des universités de proximité de plus en plus cantonnées à l'enseignement ;

- le phénomène d'**hyperprésidentialisation** consécutif au renforcement des prérogatives des présidents d'université dans le cadre de l'autonomie a suscité une **défiance croissante** de la communauté universitaire à l'égard des décisions stratégiques prises en conseil d'administration.

Les principales orientations du comité de pilotage, résultats de convergences de vues acquises lors des Assises, devraient être intégrées dans le prochain projet de loi d'orientation pour l'enseignement supérieur et la recherche qui sera présenté par le Gouvernement au cours du 1^{er} semestre 2013. En attendant, certaines questions, pour lesquelles un consensus n'a pas pu encore être dégagé, feront l'objet d'une concertation approfondie, en particulier les enjeux de l'évaluation et du rôle des collectivités territoriales.

Votre rapporteur pour avis des crédits de la recherche forme le vœu que ce projet de loi permettra de **trouver un équilibre** entre :

- une nécessaire simplification des procédures et une plus grande lisibilité du système de recherche en vue d'encourager les initiatives et d'optimiser l'utilisation des moyens ;

- la tentation d'un retour en arrière, que ce soit par exemple en termes d'évaluation ou de renoncement aux appels à projets.

Les bouleversements du paysage de la recherche depuis 2006 ont permis des avancées, en particulier une meilleure coordination, un partenariat plus soutenu entre les différents types d'acteurs et une plus grande transversalité ; tel est notamment le cas des Alliances nationales de la recherche et des pôles de compétitivité. Néanmoins, la grande complexité du système nuit à sa lisibilité et, pour certains, à son efficacité.

Des améliorations doivent donc être trouvées dans l'intérêt général, afin que la recherche participe mieux à la croissance et à l'innovation dans notre pays, dont elle est une clé majeure.

Dans ce contexte, la sanctuarisation des crédits en faveur de la recherche et la politique déjà engagée, ou annoncée, par le Gouvernement, conduisent à donner un **avis favorable** aux crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013.

PREMIÈRE PARTIE : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les crédits consacrés à nos établissements d'enseignement supérieur, dans le cadre du **programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**, et à l'amélioration des conditions de vie et de travail de nos étudiants, dans le cadre du **programme 231 « Vie étudiante »**, s'établissent à **15,08 milliards d'euros** en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013, soit une **progression inattendue** de 2,72 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette augmentation apparaît d'autant plus exceptionnelle qu'elle intervient dans un contexte budgétaire contraint qui avait initialement conduit le Premier ministre, dans une lettre de cadrage adressée à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, à solliciter un effort de réduction des crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) de l'ordre de 3,5 % (- 7 % sur les crédits de fonctionnement et - 2,5 % sur les autres dépenses).

Cet effort en faveur de notre système d'enseignement supérieur s'inscrit logiquement dans le cadre des **priorités affirmées par le Président de la République pour la jeunesse, son accès à une éducation et une formation de qualité, et pour une politique de l'innovation, levier d'une économie compétitive et innovante.**

La mise en œuvre de l'autonomie des établissements publics d'enseignement supérieur, consécutive à la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », **ne s'est pas traduite par le transfert à due concurrence aux universités des moyens leur permettant d'assurer les missions de service public qui leur ont été confiées par le législateur.** Aucune évaluation rigoureuse des transferts de charge n'a été réalisée. Or, les charges associées à ces nouvelles missions, en particulier la gestion de la masse salariale, la réussite en licence et le renforcement du service public de l'orientation et de l'insertion professionnelle, pèsent lourd sur l'équilibre des budgets universitaires.

En affichage, la progression des moyens récurrents des universités a été nette après le passage effectif aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Or, cette augmentation, correspondant dans certains cas à une multiplication par trois ou quatre du budget global de l'université, résultait en réalité principalement du **transfert de la masse salariale de l'État vers ses opérateurs**, les universités, introduisant un taux de rigidité budgétaire mal apprécié par nombre d'universités.

De plus, **une fois le passage aux RCE achevé, la courbe de progression des moyens récurrents s'est révélée très faible.** On a assisté, au cours des deux dernières années, à une stagnation des moyens de fonctionnement des établissements, voire une diminution dans certains cas, le poids des charges nouvelles insuffisamment compensées par l'État conduisant un certain nombre d'universités à constituer des réserves de précaution, procéder à des gels de postes ou présenter une situation déficitaire. Dans ces conditions, les efforts budgétaires en faveur des universités, revendiqués par le précédent gouvernement, participaient d'une rhétorique relativement trompeuse, consistant à **masquer l'indigence des financements publics récurrents par la multiplication des moyens extrabudgétaires** dans le cadre du grand emprunt. Ces financements sélectifs n'ont pourtant bénéficié qu'à un nombre limité d'établissements et ne sauraient dédouaner l'État de ses responsabilités vis-à-vis des universités sur l'ensemble du territoire. **Affichage trompeur que votre rapporteure avait débusqué, arguments à l'appui, dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012.**

Aujourd'hui, le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche manifeste un désarroi préoccupant : perdu dans un foisonnement de structures bien souvent concurrentes, accaparé dans son temps et ses moyens par une course effrénée aux financements sur projets, abandonné à gérer une autonomie sans les moyens et les compétences correspondants, **il est confronté à une perte de sens et à une recherche de prise en charge rassurante.** La mise en place des **Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche** par la ministre au cours du deuxième semestre de 2012 a constitué un signe positif de reconnaissance et de recherche de dialogue constructif en direction d'une **communauté universitaire en quête de pères et de retour de la confiance.**

Cette vaste entreprise de concertation doit permettre de redonner à notre politique d'enseignement supérieur et de recherche **une lisibilité et une cohérence stratégique renforcées**, et de **rendre effectifs des principes d'action jusqu'ici profondément malmenés ces dernières années :**

- un système d'allocation des financements publics récurrents qui garantisse une péréquation effective des moyens entre universités sur-dotées et universités sous-dotées ;

- un cadre permanent et opérationnel de concertation entre l'État stratège et des établissements opérateurs pour la définition des responsabilités de chacun et la mise en œuvre d'une évaluation prospective rigoureuse, honnête et transparente des moyens nécessaires à l'exécution de missions de service public sur la base de critères dynamiques et d'équité ;

- une reconnaissance et une valorisation du rôle des collectivités territoriales, ainsi qu'une coordination renforcée des stratégies territoriales d'aménagement de l'enseignement supérieur notamment dans le cadre de contrats de site.

I. UN BUDGET PRÉSERVÉ DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

A. UNE AUGMENTATION INESPÉRÉE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT CONTRAINT

1. La force d'un nouvel élan

Les moyens du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » s'établiront, en 2013, à 12,51 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une **augmentation de 250 millions d'euros** (+ 2 %) par rapport à leur niveau de 2012.

Sur le titre 2 correspondant aux dépenses de personnel, la hausse par rapport aux crédits accordés en loi de finances initiale pour 2012 s'élève à 43,1 millions d'euros, dont 24,7 millions d'euros au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » en raison, principalement, du relèvement de son taux, de 74,6 % pour 2013 contre 68,92 % pour 2012.

Sur les autres titres, l'accroissement des moyens du programme 150 s'établit à 203,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit **une progression de 1,8 % hors titre 2**.

Ces crédits de paiements supplémentaires se décomposent principalement en :

- **166,7 millions d'euros en direction des établissements d'enseignement supérieur**, opérateurs du programme, incluant le **financement de la hausse du taux de cotisation au CAS « Pensions »** et les **crédits liés aux 1 000 créations d'emplois en faveur de la réussite en licence**. En sens inverse, des économies ont été réalisées sur les actions n° 4 (établissements privés) et n° 15 (administration et pilotage) du programme. Le total des moyens des établissements inscrits sur le programme 150 s'élève, ainsi, à 12,13 milliards d'euros ;

- **47 millions d'euros afin d'assurer le paiement des contrats de partenariat public-privé** (pour un montant de 47,3 millions d'euros au total en 2013) **et de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France – EPAURIF** – (doté d'un financement de 165,2 millions d'euros), et un **doublé des crédits de mise en sécurité des établissements universitaires** (20 millions d'euros budgétés dans le projet de loi de finances pour 2013, contre 10,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012). Le montant total des crédits consacrés à l'immobilier universitaire est ainsi porté à 505,1 millions d'euros pour 2013 ;

Le reste des crédits du programme 150 est consacré à l'administration et à des subventions diverses, à hauteur de 126,8 millions d'euros.

UNE CONSOLIDATION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013
Moyens des universités et des établissements d'enseignement supérieur	11 917,7	12 128,4
Immobilier	458,2	505,1
Administration et subventions diverses	135,3	126,8
Total	12 511,2	12 760,3
		+2%

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

Le nombre d'emplois sous plafond des opérateurs sur le programme 150 s'établit à 157 297 équivalents temps plein (ETP) pour 2013, soit une évolution positive de 7 058 emplois par rapport à 2012. Cette variation s'explique par le transfert de 6 060 emplois vers les établissements accédant ou ayant accédé à l'autonomie et par la création, conformément à l'annonce gouvernementale, de 1 000 emplois supplémentaires dans l'enseignement supérieur dès 2013 pour un montant estimé à hauteur de 27,93 millions d'euros, dont 10,04 millions d'euros au titre du CAS « Pensions ». Le nombre d'emplois hors plafond rémunérés par les opérateurs s'élève à 22 094 ETP, soit une augmentation de 5 304 ETP par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

2. Un millier d'emplois supplémentaires par an sur la durée du quinquennat, ciblés sur la réussite en premier cycle

La création à partir de la rentrée 2013 de 1 000 postes supplémentaires dans l'enseignement supérieur, en appui à la réussite des étudiants en licence, représente 27,9 millions d'euros sur l'année 2013, soit une enveloppe de **60,7 millions d'euros en année pleine**. En effet, les enseignants-chercheurs n'intégrant les universités en général qu'en septembre, la masse salariale correspondante au titre de 2013 ne devrait couvrir que la période de septembre à décembre. Toutefois, les autres catégories de personnels peuvent être recrutées plus tôt. **L'objectif est le recrutement de 1 000 postes supplémentaires chaque année sur la durée du quinquennat, afin de résoudre le problème clairement identifié du sous-encadrement en emplois des étudiants en premier cycle.**

Sur les 1 000 postes créés par ce budget, **980 iront aux établissements relevant du programme 150 et 20 aux établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'agriculture**. Selon le tableau de répartition présenté au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) le 19 novembre 2012, il est prévu que

52 universités soient bénéficiaires de 791 emplois supplémentaires. La ventilation des 1 000 postes devrait être la suivante :

- 220 emplois de professeurs agrégés (PRAG), qui effectuent en général un service d'enseignement d'une durée double à celle d'un enseignant-chercheur ;

- 450 emplois d'enseignants-chercheurs, dont une partie substantielle de maîtres de conférences, qui constituent l'un des deux corps d'enseignants-chercheurs (l'autre corps étant celui des professeurs des universités) ;

- 330 emplois administratifs de BIATSS (bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé).

Cinq universités devraient recevoir chacune 35 postes supplémentaires (Angers, Lille-II, Lyon-II, Paris-I, Paris-XIII et Tours) et trois autres seront éligibles à 30 nouveaux emplois (Lyon-III, Clermont-Ferrand-I et Toulouse-I).

Afin de veiller à ce que ces emplois soient effectivement affectés à la réussite des étudiants en premier cycle par les universités, qui ont la maîtrise de leurs ressources humaines dans le cadre de leur autonomie, le ministère a indiqué que ce ciblage sera intégré dans la **contractualisation** entre l'État et les établissements, sous la forme d'**amendements aux contrats quinquennaux**. Responsabilisées dans le cadre d'un contrat pédagogique ciblé établi en dialogue avec la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et les recteurs, les universités bénéficiaires garderont la possibilité d'utiliser ces postes en fonction de leurs besoins spécifiques (à titre d'exemple : l'élargissement de l'amplitude horaire des bibliothèques, le développement du tutorat ou du travail en petits groupes, le renforcement de l'enseignement des langues vivantes, voire du français...).

Le dialogue de contractualisation avec les universités bénéficiaires de ces postes supplémentaires sera articulé autour de l'**objectif d'amélioration de la qualité pédagogique du projet de l'établissement**. Des engagements seront demandés aux universités sur le développement des *learning centers*, la rénovation pédagogique, le développement de la formation continue (en partie à distance ou par voie numérique, en complément de la formation en présentiel)...

Si l'on s'en tient rigoureusement au calcul qui serait mis en œuvre par le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité, dénommé « SYMPA », la répartition de 980 postes sur la base du critère de sous-encadrement des étudiants en premier cycle devait conduire initialement à rendre 36 universités bénéficiaires de « paquets » d'emplois supplémentaires conséquents. Si l'on tient compte, par la suite, du critère de l'augmentation des effectifs en licence, la répartition des postes devrait concerner plus d'une quarantaine d'universités. Le ministère devrait, enfin, procéder à un écrêtage en plafonnant la proportion de postes supplémentaires par rapport au nombre

d'emplois existants afin de lisser la répartition de la façon la plus équitable possible.

Votre rapporteure pour avis se félicite de la création annuelle sur cinq ans de **ces 1 000 emplois supplémentaires en appui réel à la réussite en licence**. Cette annonce est d'autant plus la bienvenue que, malgré les ambitions affichées par le plan « Réussite en licence » mis en œuvre par le précédent gouvernement, les indicateurs de performance se sont sensiblement dégradés (même si on observe une légère progression du taux de passage en L2 en 2011) :

Indicateurs de réussite en L	unité	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Part des licences obtenues en trois ans après une première inscription en L1 (1ere année de licence ou de Deug ou d'IUT) dans le total des licenciés	%	38,7	38,3	37,8	36,4	33,8	nc
Part des inscrits en L1 accédant en L2 l'année suivante	%	47,7	46,6	43,2	44,3	42,3	43

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

B. REMÉDIER À LA FRAGILITÉ FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

1. La mise en place d'un système d'accompagnement pour les universités affichant une situation déficitaire

L'article 56 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008¹ prévoit qu'après deux exercices budgétaires en déficit, il revient au recteur² d'établir le budget suivant des universités et établissements concernés. Le conseil d'administration de l'université est, dans ce cas, dessaisi de sa compétence sur le vote du budget et celui-ci ne peut être modifié pendant la durée de l'exercice sans l'accord préalable du recteur.

En 2011, sept établissements³ avaient accusé deux déficits consécutifs au titre des exercices 2009 et 2010. Un « comité des pairs » avait alors été mis en place par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en vue d'accompagner ces établissements en difficulté. Après négociations, cinq de ces établissements n'avaient finalement pas été placés sous gestion rectorale dans la mesure où leur déficit s'expliquait par des raisons d'écriture comptable.

Selon le ministère de l'enseignement supérieur, **23 universités ont enregistré un déficit pour la deuxième année consécutive, sur la période**

¹ *Relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.*

² *Ou au ministre chargé de l'enseignement supérieur pour les établissements qui lui sont directement rattachés.*

³ *Il s'agissait de l'université Pierre et Marie Curie – Paris VI, l'université Paris-Nord – Paris XIII, l'université de Savoie, l'université Bordeaux III, l'Institut national des sciences appliquées de Rouen et l'École normale supérieure de Cachan.*

2010-2011. À cela, s'ajoute le fait que **20 universités disposent d'un fonds de roulement inférieur au seuil prudentiel de 30 jours de fonctionnement.** Bien qu'il soit possible d'identifier des recoupements entre ces deux types de difficultés financières, les listes ne sont pas superposables, pas plus que leurs causes objectives.

Il est regrettable que l'administration, sous l'autorité du précédent gouvernement, ait été réduite, depuis 2009, à contempler passivement le passage des universités aux RCE et le transfert correspondant de la masse salariale. **Aucun outil de suivi et de support n'a été mis en place par les services centraux du ministère afin d'accompagner les établissements dans la gestion d'une masse salariale** qui, représentant parfois jusqu'à 80 % du total des moyens récurrents attribués, a largement contribué à une **rigidification des budgets universitaires.**

Dans son rapport pour l'année 2012, le comité de suivi de la loi LRU dénonce « *l'absence d'une réflexion, dès 2009, sur l'identification, l'analyse et l'anticipation des risques* » **liés au transfert de la masse salariale de l'État vers les universités accédant à l'autonomie.** Il regrette également une sous-estimation des coûts induits par l'autonomie qui a contribué à limiter d'autant les marges de manœuvre budgétaires des universités. Celles-ci ont été contraintes « *de recruter des spécialistes de haut niveau dans certains domaines tels que systèmes d'information, contrôle de gestion, ressources humaines* ». Les établissements de petite taille ont été encore plus affectés par le coût d'acquisition de ces nouvelles compétences, réduites à « *redéploy[er] des missions pédagogiques et scientifiques vers des fonctions support* ».

Manifestement, l'autonomie des universités avait été prioritairement conçue par le précédent gouvernement comme un instrument de **réorganisation du paysage universitaire.** L'intention était de favoriser les regroupements et les fusions d'établissements afin de faire émerger de grands pôles à forte composante recherche et à rayonnement international, pour lesquels le programme des investissements d'avenir aurait exercé un effet d'accélérateur. Or, le transfert de compétences nouvelles aux établissements d'enseignement supérieur supposait, au niveau de leurs services administratifs, financiers et comptables, le développement de compétences particulières adaptées, telles que l'accompagnement managérial, l'amélioration des processus de gestion et la prospective budgétaire. **Il n'existait jusqu'alors pas de culture de gestion des emplois au sein des universités** qui ont dû assumer en trois ans des responsabilités que les collectivités territoriales, par exemple, ont appris à assumer en trente ans de décentralisation.

En l'absence d'accompagnement et de renforcement des compétences managériales au sein des universités, l'accès aux RCE a révélé une **incapacité des établissements les plus démunis à assumer leur fonction d'employeur,** à la suite du transfert de la masse salariale de l'État, et à dégager des marges de manœuvre au sein d'un budget considérablement rigidifié par l'importance des charges de personnel. Leur situation a été aggravée, dans le cas d'établissements regroupés ou fusionnés, par une gouvernance trop souvent

illisible et dont la légitimité démocratique a pu être remise en cause par la communauté universitaire. **L'effet de millefeuille des responsabilités s'est ainsi ajouté à l'impossibilité pour les structures de direction et de gestion de déterminer une stratégie des ressources humaines viable, appuyée par une analyse rigoureuse et transparente de la vérité des coûts.**

Aujourd'hui, s'impose en outre la mise en œuvre de la « loi Sauvadet » (9 000 agents remplissant les conditions d'une titularisation). Dans son budget pour 2013, le ministre de l'éducation nationale a prévu le coût de ce type de prise en charge, alors qu'il n'est pas identifié dans celui du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, bien que cette opération soit neutre pour l'État.

Autre sujet de contrariété pour les universités, elles vont être tenues d'abonder le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), la gestion ministérielle n'y étant pas contrainte, et l'accueil des étudiants porteurs de handicap ne serait pas comptabilisé dans le respect de la loi.

Face à cette situation potentiellement explosive, consciente des bouleversements subis, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé de mettre en œuvre une véritable politique d'accompagnement des universités exposées à de lourdes difficultés budgétaires. Son ministère a déployé, dès l'été 2012, un **système de diagnostic, d'accompagnement et de remédiation des situations déficitaires.**

Un **tableau de bord de suivi de la situation financière des établissements** a été mis en place, servant de support à l'analyse de l'origine des déficits ou des dérapages, qu'elle soit de nature comptable, conjoncturelle ou structurelle. L'élaboration concertée de ce tableau de bord relève d'un pôle de relations avec les établissements constitué au sein du ministère, réunissant des référents disposant d'une expérience reconnue dans la gestion de ce type de situations, issus des rectorats, de la direction générale des finances publiques, de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de la DGESIP. Il a déjà permis d'identifier une **vingtaine d'indicateurs constituant autant d'outils partagés de diagnostic permanent** qui permettront de mieux anticiper les déficits et de les prévenir, au lieu de les constater chaque année.

En coopération avec l'IGAENR, qui s'est illustrée dans la réalisation d'audits fins et approfondis de la situation des universités préalablement à leur passage aux RCE, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a organisé des « **diagnostics-flash** » dès qu'un double déficit consécutif est observé, établis par une équipe composée d'un ancien président et d'anciens directeurs généraux des services d'universités. Ces équipes sont appelées à se déplacer dans les établissements concernés, à coopérer avec les recteurs et à **rechercher les meilleures voies de redressement avec les équipes de direction.**

Dans le même temps, cette politique d'accompagnement permet de **former les personnels de direction et de gestion des universités** confrontés à de lourdes difficultés budgétaires. Ces diagnostics-flash sont établis conformément à un cahier des charges qui vise à aboutir à une analyse partagée et à proposer des mesures d'urgence, de façon à revenir à l'équilibre dès l'exercice suivant. Sans s'affranchir des règles budgétaires et comptables établies par le décret du 27 juin 2008 précité, c'est toujours au recteur qu'il revient d'établir le budget des universités après deux déficits consécutifs. Toutefois, la méthode de concertation mise en place par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche conduit les recteurs à élaborer ce projet de budget avec les présidents d'université concernés, qui pourront normalement le présenter et le faire valider par leur conseil d'administration.

Les diagnostics-flash permettent d'isoler des difficultés principalement d'ordre conjoncturel, notamment celles consécutives aux changements de culture comptable introduits par les commissaires aux comptes d'une année sur l'autre, tels que **l'inclusion des provisions sur les congés payés des fonctionnaires**, celles liées **aux contraintes d'une coopération interuniversitaire susceptibles de peser sur l'environnement budgétaire d'une université**, ou encore celles résultant **d'opérations immobilières non couvertes par les exercices précédents**. D'autres situations budgétaires relèvent, en revanche, d'un **problème avéré de modèle économique**.

