

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteurs spéciaux : MM. Philippe ADNOT et Michel BERSON

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE :	
LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES	
DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2015	13
I. L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE ET DE	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2015	13
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 164 MILLIONS D'EUROS	
À PÉRIMÈTRE CONSTANT	13
1. <i>La quatrième mission de l'État en termes de crédits : 25,8 milliards d'euros prévus pour</i>	
2015	13
2. <i>Le projet initial de loi de finances pour 2015 : une légère diminution des crédits à</i>	
<i>périmètre constant.....</i>	14
3. <i>La seconde délibération à l'Assemblée nationale : une réduction supplémentaire de 136</i>	
<i>millions d'euros des crédits de la mission</i>	17
B. LES DÉPENSES FISCALES : UNE DIMINUTION GLOBALE DE 200 MILLIONS	
D'EUROS, LA STABILISATION DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	19
II. LE BUDGET 2015 DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES	
PUBLIQUES.....	22
A. LE BUDGET 2015 AU REGARD DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES	
FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012-2017	22
B. LE BUDGET DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS	
LA PROGRAMMATION 2015-2019 : UN BUDGET PRÉSERVÉ.....	23
III. VERS UNE GESTION BUDGÉTAIRE DES OPÉRATEURS PLUS INTÉGRÉE.....	25
A. LA RÉFORME DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE	25
B. LE DÉPLOIEMENT DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DANS LES	
ÉTABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	26

**DEUXIÈME PARTIE :
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE ADNOT)**

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	29
A. LA « SANCTUARISATION » DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR JUSQU'À LA SECONDE DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	29
1. <i>Les principaux chiffres</i>	29
2. <i>Des dépenses de personnel de titre 2 qui ne couvrent plus qu'une très faible part des emplois de la mission</i>	30
3. <i>Les dépenses de fonctionnement : une nouvelle hausse des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme malmenée par l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale ?</i>	31
4. <i>Les dépenses relatives à l'immobilier : entre poursuite des opérations et les CPER 2015-2020</i>	33
5. <i>Les dépenses d'intervention : une hausse des crédits qui cache une nouvelle baisse de 1 % de la dotation allouée à l'enseignement supérieur privé</i>	36
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37
1. <i>Une situation financière des universités globalement plus saine</i>	37
2. <i>Quelle réalité derrière la création des 1 000 emplois ?</i>	40
3. <i>Malgré les efforts budgétaires sur le programme 150, les acteurs de l'enseignement supérieur rencontrent des difficultés de financement</i>	42
4. <i>Les regroupements : source de complexification et de coûts supplémentaires de fonctionnement ?</i>	46
II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	48
A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS ACCORDÉS EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS	49
1. <i>Les principaux chiffres</i>	49
2. <i>Les dépenses de fonctionnement : donner les moyens au réseau des œuvres universitaires et scolaires</i>	51
3. <i>Les dépenses d'intervention : une dotation pour les aides sociales directes en hausse pour une nouvelle année</i>	52
4. <i>Les dépenses d'investissement : les nouveaux CPER 2015-2020</i>	54
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	54
1. <i>La poursuite de la réforme des aides directes accordées aux étudiants</i>	54
2. <i>Un nouveau risque de sous-budgétisation ?</i>	57
3. <i>Un recours nécessairement mesuré et encadré du dispositif d'aide d'urgence</i>	59
4. <i>Le logement étudiant : une situation ambivalente</i>	60