Un certain nombre d'universités oscillent, en effet, entre déficit et excédent budgétaires en raison d'une **culture insuffisante de la prévision budgétaire** ou d'une **mauvaise identification des titres de recettes**. Dans ces conditions, certains établissements sont amenés à constater plus de deux déficits consécutifs tout en étant en mesure de remédier à cette situation par la réforme de leurs méthodes d'analyse financière. C'est le cas de l'université Paris-VI qui dispose de marges substantielles de redressement. Ce n'est pas le cas de « petites ou moyennes » universités de proximité qui, d'une année sur l'autre, s'engouffrent dans des dérapages qui demeurent, pour la plupart, de nature plus conjoncturelle que structurelle : dans l'incapacité de réunir les conditions de la sincérité budgétaire, elles ne sont pas en mesure d'anticiper convenablement leurs recettes, rencontrent des problèmes d'encaissement (en particulier s'agissant des recettes attendues de la recherche ou de la formation continue...), et elles ne savent pas gérer les aides issues des fonds européens¹. Ces erreurs de gestion doivent alors être regardées comme des dérives d'ordre conjoncturel. La distinction doit être faite avec des dérapages véritablement structurels, résultant de **recrutements insuffisamment maîtrisés**.

Dans ce contexte, **on évalue à cinq ou six le nombre d'universités qui**, parmi celles ayant enregistré un double déficit sur les exercices 2010 et

¹ On assiste, ainsi, à des échecs préoccupants dans les réponses aux appels d'offre des programmes du fonds européen de développement régional (FEDER).

2011, **sont engouffrées dans une situation préoccupante dont il convient de les extraire au plus vite.** À la suite des diagnostics-flash élaborés pour ces universités, un audit approfondi devra être conduit par l'IGAENR en vue de déterminer les conditions d'un nouveau modèle économique viable. Des solutions peuvent ainsi être trouvées sur la politique de formation, l'organisation des recettes, le développement de fonctions support, l'amélioration de la politique de gestion immobilière, le renoncement à des orientations inappropriées...

Les universités les plus en difficulté sont principalement des universités dites « de proximité », qui jouent un rôle irremplaçable dans l'aménagement territorial de l'enseignement supérieur. Comparativement, leurs difficultés sont d'autant plus importantes qu'elles n'ont pas été en mesure de bénéficier des moyens extrabudgétaires mirobolants attribués dans le cadre des initiatives d'excellence du programme des investissements d'avenir. L'explosion des financements sur projets a contribué à accentuer les inégalités entre des pôles universitaires aux structures de recherche puissantes et des universités de proximité de plus en plus cantonnées aux seules activités d'enseignement.

D'une façon générale, votre rapporteure pour avis appelle le ministère de l'enseignement supérieur et l'ensemble des universités à organiser un **système de remontée fiable des informations financières et budgétaires.** La cellule d'analyse financière mise en place par la DGESIP ne peut, pour l'heure, s'appuyer que sur les informations issues des comptes financiers. Elle n'a donc accès ni aux budgets initiaux ni aux décisions budgétaires modificatives, ce qui la réduit à analyser avec retard des situations dont la réalité est parfois totalement évolutive.

La recherche de compétences en matière d'anticipation budgétaire pour l'administration centrale du ministère ne pourra se faire que dans le cadre de redéploiements : les personnels des services d'habilitation des diplômés pourraient, en partie, être affectés au renforcement d'une stratégie nationale déclinée par contrats de site.

Les universités doivent être suffisamment armées pour maîtriser leur masse salariale non seulement en constat, mais également en prévision et en prospective. Cela suppose des outils de connaissance, de suivi et de stratégie prospective, dont elles sont aujourd'hui peu dotées voire dépourvues, surtout en matière de prospective. Le passage aux RCE a considérablement renforcé le poids des moyens récurrents de l'État dans la structure de financement des universités, sans que cela se traduise véritablement, à ce jour, par un renforcement du dialogue contractuel prospectif.

2. Un système SYMPA en panne

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé que « *toutes les universités verront leurs moyens augmenter entre 1,5 % et 3 %* ». Dans un souci de préservation des crédits récurrents des établissements alors qu'un certain nombre d'entre eux enregistrent deux, voire trois exercices budgétaires déficitaires, le ministère indique que c'est sur l'administration centrale que des économies seront réalisées afin de consolider au mieux la situation financière de l'ensemble des universités.

La mise en œuvre du nouveau système de répartition des moyens récurrents des universités à l'activité et à la performance (SYMPA), qui s'est substitué à « San Remo » en 2009, s'est révélée être un échec, du fait de son interruption au bout de deux ans, dès 2011. Sont pointées du doigt les insuffisances de la différenciation entre universités performantes et rigoureuses et universités qui ne l'auraient pas été, ce qui constituait pourtant le *leitmotiv* du modèle.

La mise en œuvre du modèle SYMPA s'est ainsi résumée à l'application d'une simple « règle de trois » en vue d'assurer un rééquilibrage au profit des universités de petite taille, ne permettant, à évolution nulle de l'enveloppe, **aucun effet redistributif dans la répartition des moyens**. La Conférence des présidents d'université (CPU) considère que le système SYMPA a conduit, au contraire, au creusement des inégalités entre universités sur-dotées et sous-dotées, en raison des **facteurs d'écèlement** (plafond de dotation pour les universités sous-dotées) et **d'excédent d'initialisation** (plancher de dotation pour les autres universités). **Dans ces conditions, celles des universités qui étaient identifiées comme sous-dotées ont été d'autant plus pénalisées qu'elles ont dû consacrer une part croissante de leurs moyens récurrents à l'encadrement de leurs étudiants dont le nombre augmentait, amputant d'autant les moyens consacrés à la recherche.**

L'idée d'une répartition des dotations de l'État en fonction du volume d'activité et du niveau de performance ne doit pas faire oublier un des objectifs fondamentaux du système de financement public récurrent : **garantir une péréquation du financement public de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire**. Dans cette logique, la mise en œuvre du système SYMPA devrait permettre de **dégager un coût référentiel pour une formation donnée dans un cycle donné** : le coût d'une licence de droit doit être idéalement le même qu'on se situe à Brest ou à Paris. Il est indispensable de se mettre d'accord sur des critères transparents de calcul et d'évaluation des coûts référents.

En ce qui concerne le financement récurrent de la recherche, les écarts de dotations entre universités sont, en revanche, moins importants. On estime de cinq à six le nombre d'universités particulièrement consommatrices de crédits récurrents en matière de recherche. Il convient donc de traiter différemment celles des universités qui consacrent structurellement plus de

dépenses à leurs structures de recherche. Une refonte des critères dans ce domaine semble incontournable, ne serait-ce qu'afin de considérer enfin qu'un chercheur mis à disposition par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est aussi un produisant. Jusqu'ici le critère du nombre de producteurs ne tenait compte que des enseignants-chercheurs. Or, un chercheur du CNRS mis à disposition représente des dépenses pour l'université qui doit couvrir des frais d'hébergement et d'autres frais environnants. Il est, au même titre que les enseignants-chercheurs, promesse de ressources et de valorisation ultérieures.

La portée du système SYMPA est d'autant plus limitée qu'il ne tient pas compte du coût de la masse salariale et de son calcul contractualisé entre l'État et les universités. Ses effets redistributifs en sont considérablement diminués. Votre rapporteure pour avis invite donc le ministère de l'enseignement supérieur et les présidents d'université à s'accorder sur un **élargissement de l'assiette du système SYMPA à la masse salariale.**

La comparaison des données contenues dans les projets annuels de performances annexés respectivement aux projets de loi de finances pour 2012 et 2013 fait apparaître une diminution de 31,9 millions d'euros, en 2013, pour le fonctionnement des établissements géré dans le cadre du système SYMPA par rapport à 2012¹. Par conséquent, **l'augmentation des moyens de fonctionnement est interprétée comme captée, pour l'essentiel, par la prise en charge de la masse salariale et, en particulier, de l'augmentation du CAS « Pensions ».**

Toutefois, le ministère de l'enseignement supérieur rappelle que **les crédits de masse salariale sont fongibles en fonctionnement**, alors que l'inverse n'est pas possible conformément à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans le cadre de la fongibilité asymétrique. Le montant total des crédits fongibles appelés à couvrir les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement hors titre 2 passent, ainsi, de 12,082 milliards d'euros en 2012 à 12,248 milliards d'euros en 2013, soit une augmentation de 166 millions d'euros.

C. RÉUNIR LES CONDITIONS D'UNE ANTICIPATION DU COÛT DE LA MASSE SALARIALE

1. Les crédits de la masse salariale captent la majorité de l'augmentation des moyens du programme 150

Dans le projet de loi de finances pour 2013, **le montant total des crédits supplémentaires de masse salariale sur le programme 150 s'établit à 278,77 millions d'euros. La part, au sein de ces crédits supplémentaires, qui relève du CAS « Pensions » s'élève à 247,05 millions d'euros.** Les

¹ Dépêche n° 173649 de l'agence d'informations spécialisées AEF en date du 26 octobre 2012.

crédits supplémentaires de masse salariale au titre du CAS « Pensions » résultent principalement des mouvements suivants :

- au sein des crédits des personnels relevant du titre 2, la contribution au CAS « Pensions » représente 24,68 millions d'euros (sur une augmentation de 43,14 millions d'euros des crédits de personnel sur ce titre) ;

- une majoration de 8,6 millions d'euros au titre du CAS « Pensions » est également prévue dans le cadre du transfert de la masse salariale aux universités ayant accédé à l'autonomie au 1^{er} janvier 2012, afin de tenir compte de la hausse du CAS « Pensions » en 2013 ;

- une provision de 49,28 millions d'euros au titre du CAS « Pensions » dans le cadre du transfert de crédits (d'un montant de 157,44 millions d'euros) du titre 2 vers le titre 3 pour les trois universités qui accèderont à l'autonomie le 1^{er} janvier 2013 ;

- la hausse des crédits de masse salariale transférés du titre 2 au titre 3 pour les établissements ayant accédé aux RCE depuis 2009 afin de tenir compte de la hausse du taux du CAS « Pensions » pour les quatre vagues de passage aux RCE ;

- l'augmentation des crédits de masse salariale inscrits sur le programme 150 comprend également les 27,93 millions d'euros (dont 10,04 millions d'euros au titre du CAS « Pensions ») nécessaires pour financer en 2103 les 1 000 postes supplémentaires affectés à la réussite des étudiants en premier cycle.

L'augmentation des crédits de masse salariale du programme 150 semble ainsi majoritairement absorbée (à près de 89 %) par la prise en charge du CAS « Pensions ».

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES DE MASSE SALARIALE DU PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

	Hors CAS « Pensions »	CAS « Pensions »	Total
Titre 2	18,45	16,09	34,54
Hors titre 2	13,27	230,96	244,23
Total	31,72	247,05	278,77

**ÉVOLUTION À STRUCTURE CONSTANTE ET COURANTE DE LA MASSE
SALARIALE DU PROGRAMME 150**

(en millions d'euros)

	Flux 2013 à structure constante			Transferts 2013			Flux 2013 à structure courante		
	Hors CAS	CAS	TOTAL	Hors CAS	CAS	TOTAL	Hors CAS	CAS	TOTAL
Titre 2	18,45	24,68	43,13	- 301,89	- 162,14	- 464,03	- 283,44	- 137,46	- 420,90
Hors titre 2	13,27	222,37	235,64	301,89	162,14	464,03	315,16	384,51	699,67
TOTAL	31,72	247,05	278,77	0,00	0,00	0,00	31,72	247,05	278,77

Or, rappelons que l'augmentation globale des crédits de paiement du programme 150 n'est que de 250 millions d'euros. Cette situation contraint le ministère de l'enseignement supérieur à prélever des économies sur les lignes suivantes :

- la baisse de 31,9 millions d'euros des dotations contractuelles nouvelles constatée dans les moyens de fonctionnement aux universités répartis par SYMPA (les dotations liées aux contrats en cours sont consolidées en base dans le projet de loi de finances pour 2013, les établissements les touchent chaque année du contrat en cours) puisque la période 2013-2017 constitue une « petite vague » (vague C) de contractualisation par rapport à la vague B sur la période 2012-2016 ;

- une diminution de 8,9 millions d'euros des dotations des autres établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère, dont 8,7 millions d'euros pris sur l'Institut français de l'éducation (Ifé – ancien Institut national de recherche pédagogique), désormais intégré à l'École normale supérieure de Lyon ;

- une diminution de 4,6 millions d'euros des dotations accordées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche aux musées nationaux (dont – 2 millions d'euros pour le Muséum national d'histoire naturelle et – 2,66 millions d'euros pour le Quai Branly) ;

- une baisse de 4,8 millions d'euros sur l'action n° 15 « Pilotage et support du programme » du programme 150, concernant le développement des technologies de l'information et de la communication ;

- une diminution de 9,3 millions d'euros pour le financement de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA », abrogée en 2012 ;

- une diminution mécanique des frais liés à l'accompagnement des établissements passant aux RCE, de 34 millions d'euros en 2012 à 6 millions d'euros en 2013, puisque seules trois universités et cinq écoles ou établissements rattachés au ministère sont appelés à passer aux RCE en 2013 ;

- une baisse de 2,92 millions d'euros sur les dotations consenties aux établissements d'enseignement supérieur privés, soit une diminution de la dotation de l'État par élève de 15 %.

Cette dernière diminution ne manque pas de susciter des réserves, certains de ces établissements privés, encouragés par les ministres antérieurs, s'étant engagés avec dynamisme dans des actions de recherche ambitieuses en partenariat avec les universités, sur la base d'une contractualisation pluriannuelle avec l'État. Pour rappel, le premier bloc de handicaps à la compétitivité de l'économie française identifié par le rapport de M. Louis Gallois réside précisément dans une **mauvaise articulation de notre système de recherche, d'innovation et de formation avec l'industrie**¹. Or, les **établissements d'enseignement supérieur privés**, dont un grand nombre sont spécialisés dans l'ingénierie et la recherche appliquée, **peuvent se targuer de relations très étroites avec les milieux industriels et d'une formation initiale des ingénieurs adaptée aux besoins de compétences de l'industrie**. Il peut dès lors apparaître surprenant de les pénaliser dans le cadre du budget pour 2013. C'est sur la base de ces considérations que la commission des finances du Sénat a adopté, à l'initiative de son rapporteur spécial, M. Philippe Adnot, un amendement tendant à augmenter les crédits alloués à l'enseignement supérieur privé, de 4,9 millions d'euros, prélevés sur la dotation initiale de 20 millions d'euros consentie au réseau des œuvres universitaires et scolaires pour la construction de nouveaux logements étudiants ou gagés sur les crédits de fonctionnement du ministère.

Par ailleurs, toujours concernant l'ampleur des crédits de masse salariale transférés aux universités ayant accédé à l'autonomie, le ministère précise qu'il n'a pas été donné suite aux remarques de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget de la MIREC pour l'exercice 2011, qui évoquait la sous-exécution d'environ 200 millions d'euros sur les crédits de masse salariale des établissements passés aux RCE. Le ministère estime, d'une part, que l'appréciation d'une sous-consommation de crédits de masse salariale est erronée et, d'autre part, que cette analyse erronée pourrait conduire à de mauvaises conclusions budgétaires.

Au-delà des problèmes d'imputation de la dépense que la Cour des comptes reconnaît elle-même, liés en grande partie à la ventilation des personnels contractuels entre les différents plafonds, le terme de « *sous-consommation* » n'est pas approprié : la dotation de masse salariale attribuée aux établissements en RCE n'a pas vocation à financer exclusivement des dépenses de personnels, comme le montre son mode de notification. En effet, cette notification est en grande partie conventionnelle. Elle résulte d'un agrégat de dotations² dont l'objectif est d'autoriser les

¹ Louis Gallois (commissaire général à l'investissement), Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport remis au Premier ministre, le 5 novembre 2012.

² La masse salariale RCE notifiée comprend l'ex-titre 2 ajusté de mesures techniques, la part du titre 3 déjà mobilisée pour des dépenses de personnels avant le passage à l'autonomie, les

établissements à utiliser potentiellement leurs crédits en dépenses de personnel, sans pour autant les y obliger (selon le principe de la fongibilité asymétrique).

De ce fait, **une fraction des dépenses de fonctionnement est financée par une partie de la subvention notifiée en masse salariale** : seule l'analyse des comptes financiers sur l'exercice 2011 peut permettre d'apprécier une éventuelle sous-consommation de la subvention de fonctionnement prise dans sa globalité (masse salariale et fonctionnement *stricto sensu*).

Or, l'analyse des comptes financiers 2011 (effectuée cet été sur les comptes à disposition) démontre que cette sous-exécution n'est pas avérée. Ainsi, sur le périmètre analysé¹, alors que les ressources propres varient entre 2010 et 2011 de + 76 millions d'euros, les résultats n'ont progressé que de + 12 millions d'euros. Cette évolution des comptes de résultat montre, à l'inverse, une consommation *quasi* intégrale des ressources (subvention pour charges de service public et ressources propres).

Cette analyse est confortée par la variation de la capacité d'autofinancement et celle du fonds de roulement des établissements. Leur capacité d'autofinancement est *quasi* stable (+ 3 millions d'euros) alors que leur fonds de roulement diminue dans le même temps de - 100 millions d'euros. Les établissements ont donc bien prélevé sur leur fonds de roulement entre 2010 et 2011 pour financer leurs dépenses d'investissement, après une première diminution de leur fonds de roulement de 169 millions d'euros entre 2009 et 2010.

Ce résultat est totalement cohérent avec les **besoins importants en matière de mise en sécurité (près de 735 millions d'euros sur un parc immobilier à 40 % dégradé, dont 12 % à reconstruire)** alors même que les crédits mis à disposition à cet effet étaient en forte diminution en loi de finances initiale pour 2012 (10 millions d'euros budgétés en 2012 pour la mise en sécurité contre 68 millions d'euros en 2010) et que **la loi prohibe le recours à l'emprunt par les opérateurs de l'État depuis la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014**.

Au final, contrairement aux analyses de la Cour des comptes, les comptes financiers 2011 des établissements passés aux RCE montrent que les établissements consomment leurs recettes de fonctionnement (ressources propres et subvention de l'État) et mobilisent sur leurs fonds de roulement le financement de l'essentiel de leurs investissements.

En outre, l'adhésion à l'analyse de la Cour pourrait donner prétexte à une mobilisation des fonds de roulement des établissements en RCE *via* un

mesures attribuées au titre du plan « Réussite en licence » et la compensation de l'équivalence TP-TD.

¹ *Sur les 84 établissements observés par la Cour des comptes, pour des raisons méthodologiques ou de disponibilité de l'information, 62 comptes financiers ont pu être exploités, ce qui représente 168 millions d'euros des 202 millions d'euros observés par la Cour.*

abattement pérenne de leur subvention. **Les fonds de roulement recouvrent le plus souvent des projets pluriannuels d'investissement en gestation.** En l'absence de possibilité d'emprunt, il est normal que les établissements passent par des phases d'abondement de leurs disponibilités.

2. L'actualisation annuelle de la masse salariale : une revendication récurrente portée par la CPU

En l'absence d'évaluation contradictoire et prospective du transfert de charges et de moyens, le problème du financement du glissement vieillesse-technicité (GVT), hérité du précédent gouvernement, continue de peser sur l'équilibre budgétaire des universités passées aux RCE qui doivent désormais assumer les fonctions d'employeur, dans le cadre d'un système d'emplois marqué par le fonctionnariat, qu'elles ne maîtrisent pas totalement. **Jusqu'ici, les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances tablaient sur un GVT solde nul de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, neutralisé par l'effet des entrées et sorties.**

Après avoir réclamé le dégel des crédits de fonctionnement consentis aux universités à hauteur de 70 millions d'euros, la CPU demande le maintien en base pour 2013 des sommes dégelées en 2012. Au titre du financement du GVT solde positif des universités, le ministère de l'enseignement supérieur s'est engagé à dégeler 30 millions d'euros pour la fin 2012. Toutefois, en l'absence de définition d'un mécanisme de financement par anticipation de l'évolution du GVT solde des universités, le problème de sa prise en charge se reposera l'année prochaine et l'année suivante...

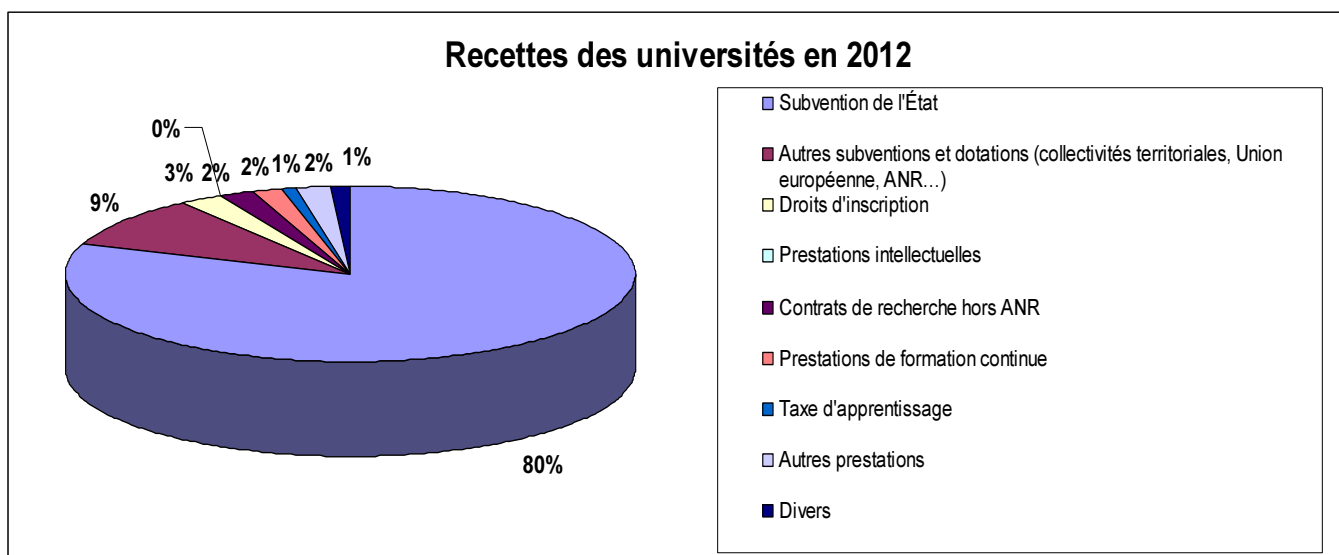
Par conséquent, **la CPU souhaite que soit internalisé dans le calcul des moyens récurrents attribués aux universités le financement du GVT solde sous la forme d'une augmentation de la masse salariale de 0,5 %.** Les présidents d'université arguent du fait qu'ils ne disposent que d'une faible marge de manœuvre dans le renouvellement de leurs personnels (selon les données de la CPU, 3 % environ des fonctionnaires sont renouvelés tous les ans). La CPU insiste sur le fait que beaucoup d'universités ont hérité d'une pyramide des âges des personnels telle que **l'impact des entrées et sorties ne peut jouer que marginalement en faveur d'une limitation de l'ampleur du GVT.**

C'est pourquoi elle a proposé aux sénateurs d'amender le projet de loi de finances pour 2013 afin de modifier l'article L. 712-9 du code de l'éducation et prévoir que « *les montants affectés à la masse salariale sont actualisés chaque année pour prendre en compte l'accroissement de charges résultant des décisions prises par l'État relatives à la rémunération et à la carrière des fonctionnaires* ». Or, une telle disposition, au-delà de son automaticité aveugle, ne peut être introduite par voie d'initiative parlementaire

dès lors qu'elle constitue une aggravation de charges publiques, irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

Votre rapporteure pour avis tient à souligner qu'il est de la responsabilité des universités ayant accédé à l'autonomie de procéder à une affectation raisonnée de leurs moyens pour d'éventuelles ouvertures de postes. Elles doivent, pour ce faire, tenir compte aussi bien des contraintes qui pèsent sur les finances publiques que des possibilités dont elles disposent pour élargir leurs sources de financement (fondations, prestations de formation continue...) comme pour développer des offres de formation moins consommatrices de postes, en s'appuyant en particulier sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) pour la formation à distance ou par voie numérique.

Les universités ne peuvent être exonérées de l'effort demandé et consenti par tous les acteurs du redressement économique de la nation.



(en millions d'euros)

Subvention de l'État	10 159
Autres subventions et dotations (collectivités territoriales, Union européenne, ANR...)	1 185
Droits d'inscription	317
Prestations intellectuelles	9
Contrats de recherche hors ANR	235
Prestations de formation continue	231
Taxe d'apprentissage	93
Autres prestations	244
Divers	150

Dans son rapport pour 2012 sur la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007, le comité de suivi de la loi LRU insistait, à juste titre, sur le fait que *« dans le contexte budgétaire actuel, les universités devront mener une réflexion en profondeur sur les moyens qui s'offrent à elles et sur les coopérations possibles pour continuer à améliorer la qualité de leur offre de formation comme de leur activité de recherche malgré un soutien financier de l'État stable voire réduit »*.

En revanche, **votre rapporteure pour avis rejoint les préoccupations de la CPU qui réclame une évaluation de la prise en charge du GVT des universités passées aux RCE réalisée par la Cour des comptes**, celle-ci devant formuler, le cas échéant, des propositions qui solderont le transfert de la masse salariale de l'État aux universités dans des conditions de financement contradictoirement évaluées et consenties une fois pour toutes par les deux parties.

Une méthodologie d'évaluation du coût des formations et, en particulier, des dépenses de personnel induites doit être établie en concertation entre le ministère et les universités. Elle garantira une anticipation réaliste du coût de la masse salariale et de son évolution supportable dans un contexte économique où tous les secteurs sont appelés à une vigilance accrue en termes de modération des dépenses. La CPU prend pour exemples la Suisse et le Québec qui ont élaboré une méthodologie intéressante d'évaluation de ces référentiels de coûts et de leur maîtrise.

La couverture financière systématique et intégrale du GVT par l'État serait, en revanche, en contradiction avec le régime de responsabilité institué par les RCE. D'une part, elle impliquerait de maintenir des moyens de contrôle *a priori* approfondis sur les déterminants de la masse salariale de toutes les universités. D'autre part, un principe de compensation intégrale conduirait symétriquement à reprendre des crédits à chaque fois que le GVT solde constaté serait négatif, ce qui apparaîtrait antinomique avec les nouvelles responsabilités des universités et pénalisant pour les établissements ayant réalisé une gestion rigoureuse de leurs dépenses.

Si la philosophie de l'autonomisation des universités consiste bien à leur confier la responsabilité de la gestion de leurs ressources humaines en fonction des variations de leurs missions et de leurs besoins en formation et recherche comme de leurs choix stratégiques, il serait déraisonnable pour l'État de se défaire sur ses opérateurs de toute responsabilité dans le pilotage des emplois et de la masse salariale dans l'enseignement supérieur :

- d'une part, **l'État assume nécessairement une part de responsabilité dans l'évolution de la masse salariale en raison des décisions prises au niveau national** concernant la variation de la valeur du point d'indice de la fonction publique, l'évolution du taux du CAS « Pensions », les mesures catégorielles générales s'appliquant à l'ensemble ou à une partie des fonctionnaires, les conditions du déroulement des carrières ayant un impact sur le GVT... La titularisation des contractuels dans le cadre

de la « loi Sauvadet »¹ constitue une contrainte supplémentaire sur la gestion des ressources humaines des universités. Ces éléments échappent à la maîtrise par les établissements de leurs ressources humaines. C'est ainsi que le comité de suivi de la loi LRU affirmait, dans son rapport 2012, que « *le fractionnement d'une masse salariale unique au niveau de l'État, pour transfert à plusieurs opérateurs, a un effet sur le GVT [...], qui ne peut plus être neutralisé comme cela était le cas à l'échelle nationale* » ;

- d'autre part, **l'évolution globale de la masse salariale des universités doit être correctement anticipée, dans un cadre concerté, entre l'État et les universités.** L'autorité de tutelle doit, en effet, pouvoir disposer de données fiables et intégrées sur l'évolution des dépenses de masse salariale de ses opérateurs qui pèsent nécessairement sur les finances publiques. La possibilité pour les universités de modifier la structure de leurs emplois sous plafonds dans le cadre de la fongibilité asymétrique conjuguée à la possibilité pour ces universités de recruter hors plafond peut conduire à des dérapages qu'il appartient au ministère de tutelle de prévenir².

La frustration engendrée chez les dirigeants d'université dans l'incapacité de maîtriser l'évolution de leur masse salariale a conduit 14 présidents d'université à adresser un courrier à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche lui demandant de « *repre[n]dre la gestion de la masse salariale et des postes des personnels titulaires* ». Ils regrettent en effet que les universités soient placées dans une situation telle qu'elles se trouvent « *privées des moyens les plus élémentaires d'assumer leur fonction d'employeur* » (*sic*).

Le transfert de la masse salariale a augmenté plus que sensiblement le budget des universités et modifié les équilibres au sein de la section de fonctionnement de leur budget. Les dépenses de personnels représentent aujourd'hui entre 65 et 80 % des charges d'exploitation, alors qu'avant le passage aux RCE la moyenne s'élevait entre 28 et 36 %.

Pour rappel, depuis 2009, les établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies en 2009, 2010, 2011 et 2012, se sont vu attribuer une aide exceptionnelle de 250 000 euros, afin de les accompagner dans leur préparation à l'exercice de ces nouvelles responsabilités. Cette aide s'est décomposée, d'une part, en une enveloppe de crédits de personnels sur le titre 2 du budget de l'État de 50 000 euros, et, d'autre part, en une subvention exceptionnelle non renouvelable de 200 000 euros. À cette aide a succédé un « bonus autonomie » intégré dans la part « masse salariale » de la subvention des établissements, d'un montant plancher de 200 000 euros, quel que soit l'établissement.

¹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

² Rapport public de la Cour des comptes Résultats et gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2010 publié en mai 2011.

Avec le passage aux RCE, les universités ont été contraintes de développer leur capacité de pilotage notamment dans le domaine financier. Les possibilités données par la loi du 10 août 2007 ont été utilisées par certaines universités, par exemple pour réformer, sur le fondement de l'article 19, leur pratique en matière d'invitation des personnels enseignants étrangers ou s'agissant des personnels associés, tout en dégagant des marges de manœuvre financières.

Toutefois, les marges de progrès restent importantes. En effet, la comptabilité analytique et la capacité des établissements à réaliser des prévisions pluriannuelles font encore largement défaut. **À l'heure actuelle, seulement 10 % des universités ont mis en place une comptabilité analytique.** Dans son rapport d'avril 2012 intitulé *Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités*, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) constate que « *les universités ont peu progressé depuis le passage aux RCE dans la capacité à inscrire leurs décisions dans une projection pluriannuelle et à dépasser le stade du constat. C'est particulièrement vrai de la gestion des ressources humaines, de la masse salariale et des décisions prise en matière de recrutement pérenne, des rémunérations, de transformations de postes dont l'évaluation de la charge financière et les conséquences budgétaires ne dépassent pas l'exercice budgétaire. Le glissement vieillesse-technicité (GVT) est recalculé a posteriori, la gestion des heures complémentaires s'appuie sur la consommation constatée l'année précédente* »¹.

D. L'ÉVALUATION : UN VOLET INDISPENSABLE DE L'AUTONOMIE

L'Agence pour l'évaluation de la recherche et l'enseignement supérieur (AERES) et l'Agence nationale de la recherche (ANR) ont été créées, par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, dans un objectif de **renforcement de la contractualisation** entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche. La montée en puissance de la compétition pour les financements extrabudgétaires sur projets, dans le cadre d'appels d'offre gérés par les fonds européens et l'ANR en tant qu'opérateur du programme des investissements d'avenir, a conduit les établissements à **intensifier le recours à des acteurs privés tels que des cabinets d'études pour la mise sur pied de projets en réponse à des appels d'offre.**

Dans le même temps, la nécessité d'évaluer le respect, par les établissements, de leurs engagements dans le cadre des contrats de site et des contrats de projets, mais aussi de contrôler la gestion des financements publics

¹ IGAENR, *Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités, rapport n° 2012-041, avril 2012.*

obtenus a contraint les universités à faire appel à des commissaires aux comptes et des cabinets extérieurs, générateurs de dépenses supplémentaires.

Au lieu de consacrer la souplesse de gestion des universités dans un contexte de contractualisation renforcée, l'évaluation a été vécue comme une surcharge bureaucratique, que bon nombre au sein de la communauté universitaire exècrent désormais. Les formulaires d'évaluation à remplir à la demande de l'AERES, considérés comme pléthoriques et redondants, sont accusés de replacer la bureaucratisation au cœur du monde universitaire plutôt que la démarche projet. **La course effrénée aux financements sur projets et les démarches d'évaluation accaparent désormais une part substantielle du temps des enseignants-chercheurs qui disent devoir amputer d'autant leur investissement dans la préparation de leurs cours et dans leurs projets de recherche. Elles induisent également des coûts importants facturés par des prestataires privés en conseil et études.**

Dans ce contexte, un certain nombre de participants aux Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche ont appelé à une réduction substantielle du poids et de la subvention de fonctionnement de l'ANR, et sont allés pour certains jusqu'à **réclamer une suppression de l'AERES**, ce que n'a pas repris le rapporteur général du comité de pilotage des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Vincent Berger.

Votre rapporteure pour avis tient à rappeler que la création de l'AERES répond à une exigence européenne : la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur suppose la confiance réciproque des États membres vis-à-vis des systèmes d'enseignement supérieur de leurs voisins. L'AERES a ainsi été conçue selon le principe d'une agence d'assurance-qualité, disposant du statut d'autorité administrative indépendante appelée à veiller au respect des lignes directrices européennes en matière d'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans une logique d'autonomisation de ses opérateurs, universités et organismes de recherche, réservant à l'État stratège, la responsabilité du pilotage de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, **l'AERES offre une garantie d'évaluation collégiale des activités et des performances du système de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans un esprit d'impartialité.** La portée nationale de l'AERES permet de mettre en œuvre une égalité de traitement entre établissements dans les démarches d'évaluation.

Afin de renforcer sa légitimité auprès de la communauté universitaire, l'AERES s'est déclarée favorable, par la voix de son président, M. Didier Houssin, à ce que des membres de son conseil d'administration soient des élus de la communauté de l'enseignement supérieur et de la recherche. Répondant aux critiques, pour certaines d'entre elles particulièrement datées, **l'Agence rappelle qu'elle a abandonné depuis décembre 2011 la note globale, au profit d'une notation multicritères, plus riche, plus souple, et qui sera**

sans doute plus utile, y compris en termes d'aide à la décision et en vue d'une approche contractuelle renforcée, incluant les aspects relatifs aux ressources humaines. Elle précise qu'elle souhaite un rapprochement avec les instances nationales chargées de l'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs (Conseil national des universités – CNU, Comité national de la recherche scientifique – CoCNRS). En effet, **l'AERES estime qu'il serait plus raisonnable de lui retirer la mission de validation des procédures d'évaluation des personnels** que lui a confiée la loi du 18 avril 2006 précitée, considérant que **l'évaluation des stratégies de formation et de recherche des établissements doit constituer son cœur de métier**.

Par ailleurs, votre rapporteure pour avis souligne que **l'AERES, en tant qu'autorité administrative indépendante, n'entreprend jamais une démarche d'évaluation avec à l'esprit une quelconque volonté d'influer sur ses financements récurrents futurs**. L'évaluation des établissements conduite par l'AERES est institutionnellement décorrélée de la répartition des moyens récurrents opérée par l'État, de la même manière que l'évaluation des enseignants-chercheurs est décorrélée des sanctions ou de l'avancement qui leur sont applicables.

Il est logique, en revanche, que les rapports d'évaluation établis par l'AERES soient pris en compte aussi bien par la DGESIP que par les établissements dans le processus de négociation contractuelle. D'une façon générale, les analyses de l'AERES ont vocation à constituer des éléments d'aide à la décision, notamment pour l'attribution des financements, que ce soit au niveau du ministère (notamment les tableaux G et H de l'enquête annuelle de fiabilisation des données du modèle SYMPA), ou au niveau des autres financeurs (régions, partenaires associatifs, industriels...), mais également au niveau des établissements eux-mêmes pour leur allocation interne des moyens. **L'évaluation est le support d'une démarche de changement dans le sens du progrès et non pas d'une contemplation naïve de la situation de chaque établissement**. Dans son rapport pour l'année 2012, le comité de suivi de la loi LRU rappelait que les « *efforts institutionnels réels dans la formation comme dans la recherche* » menés par les universités ne sont possibles que « *grâce à une allocation financière fondée sur des évaluations indépendantes qui se traduisent lors de la signature des contrats d'établissement* ».

Enfin, votre rapporteure pour avis se félicite des mesures de simplification des procédures d'évaluation des établissements annoncées par le président de l'AERES :

- l'autoévaluation par l'établissement a vocation à être renforcée.

Un guide de l'évaluation devrait ainsi être publié par l'AERES afin que les rapports d'autoévaluation soient plus adaptés à la variété des situations ;

- le nombre de formulaires d'évaluation devant être remplis par les universités devrait être significativement réduit, afin d'alléger les procédures et d'aménager plus de souplesse. À ce titre, l'AERES propose :

➤ une simplification des dossiers d'évaluation, dès la vague E : le dossier des unités de recherche sera simplifié (réduction de moitié) et concentré sur le bilan des unités ; la formulation d'une vision prospective de la gouvernance sera demandée ;

➤ l'abandon du taux de produisant et de la fiche d'activité individuelle allègera les données demandées. L'abandon de la note globale et la révision du référentiel d'évaluation sont déjà acquis. **Il est en effet essentiel de lever toute ambiguïté : l'AERES ne produit pas d'évaluation individuelle.**

Votre rapporteure pour avis tient à saluer les efforts mis en œuvre par M. Didier Houssin, président de l'AERES, dans le sens d'un renforcement de sa légitimité démocratique auprès de la communauté universitaire. Dans sa contribution aux Assises, l'AERES insiste en particulier sur l'organisation de l'évaluation par des pairs travaillant de manière collégiale, dans le respect de règles déontologiques et méthodologiques établies en concertation.

Votre rapporteure pour avis souligne par ailleurs que l'AERES s'est désormais imposée, au niveau européen, comme une institution modèle, dont les mérites ont été vantés par l'organisation européenne chargée d'évaluer les agences nationales dans la mise en place d'un système d'assurance-qualité européen. Des experts du monde entier (Japon, Québec, Chine...) sollicitent des visites pour décliner le modèle de l'AERES chez eux.

E. L'IMMOBILIER UNIVERSITAIRE : SORTIR DE LA NÉBULEUSE

LES MOYENS AFFECTÉS AUX PROGRAMMES IMMOBILIERS UNIVERSITAIRES

(en millions d'euros)	LFI 2012	PLF 2013
CPER (2000-2006 et 2007-2013)	167,69	168,00
Hors CPER	64,97	63,45
PPP - signés en 2012 et antérieurement	33,44	35,63
PPP – signés en 2013	0,00	4,55
PPP – autres opérations	0,00	4,60
PPP – impact basculement autres opérations en loi MOP	0,00	2,50
Mise en sécurité	10,31	20,00
EPAURIF - Jussieu	135,10	165,16
Dévolution patrimoniale	27,37	21,93
Charges locatives	19,30	19,30
Total	458,21	505,14

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

Le rapport de la mission nationale d'évaluation de l'**opération Campus**, présidée par M. Roland Peylet, conseiller d'État, conduite entre juillet et octobre 2012, a été remis à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche le 29 octobre 2012. Cette mission avait vocation à sécuriser les financements et les procédures de montage des projets et à formuler des recommandations en vue d'accélérer les projets immobiliers universitaires par une allocation prioritaire des crédits à débloquer. La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche soulignait, en effet, que « *cinq ans après le lancement de l'opération Campus, aucune pierre n'a été posée* »¹.

Les blocages constatés résultent essentiellement de :

- la complexité des procédures de partenariat public-privé (PPP) ;
- la mise à l'écart des collectivités territoriales des instances de gouvernance de ces PPP, alors même qu'elles ont contribué à hauteur de près d'un milliard d'euros de liquidités afin de cofinancer les opérations du plan Campus.

Dans ces conditions, la mission a proposé de mutualiser les crédits disponibles sur les projets les plus avancés. À la différence d'un PPP s'appuyant sur un financement par loyers sur 25 ou 30 ans, le financement d'une maîtrise d'ouvrage publique (MOP) nécessite des liquidités immédiates : des autorisations d'engagement correspondant au montant des travaux doivent donc être dégagées en première année, les crédits de paiement étant répartis sur toute la durée des travaux. Par conséquent, **la réorientation de certains montages en MOP (sur une dizaine de sites) devra s'appuyer sur la mutualisation des intérêts intermédiaires de la dotation en capital non consommable affectée à l'opération Campus**, les projets étant financés par ordre de priorité au fur et à mesure de l'argent disponible et de la maturité des projets.

Le principal avantage du recours au PPP identifié par la mission réside dans « *l'assurance que soient pris en charge dans la durée le gros entretien et la maintenance, traditionnels points faibles de la gestion immobilière des établissements d'enseignement supérieur* ». Pour autant, de nombreux inconvénients résultant de la procédure de PPP ont été relevés, tels que la « *difficulté à assurer le suivi rigoureux de son exécution* » et la « *réduction de l'offre aux grandes entreprises eu égard au coût élevé d'une candidature* », sans négliger le poids considérable du loyer sur le long terme, ajoutant encore plus de rigidité dans la structure budgétaire de fonctionnement des universités. **La formule du PPP apparaît dès lors très peu adaptée aux projets de taille modeste.**

La mission a permis d'accélérer la prise de décision concernant le lancement de plusieurs projets immobiliers, dont ceux de Nantes (réorienté en MOP), de Lorraine (PPP), de Condorcet (PPP), de la remise en sécurité de la tour de chimie de Strasbourg (sortie du PPP), Bordeaux, Aix-Marseille (PPP).

¹ Dépêche n° 173915 de l'agence d'informations spécialisées AEF, 29 octobre 2012.

Votre rapporteure pour avis souligne que les retards constatés dans la concrétisation des projets immobiliers universitaires sont le résultat de **l'absence d'objectif de calendrier de mise en œuvre imposé aux candidats dans le cahier des charges de l'appel à projet du plan Campus**. Ce cahier des charges se bornait à demander aux candidats, retenus sur le fondement de leur note d'intention, de fournir, dans le projet qu'ils soumettraient au comité d'évaluation, « *le calendrier prévisionnel de mise en œuvre du projet* ».

Sur les neuf candidats retenus ayant déposé un projet :

- quatre n'ont fourni aucun calendrier ;
- cinq ont fourni des indications sommaires de calendrier, en prenant pour certains la précaution de les assortir d'une réserve générale relative aux études de définition et de programmation restant à mener.