**TROISIÈME PARTIE :
LA RECHERCHE
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON)**

I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES RELATIFS À LA RECHERCHE : UN BUDGET TOUT JUSTE STABILISÉ	66
A. SEPT PROGRAMMES DE RECHERCHE QUI FORMENT UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE	66
1. <i>Des programmes qui relèvent de secteurs divers</i>	66
2. <i>Des programmes de tailles différentes</i>	67
B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION	68
1. <i>Deux programmes dont les crédits diminuent</i>	69
1. <i>Quatre programmes stabilisés, une forte hausse pour le programme 142</i>	70
II. LE POIDS DES OPÉRATEURS : UN ATOUT POUR LA RECHERCHE, LA NÉCESSITÉ D'UNE COORDINATION	71
A. 45 OPÉRATEURS QUI REPRÉSENTENT 87 % DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA RECHERCHE	71
1. <i>Des opérateurs nombreux, dont les statuts et les missions sont divers</i>	71
2. <i>La situation budgétaire des opérateurs : un poids important, des évolutions contrastées</i>	75
B. LE PILOTAGE ET LA COORDINATION DES OPÉRATEURS : DES OUTILS NOMBREUX, L'ÉMERGENCE DES ALLIANCES	80
1. <i>Entre l'État et les opérateurs : une démarche de performance, une stratégie nationale</i>	80
2. <i>La coordination par le système des alliances</i>	82
3. <i>Les partenariats avec les acteurs privés</i>	86
III. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE : LA MULTIPLICITÉ DES DISPOSITIFS ET DES ACTEURS	88
A. UN RENFORCEMENT SOUHAITABLE DE LA PART DES FINANCEMENTS PAR PROJET	88
1. <i>Les ressources récurrentes : le poids des subventions pour charges de service public</i>	89
2. <i>La difficile montée en puissance des financements par projet : un équilibre à trouver pour orienter la recherche sans l'étouffer</i>	91
3. <i>Les financements européens : une chance dont la France ne tire pas encore tous les bénéfices</i>	93
B. LE FINANCEMENT LOCAL DE LA RECHERCHE : 1,3 MILLIARD D'EUROS DE RESSOURCES ISSUES DU SECTEUR LOCAL EN 2013	96
1. <i>Les régions, principaux financeurs locaux des activités de recherche</i>	96
2. <i>Une implication principalement tournée vers la réalisation d'opérations immobilières</i>	97
3. <i>Les nouveaux contrats de plan État-Régions (2015-2020)</i>	98
C. UN FINANCEMENT « EN CREUX » DE GRANDE AMPLEUR : 6 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES	98
1. <i>Le crédit d'impôt recherche : 90 % des dépenses fiscales liées à la recherche</i>	100
2. <i>La taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets</i>	104

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE RÉSOLUE DE FINANCEMENT DE L'EMPLOI SCIENTIFIQUE	105
1. <i>La situation critique de l'emploi scientifique</i>	105
2. <i>La difficile intégration des jeunes doctorants au marché du travail</i>	109
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	111
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 57 <i>ter</i> Création d'un « Jaune budgétaire » relatif aux financements publics de la sûreté nucléaire	111
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	115
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	117
EXAMEN EN COMMISSION	119
ANNEXES	133
I. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOS DEUX RAPPORTEURS SPÉCIAUX	133
II. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DES OPÉRATEURS DE LA RECHERCHE ENTRE 2014 ET 2015	137

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. L'évolution des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2015

1. La mission « Recherche et enseignement supérieur » dispose pour 2015 de **25,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 26 milliards d'euros en crédits de paiement**, faisant d'elle la quatrième mission de l'État en termes de crédits.

Devant en principe voir ses crédits de paiement stabilisés en 2015 et ses autorisations d'engagement augmentées de 0,5 %, la mission verrait également ses crédits stabilisés entre 2015 et 2017, selon la loi de programmation des finances publiques (avec même une hausse de 100 millions d'euros pendant cette période).

Cependant, un amendement du Gouvernement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale a réduit de 136 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission.

2. Les dépenses fiscales rattachées à la mission à titre principal s'élèvent à **6,4 milliards d'euros**, soit une baisse de 200 millions d'euros par rapport à 2014, compte tenu du passage de 5,5 milliards d'euros à 5,3 milliards d'euros de la créance liée au crédit d'impôt recherche.