De ce fait, ces indications, qui n'étaient pas suffisamment fondées, n'ont pas constitué un élément important dans les délibérations du comité d'évaluation.

Pour pouvoir établir des calendriers, chaque porteur de projet devait :

- avoir redéfini son projet en fonction des financements disponibles et des exigences des partenariats conclus avec les collectivités territoriales, notamment en matière d'aménagement des campus ;
- avoir mis en place une gestion de projet capable d'identifier toutes les tâches à accomplir, de les agencer et de définir les modalités de leur prise en charge ;
- sans compter, dans certains cas, les phases préalables de constitution de l'établissement porteur de projet, ou d'évolution statutaire lui donnant la compétence de mener l'opération.

Ces pré-requis n'étant pas remplis à l'été 2009 lorsqu'ont été engagées la mise au point des conventions d'ingénierie et la négociation des conventions de site, il n'a pas été prévu de leur annexer des calendriers prévisionnels. Chaque porteur de projet s'est donc retrouvé devant la responsabilité de bâtir le calendrier de son opération en tenant compte des deux éléments incitatifs mis en place par le Gouvernement au printemps 2010 :

- le versement en totalité de la dotation Campus pour la signature du premier PPP ;
- la programmation des intérêts intermédiaires perçus par l'Agence nationale de la recherche tenant compte de l'avancement relatif de chaque projet.

Les calendriers prévisionnels de leurs opérations, établis par chaque porteur de projet, sont suivis de manière systématique depuis l'automne 2011 dans le cadre des revues de projets menées régulièrement par les services du ministère. Certains calendriers apparaissent bien tenus et sont mis en œuvre

sans retard significatifs. D'autres glissent régulièrement. Ces retards objectifs dénotent une **insuffisante maîtrise du pilotage de son opération par l'établissement porteur de projet.**

Les dispositions législatives ou réglementaires qui se sont révélées nécessaires à la mise en œuvre de certains montages sont intervenues, ou interviendront, dans des délais qui ne retardent pas les porteurs de projet.

Dès son installation, le Gouvernement a pris en considération le fait que **de nombreux établissements porteurs de projet (pôles de recherche et d'enseignement supérieur constitués sous la forme d'un établissement public de coopération scientifique ou d'une fondation) n'avaient pas une surface financière leur permettant de mobiliser une trésorerie importante pour faire avancer leur projet.** Les financements mis en place avaient toujours prévu des avances importantes :

- la totalité de la contribution de l'État à la couverture des frais d'ingénierie sur la période 2009-2012 a été versée entre le second semestre 2009 et le premier semestre 2010. Les neuf sites Campus (hors Paris) ont ainsi bénéficié de 58 879 000 euros ;

- les conventions de financement par l'ANR des opérations anticipées prévoient le versement à signature d'une avance importante qui atteint 90 % de la subvention lorsque que le montant de celle-ci est inférieur à cinq millions d'euros. C'est ainsi que l'ANR a déjà versé 157 millions d'euros sur les conventions signées qui engagent 296,5 millions d'euros ;

- de même sur le milliard consommable de l'action « développement scientifique et technologique du plateau de Saclay » ont été versées de premières avances à hauteur de 8,6 millions d'euros sur les conventions signées, qui engagent 691 millions d'euros ;

- les revenus des dotations seront perçus intégralement par les porteurs de projet bien avant que les charges des redevances ne s'élèvent à un montant approchant les revenus de la dotation. La première dotation Campus de 400 millions d'euros a ainsi été versée le 20 juillet 2012 à l'université de Grenoble pour la signature de son premier PPP.

Le ministère de l'enseignement supérieur indique que les circuits financiers fonctionnent comme prévu et aucun retard de paiement portant préjudice à un établissement n'est à déplorer.

II. REDONNER L'ENVIE D'Étudier

A. LE GOUVERNEMENT MET UN TERME À LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES BOURSES AUX ÉTUDIANTS

Le programme 231 « Vie étudiante » voit ses crédits de paiement augmenter de 158,6 millions d'euros en 2013, soit une progression de 7,3 % par rapport à leur niveau en 2012. Cette majoration de crédits porte sur les bourses sur critères sociaux, avec 153,4 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement, afin de couvrir l'ensemble du besoin de financement pour 2013 intégrant le versement du 10^e mois de bourse, la revalorisation des taux selon le niveau de l'inflation (2,1 % pour la rentrée 2012 et 1,75 % pour la rentrée 2013), ainsi qu'une prévision de hausse des effectifs pour les rentrées 2012 et 2013.

Ces mesures bénéficieront aux 649 138 étudiants boursiers recensés à la rentrée 2012, en hausse de 4,1 % par rapport à 2011.

Cet effort complète les autres dispositifs déjà mis en œuvre par le Gouvernement et le ministère (blocage des loyers, mobilisation du foncier public, mission nationale du logement étudiant, système national de cautionnement solidaire) pour un effort global de 111,8 millions d'euros (91,6 millions d'euros de subvention au Centre national des œuvres universitaires et scolaires – CNOUS, 20,2 millions d'euros pour les contrats de plan État-région – CPER).

GARANTIR DES CHANCES EFFECTIVES DE RÉUSSITE EN AMÉLIORANT LES CONDITIONS DE VIE DES ÉTUDIANTS

(en millions d'euros)

	2012s	2013
1) Bourses et autres aides aux étudiants	1 729,6	1 868,6
2) Réseau des œuvres (CNOUS-CROUS)	353,3	373,3
Dont logement étudiant géré par le CNOUS	71,6	91,6
3) Contrat de projet État-Régions	20,4	20,15
4) Subventions aux fondations et associations	65,3	65,3
	+ 7,2%	

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

UN BUDGET PRÉSERVÉ POUR LA VIE ÉTUDIANTE

(en millions d'euros)

	2012	2013
Soutien au réseau des œuvres (CNOUS-CROUS) hors logement	281,8	279,6
Subventions à la vie étudiante	65,3	65,2

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

En contrepartie, les économies sont réalisées sur l’extinction progressive des bourses au mérite et le recentrage des aides au mérite, à hauteur de – 13,4 millions d’euros, ainsi que sur les contrats de plan État-région (CPER) à hauteur de – 15,6 millions d’euros.

Dans son *Rapport sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance*, publié le 30 novembre 2011, la Cour des comptes avait dénoncé la sous-budgétisation en loi de finances du programme 231, et singulièrement des bourses sur critères sociaux, en raison d’une **prévision insincère et insuffisamment rigoureuse des effectifs d’étudiants boursiers**. Elle avait alors souligné qu’il « *n’[était] pas normal que le Gouvernement attende la fin de gestion pour ouvrir par décret d’avance les crédits nécessaires, alors que ceux-ci pourraient l’être par des lois de finances rectificatives au printemps ou à l’automne* ».

Le gouvernement précédent avait pris l’habitude d’effectuer des annulations de crédits sur la MIREs afin de gager les crédits de la vie étudiante : les annulations de crédits portaient ainsi sur 0,22 % des crédits de paiement et 0,21 % des autorisations d’engagement ouverts en loi de finances initiale pour 2012, sur le programme 150 mais aussi sur les programmes 172, 187, 190 et 193 consacrés à la recherche. 41,5 millions d’euros auront été pris par décret de virement, en fin d’année 2011, sur des crédits provenant de l’ANR, qui auront été complétés par un redéploiement de crédits au sein du programme 231 au profit des bourses, *via* une amputation des crédits du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) de 35 millions d’euros.

On observe, de 2006 à 2012, une augmentation significative du nombre de boursiers sur critères sociaux, de l’ordre de plus de 30 % :

NOMBRE DE BOURSIERS SUR CRITÈRES SOCIAUX ET UNIVERSITAIRES

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Boursiers sur critères sociaux	475 856	471 034	524 618	565 798	593 057	620 213
Boursiers sur critères universitaires	12 636	11 869				
Ensemble	488 492	482 903	524 618	565 798	593 057	620 213
Évolution annuelle (en %)	- 4,0	- 1,1	8,6	7,8	4,8	4,6

Note : les bourses sur critères universitaires sont supprimées en 2008.

Source : Ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche – DGEsIP/DGRI – SIES, système d’information AGLAE

BOURSES ET AUTRES AIDES DIRECTES AUX ÉTUDIANTS

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013
Bourses sur critères sociaux	1 608,91	1 684,41
Revalorisation taux (+2,1% R2012 + 1,75% R2013-2015)	0,00	48,04
Impact évolution des effectifs boursiers	0,00	29,86
Aides au mérite	51,73	39,20
Bourses de mérite	2,29	1,35
FNAU	40,00	40,00
Fonds de garantie prêts aux étudiants	1,00	0,00
Aides à la mobilité	25,70	25,70
Total	1 729,60	1 868,60

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

Dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012, présenté en conseil des ministres le 14 novembre 2012, **146 millions d'euros seront ouverts en vue de financer les bourses universitaires du programme 231**. L'ensemble des ouvertures de crédits étant couvert par des annulations, le projet de loi de finances rectificative prévoit une annulation de 170 millions d'euros de crédits dédiés à la recherche dans le cadre du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

Afin de couvrir le financement des bourses universitaires et de rembourser l'avance consentie par le CNOUS à l'État en 2011 pour financer le 10^e mois de bourses, le projet de loi de finances rectificative précise que 128 millions d'euros seront ouverts par décret d'avance et 18 millions d'euros le seront par la loi de finances rectificative. Face à l'importance des dépassements de prévisions de dépenses concernant les bourses étudiantes, 100 millions d'euros seront pris sur la réserve de précaution.

Votre rapporteure pour avis considère, à l'instar de ce que préconise le CNOUS, qu'il conviendrait d'envisager la mise en place d'un seul système de bourses pour les jeunes en formation, quel que soit le ministère ou la collectivité territoriale versant ces aides (à titre d'exemple, les formations sanitaires et sociales sont prises en charge par les régions). Le ministère de la culture confie déjà au réseau des œuvres universitaires et scolaires le traitement de leurs bourses et la région Haute-Normandie fait de même pour les bourses qui relèvent de leur compétence.

Il semble également indispensable d'atténuer les effets de seuil qui excluent du système de bourses des étudiants à quelques centaines d'euros près.

Du point de vue des modalités pratiques de demande de bourses, **il importe de faire en sorte que tout étudiant entrant dans l'enseignement supérieur** (quels que soient la filière et l'établissement de formation) **ait automatiquement un dossier « Vie étudiante » au niveau des centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS)**. Ce dossier le suivrait tout au long de sa scolarité. Il pourrait, dans ces conditions, avoir connaissance de et le cas échéant droit à toutes les prestations du CROUS, en matière d'hébergement, de restauration, de bourses ou d'activités culturelles, s'il en remplissait les conditions d'attribution.

Par ailleurs, le CNOUS et la DGESIP travaillent sur la simplification et la dématérialisation du dossier social de l'étudiant.

À l'heure actuelle, **l'effort de l'État consacré aux aides financières à destination des étudiants se chiffre à 5,8 milliards d'euros**, sans compter les investissements (construction de logements sociaux par exemple, CPER...) et l'effort des collectivités territoriales (CPER, bourses spécifiques, aides diverses...):

- bourses : 1,7 milliard d'euros pour 620 000 étudiants ;
- aides au logement : allocation de logement sociale (ALS) et aide personnalisée au logement (APL), soit 1,4 milliard d'euros pour plus de 700 000 étudiants ;
- aides indirectes (CNOUS/CROUS) : 2 milliards d'euros ;
- exonération des droits d'inscription : 0,3 milliard d'euros ;
- demi-part fiscale : 0,4 milliard d'euros.

Une autre préconisation de votre rapporteure pour avis, afin de développer cette attention à la réussite de tous les étudiants : mettre en œuvre une phase pré-universitaire de connaissance et d'observation où le futur étudiant, accueilli et orienté, prendrait connaissance des différentes filières, possibilités et choix de carrière qui s'offrent à lui. À la fin du premier trimestre, établir un contact avec un étudiant en deuxième ou troisième année de premier cycle en vue d'évaluer avec le jeune ses résultats, ses attentes et ses besoins en termes de soutien social, culturel, pédagogique...

B. UNE CIBLE DE 40 000 LOGEMENTS ÉTUDIANTS SUPPLÉMENTAIRES SUR CINQ ANS

L'engagement du Gouvernement en faveur du logement étudiant, avec une cible de 40 000 logements construits sur cinq ans, soit **8 000 logements nouveaux par an**, justifie une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros sur le programme 231. La dotation du CNOUS passe ainsi de 71 à 91 millions d'euros. Le ministère de l'enseignement supérieur a indiqué avoir identifié 19 000 logements dont on peut lancer la construction au cours des deux prochaines années : 13 000 sont prévus dans le cadre de l'opération Campus et 6 000 logements sociaux pourraient être affectés aux

étudiants parmi les 150 000 prévus par la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Mme Cécile Duflot.

L'objectif de 40 000 logements semble ambitieux, mais impérieux afin de tenir compte :

- d'une part, des **évolutions démographiques** : la population étudiante continue en effet de croître. Au cours des dernières années, les effectifs de l'enseignement supérieur ont continué à augmenter (+ 5 000 étudiants inscrits à la rentrée 2010-2011, soit un total de 2 318 700 étudiants), ce qui s'explique par une forte attractivité de l'enseignement supérieur alors que les jeunes en âge de faire des études sont moins nombreux ;

- d'autre part, des **besoins liés aux échanges internationaux** : entre 2000 et 2010, le nombre d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur français est passé de 174 000 à 285 000, progressant ainsi de 64 %, malgré des difficultés liées à l'attitude méfiante du précédent gouvernement et notamment à la circulaire « Guéant » justement abrogée par l'actuel Gouvernement. Cette croissance pèse pour près de la moitié de la croissance totale des effectifs de l'enseignement supérieur : sans elle, le nombre total d'étudiants aurait augmenté de 6,2 % au lieu de 11,5 %. Sur cette décennie, la part des étrangers dans la population étudiante est ainsi passée de 8,1 % à 12,3 %. Il faut néanmoins revoir la politique d'accueil des étudiants étrangers sur notre territoire et la stratégie de rayonnement universitaire de la France à l'étranger.

La construction de 40 000 logements suppose la mobilisation de l'ensemble des acteurs : le réseau des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS) programmera la construction de plus de 32 000 places. Il a d'ores et déjà identifié les 19 000 places évoquées précédemment dont la construction peut être lancée rapidement. Il s'agit principalement de projets dans les zones tendues, où le besoin de logement étudiant est important : Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Aquitaine. D'autres opérateurs gérant du logement social étudiant (bailleurs sociaux) interviendront également, en vue de la construction des 6 000 logements sociaux pris en charge par le ministère du logement.

Le premier frein à la construction de logements étudiants réside dans le foncier, mais la démarche proposée par le Gouvernement devrait porter ses fruits, notamment dans le cadre du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. **Le financement peut également constituer un obstacle**, mais l'augmentation de la subvention d'investissement du CNOUS (+ 20 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2013) permettra d'accélérer les programmes de constructions pour lesquels des difficultés de financement existent. Restera à dépasser les freins culturels et sociaux de certaines populations à l'augmentation du logement social dans leur environnement : c'est là un sujet politique majeur.

C. LA SITUATION SANITAIRE DES ÉTUDIANTS

L'article 9 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a augmenté, pour les primes échues à compter du 1^{er} octobre 2011, le taux de la taxe applicable aux contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables » de 3,5 à 7 %. Le produit de la taxation au taux de 7 % des contrats d'assurance maladie « solidaires et responsables » est affecté à parts égales à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Selon la Mutualité française, l'augmentation du taux de taxe sur les conventions d'assurance pouvait entraîner une hausse des cotisations d'assurance complémentaire de l'ordre de 5 % par an et une démutualisation croissante.

S'agissant plus particulièrement des mutuelles étudiantes, à la suite d'un travail mené en étroite coordination entre les cabinets des ministères chargés de la santé, de l'assurance maladie, et de l'enseignement supérieur, un accord, en vue de compenser la taxe sur les conventions d'assurance, a pu être trouvé pour **définir un nouveau contrat de gestion des mutuelles étudiantes** pour la période 2011-2013. Cet accord, signé le 1^{er} décembre 2011, entre les mutuelles étudiantes et la CNAMTS, prévoit que le montant unitaire des remises de gestion passe de 51,60 à 52 euros avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2011.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2013 le 25 octobre 2012, l'Assemblée nationale a malheureusement rejeté une série d'amendements visant à **exonérer de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance les bénéficiaires du régime étudiant de sécurité sociale**. Toutefois, le Gouvernement a fait adopter par nos collègues députés un amendement prévoyant l'**expérimentation sur trois ans du tiers payant intégral pour les étudiants bénéficiant d'un contrat d'assurance complémentaire en santé dans trois villes universitaires**. La liste des villes participant à l'expérimentation ainsi que ses conditions de mise en œuvre seront déterminées par décret. Cette mesure vise à permettre de **lutter contre le renoncement aux soins**, notamment des étudiants, en supprimant l'aspect financier lié à l'avance des frais et en améliorant ainsi le parcours de soins des patients.

Si l'expérimentation se révèle concluante, elle devra être généralisée. L'intérêt pour la qualité de vie et de travail des étudiants implique de s'attacher à leur éducation à la santé, à la prévention et aux soins indispensables à leur bien-être.

D. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE PAR CAMPUS FRANCE : DES DÉBUTS DÉCEVANTS

Par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, il a été décidé de réunir dans un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) les opérateurs qui assuraient l'accueil des étudiants étrangers, à savoir : EGIDE, le groupement d'intérêt public (GIP) CampusFrance et le service des activités internationales du CNOUS. Le processus de transfert des activités de gestion des boursiers étrangers du CNOUS vers l'EPIC « Campus France » est arrivé à son terme. À compter du 1^{er} septembre 2012, Campus France les prend en charge, le CNOUS ayant assuré à titre transitoire la gestion de ces boursiers pour le compte de l'EPIC du 1^{er} janvier au 31 août 2012. Le transfert des activités internationales reste encore à finaliser sur les plans juridique et financier, ce qui suppose de régler rapidement certains sujets :

- **une partie des conventions de gestion des bourses des gouvernements étrangers (BGE) ne sont pas reprises par Campus France** malgré ce que prévoyait la loi, **ce qui crée pour le CNOUS une série de difficultés en termes de fin de gestion et de clôture de ces conventions**. La reprise partielle des conventions conduit par ailleurs à s'interroger sur le devenir de la coopération universitaire avec les pays pour lesquels les conventions ne sont pas reprises, en raison d'une augmentation brutale des frais de gestion des bourses au 1^{er} septembre 2012 avec une réduction des services d'accueil personnalisés ;

- la finalisation de la convention de transfert des soldes de trésorerie éventuels.

Le transfert des activités internationales vers Campus France induit une diminution des moyens (ressources propres et subventions) pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires : la subvention 2013 prévue par le ministère diminue en effet de 2,396 millions d'euros à ce titre (1,428 million d'euros de masse salariale pour les 25 emplois transférés à l'EPIC, et 928 000 euros de fonctionnement), perte à laquelle s'ajoute la diminution nette des ressources propres du réseau liées aux frais de gestion des bourses des étudiants étrangers (1,5 million d'euros).

Le CNOUS et Campus France ont par ailleurs passé une convention afin d'organiser l'hébergement d'une partie des boursiers dans les résidences gérées par les CROUS.

La transmission au CNOUS des listes de boursiers de Campus France à héberger a été plus lente que prévue : des listes étaient encore adressées au CNOUS à la mi-octobre, alors qu'il était initialement prévu que ces listes soient communiquées au plus tard le 30 juin 2012. **Le CNOUS et les CROUS se sont mobilisés pour réserver malgré tout des logements à ces boursiers, sachant qu'il sera difficile de trouver preneur en cas de désistement tardif**

de ces étudiants, ce qui constitue une perte de recettes potentielle et dommageable pour les CROUS.

Votre rapporteure pour avis, membre du conseil d'administration de Campus France, regrette qu'il ait fallu tant de temps aux équipes de Campus France pour communiquer **la liste des conventions signées par Campus France**, malgré ses demandes répétées. En tout état de cause, plusieurs pays ont indiqué leur volonté de ne pas continuer à travailler avec Campus France, en raison principalement des conditions proposées : augmentation des frais de gestion, changement des services proposés (réduction des services d'accueil et d'accompagnement)...

Il y a fort à redouter que près d'un millier d'étudiants étrangers ne se voient pas verser leurs bourses en l'absence de reprise de leur convention par Campus France. En outre, certains pays demandent au CNOUS d'être remboursés de leurs avances afin de prendre eux-mêmes en charge ces activités.

Pour l'heure, il semble difficile de considérer que le transfert des activités internationales du CNOUS vers Campus France ait été bénéfique en termes de maîtrise des finances publiques : le transfert vers l'EPIC des 25 ETP du CNOUS et le versement d'une subvention ministérielle de 1,4 million d'euros en vue de financer la masse salariale correspondante peuvent surprendre, lorsqu'on sait que ces emplois coûtaient en réalité 900 000 euros au CNOUS. Cela surprend d'autant plus que la volonté de créer un EPIC s'appuyait sur les recommandations de la révision générale des politiques publiques, privilégiant l'externalisation de missions de service public et la recherche d'un modèle économique équilibré voire rentable.

En adoptant à l'unanimité, le 19 novembre 2012, deux projets de décret et d'arrêté relatifs aux étudiants étrangers désireux de s'inscrire en première ou deuxième année de licence, le CNESER a confirmé la **suppression de la disposition du retrait du dossier d'inscription subordonné aux conditions de séjour**. En outre, il a validé l'allongement du délai de dépôt du dossier d'inscription, du 15 janvier 2013 au 22 janvier 2013, à la demande de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE). Ces facilités d'inscription bénéficieront aux 30 000 candidats ressortissants d'un État non membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique.

Il reste cependant un travail législatif et réglementaire à finaliser entre les différents ministères concernés pour sortir la gestion de l'accueil des étudiants étrangers de la suspicion d'immigration clandestine ou encouragée.

E. RENFORCER LES LIENS AVEC LES MILIEUX ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELS AFIN DE FAVORISER L'INSERTION PROFESSIONNELLE

Dans son rapport sur la compétitivité de l'industrie française de novembre 2012, M. Louis Gallois, commissaire général à l'investissement, dénonce « *l'inadéquation entre l'offre de formation et les besoins de l'industrie, tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue* ».

Le 11 octobre 2012, Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, et M. Thierry Repentin, ministre délégué à la formation professionnelle, ont salué, au cours d'une visite à l'université de Cergy-Pontoise, le **dynamisme de l'apprentissage dans cette agglomération**. La formation en apprentissage constitue, de longue date, un enseignement prioritaire à Cergy-Pontoise, avec 17 centres de formation des apprentis (CFA), dont 10 rattachés à des formations supérieures, et 4 000 places d'apprentis.

Votre rapporteure pour avis tient à saluer les dispositifs mis en œuvre à Cergy-Pontoise en vue de construire des passerelles entre les entreprises (notamment des petites et moyennes entreprises – PME – locales) et l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur présents sur le territoire :

- elle apporte son soutien au dispositif des bourses « Tremplin », créé par la fondation de l'université de Cergy-Pontoise, qui permet aux étudiants méritants de l'université de bénéficier d'une bourse d'étude et d'être accompagnés dans leur parcours par un professionnel appartenant à une entreprise mécène ;

- elle a mis en œuvre l'opération « Univ' d'Hiver » qui permet aux lycéens de seconde de réaliser un temps d'immersion dans un établissement d'enseignement supérieur. Ainsi, les lycéens sont accueillis sur le campus et accompagnés par des étudiants, des enseignants et des professionnels afin de mieux comprendre les filières universitaires et leurs débouchés économiques. Cette initiative vise à réduire les taux d'abandon dans les premières années d'études supérieures liés à des erreurs d'orientation ou de choix.

D'autres expériences fructueuses existent sur le territoire qui méritent d'être portées à la connaissance du plus grand nombre, évaluées, modélisées voire généralisées en fonction des objectifs visés et de leur atteinte.

Selon les résultats de la troisième enquête nationale sur l'insertion professionnelle des diplômés de l'université, comme pour leurs prédécesseurs en décembre 2009 et 2010, 91 % des diplômés de master et 92 % des diplômés de licence professionnelle sont en emploi en décembre 2011, 30 mois après leur entrée dans la vie active après l'obtention de leur diplôme en 2009 ; le pourcentage est de 89 % pour les diplômés de DUT (diplôme universitaire de technologie), en léger recul par rapport à l'année précédente. **La part des**

entreprises privées dans les emplois occupés diminue légèrement au profit de la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière.

La « loi LRU » a conduit les établissements d'enseignement supérieur à créer un **bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP)**. La mise en place effective des BAIP s'est faite à la suite des travaux de la commission Chaudron-Uhaldeborde, qui a remis ses conclusions à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en juin 2008. Consécutivement à ces travaux, la ministre a demandé aux universités, par circulaire du 19 novembre 2008, d'élaborer leur **schéma directeur de l'aide à l'insertion professionnelle** (l'analyse des schémas directeurs de l'aide à l'insertion professionnelle a fait l'objet d'un rapport d'analyse du ministère, publié en début d'année 2010).

Les principaux axes de développement de la politique d'insertion professionnelle peuvent être décrits comme suit :

- accent sur le caractère professionnalisant de toutes les formations. Les formations universitaires (licence, master, doctorat) sont inscrites de droit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;

- logiques de compétences introduites dans la conception, l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des formations universitaires ;

- étudiants objet d'un accompagnement systématique dans l'élaboration de leur projet professionnel ;

- aide dans l'accès aux stages et à l'emploi à travers la mise en place d'accompagnements et de services dédiés pour tous les étudiants :

- des ateliers rédaction de CV et lettres de motivation ;
- un recueil et une mise à disposition des offres de stage/emploi ;
- l'organisation de forums, rencontres, présentations des métiers au cours desquels les étudiants sont mis en contact avec les professionnels concernés ;

- on observe une montée en charge progressive des réseaux et annuaires d'anciens afin de favoriser le *continuum* université/emploi.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche suit l'action des établissements dans la mise en œuvre de la mission insertion professionnelle à travers, notamment, l'animation d'un **groupe de travail « suivi des BAIP »**. Les travaux de ce groupe, installé par la DGESIP le 17 décembre 2010, ont débouché sur la tenue des deux premiers séminaires nationaux des BAIP. Chacune de ces deux manifestations a donné lieu à l'édition d'un recueil d'observations et d'analyse : en 2011 avec « *Les BAIP, une dynamique en marche* », et en 2012 avec « *Mieux voir, mieux être vu, un enjeu pour les BAIP* ».

Il convient également de favoriser l'**employabilité des jeunes titulaires d'un doctorat au sein de la fonction publique**, afin de favoriser la diversité de recrutement pour les plus hauts niveaux de responsabilité. Il importe, en outre, de remédier au **taux d'échec en licence des bacheliers professionnels et technologiques**. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche rappelle, en effet, qu'en 2009, 59 % des bacheliers généraux sont en deuxième année de licence un an après leur inscription en première année, ce qui n'est le cas que de 14 % des bacheliers professionnels, plus nombreux à effectuer une seconde première année, à se réorienter, et surtout à arrêter leurs études. Un quart des bacheliers professionnels 2008 inscrits en L1 à la rentrée 2008 déclarent, un an après, avoir arrêté leurs études¹. Le rapport précité de M. Louis Gallois regrettait précisément que « *l'enseignement technique et professionnel ne bénéficie toujours pas, en France, de la priorité qu'il mérite* ».

¹ Note d'information 12.04 du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

Après la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 qui a pris en compte et en charge les impasses budgétaires du précédent gouvernement qui avaient plongé les universités et les organismes de recherche dans un vrai désarroi, le projet de budget pour 2013 pour la MIREs prend acte des ajustements qui se sont avérés nécessaires.

Parti lors de la préparation budgétaire avec un objectif de contribution, à hauteur de - 3,5 %, à l'effort national de réduction du déficit de nos comptes publics, le budget de la MIREs nous est présenté avec une croissance de 2,2 % par rapport à 2012. Cette progression est une bonne surprise, concomitante aux conclusions des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est un beau témoignage de l'intérêt du Gouvernement et particulièrement de la ministre pour la priorité affichée pour la jeunesse du Président de la République pour son quinquennat.

Ce budget nous indique les orientations de la réorganisation de l'enseignement supérieur et de la recherche en considérant :

- la situation financière des universités,
- la précarité grandissante des étudiants,
- les exigences de réussite des étudiants,
- et les conditions d'accueil préoccupantes des étudiants étrangers,

et s'inscrit dans la mobilisation générale pour le redressement de la France en faveur de :

- l'emploi et la compétitivité,
- la jeunesse, comme pari sur l'avenir du pays,
- la justice sociale, valeur cardinale de l'action gouvernementale,

en faisant le choix de la croissance par l'élévation du niveau de connaissance globale de nos concitoyens.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteure pour avis propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

SECONDE PARTIE : LA RECHERCHE

I. DES MOYENS GLOBALEMENT CONFORTÉS EN FAVEUR DE LA RECHERCHE

A. LA FRANCE, EN CINQUIÈME POSITION EN TERMES D'EFFORT DE RECHERCHE

La France se caractérise, par rapport à d'autres pays, par une plus forte résistance de ses dépenses intérieures de recherche et développement (R&D) face à la crise économique et financière.

Comme l'indique le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures annexé au projet de loi de finances pour 2013, la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD)¹ a ainsi augmenté en moyenne annuelle de 2,2 % en France entre 2008 et 2010, contre 1,6 % en Allemagne. Dans le même temps, elle a diminué au Royaume-Uni (- 1,9 %) et au Japon (- 3,7 %). À l'inverse cependant, la Corée du Sud enregistre une très forte hausse de ses dépenses de R&D (+ 8,9 % en moyenne annuelle sur cette période).

Rapportées au PIB, les dépenses intérieures de R&D de la France ont atteint **2,24 %** en 2010. Au regard de cet indicateur d'effort de recherche, la France occupe la **cinquième position** parmi les six pays les plus importants de l'**OCDE**. Elle est positionnée derrière la Corée du Sud (3,74 %), le Japon (3,26 %), les États-Unis (2,90 % en 2009) et l'Allemagne (2,82 %) mais devance le Royaume-Uni (1,76 %). La Finlande et la Suède consacrent respectivement 3,88 % et 3,40 % de leur PIB à la R&D. En 2011, l'effort national de recherche s'est maintenu au même niveau.

À part ces deux pays scandinaves, l'objectif européen arrêté à Bologne d'atteindre 3 % du PIB n'est donc pas atteint.

Dans le domaine de l'**emploi scientifique**, notre pays emploie 240 000 chercheurs et ingénieurs de R&D en équivalent temps plein en 2010, occupant ainsi la cinquième position parmi les six pays les plus importants de l'**OCDE**. Les 27 pays de l'Union européenne mobilisent 1 569 000 chercheurs en 2010, soit légèrement plus que les États-Unis (près de 1 413 000 chercheurs en 2007). Au sein de l'Union à 27, la France occupe la deuxième position en

¹ La dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) correspond aux dépenses engagées pour des travaux de R&D exécutés sur le territoire national quelle que soit l'origine des fonds, publique ou privée.

termes d'effectif de chercheurs, derrière l'Allemagne (327 500 chercheurs) mais devant le Royaume-Uni (235 000), l'Espagne (135 000) et l'Italie (106 000).

Depuis le « Pacte pour la recherche » lancé en **2006** et la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, **notre pays a à la fois renforcé les moyens alloués à la recherche et procédé à une restructuration importante du paysage institutionnel de la recherche, au risque d'une complexité excessive.**

Les moyens nouveaux réellement consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2007 à 2012 seraient cependant de **6,4 milliards d'euros, et non de 9 milliards** comme indiqué par le précédent gouvernement.

Votre rapporteur présentera les principales évolutions des moyens financiers consacrés à ce secteur pour 2013. Puis il évoquera certaines des réflexions en cours dans le cadre des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, avant de consacrer des développements spécifiques à deux thématiques particulièrement essentielles aux yeux de votre commission : la diffusion de la culture scientifique et technique, d'une part, et l'indépendance de l'expertise scientifique en matière de santé et d'environnement, d'autre part.

B. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES GLOBALEMENT CONFORTÉS

1. La présentation simplifiée des 10 programmes de la MIREs

La MIREs compte 10 programmes présentés de façon synthétique dans le tableau ci-après.

LES 10 PROGRAMMES DE LA MIREs

• Cinq programmes relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », ses opérateurs étant les établissements d'enseignement supérieur ;

- programme 231 « Vie étudiante », son opérateur principal étant le réseau des œuvres universitaires et scolaires (Centre national et centres régionaux des œuvres universitaires - CNOUS et CROUS) ;

- programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». Ses principaux opérateurs sont le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA - civil), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut Paul Émile Victor (IPEV), les fondations médicales (comme les Instituts Pasteur et Curie), les organisations scientifiques internationales (Centre européen pour la recherche nucléaire - CERN) et l'Agence nationale pour la recherche (ANR). Relève également de ce programme la gestion d'un certain nombre d'interventions de pilotage, comprenant conseils ou observatoires, ou d'animations plus ciblées comme le dispositif des Conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) ;

- programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », ses principaux opérateurs étant l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut français pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), et le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) ;

- programme 193 « Recherche spatiale », son principal opérateur étant le Centre national d'études spatiales (CNES) qui a aussi pour mission de financer la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA).

• Un programme relève du **ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer** :

- programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

Ses principaux opérateurs sont pour la recherche dans le domaine de l'énergie : le CEA (civil) et l'Institut français du pétrole-Énergies nouvelles (IFP-Énergies nouvelles), pour la recherche dans le domaine des risques : l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), pour la recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement : le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC), l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), pour la recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durable : l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et des programmes incitatifs dans les secteurs parapétroliers (Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières - RTPG), des transports (Programme de recherche et d'innovation dans les transports - PREDIT), de la construction (Programme national de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans les bâtiments - PREBAT, Réseau génie civil et urbain - RGCU) ou de l'urbanisme (Plan urbanisme construction architecture - PUCA), le programme finance également la recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile ;

• Un programme relève du **ministère de l'économie, des finances et de l'emploi** :

- programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », son opérateur principal étant OSEO, outre les écoles d'ingénieurs placées sous la tutelle du ministère (écoles des mines, des télécommunications, d'économie et statistiques, d'électricité et l'école nationale supérieure de création industrielle) et les réseaux qu'il anime.

- Un programme relève du **ministère de la défense** :
 - programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) », dont les principaux sont le CNES et le CEA pour leurs recherches dans ce domaine.
- Un programme relève du **ministère de la culture et de la communication** :
 - programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique », dont le principal opérateur est Universcience, qui regroupe désormais la Cité des sciences et de l'industrie et le Palais de la découverte.
- Un programme relève du **ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche** :
 - programme 142 « Enseignement supérieur et recherches agricoles », ses opérateurs étant l'INRA, le CEMAGREF, les établissements d'enseignement supérieur agricoles et les centres techniques agricoles.

Chef de file de cette mission interministérielle, le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur (MESR) a compétence sur cinq des programmes et gère 88,1 % de ses crédits, soit 22,9 milliards d'euros pour 2013.

2. Des emplois préservés

a) De la souplesse... au risque de précarisation excessive

Les emplois des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ont été préservés depuis 2006, en raison de leur exclusion du dispositif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

En 2013, le plafond d'emplois ministériel diminuera de 6 106 ETPT, mais le plafond global (ministériel et opérateurs) de la mission augmentera de 803 ETPT/ETP. Cette évolution bénéficiera cependant pour l'essentiel à l'enseignement supérieur.

Les établissements peuvent créer des emplois hors plafond d'emplois de la mission, à condition de les rémunérer sur leurs ressources propres. Les organismes de recherche y recourent, afin d'avoir la souplesse nécessaire à la constitution d'équipes pertinentes pour des projets spécifiques. **Votre rapporteur s'en réjouit.** Il relève **cependant** que se développe parfois une **précarisation** excessive de l'emploi scientifique, les CDD de courte durée pouvant s'enchaîner. Le ministère a recensé **1 400** précaires dans les organismes de recherche.

Un équilibre doit être trouvé, de nombreux acteurs jugeant par ailleurs les règles du CDD (18 mois dans les EPIC) inadaptées aux besoins de la recherche.

b) Un nouveau plan de résorption de l'emploi précaire

Il convient donc de veiller à exclure d'éventuelles dérives et de mieux accompagner les chercheurs en fin de contrat. L'application de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, devrait limiter cependant les problèmes.

Rappelons que la **loi dite Sauvadet** avait été adoptée après rejet par la commission mixte paritaire d'un amendement d'initiative gouvernemental permettant le recrutement dérogatoire d'agents pour l'exécution d'une convention de recherche. Il s'agissait d'adapter la durée du contrat de recherche à la durée du projet, sans excéder la durée de neuf ans, et d'ouvrir ainsi une possibilité de passage sur un contrat à durée indéterminée.

Le 21 novembre 2012, le ministère a annoncé avoir obtenu les moyens de créer une voie supplémentaire et réservée d'accès à la fonction publique afin de **titulariser sur leur poste 2 000 personnes** en 2013, ce qui accroîtra par ailleurs le montant du compte d'affectation spécial dédié aux pensions. L'objectif est de conduire le plan de titularisation en quatre ans.

En complément, **les nouvelles orientations de l'Agence nationale pour la recherche (ANR)** vont contribuer à diminuer le flux de nouveaux CDD. En particulier, aucun projet scientifique ne pourra être financé s'il repose à plus de 30 % sur le travail d'agents non titulaires.

La ministre a annoncé aussi qu'elle réfléchissait à la **durée optimale** qui pourrait être proposée dans de tels contrats.

Votre rapporteur se réjouit de ces annonces.

c) Un défi majeur : l'attractivité des carrières

Un nombre considérable de chercheurs prendront leur retraite dans les années à venir compte tenu de leur pyramide des âges, même si la réforme du régime des retraites a ralenti le rythme des départs. Aussi est-il essentiel :

- de renforcer le vivier d'étudiants scientifiques et les attirer vers les métiers de la recherche ;

- de poursuivre la politique d'encouragement au retour de chercheurs français expatriés et d'attraction de chercheurs étrangers talentueux. Ces derniers représentent environ 1/5 des recrutements des EPST ; les post-doc recrutés par le CNRS sont de nationalité étrangère pour 30 % d'entre eux.

Outre le niveau des rémunérations, ceci suppose qu'ils puissent disposer d'un environnement leur permettant de conduire leurs recherches dans de bonnes conditions au sein des laboratoires, en termes de ressources humaines (ingénieurs-techniciens) et financière. En outre, le déroulement de carrière pose souvent problème pour les chercheurs âgés de 30 à 40 ans.

3. Un budget hors pensions stabilisé

En 2013, dans un contexte budgétaire contraint, les crédits spécifiquement dédiés à la recherche au sein de la MIREs progresseront (hors recherche universitaire du programme 150 et à structure courante), de :

- 0,24 % en autorisations de paiement (AE), pour s'établir à 10,27 milliards d'euros ;

- 1,40 % en crédits de paiement (CP), soit 10,29 milliards d'euros. Cette hausse sera cependant consacrée pour l'essentiel aux dépenses croissantes de pensions.

Cette évolution permettra donc de **stabiliser, hors pensions et en euros courants**, des crédits qui avaient baissé de 0,79 % en CP l'année précédente.

Certes, les impératifs de notre pays en termes de croissance et de compétitivité appelleraient un effort plus soutenu. Mais il convient également d'analyser les moyens au regard des inflexions envisagées dans leur ventilation, de prendre en compte les autres volets budgétaires (investissements d'avenir, crédit d'impôt recherche) ainsi que les réformes à l'étude ou d'ores et déjà envisagées.

La recherche reste donc l'un des axes primordiaux de la politique du Gouvernement.

La 7^e proposition du « *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française* », remis par M. Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement, porte sur la sanctuarisation du budget de la recherche publique et celui du soutien à l'innovation sur la durée du quinquennat.

Dans cette perspective, le budget 2013 en faveur de notre système de recherche s'inscrit dans le cadre des **priorités affirmées par le Président de la République pour une politique de l'innovation levier d'une économie compétitive.**

4. Un renforcement des crédits récurrents aux organismes

a) Un rééquilibrage bienvenu du financement de la recherche...

Ainsi que votre rapporteur l'avait déjà souligné l'an dernier, le financement de la recherche sur projet constitue une stimulation importante pour les équipes de recherche et son développement était absolument nécessaire pour notre pays. Dans ce cadre, une part importante (50 % environ) est dédiée aux projets dits « blancs » qui permettent de soutenir la recherche fondamentale.

Néanmoins, votre rapporteur avait également insisté sur la nécessité de **veiller à ce qu'un équilibre soit trouvé**, pour chaque organisme, entre subvention récurrente et financement par projet. Les subventions de l'ANR

représentent en moyenne environ 5,6 % du financement des laboratoires. Néanmoins, son attention avait été attirée sur le risque d'une répartition parfois très inégale des moyens entre équipes d'un même laboratoire et d'un risque de **fragilisation de certains laboratoires**.

Comme l'a indiqué l'Académie des sciences dans son rapport de septembre 2012¹, la création de l'ANR avait « *conduit à une réduction drastique des soutiens de base (hors salaires)* », ce soutien ayant « *atteint un niveau déraisonnable, (...) laissant de nombreux chercheurs de qualité sans aucun crédit de fonctionnement* » et « *conduisant à un appauvrissement des laboratoires et des Instituts. Il n'existe pratiquement plus de moyens pour le financement des équipements collectifs, des infrastructures et des plateformes que l'ANR ne prend pas en charge* ».

2013 sera la première année d'un **rééquilibrage** entre ces deux types de soutiens, **prévu sur trois ans**. Le projet de loi de finances prévoit, en effet, de **réduire de 9,6 % les crédits** d'engagement et de paiement **de l'ANR**, soit une baisse de 73 millions d'euros (à 687 millions d'euros, contre 760 millions d'euros accordés en loi en finances initiale pour 2012).

En contrepartie, les **dotations récurrentes** des organismes de recherche augmenteront de 55,6 millions d'euros en 2013, soit une **reventilation de 76 % des crédits supprimés à l'ANR**.

Au total, il est prévu une **diminution** des crédits d'intervention de **l'ANR de 200 millions d'euros sur trois ans, soit -26,3 %**.

b) ... au risque d'affaiblir cependant l'ANR à terme

En 2010, la part de la recherche sur projet n'était estimée en France, par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'à 11 % du budget des organismes publics, contre 60 % aux États-Unis et 25 à 35 % pour le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la Suède.

Or la tendance à la baisse des crédits de l'ANR conjuguée à un nombre croissant de projets déposés a conduit à un **taux de sélection faible** de 18 % environ en 2012, quand il était de 25 % en 2006, avec découragement et perte de temps à la clé. Il ne faudrait pas que cette situation perdure ou, pis encore, s'accroisse.