II. Les programmes « Enseignement supérieur » (Philippe Adnot)

1. Le budget consacré à l'enseignement supérieur (programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ») devait être préservé pour 2015, avec **15,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (+ 1,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et **15,3 milliards d'euros en crédits de paiement** (+ 0,2 %, soit une enveloppe stable par rapport à 2014).

Compte tenu des autres crédits consacrés à l'enseignement supérieur et relevant d'autres programmes, l'enseignement supérieur bénéficie en 2015 de **15,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 15,9 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Toutefois, dans le cadre de la seconde délibération intervenue à l'Assemblée nationale lors du vote de la seconde partie du projet de loi de finances 2015, **70 millions d'euros ont été retirés du programme 150 et porteront sur les opérateurs du programme en charge de l'enseignement supérieur**.

Une enveloppe de 840 millions d'euros est prévue pour l'enseignement supérieur dans les contrats de projets État-régions (CPER) 2015-2020, dont 119,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement inscrits pour l'année 2015 sur le programme 150.

2. Dans le projet de loi de finances initial, malgré la **stabilité des crédits de paiement alloués au programme 150**, le montant attribué pour les **subventions pour charges de service public versées aux opérateurs augmente de 78 millions d'euros** par rapport à 2014, pour atteindre **11,8 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La hausse des crédits de masse salariale permet de **couvrir plusieurs mesures prises en faveur des agents de la fonction publique**, notamment dans le cadre de la titularisation d'agents contractuels et, pour la première fois, afin de prendre en compte les effets du glissement-vieillesse-technicité sur la masse salariale.

Des **économies** sont réalisées **en matière immobilière**, à hauteur d'environ 110 millions d'euros, et **100 millions d'euros** sont également demandés aux établissements d'enseignement supérieur **au titre de leur contribution à l'effort de redressement des comptes publics**.

Conformément à l'engagement pris au début du quinquennat de créer 5 000 emplois en faveur de l'enseignement supérieur entre 2013 et 2017, **1 000 emplois supplémentaires sont prévus dans le schéma d'emplois du programme pour 2015**. Le rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la réalité de la création de ces emplois dans les établissements qui en bénéficient, cette dotation pouvant être utilisée pour parvenir plus aisément à l'équilibre financier de leurs comptes plutôt que pour recruter.

L'enseignement supérieur privé voit de nouveau sa dotation légèrement se réduire (- 1 %), après 11 % de baisse entre 2012 et 2014. Pourtant, l'existence d'établissements privés de qualité constitue un atout pour les étudiants et pour l'enseignement supérieur en général. Il ne doit pas être sacrifié. C'est pourquoi votre rapporteur spécial vous propose un **amendement tendant à réévaluer le montant de la dotation qui est allouée à ces établissements**.

Les regroupements des établissements d'enseignement supérieur, exigés par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, ne manquent pas de susciter certaines interrogations, notamment s'agissant des **coûts supplémentaires qu'ils pourraient éventuellement induire et quant à la place laissée à chacun** dans son organisation.

3. Le **programme 231 « Vie étudiante »** bénéficie d'une nouvelle hausse de ses crédits de paiement de **42 millions d'euros** par rapport à 2014, en raison principalement de la mise en œuvre de la seconde phase de la réforme des bourses sur critères sociaux.

Malgré la hausse de la dotation prévue, il n'est **pas garanti que le programme 231 dispose encore cette année des crédits nécessaires pour couvrir les dépenses, principalement de guichet**, finalement enregistrées en cours d'exécution. Le Gouvernement ne parvient manifestement pas à revenir sur sa sous-budgétisation chronique.

Attaché à la valorisation de l'excellence, le rapporteur spécial regrette la suppression des aides au mérite décidée par le Gouvernement et suivra avec attention les suites de sa suspension par le Conseil d'État qui doit maintenant se prononcer sur la légalité de la mesure.