Pour votre rapporteur, **l'idéal**, si la période avait été économiquement plus flamboyante, **eût été de renforcer les crédits récurrents des laboratoires sans impacter la recherche sur projet**. Cette dernière permet notamment d'orienter une partie de la recherche vers des questions sociétales considérées comme prioritaires (environnement, énergie, santé...), de décloisonner en favorisant la pluridisciplinarité et de promouvoir de jeunes chercheurs talentueux. Elle entraîne un effet levier essentiel sur les financements. En outre, le fait que la moitié des programmes de l'ANR soient

¹ Rapport n° 46 : « Remarques et propositions sur les structures de la recherche publique en France ».

« blancs », c'est-à-dire non fléchés *a priori* sur des thématiques, permet de soutenir la recherche fondamentale.

Le budget proposé pour 2013 va dans la bonne direction. Votre rapporteur craint cependant un excès du mouvement de balancier programmé d'ici 2015, dans un contexte budgétaire contraint. **Il propose qu'un équilibre soit trouvé en conjuguant**, sur cette période de trois ans, **baisse des crédits de l'ANR et hausse du taux de préciput**, ce dernier permettant également de conforter les moyens des laboratoires. Ce taux de 15 % (si l'on additionne le préciput proprement dit, de 11 %, et les frais de gestion pouvant être pris en compte à hauteur de 4 %) pourrait être **porté à 20 %**, comme c'est généralement le cas à l'étranger, ainsi que le propose l'ANR et comme votre rapporteur l'avait déjà souhaité.

Parallèlement, il conviendrait :

- d'une part, d'élargir l'assiette des frais pris en compte, pour mieux assurer le nécessaire financement de l'entretien et de la maintenance des infrastructures des organismes ;

- d'autre part, que ces derniers mettent davantage en place une comptabilité analytique, afin de permettre un calcul en coûts complets.

c) La récente annonce d'une inflexion sur les grandes orientations de l'ANR

Le 20 novembre 2012, Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a présenté les « *inflexions notables* » de la programmation de l'ANR pour 2013, en faveur de projets tournés vers les grands défis scientifiques et de société, dans un contexte de rééquilibrage entre financement sur projet et financement récurrent des laboratoires de recherche.

Trois principes fondateurs ont été retenus :

- le nombre de soumissions par coordinateur sera limité à un projet par an pour arriver à une **stabilisation des taux de sélection** des projets et des montants alloués par projet ;

- les **procédures** seront **simplifiées**. Ainsi, les dossiers de soumission et les règlements financiers seront modifiés, et certains harmonisés avec les procédures européennes. Votre rapporteur s'en réjouit tant les chercheurs se plaignent de l'excès de contraintes administratives et de temps consacré à la recherche de financements divers en l'absence d'une telle harmonisation. En outre, il est essentiel de favoriser l'accès aux crédits européens ;

- la **précarité** sera **réduite** : ainsi qu'il a été dit précédemment, le montant alloué au financement de CDD dans chaque projet est ramené à 30 % de l'effort hommes/mois total, avec pour objectif d'augmenter l'implication des chercheurs permanents sur chaque projet et de maîtriser le recours aux emplois contractuels tout en maintenant un effort important pour l'accueil de doctorants et de post-doctorants.

Plusieurs **objectifs** sont assignés à l'ANR dans ce cadre :

- un retour à la **recherche fondamentale** : prenant en compte les premiers retours des Assises territoriales et des consultations nationales, la ministre a fixé à l'ANR un objectif de recentrage sur ses missions fondamentales. Ceci passe par le soutien à la recherche fondamentale : 49 % des financements dédiés aux appels à projets iront aux appels d'offres non thématiques (programmes blancs), ce qui est déjà le cas aujourd'hui, mais aussi aux jeunes chercheurs et au retour post-doc ;

- la prise en compte des **grands défis sociétaux** dans les appels d'offres thématiques (auxquels 51 % des financements seront donc dédiés), qui nécessitent des recherches interdisciplinaires. À ce titre, citons l'allongement de la vie, la surveillance et la protection de l'environnement, la transition énergétique et le numérique. En outre, une nouvelle thématique « sociétés inclusives, novatrices et sûres » fera largement appel aux sciences humaines et sociales. Elle fait écho au « troisième pilier » du futur programme-cadre européen Horizon 2020 ;

- un renforcement de l'impact de la recherche sur le redressement productif et la compétitivité, à travers le **soutien de la recherche partenariale et technologique** (Instituts Carnot, chaires industrielles...), et la participation au financement de nouveaux outils mis en place par l'Union **européenne**. Dans cette optique, les partenariats entre recherche publique, PME et ETI doivent être renforcés au travers du financement par l'ANR de 100 laboratoires communs.

La programmation de l'ANR sera élaborée sous la **coordination** stratégique du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en association étroite avec les Alliances.

d) La ventilation des crédits

La hausse des crédits récurrents aux organismes de recherche varie selon les programmes et selon les organismes.

Le tableau ci-après retrace la ventilation des subventions pour charges de service public (titre 3-2) des opérateurs relevant des **programmes** de recherche. Elles augmentent globalement de **1,9 %**.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC
VERSÉE AUX OPÉRATEURS
(MIRES, STRUCTURE COURANTE)**

Programmes		LFI 2012 (CP)	PLF 2013 (CP)	Évolution en %
Programme 172	Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires	3 911 949 167 €	3 995 557 733 €	2,1 %
Programme 187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 250 149 388 €	1 282 772 133 €	2,5 %

Programme 193	Recherche spatiale	597 804 372 €	583 322 207 €	- 2,5 %
Programme 142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	71 085 127 €	66 679 445 €	- 6,6 %
Programme 186	Recherche culturelle et culture scientifique	116 710 413 €	103 960 772 €	- 12,3 %
Programme 190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 190 230 263 €	1 250 588 070 €	4,8 %
Programme 191	Recherche duale (civile et militaire)	33 452 031 €	33 452 031 €	0,0 %
Programme 192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	218 057 613 €	215 934 800 €	- 1,0 %
TOTAL		7 389 438 374 €	7 531 267 191 €	+ 1,9 %

Programme 191 : le financement apporté au CNES est désormais imputé sur la catégorie dotation pour fonds propres.

Source : D'après le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur

S'agissant des **organismes**, votre rapporteur relève notamment que :

- les crédits du Centre national de la recherche scientifique (**CNRS**) enregistrent une hausse de 2,9 %, pour s'établir à 2,6 milliards d'euros. Avec 72,8 millions d'euros de moyens supplémentaires, il est donc le principal bénéficiaire de la diminution des crédits de l'ANR.

- le budget de l'**INSERM** bénéficie d'une hausse de 22 millions d'euros.

- les dotations du **CNES** (Centre national d'études spatiale), au titre du programme 193 « Recherche spatiale », progressent d'environ 1 % (+14,5 millions d'euros). Cette hausse est cependant insuffisante : elle est inférieure au budget prévu dans le contrat État-CNES couvrant la période 2011-2015, alors même que la France doit à la fois satisfaire à ses engagements à l'égard de l'Agence spatiale européenne - à l'égard de laquelle les arriérés cumulés s'élèveront à environ 350 millions d'euros fin 2012 – et assurer le lancement du programme Ariane 6. Ce dernier est essentiel si l'on veut assurer l'indépendance et la souveraineté européenne, l'Europe devant disposer de ses propres lanceurs. Votre rapporteur est convaincu que ce programme ne doit en aucune façon être différé, la concurrence internationale étant à cet égard très vive. Relevons que les États-Unis investissent chaque année six fois plus que l'Europe dans leur politique spatiale...

L'effet de levier du financement public dans la politique spatiale est évalué à 20 et les retombées de la recherche et de l'innovation dans ce domaine sont essentielles pour l'ensemble de l'industrie.

e) Une réserve de précaution maintenue à la moitié de son taux

Comme les années précédentes, le taux de mise en réserve pour les crédits de la recherche est, en 2012, dérogatoire au taux de droit commun, puisqu'il n'en représente que la moitié, soit 0,25 % de la masse salariale et 3 % des crédits de fonctionnement.

Interrogée sur ce point par votre rapporteur, la ministre¹ a indiqué que la même règle serait appliquée en 2013. Votre commission s'en réjouit.

f) Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur relève qu'un amendement gouvernemental, adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale, viendra diminuer les crédits de 20,9 millions d'euros, dont notamment :

- 8 millions d'euros au titre du programme 172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;

- 2,49 millions d'euros au titre du programme 190 « Recherches dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » ;

- 240 700 euros au titre du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique », dont votre rapporteur regrette déjà la diminution prévue dans le projet de loi initial, ainsi qu'il l'exposera ci-après.

C. LE PROGRAMME DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Avec **21,9 milliards d'euros sur 35** au total, la MIREs est la principale bénéficiaire du programme des investissements d'avenir (PIA). 70,3 % d'entre eux sont non consommables, c'est-à-dire que seuls les revenus issus du dépôt des sommes concernées au Trésor pourront être utilisés par les organismes. Les trois quarts des financements sont attribués par la voie d'appels à projets, répartis en deux vagues désormais achevées.

Le tableau ci-après retrace la ventilation de ces crédits.

¹ Audition de Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication le 27 novembre 2012.

INVESTISSEMENTS D'AVENIR DANS LA MIRE

(en millions d'euros)

Appels à projets	
Équipements d'excellence	1 000
Santé et biotechnologies (6 appels à projets)	1 550
Laboratoires d'excellence	1 000
Instituts hospitalo-universitaires	850
Sociétés d'accélération de transfert de technologie	900
Instituts de recherche technologiques	2 000
Instituts d'excellence dans le domaine des énergies décarbonnées	1 000
Initiatives d'excellence	7 700
Instituts Carnot	500
Total appels à projets	16 500
Autres projets	
Opération Campus	1 300
Plateau de Saclay	1 000
Valorisation (hors Carnot, IRT et Satt)	100
Espace	500
Recherche dans le domaine aéronautique	1 500
Nucléaire de demain	1 000
Total hors appels à projets	5 400
Total général	21 900

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

Rappelons que ces crédits visent à financer de nouveaux outils d'excellence identifiés au terme de procédures de sélection par des jurys internationaux : équipements d'excellence (Equipex), laboratoires d'excellence (Labex), initiatives d'excellence (Idex). S'y ajoutent :

- de nouveaux dispositifs de transferts de technologie, avec les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) et les instituts de recherche technologique (IRT) ;

- des mécanismes spécifiques pour certains secteurs de recherche (santé et biotechnologies, instituts hospitalo-universitaires (IHU), espace, aéronautique, nucléaire, énergies décarbonnées) ;

- des opérations à vocation géographique et immobilière (plateau de Saclay, opération Campus).

Fin août 2012, 3,5 milliards d'euros avaient été décaissés au titre du PIA, les décaissements étant versés progressivement.

7,5 milliards d'euros sur l'enveloppe de 35 milliards d'euros n'ont pas encore été affectés et pourront être utilisés dans le cadre du « **Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi** » présenté par le Premier ministre le 6 novembre 2012. Ce dernier a mis en avant deux priorités devant être soutenues par le PIA :

- le meilleur accès des petites et moyennes entreprises (PME) à ces ressources grâce à la mise en place de la Banque publique d'investissement (BPI) ;

- l'accompagnement à la fois de filières existantes (dont la filière agronomique) et de filières d'avenir, notamment les technologies génériques (dont le numérique), la santé et l'économie du vivant, la transition énergétique ou la sécurisation des informations et des transactions.

D. UN CRÉDIT D'IMPÔT RENFORCÉ AU BÉNÉFICE DES PME

1. Un dispositif efficient

Le coût du CIR s'élève à **3,35 milliards d'euros**, représentant près du quart (23,81 %) de la part recherche des crédits de la MIREs. Il devrait s'établir entre 5 et 6 milliards d'euros à compter de 2014.

Néanmoins, son efficacité a été reconnue par de nombreux rapports, en particulier par celui de l'Inspection générale des finances (qui lui accorde la note maximale de 3) et celui de notre collègue Michel Berson¹, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat.

2. L'article 55 du projet de loi de finances

Voici la première proposition du Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, présenté par M. Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement : « *l'État s'engage à ne pas modifier cinq dispositifs, au moins, au cours du Quinquennat, dont le crédit impôt recherche, les incitations « sociales » aux jeunes entreprises innovantes, rétablies à leur niveau de 2010 et les dispositifs en faveur de l'investissement dans les PME.* »

La stabilité juridique et fiscale est en effet primordiale pour les acteurs économiques. Néanmoins, le CIR mérite certains correctifs, en particulier en vue de renforcer son accès au bénéfice des PME et ETI.

D'ailleurs, à cette fin, l'article 55 du présent projet de loi de finances prévoit d'élargir le CIR à certaines dépenses d'innovation engagées par des PME. Le coût de cette mesure est évalué à 300 millions d'euros.

¹ Rapport d'information n° 677 (2011-2012) du 18 juillet 2012.

E. UN PROGRAMME EUROPÉEN SOUS UTILISÉ ET EN DEVENIR

1. Le 7^e PCRD (programme-cadre de recherche et développement)

Le PCRD (programme-cadre de recherche et développement) **entraîne un important effet de levier** : chaque euro financé conduit à une valeur ajoutée du secteur privé compris entre sept euros et quatorze euros. L'impact estimé sur le long terme du 7^e PCRD correspondrait à une valeur additionnelle de **0,96 % du PIB**, à la création de 900 000 emplois et à une augmentation des exportations d'environ 1,57 %.

La France est néanmoins déficitaire en termes de recours de ses chercheurs aux crédits européens. En effet, la **part française** dans les financements accordés au titre du 7^e PCRD est tombée à **11 %** alors que notre contribution s'élève à plus de 18 %. La France est le deuxième contributeur européen mais son taux de retour est très inférieur, alors même que son taux de succès dans les appels à projet est supérieur à la moyenne.

La complexité et la lourdeur des procédures, de même que la multiplication des appels à projet ont contribué au découragement des chercheurs. Il est donc **primordial de faire de la reconquête des contrats européens une priorité**.

Par ailleurs, votre rapporteur a souhaité faire un point de la participation spécifique des PME au 7^e PCRD, dans l'encadré ci-après. Les difficultés rencontrées pour se porter candidat aux appels d'offres européens sont encore plus lourdes pour ces structures.

QUID DE LA PARTICIPATION DES PME ?

74,5 % des consortiums menant des projets financés par l'Union européenne au titre du 7^e PCRD comprennent au moins une petite ou moyenne entreprise (PME), et 11,1 % des projets de ce programme sont coordonnés par une PME. C'est ce qui ressort du 9^e rapport intermédiaire sur la participation des PME dans le 7^e PCRD, en date d'octobre 2012. Fin septembre, 3 milliards d'euros avaient été alloués aux PME dans le cadre du programme « coopération », soit 16,3 % du budget total. Dès janvier 2012, l'objectif fixé par la Commission européenne, selon lequel 15 % de ce programme doit aller aux PME, avait été atteint.

En France, 17,1 % des fonds européens pour la recherche du 7^e PCRD, tous thèmes confondus, sont allés aux PME, soit un montant de 326 millions d'euros. Le pays arrive ainsi en 16^e position des États membres de l'UE pour la part de fonds européens dévolue aux PME. Par ailleurs, ces entreprises représentent 19,3 % des participants français aux projets de recherche européens, selon des chiffres arrêtés fin septembre 2012.

Voici les **thèmes de recherche** dans lesquels la part des financements européens alloués aux PME en France dépasse la moyenne européenne :

- santé : les PME représentent 19,3 % des financements européens pour la recherche destinés à la France, et 19 % des participants français aux projets de recherche européens du domaine ;

- technologies de l'information et de la communication : les PME représentent 17,1 % des financements européens destinés à la France et 19,2 % des participants français ;

- nanosciences, nanotechnologies : les PME représentent 25,3 % des fonds européens destinés à la France et 28,3 % des participants français à ce domaine, qui comprend également les technologies des matériels et de la production ;

- énergie : les PME représentent 21,7 % des financements européens destinés à la France et 22,6 % des participants français ;

- sciences humaines et sociales : les PME représentent 16 % des financements européens destinés à la France et 10,7 % des participants français.

2. Le programme Horizon 2020

Le « paquet » législatif baptisé Horizon 2020 et adopté le 30 novembre 2011 vise à constituer le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation qui organisera le subventionnement de ces activités entre 2014 et 2020.

Or, le budget européen de la recherche fait l'objet de discussions très tendues au sein de l'Union. La Commission européenne propose d'abonder ce budget à hauteur de 80 milliards d'euros. Avec cette enveloppe budgétaire, il serait le troisième poste de dépense de l'Union européenne, loin derrière la PAC et la politique régionale (respectivement 387 et 376 milliards d'euros). Cette question a fait l'objet d'un excellent rapport d'information de votre collègue André Gattolin au nom de la commission des affaires européennes du Sénat¹.

Relevons que le mercredi 28 novembre 2012, la commission ITRE (industrie, recherche et énergie) du Parlement européen a adopté l'ensemble des six rapports législatifs du programme « Horizon 2020 ».

¹ *Rapport d'information n° 718 (2011-2012) de M. André Gattolin, fait au nom de la commission des affaires européennes, Recherche et innovation en Europe : un pas décisif ?, en date du 26 juillet 2012.*

II. UN SECTEUR EN RÉFLEXION : LES ASSISES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

A. UN PAYSAGE DE LA RECHERCHE RICHE DE POTENTIALITÉS MAIS COMPLEXE

1. Des structures multiples

Le paysage français de la recherche comprend, outre les universités qui opèrent avec les organismes de recherche au sein d'unités mixtes, 9 EPST, une quinzaine d'EPIC (dont seulement 5 relèvent de la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) et 77 EPA.

Rappelons que, en outre, depuis le Pacte et la loi de 2006 sur la recherche ainsi que celle de 2007 sur la liberté et la responsabilité des universités, ont été créées de multiples strates visant à organiser le système français d'enseignement supérieur et de recherche : des structures de coordination (telles les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les Alliances nationales de recherche), des structures de recherche partenariale (pôles de compétitivité, Instituts Carnot), de nouvelles fondations (RTRA, RTRS), des structures basées sur des projets (IDEX, Labex, Equipex, IHU), l'Agence nationale de la recherche (ANR), agence de financement de la recherche sur projets, et l'AERES, Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

En outre, les politiques publiques en faveur de la R&D et de l'innovation ont été profondément infléchies par le Programme des investissements d'avenir ainsi que par la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI).

La SNRI a pour ambition de tracer un cadre visant à renforcer le potentiel de recherche de la France et à en tirer le meilleur parti en matière d'innovation et d'impact sur l'économie nationale. Cet effort de prospective scientifique a permis de définir principes directeurs et trois axes prioritaires de recherche pour la période 2009-2012 : rareté énergétique et de matières premières (éco-technologies), santé et bien-être (bio-technologies), société de la connaissance (technologies de l'information et nanotechnologies).

Un exercice de définition de stratégies territoriales (« Stratégie et Territoires - STRATER ») vient compléter, pour identifier les grandes caractéristiques de chaque région française et aider à définir des stratégies de sites. Le rôle des collectivités territoriales en matière de recherche et d'innovation se renforce, avec le souci de construire un modèle de structuration conciliant différenciation et équité entre les territoires.

Le « millefeuille » est néanmoins devenu très complexe, ce qui nuit à sa lisibilité et, pour certains, à son efficience.

Ce bouleversement du système a permis aussi, incontestablement, une meilleure coordination et un partenariat plus soutenu entre les différents types d'acteurs et une plus grande transversalité. Pour votre rapporteur, tel est notamment le cas des Alliances et des pôles de compétitivité.

2. Focus sur les Alliances et les pôles de compétitivité

a) Les Alliances nationales de recherche : une coordination utile

À partir de 2009, des entités dénommées « Alliances nationales de la recherche » ont mises en place afin d'assurer une meilleure coordination des acteurs opérant dans un même secteur.

L'objectif est d'accroître l'efficacité du dispositif public de recherche, faciliter les coopérations, limiter les doublons et donner aux entreprises un interlocuteur unique dans un domaine donné.

Les cinq Alliances sont :

- l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN) ;
- l'Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRES) ;
- l'Alliance des sciences et technologies du numérique (Allistene) ;
- l'Alliance pour l'environnement (AllEnvi) ;
- l'Alliance pour les sciences de l'homme et sociales (ATHENA).

Les Alliances s'organisent en général autour d'un ou deux acteurs principaux : l'INSERM pour AVIESAN (organisée en instituts thématiques multi-organismes qui recouvrent le champ d'application des instituts thématiques de l'INSERM), le CEA, le CNRS et l'IFP Énergies nouvelles pour ANCRES, l'INRIA pour Allistene.

Elles ont permis d'améliorer la gouvernance dans ces grandes thématiques. Ainsi, par exemple, AVIESAN constitue une avancée indéniable tant sur le plan scientifique, en permettant une vision plus globale des maladies infectieuses et des neurosciences, que sur le plan de la réactivité en cas de problème, ou encore vis-à-vis des industriels en octroyant une réelle visibilité aux acteurs du secteur impliqués.

Ceci ne suffit cependant pas à simplifier le paysage. Ainsi, auditionné par votre rapporteur, le directeur général de l'INSERM a indiqué que le nombre d'instances dans lesquelles l'INSERM est présent s'élève à plus de 300 structures, ce qui pose de façon évidente des problèmes de gouvernance. Il suggère notamment le regroupement des fondations à vocation nationale sous une seule entité de gestion.

b) Les pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité se trouve à l'intersection de trois ensembles de politiques publiques : les politiques de R&D et d'innovation, la politique industrielle et la politique d'aménagement du territoire.

Une étude du cabinet Erdyn, du 15 juin 2012, portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité conclut à la nécessité de reconnaître « *de façon claire le rôle éminent des pôles pour l'attractivité du site France* ».

Elle avance les **recommandations** suivantes :

- pertinence : reconduire la politique des pôles de compétitivité
- cohérence : redéfinir le positionnement de la politique des pôles dans la stratégie industrielle de l'État et dans le système d'appui à l'innovation ;
- efficacité : réaffirmer la compétitivité comme objectif principal, au cœur du métier des pôles et passer de « l'usine à projets » à « l'usine à croissance » ;
- efficacité : consolider le rôle du fonds unique d'investissement ;
- pérennité : assurer une plus grande robustesse financière des pôles.

B. QUID DES ASSISES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE ?

1. Une concertation sans précédent pour préparer la réforme

Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a lancé en juillet 2012 les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont le comité de pilotage indépendant est présidé par Mme Françoise Barré-Sinoussi, prix Nobel de médecine. Elles se déroulent dans un cadre à la fois national et régional.

Sur la base de la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, elle a trois **objectifs** prioritaires : la réussite des étudiants, notamment en 1er cycle, une nouvelle ambition, partagée, pour l'enseignement supérieur et la recherche, et une simplification du paysage s'appuyant sur des politiques de sites et de réseaux. À leur terme, des ajustements pourront être apportés à la loi « LRU » et à la loi d'orientation pour la recherche de 2006.

Son **calendrier** prévoyait trois temps :

- une consultation nationale, qui s'est déroulée entre juillet et septembre 2012 ;
- des Assises territoriales, organisées entre septembre et octobre 2012 ;

- des Assises nationales qui se tiennent les 26 et 27 novembre 2012, avec environ 500 participants (étudiants, enseignants, chercheurs, élus, partenaires sociaux, représentants du monde économique, organisations scientifiques).

À l'issue de la deuxième phase, les Assises auront permis au total plus de 100 auditions, près de 1 300 contributions écrites, la contribution d'environ 20 000 participants au cours de plus de 500 réunions et débats dans les différents territoires, et la visite de 95 000 visiteurs sur le site des assises.

À l'issue des Assises nationales, qui ont pour objectif d'affiner les propositions et recommandations ayant émergé de la consultation nationale, un rapport de synthèse sera remis au Président de la République en décembre 2012.

Votre rapporteur se réjouit que cette synthèse fasse l'objet d'un travail en lien avec l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui organisera une grande audition publique le 4 décembre prochain afin d'engager la discussion sur les aspects législatifs et réglementaires de la réforme à venir.

Le présent rapport n'a pas vocation à faire état de l'ensemble des propositions émises par les acteurs à l'occasion de ce processus très riche, intéressant et porteur d'espoir. Il souhaite néanmoins évoquer la situation de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

2. Une Agence d'évaluation (AERES) à conforter et à adapter

Votre rapporteur est à la fois surpris et préoccupé par la prise de position brutale et excessive de l'Académie des sciences quant à l'avenir de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

Le 25 septembre 2012, dans son rapport précité, l'Académie a prôné la suppression pure et simple de l'AERES et son remplacement par un système qui laisserait augurer un retour en arrière vers une organisation et des pratiques dont il était apparu justement nécessaire de s'éloigner.

Selon elle, « *la suppression de l'AERES doit conduire à la mise en place de structures d'évaluation dépendant directement des universités et des organismes de recherche qui auraient la charge de constituer des comités d'évaluation indépendants, faisant appel à des experts nationaux et internationaux reconnus* ». Quant aux « *structures nationales actuelles* » (CNU et comités nationaux d'organismes), elles « *seraient focalisées sur le recrutement et l'évaluation des chercheurs* ».

L'Académie préconise aussi de « *remplacer les trois conseils existants par un seul Haut Conseil de la recherche et de l'enseignement supérieur* », ou HCRES, « *qui aurait pour mission l'évaluation des grandes*

structures (universités, organismes...) en établissant également des directives sur les procédures d'évaluation des laboratoires ». Ce Haut Conseil se substituerait aux actuels HCST (Haut Conseil de la science et de la technologie), CSRT (Conseil supérieur de la recherche et de la technologie) et Cneser (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche). Il « devrait être présidé par un scientifique de haut niveau entouré de personnalités scientifiques reconnues sur le plan international » et sa mise en place « se ferait avec une partie des effectifs actuels de l'AERES, ainsi redéfinie (...) Ce nouveau conseil unique aurait également en charge les grands arbitrages entre les différentes disciplines, les universités et les organismes, tout en veillant à la simplification des procédures administratives. »

Relevons que certains des arguments avancés par l'Académie pour justifier cette position brutale sont erronés, qu'il s'agisse par exemple de l'unanimité que l'Agence ferait contre elle ou du caractère trop souvent laxiste et global de la notation, alors que l'Agence a substitué à la note globale une notation multicritères, plus pertinente, depuis le 1^{er} janvier 2012.

Votre rapporteur rappelle que la création de l'AERES, en 2006, répondait au souhait de rassembler des activités d'évaluation auparavant dispersées et de les confier à une autorité suffisamment **indépendante**, suivant les standards européens et internationaux de qualité de l'évaluation. L'Agence a accompagné la modernisation des institutions universitaires et de recherche, dans un contexte de prévention d'un certain nombre d'universitaires et chercheurs à ce type d'évaluation. Elle a mis en place des instruments destinés à garantir l'impartialité et de permettre une égalité de traitement entre des structures équivalentes, en faisant le lien entre formation et recherche.

Si l'on met à part la question de la validation des procédures d'évaluation des chercheurs et enseignant-chercheurs où les progrès sont lents, l'AERES a accompli en cinq ans un cycle complet d'évaluation des universités, organismes et unités de recherche, et des programmes de formation. Certains, tel le CNRS, n'avait jamais été évalué jusque' alors...

Elle a apporté en peu de temps une expertise impartiale à de très nombreuses structures, une aide à la décision pour nombre d'acteurs et une information transparente au public.

Votre rapporteur souhaite alerter le Gouvernement sur les risques qu'il y aurait à revenir en arrière sur cet aspect fondamental du paysage de notre recherche et de notre enseignement supérieur.

Certes, des progrès doivent être réalisés, en particulier pour alléger les procédures et gagner davantage la confiance d'un certain nombre d'acteurs. De même serait-il nécessaire que l'évaluation soit bien comprise comme un élément d'amélioration et de stimulation, et non comme une sanction.

Mais l'Agence a prouvé qu'elle était capable de s'auto-réformer. En octobre 2012, l'organisme européen compétent a d'ailleurs exprimé sa

satisfaction vis-à-vis des améliorations apportées compte tenu de ses recommandations. L'AERES tient compte des critiques formulées et infléchit son action : elle a ainsi, par exemple, supprimé la note globale des unités de recherche, trop réductrice, pour retenir une note multicritères qui est un meilleur indicateur de qualité.

Dans le cadre des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, **l'Agence a avancé de nouvelles propositions d'amélioration de nature à renforcer la confiance des chercheurs. Votre rapporteur s'en réjouit car elles vont dans le sens souhaité.** Au titre de ces propositions, il relève notamment :

- la participation au conseil de l'AERES d'élus de la communauté de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- une concertation sur l'articulation entre l'évaluation des structures de recherche et de formation, effectuée par elle-même, et l'évaluation individuelle, assurée par les instances nationales ;

- une concertation sur le rôle qu'elle pourrait jouer s'agissant des procédures d'évaluation des personnels, sachant qu'elle ne souhaite plus porter une mission de validation, estimant que celle-ci excède son rôle habituel d'évaluation. La loi a confié, en effet, à l'AERES la mission de s'intéresser aux procédures d'évaluation des personnels et de les valider ;

- l'adaptation de l'évaluation des établissements et des organismes au développement des stratégies institutionnelles de coopération au niveau territorial, en faisant évoluer « le grain et la méthode de l'évaluation au fur et à mesure de la mise en place » de ces stratégies.

De plus, l'AERES, dans la perspective d'un deuxième cycle d'évaluation, se propose de fonder ses missions sur les **principes** suivants :

- Apporter en priorité un service aux entités évaluées et à la société : L'AERES souligne que « *l'évaluation est soumise à deux logiques qui ne sont pas toujours compatibles : celle du service à apporter aux entités évaluées et à la société, et celle de la contribution à la régulation du système, notamment par l'État* ». Elle rappelle aussi que « *l'évaluation est différente d'une inspection et d'un contrôle, et n'obéit pas à une logique de conformité à une norme, encore moins à une logique de sanction* ». Ainsi les évaluations de l'AERES contribuent utilement à la régulation du système, grâce à leur articulation avec la contractualisation. Toutefois, l'AERES estime que, pour l'efficacité de l'évaluation, celle-ci doit être conçue d'abord comme un service public apporté aux entités évaluées et à la société (étudiants, collectivités, entreprises, etc.) ;

- Donner toute sa place à l'autonomie des entités évaluées : pour l'AERES, « *la capacité d'autoévaluation est un facteur d'autonomie* » et « *le couplage entre évaluation externe et autoévaluation donne toute sa dimension à cette dernière, en aidant au développement des capacités stratégiques* ». Ainsi, l'AERES entend favoriser l'autoévaluation et les politiques de la qualité

engagées à tous les échelons : formations, entités de recherche, établissements et organismes.

- Assurer l'égalité de traitement des entités évaluées et organiser l'évaluation par des pairs travaillant de manière collégiale : pour l'AERES, « *ce principe d'égalité a vocation à s'appliquer en matière de déontologie, de critères et de méthodologie de l'évaluation* ».

- Intégrer l'évaluation de la recherche, des formations et des établissements dans une approche globale : ainsi, l'évaluation doit porter « *sur la manière dont les missions de service public sont exercées par les entités évaluées, au regard des moyens dont elles disposent et de l'environnement dans lequel elles évoluent* ». Elle doit aussi « *tenir compte des liens entre formation et recherche, et entre exercice des missions et gouvernance* ». Par ailleurs, l'AERES note que l'évaluation intégrée telle qu'elle la pratique suscite l'intérêt dans de nombreux pays, notamment en Europe et pourrait constituer un des points d'appui pour la France.

- Produire et diffuser les résultats des évaluations en toute indépendance : cette indépendance est, pour l'AERES, « *la caractéristique la plus importante* » de son statut. Elle lui permet de garantir que les évaluations sont produites et diffusées avec impartialité. Elle a aussi permis de gagner la confiance de nos partenaires européens et de nombreux observateurs étrangers en la capacité de la France à garantir la qualité de son système d'enseignement supérieur et de recherche.

C. VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DE TRANSFERT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE

Le 7 novembre 2012, le Gouvernement a annoncé une nouvelle dynamique de transfert de la recherche publique vers les entreprises, dans l'objectif de renforcer la compétitivité et la croissance, au cœur des priorités tracées par le Gouvernement. **L'objectif est de faire de la recherche publique un enjeu majeur de notre politique industrielle.**

La ministre a alors déclaré : « *Il est maintenant urgent de refonder notre politique de transfert en s'inspirant des meilleures pratiques internationales et en s'appuyant sur les dynamiques territoriales, en cohérence avec l'acte III de la décentralisation annoncé par le Gouvernement, afin que la recherche participe pleinement à l'effort national pour la compétitivité. Ceci passe par la concertation avec tous les acteurs et par leur mobilisation.* »

Qu'est-ce que le transfert ? La définition internationale de la notion de transfert englobe la mobilité des chercheurs (transfert de compétences), le transfert des connaissances (partenariat R&D entre un organisme public et un organisme privé par exemple), le partage des technologies ou encore, leur transfert. La loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 a donné un premier élan en créant des dispositifs de transfert de la recherche publique.

Néanmoins, la superposition de nombreuses structures et la multiplication des appels à projet nuisent à la lisibilité et à l'efficacité du système.

Bien que la recherche française soit au meilleur niveau mondial dans de nombreux domaines, les études montrent que son impact économique n'est pas toujours équivalent à celui des autres grands pays industrialisés. Pour l'améliorer, le Gouvernement a décidé d'agir sur l'ensemble des modalités de transfert de la recherche vers les entreprises.

Pour créer un environnement favorable à l'impact économique du transfert, la ministre de la recherche a exposé **quatre axes stratégiques** :

- impulser une nouvelle dynamique pour le transfert de la recherche publique en misant notamment sur le pilotage et le suivi du dispositif, la reconnaissance dans l'évolution des carrières des chercheurs, l'insertion des doctorants dans les entreprises. Ces mesures seront mises en œuvre dès janvier 2013 ;

- rendre le système de transfert plus lisible au niveau national et régional en s'appuyant notamment sur les territoires innovants et en particulier les pôles de compétitivité et la politique des filières. Cette réforme s'articulera autour des alliances thématiques de recherche et de la Banque publique d'investissement. Ces mesures seront déclinées en mars 2013 à l'issue des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- renforcer les dispositifs de transfert à destination des PME et ETI en renforçant le soutien aux acteurs de la recherche partenariale. L'organisation par filières améliorera la lisibilité pour les entreprises et les initiatives en faveur de la diffusion vers les PME et ETI de technologies issues de la recherche technologique seront soutenues. Par ailleurs, comme il a déjà été dit, le lancement de 100 laboratoires communs entre les PME et la recherche académique sera accompagné, notamment par les programmes de l'ANR. Ces mesures seront mises en œuvre dès janvier 2013 ;

- simplifier le financement du transfert en consolidant les programmes de recherche partenariale afin d'augmenter leur volume, leur cohérence et leur efficacité. Cette consolidation sera mise en œuvre pour la programmation 2014.

Quinze mesures ont en outre été annoncées, présentées dans l'encadré ci-après.

LES QUINZE MESURES ANNONCÉES POUR OPTIMISER LE TRANSFERT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE VERS LES ENTREPRISES

1. Réaffirmer et clarifier la mission de transfert de la recherche publique dans le code de la recherche.

2. Prendre en compte le transfert dans l'évaluation des carrières des chercheurs.

3. Mettre en place un nouvel ensemble d'indicateurs pour mieux assurer le suivi des activités de transfert.

4. Créer un conseil d'orientation stratégique pour le transfert au niveau de chaque site.

Diffuser la culture du transfert et de l'innovation au sein de la recherche publique

5. Créer un cycle de formation des cadres de la recherche publique

6. Développer une offre de formations dédiées aux métiers de transfert et créer un diplôme spécifique.

7. Mettre en place le suivi obligatoire d'un cours dédié à l'innovation et à l'entrepreneuriat dans toutes les formations de l'enseignement supérieur.

Définir un nouveau cadre de gestion de la propriété intellectuelle par la recherche publique

8. Simplifier la gestion de la propriété intellectuelle par la recherche publique.

9. Favoriser l'exploitation sur le territoire européen de la propriété intellectuelle de la recherche publique.

Soutenir le transfert à destination des PME/ETI innovantes

10. Soutenir les initiatives en faveur du transfert à destination des PME/ETI.

11. Incorporer un programme PME (laboratoires communs académique/PME) et la culture du « défi » dans les programmes de l'ANR.

12. Augmenter les relations entre chercheurs et PME/ETI en créant un réseau social recherche/PME et un dispositif facilitant le conseil des chercheurs auprès des PME.

13. Renforcer l'insertion des doctorants dans les PME par le dispositif de Conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre).

Soutenir le transfert par la création d'entreprises

14. Mettre en place un programme cohérent de soutien au transfert par la création d'entreprises (sensibilisation, valorisation dans les carrières, incubation, amorçage).

Renforcer la recherche sur l'économie de l'innovation en support à la politique publique

15. Mettre en place un centre de recherche sur l'économie de l'innovation, animant la recherche publique dans le domaine et « réservoir d'idées » en support de la politique publique.

III. UN IMPÉRATIF : MIEUX SOUTENIR LA VALORISATION ET LA DIFFUSION DE LA CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

A. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSE

Le programme 186 de la MIREs, intitulé « Recherche culturelle et culture scientifique » est géré par le ministère de la culture. Son action n° 3, dédiée à la culture scientifique et technique, qui représente 92,65 % des 118,83 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2013 au titre de ce programme, est gérée Universcience. L'action n° 1, qui soutient la recherche en faveur des patrimoines – notamment la recherche archéologique –, la recherche en faveur de la création artistique et des recherches pluridisciplinaires se répartissant les 7,35 % restants.

En 2013, le programme 186 connaît une diminution de ses crédits de 7,6 millions d'euros (soit – **6,2 %**) en autorisations d'engagement (AE) et de 5,2 millions d'euros (soit – **4,2 %**) en crédits de paiement (CP).

L'essentiel des économies porte sur la subvention pour charge de service public d'Universcience : ses CP diminueront de 4,05 % (soit de 4,27 millions d'euros), pour s'établir à 110,10 millions d'euros ; ses AE baisseront de 6,16 %, à 107,1 millions d'euros.

Le plafond d'emplois d'Universcience fait état d'une réduction de 20 emplois pour s'établir à 1 155 ETP.

Votre rapporteur est préoccupé par cette évolution, alors que la valorisation et la diffusion de la culture scientifique devraient constituer une priorité.

B. UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

La société française a globalement une difficulté à appréhender la science, ses enjeux, ses défis. Il est nécessaire de développer davantage le dialogue et d'encourager les citoyens à retrouver le goût de la science.

Si nombre de chercheurs ont à cœur de partager leurs connaissances et les résultats de leurs recherches, une sensibilisation à l'importance de cette mission s'avère encore nécessaire.

Rappelons que le Pacte pour la compétitivité de l'industrie française précité a souligné la nécessité de développer la culture scientifique et technique : « *La formation initiale des jeunes doit, plus qu'elle ne le fait actuellement, les conduire à s'orienter vers les métiers de l'industrie. Nous avons vu que les formations techniques ont une image peu valorisée dans le secondaire. Les grands enjeux de la science sont insuffisamment explicités. La curiosité technique s'estompe. Plus grave encore, la notion même de progrès technique est trop souvent remise en cause à travers une interprétation extensive – sinon abusive – du principe de précaution et une description*

unilatérale des risques du progrès, et non plus de ses potentialités. Le principe de précaution doit servir à la prévention ou à la réduction des risques, non à paralyser la recherche ; il doit, au contraire, la stimuler. Fuir le progrès technique parce qu'il présente des risques nous expose à un bien plus grand risque : celui du déclin, par rapport à des sociétés émergentes qui font avec dynamisme le choix du progrès technique et scientifique, tout en n'étant pas plus aveugles que nous sur les nécessaires précautions.

Retrouver le goût et l'optimisme de la science et de la technique est une responsabilité majeure que partagent tous les acteurs de la société : responsables politiques, médias, corps intermédiaires, entreprises, enseignants. L'État doit, quant à lui, impulser le mouvement et fédérer les initiatives. »

Cette interprétation du principe de précaution n'a pas été partagée par tous, mais le fait qu'ait été mentionnée la nécessité de développer la culture scientifique et technique peut être salué.

C. UNE GOUVERNANCE EN QUESTION

1. Un rappel du Plan national lancé en 2004 et de la réforme de 2010

La politique conduite ces dernières années s'inscrit notamment dans le cadre du **Plan national** pour la diffusion de la culture scientifique et technique lancé en janvier **2004**.

Ce plan vise à multiplier et à stimuler les relais entre les sciences et le grand public, pour répondre à l'exigence des citoyens de mieux comprendre un monde de plus en plus structuré par les sciences et les techniques.

La mise en œuvre de cette priorité suppose des actions de longue durée s'appuyant sur quelques grandes orientations. Dans cette perspective, le plan national vise à donner très largement - et en particulier dès l'enseignement scolaire -, goût et intérêt pour les sciences et techniques, contribuant ainsi à attirer plus largement les jeunes vers les carrières scientifiques.

Rappelons que ce plan est articulé autour de grandes priorités :

- susciter de « grands rendez-vous populaires » ;
- mobiliser la communauté scientifique, les enseignants et les entreprises ;
- coordonner les institutions sur tout le territoire ;
- et développer les outils de diffusion de la culture scientifique et technique.

Il s'appuie sur l'ensemble des **relais** de la culture scientifique auprès des Français : enseignants, chercheurs, institutions sur tout le territoire, associations, médias, édition...

Au **1^{er} janvier 2010**, sur la préconisation de la politique dite de modernisation des politiques publiques, **Universcience** a été créé par rapprochement de l'établissement public du palais de la Découverte avec la Cité des sciences et de l'industrie. Cet établissement public est placé sous la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et du ministère de la culture et de la communication (MCC).

Votre rapporteur estime que l'hybridation entre les deux organismes est plutôt réussie. La variété des activités d'Universcience reflète les objectifs de chacun : la valorisation des fondamentaux de la science d'une part, et l'interaction avec les évolutions sociétales, d'autre part. L'évolution de la gouvernance de la valorisation et la diffusion de la culture scientifique sur le territoire est plus problématique.

2. L'évolution des relations entre Universcience et l'AMCSTI

a) Un relatif apaisement autour de l'accord-cadre de mai 2012 et du projet Estim

Universcience devrait conserver sa position de 4^e établissement culturel le plus visité de France. Sa position de pôle de référence dans tout le domaine de la valorisation et de la diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI) continue de s'affirmer.

L'AMCSTI (Association nationale des musées et centres pour le développement de la culture scientifique, technique et industrielle), qui regroupe 250 acteurs de la culture scientifique, technique et industrielle (musées, muséums, universités, organismes de recherche, associations, centres de sciences, collectivités territoriales, écomusées, membres individuels...), est souvent critique vis-à-vis des démarches entreprises par Universcience et dénonce de façon récurrente le désengagement de l'État en région. Dans son Livre Blanc de septembre 2010, elle avait d'ailleurs menacé de boycotter l'établissement public.

Son positionnement à l'égard d'Universcience a cependant partiellement évolué. En effet, l'accord-cadre établi le 30 mai 2012 entre Universcience et l'AMCSTI tend à harmoniser ces relations, notamment autour du projet Estim, porté principalement par Universcience.

Le plan de gouvernance nationale évolue donc notamment dans le cadre du projet-clef Estim (Égalité d'accès aux sciences, aux technologies, à l'innovation et au multimédia). Ce dernier répondant aux attentes du Livre Blanc, l'AMCSTI souhaite y apporter son soutien, notamment en termes d'expertise et de lien avec les partenaires. Ce projet de coopération dispose d'un budget global de 18 millions d'euros (financés à hauteur de 9 millions

d'euros par les investissements d'avenir). Le plan est composé de 3 volets : Estim-Gouvernance, Estim-Numérique/AST et Estim-Ecole de la médiation.

Le projet Estim-Gouvernance propose un investissement sur 3 ans, permettant aux acteurs de la CSTI de s'organiser grâce à des outils performants et innovants et de démultiplier significativement leur impact. Il s'agit avant tout d'accompagner :

- la structuration des acteurs autour de projets et de stratégies communs. Cette mobilisation doit permettre d'allier les objectifs d'une politique nationale aux dynamiques territoriales ;

- l'optimisation des ressources : il est prévu de soutenir les pôles territoriaux en les aidant à organiser des forums locaux et à se doter d'outils et de ressources numériques interconnectés au portail national de la CSTI, développé dans le cadre d'Estim-Numérique.

Universcience pilote la gouvernance de la CSTI, notamment par son encadrement de l'organisation des forums et la mise en place de plateformes numériques territoriales. Sa volonté d'intégrer au maximum les acteurs locaux tend à dissiper de plus en plus les oppositions premières dont elle était l'objet.

Par ailleurs, **un Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle** a été créé en **mai 2012**. Il a pour vocation d'éclairer le Gouvernement en matière de CSTI, en impulsant une politique nationale de dimension européenne en matière de stratégie à conduire quant à la valorisation de la culture scientifique. Il doit se réunir environ deux fois par an.

b) Mais de graves difficultés pour bon nombre d'acteurs locaux

(1) Des acteurs institutionnels parfois en difficulté financière

L'inquiétude des acteurs locaux s'est parfois transformée en réelles difficultés : tel est le cas notamment de la Bretagne, du Languedoc-Roussillon et l'Aquitaine.

De l'aveu même d'Universcience, **les ventilations** entre régions émergeant au CPER effectuées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et Universcience, puis celle opérées par les délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) entre les destinataires finaux **ont abouti à des situations problématiques**. La stabilité de l'enveloppe globale entre 2011 et 2012 met en exergue le fait qu'il s'agit bien d'un problème dans la ventilation, et notamment dans l'inadéquation par rapport aux critères établis en 2011 pour bénéficier des financements.

Ainsi, la Bretagne a dû faire face à une baisse des crédits de 40 % entre 2010 et 2011, ce qui a obligé le ministère à débloquer une enveloppe exceptionnelle pour éviter des licenciements. Les difficultés de Connaissances dans le Languedoc-Roussillon sont dues en premier lieu à la baisse des crédits mais aussi à la transformation du musée de Tautavel en

EPCC. Ne bénéficiant d'aucun crédit CPER, Connaissances, par le truchement de la DRRT, essaie de trouver une ligne FEDER pour couvrir les budgets 2012 et 2013. Enfin, la région Aquitaine subit une baisse nette de 15 % de ses crédits.

Lorsqu'un partenaire d'Universcience rencontre des problèmes, des solutions sont recherchées avec les DRRT et le ministère ; il n'empêche que certains acteurs pâtissent de ces baisses de crédits.

D'autres sources de financement pour la culture scientifique peuvent aussi être mobilisées sur certains projets, au titre soit des investissements d'avenir soit des crédits ANR (agence nationale de la recherche).

(2) Des associations et réseaux d'éducation populaire largement ignorés

Par ailleurs, dans le cadre des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, un Collectif d'associations d'éducation populaire¹ a fait valoir, à juste titre, le rôle essentiel et l'importance des actions menées sur le terrain par les acteurs de l'éducation populaire. Ils sont pourtant, depuis quelques années, moins valorisés que ceux de dispositifs plus institutionnalisés évoqués précédemment.

En effet, la nouvelle gouvernance mise en place les a assez largement ignorés et les a soumis à des pôles territoriaux dépendant des CCSTI. Or, au-delà même de la diffusion de la culture scientifique, ces mouvements d'éducation populaire jouent un rôle majeur dans l'accès à l'éducation par les sciences des populations qui en sont aujourd'hui éloignées (zones rurales isolées, quartiers enclavés, publics éloignés...) et dans l'animation scientifique en faveur des jeunes.

La position d'Universcience est délicate, certains acteurs de terrain lui reprochant d'être juge et partie, dans la mesure où elle joue le double rôle d'opérateur et d'agence de moyens. Si la volonté de sa présidente n'est pas en cause, force est de reconnaître qu'une meilleure coordination entre ce réseau associatif et les acteurs institutionnels s'avère nécessaire, au **risque** sinon, d'assécher financièrement ces structures et de les voir disparaître.

Votre rapporteur tire ainsi la sonnette d'alarme afin que des inflexions soient adoptées en matière de gouvernance, de coordination des actions et des financements entre les différents types d'acteurs. Interrogée sur ce point, la ministre² l'a rassuré, estimant que la définition claire des compétences dans l'Acte III de la décentralisation devrait permettre de résoudre le problème en toute transparence. Votre rapporteur en accepte l'augure.

¹ *Composé de l'Association française d'astronomie, de l'Association française des Petits Débrouillards, de la Fédération nationale des Francas, de Planète-Sciences et du Cirasti - mouvement français des « exposciences ».*

² *Audition de Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication le 27 novembre 2012.*

IV. UNE AVANCÉE : VERS UN RENFORCEMENT DE L'INDÉPENDANCE DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET DE L'ALERTE EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT

S'appuyant notamment sur les obligations définies aux articles 49 et 52 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Mme Marie-Christine Blandin, présidente de votre commission, et plusieurs de ses collègues ont déposé une **proposition de loi** relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.¹

Particulièrement attentive à l'indépendance de l'expertise scientifique et à la lutte contre les conflits d'intérêts, Mme Marie-Christine Blandin a souhaité ainsi concrétiser une recommandation figurant dans de nombreux rapports du Sénat élaborés dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, de missions communes d'information ou de commissions d'enquête. Il s'agit de renforcer le droit de la santé publique et le droit de l'environnement en garantissant l'écoute et la protection des lanceurs d'alerte face aux enjeux des industriels **afin d'éviter de nouveaux scandales sanitaires ou environnementaux**.

Citant l'exemple du bisphénol A, elle rapporte dans son intervention en séance publique lors de l'examen de cette proposition de loi : « *ainsi, près de vingt ans se seront écoulés entre les premières alertes et le retrait de la substance. Vingt ans durant lesquels les manquements dans l'évaluation des risques sanitaires et l'absence de protection des scientifiques alertant sur les dangers pour la santé ont laissé l'industrie chimique jouer avec la santé de nos concitoyens, malgré 700 études concordantes sur la dangerosité du bisphénol A* ». ²

La proposition de loi, telle qu'adoptée par le Sénat le 21 novembre 2012, crée une **Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement**, chargée de veiller aux principes déontologiques de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et d'environnement, et à leur diffusion.

Elle est composée de parlementaires, de conseillers d'État, de magistrats de la Cour de cassation, de membres du Conseil économique, social et environnemental ainsi que de personnalités qualifiées dans les domaines de l'évaluation des risques, l'éthique ou la déontologie, du droit du travail, du droit de l'environnement ou droit de la santé publique, ou appartenant à des organismes de recherche. Ses membres sont tenus de souscrire une déclaration publique d'intérêts.

Elle transmet les alertes qui lui sont adressées en matière de santé et d'environnement aux ministres compétents. Un registre, à consultation

¹ Proposition de loi n° 747 (2011-2012).

² Séance publique du Sénat du 15 octobre 2012.

réglementée, des alertes et des suites qui leur sont données est tenu par les établissements et organismes ayant une activité d'expertise et de recherche dans ces domaines.

Elle communique chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport évaluant les suites données à ses avis et aux alertes dont elle a été saisie. Elle peut formuler, le cas échéant, des recommandations en matière d'amélioration du fonctionnement de l'expertise scientifique et technique ainsi que de gestion des alertes.

La proposition de loi traite aussi de l'exercice du droit d'alerte en matière sanitaire et environnementale. Elle prévoit des **mesures de protection des « lanceurs d'alerte »**, afin de leur assurer le droit de diffuser des informations sans subir des mesures de rétorsion discriminatoires ou d'atteintes à leur liberté d'expression, tout en veillant à ne pas laisser libre cours à toutes les alertes informelles ou calomnieuses. La faculté de saisir le Défenseur des droits leur est ouverte.

Le droit d'alerte reconnu à tout salarié lorsqu'une situation de travail présente « *un danger grave et imminent pour sa vie* » s'applique désormais en cas de risque sanitaire ou environnemental lié à l'activité de l'établissement.

Une mission de veille et d'alerte en matière de santé publique et d'environnement est confiée au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Il est compétent pour attribuer les alertes sanitaires ou environnementales émanant des salariés de l'entreprise.

Le principe de non discrimination en droit du travail est étendu aux lanceurs d'alerte.

Votre rapporteur se réjouit de cette avancée essentielle et forme le vœu que l'Assemblée nationale adoptera à son tour ce texte dans les meilleurs délais.

Compte tenu à la fois de la sanctuarisation des crédits en faveur de la recherche et d'une politique souhaitant encourager à la fois l'emploi et la croissance par l'innovation, votre rapporteur propose de donner un **avis favorable aux crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » pour 2013.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 novembre 2012, sous la présidence de Mme Françoise Cartron, vice-présidente, la commission examine les rapports pour avis de M. Jean-Pierre Placade sur les crédits « Recherche » et de Mme Dominique Gillot sur les crédits « Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2013.

Un débat s'engage après les présentations des rapporteurs pour avis.

M. Maurice Vincent. – Je rejoins très largement les conclusions de ces rapports très complets. Dans le contexte budgétaire actuel, la progression des crédits est très positive. Pour avoir assisté à une partie des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, je souhaite attirer votre attention sur des problèmes récurrents : pourquoi les étudiants en médecine qui échouent après leur redoublement en première année ne bénéficieraient-ils pas de plus de passerelles ? Cela éviterait une déperdition de talents. Ne faudrait-il pas proposer de payer les études des étudiants proches du *numerus clausus* et leur demander en contrepartie de s'installer dans les déserts médicaux ?

Depuis vingt ans, nous ne parvenons pas à orienter les titulaires de bacs techniques et professionnels dans les sections de techniciens supérieurs ou en instituts universitaires de technologie (IUT) où ils pourraient s'épanouir. Faute de mieux, ces jeunes s'inscrivent dans des filières généralistes où leur taux d'échec est préoccupant.

Mme Corinne Bouchoux. – Première préoccupation : 23 universités sont en difficulté, 9 en grande difficulté et 5 connaissent une situation inquiétante. Quelle qu'ait été la gestion passée, il est indispensable d'accompagner les nouvelles équipes.

Nonobstant les progrès de l'AERES, les enseignants-chercheurs continuent à passer plus de temps à remplir des dossiers, à courir après les appels d'offre et à procéder à des évaluations qu'à faire de la recherche. Aux États-Unis, les chercheurs ont également connu une hyper-bureaucratiation. Il conviendrait de surveiller le ratio du temps consacré à la recherche par rapport aux tâches administratives qui finissent par appauvrir la recherche. Cela dit nous voterons les rapports.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je serai moins enthousiaste. Certes, les crédits progressent dans un budget contraint, mais le Gouvernement a refusé d'examiner nos propositions sur la première partie pour desserrer la contrainte que nous nous sommes imposée. Du fait de l'inflation, il ne s'agit

que d'un budget de reconduction qui ne suffira pas pour réorienter les politiques précédentes.

Le CIR profite davantage aux grands groupes qu'aux PME. M. Placade a parlé de Sanofi, mais il y a, hélas !, bien d'autres exemples, qui pénalisent le redressement productif. En outre, cette loi de finances accentue cela, puisqu'une nouvelle ligne sera dédiée à l'innovation et aux PME.

Autre sujet de préoccupation : l'appel à projet reste la règle. Or, il a des conséquences négatives sur l'emploi et il accentue la précarisation. En outre, comme je l'ai dit hier à la ministre, les 1 000 emplois pour la réussite licence sont en danger car la provision budgétaire apparaît insuffisante.

Enfin, le plan campus me laisse très sceptique : en quoi l'entrée des collectivités territoriales va-t-elle mettre un terme aux effets pervers des partenariats public-privé (PPP) ?

Pour toutes ces raisons, notre avis est plus que réservé sur cette mission.

M. Jacques Legendre. – Je suis un peu gêné, car je n'ai pas pu assister à l'intégralité de l'audition de Mme Fioraso. Certes, je partage son souhait de voir le plus possible de jeunes accéder à l'enseignement supérieur. Si les bourses sont importantes, la proximité des premiers cycles l'est tout autant. Les antennes universitaires se sont développées dans les villes moyennes à un moment où le nombre d'étudiants augmentait fortement. La démographie des effectifs s'étant stabilisée, les universités remettent parfois en cause ces antennes, ce qui va à l'encontre de la démocratisation de l'accès aux études supérieures, car les jeunes de familles modestes ont du mal à s'installer dans une ville lointaine. Revenir sur ce maillage de notre territoire serait négatif.

Bien que le baccalauréat constitue le premier grade de l'enseignement supérieur, c'est l'inspection générale de l'enseignement secondaire qui s'en occupe. Les bacs technologiques devraient être prioritaires dans l'enseignement supérieur technologique. Les bacs pro, eux, ouvrent sur la vie professionnelle avec une qualification et un niveau d'enseignement corrects, quitte à reprendre ensuite des études grâce à la validation des acquis de l'expérience. Dans mon rapport sur le baccalauréat, j'avais d'ailleurs souhaité que l'État garantisse une reprise de formation pour les bacs pro qui sont allés dans l'enseignement supérieur. Le laxisme aboutit à des résultats catastrophiques, alors qu'une formation supplémentaire favorise la réussite.

Je partage les préoccupations de Mme Gillot sur l'accueil des étudiants étrangers. Il ne faut pas entrer dans la désagréable querelle entre le CNOUS, longtemps crispé, et Campus France. En revanche, nous devrions faire comme les Anglais, les Allemands et les Canadiens qui facilitent l'insertion et qui règlent les problèmes pratiques de ces étudiants. Campus France est utile, mais il doit jouer tout son rôle, sinon nous aurons mauvaise réputation à l'étranger.

Je n'ai pas beaucoup apprécié que vous employiez au sujet de la politique universitaire du précédent gouvernement le terme « impérite » qui relève de la polémique. Nous ne vous suivrons pas sur ce point et c'est pourquoi je suis réservé sur ce rapport.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Je regrettais simplement le manque d'anticipation des coûts et des conséquences du passage à l'autonomie par le précédent gouvernement. S'il ne s'agit que d'un mot, je le retire bien volontiers pour que vous votiez ce rapport.

M. Jacques Legendre. – Nous verrons. Mon vote va au-delà.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur pour avis. – Nous reconnaissons les réserves exprimées par la communauté universitaire sur l'AERES relayées par Mme Bouchoux sur l'AERES mais après cinq ans d'existence, les contrôlés ne crient plus au loup et le nouveau président s'applique à alléger toutes les procédures. Lorsque nous avons demandé aux trois principaux organismes de recherche s'ils souhaitaient la disparition de l'agence, ils ont répondu par la négative, car ils ont progressé grâce à l'évaluation, même si les dossiers restent très lourds. Le 12 décembre, lors de l'audition des responsables de celle-ci, nous leur demanderons de faire le point. Avec Mme Gillot, mais aussi avec MM. Adnot et Berson, nous estimons que s'il faut réformer l'AERES, sa suppression constituerait une régression.

Certes, certaines grandes entreprises ont profité du CIR, mais le rapport de M. Berson estime à 2 % le nombre de dossiers litigieux. Même si c'est encore trop, les dérapages ne sont pas si nombreux que cela. Les grandes entreprises perçoivent 65 % des crédits. Enfin, l'Inspection générale des finances a attribué un 3, la note maximale à la gestion du CIR. Il convient donc de réduire ou de supprimer les crédits versés aux grandes entreprises et de réorienter les CIR vers les PME et les très petites entreprises (TPE), comme le prévoit l'article 55 du projet de loi de finances.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Notre réflexion s'est inspirée des Assises de l'enseignement supérieur et des nouvelles orientations de Mme la ministre.

La situation des étudiants en médecine ayant échoué en première année n'est pas satisfaisante : ils devraient être réorientés dans d'autres secteurs de la santé. Il nous faudra réfléchir ainsi à des formations universitaires dans le secteur du médico-social. L'augmentation du *numerus clausus* aiderait-elle à traiter des déserts médicaux ? La ministre a été sollicitée, et une évaluation précise des besoins est nécessaire avant d'aller plus avant.

La conclusion des Assises, de même que les rapports de la Conférence des présidents d'université (CPU), souligne combien la situation des bacheliers professionnels est préoccupante. L'arbre ne doit pas cacher la forêt : il faut viser la réussite de tous les bacheliers. Or un étudiant sur deux échoue en première année. Il convient d'étudier la question de près ; les

ateliers des Assises de l'enseignement supérieur feront des propositions. D'ores et déjà, les universités se préoccupent de ces étudiants, et ne les considèrent plus comme un moyen d'augmenter le nombre d'inscrits en première année : il y a une vraie volonté d'accompagnement et d'appui.

La procédure de diagnostic et d'accompagnement qui est mise en place révèle bien la grande diversité des universités. Une grosse université, pourvue de capacités de développement et d'alliance, voire de fusion, ne saurait être comparée à une petite qui s'attache à développer des formations de niche – même si c'est parfois cette dernière qui a le moins de difficultés. Le travail mis en œuvre par des équipes de pairs sous la houlette de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) consiste à rechercher un diagnostic partagé et des solutions viables pour tous. Il ne s'agit ni d'une mise sous tutelle, ni d'une libéralisation sauvage, mais d'une démarche sur le chemin de l'équilibre, voire de la croissance, dont le coût ne compromettra pas la croissance : pas question d'engager des moyens sans les assortir de contrats d'utilisation.

Les mille postes sont accordés, après une évaluation de la situation des universités, dans le cadre d'un contrat pédagogique et sont correctement budgétés. Les universités s'engagent dans une révision de leur pédagogie : dans plusieurs secteurs le déficit de pédagogie est patent, alors que le statut d'étudiant n'exonère pas d'une attention particulière à la transmission des connaissances. Les écoles supérieures de formation des enseignants contribueront à cette amélioration.

La ministre a remis dans le droit commun les commandes passées par les équipes universitaires : le PPP n'est pas la seule méthode pour construire un bâtiment utile, mais plutôt le dernier recours : la maîtrise d'ouvrage publique doit idéalement rester la règle. En particulier, pour des projets de petite taille, un PPP n'est nullement nécessaire, comme l'a bien mis en lumière la mission conduite par Roland Peylet. La programmation des investissements immobiliers des universités a ainsi pu être réorientée pour partie vers des maîtrises d'ouvrage publiques.

* *
*

Suivant ses rapporteurs, la commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition commune aux deux rapporteurs pour avis

Académie des sciences

M. Philippe TAQUET, vice-président

Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)

M. Didier HOUSSIN, président, et Mme Laurence PINSON, secrétaire générale

Auditions de la rapporteure pour avis des crédits de l'enseignement supérieur

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

M. François BONACCORSI, directeur, et Mme Marie MESSAGE, directrice adjointe

Confédération étudiante (Cé)

Melle Cindy PÉTRIEUX, présidente, et M. Thibaut SELLIER, trésorier

Conférence des présidents d'universités (CPU)

MM. Jean-Loup SALZMANN, président de la commission des moyens et des personnels, et Michel DELLACASAGRANDE, attaché

Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

M. Julien BLANCHET, président

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (MESR - DGESIP)

Mmes Simone BONNAFOUS, directrice générale, Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT, directrice du pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche, et M. Philippe IMBERT, sous-directeur de la performance

Promotion et défense des étudiants (PDE)

MM. Steven DA CRUZ, président, et Sébastien BOURASSEAU, délégué général à la représentation

Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP)

M. Stéphane TASSEL, secrétaire général

**Auditions du rapporteur pour avis
des crédits de la recherche**

Agence nationale de la recherche (ANR)

Mmes Pascale BRIAND, directrice générale et Charline AVENEL, directrice adjointe des ressources

Association des Conseils en Innovation

M. Thomas GROSS, vice-président

Association « Sauvons la recherche »

M. François JOUVE, membre du conseil d'administration

Centre national des études spatiales (CNES)

M. Yannick d'ESCATHA, président

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

M. Alain FUCHS, président

Commissariat général à l'investissement (CGI)

MM. Jean-Pierre KOROLITSKI, directeur de programme « initiatives d'excellence » et Claude GIRARD, directeur de programme « valorisation de la recherche », Mme Sana de COURCELLES, conseiller parlementaire

Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

MM. Thierry DAMERVAL, directeur général délégué, et Victor DEMARIA-PESCE, directeur des relations institutionnelles