4. Compte tenu de la minoration de 70 millions d'euros des crédits consacrés à l'enseignement supérieur, portée par les opérateurs du programme 150, et plus largement, de la réduction de 136 millions d'euros de la mission, **votre rapporteur spécial a estimé que la commission devait proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.**

III. Les programmes « Recherche » (Michel Berson)

1. Initialement, le **budget total des programmes « Recherche » (172, 187, 190, 191, 192, 193, 186 et 142) devait s'élever à 10,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 10,7 milliards d'euros de crédits de paiement en 2015 dans la version initiale du projet de loi de finances.** Aussi les crédits correspondants devaient-ils reculer de 0,8 % en autorisations d'engagement et de 0,5 % en crédits de paiement, soit de respectivement 82 millions d'euros et 58 millions d'euros.

2. L'Assemblée nationale a cependant adopté, dans le cadre de la seconde délibération lors du vote de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015, un **amendement tendant à retirer près de 66 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement aux programmes « Recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Au total, les crédits diminuent, hors programme d'investissement d'avenir et après seconde délibération à l'Assemblée nationale, de 1,4 % en autorisations d'engagement et de 1,1 % en crédits de paiement, soit de respectivement 147 millions d'euros et de 123 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial regrette d'autant plus cette réduction des crédits qu'elle fait écho à l'annulation de 197 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 264 millions de crédits de paiement intervenue par décret d'avance sur le budget 2014, alors même que les dépenses de recherche doivent être sanctuarisées au regard **de leur caractère essentiel pour la préparation de l'avenir.** **Il souhaite le rétablissement des 66 millions d'euros prévus initialement par le projet de loi de finances pour 2015.**

3. Si on leur ajoute l'action « Recherche » du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », dotée de 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2015, le total des crédits alloués à la recherche sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » s'élève 14,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 14,5 milliards d'euros en crédits de paiement.

4. **Le budget des programmes « Recherche » est fléché à 87 % vers les opérateurs :** il serait donc souhaitable de **disposer de données synthétiques sur l'évolution des crédits alloués aux opérateurs,** tandis que l'actuelle présentation budgétaire est caractérisée par le morcellement des informations qui leur sont relatives.

5. **L'évolution de la maquette budgétaire, avec la fusion des programmes 172 (« Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ») et 187 (« Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »)** apparaît pertinente au regard de la montée en puissance des alliances (en particulier ALLEVI) comme acteurs de coordination des opérateurs, qui rend inutile l'existence d'un programme distinct pour les thématiques de l'ancien programme 187.

6. **Le financement de la recherche par projet peine à émerger** : l'érosion continue des projets financés par l'Agence nationale de recherche et la diminution entre 2010 et 2014 des crédits d'intervention qui lui sont alloués montrent que des progrès sont nécessaires et possibles.

7. La stabilité des crédits ne doit pas conduire à ignorer que la **situation budgétaire est très contrastée d'un opérateur à l'autre** : certains font face à des budgets très contraints. L'Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire voit notamment ses crédits réduits dans des proportions significatives (- 10 % entre 2013 et 2015). Afin de mieux informer le législateur sur ces thématiques de premier plan, votre commission des finances propose, à l'initiative de votre rapporteur spécial, **un amendement prévoyant la création d'un « Jaune » budgétaire portant spécifiquement sur les questions de la sûreté nucléaire.**

8. Le développement d'une **démarche de financement par ressources propres** pourrait être davantage encouragée par l'État qu'elle ne l'est présentement, en évitant notamment que les gains en ressources propres n'aboutissent automatiquement à une réduction pour un montant similaire de la subvention de l'État.

9. Les actions de recherche portées par la MIREB bénéficient du **programme d'investissements d'avenir (PIA 2)** : votre rapporteur souligne que **ces financements ne doivent financer que des projets d'avenir, et ne peuvent se substituer à la subvention budgétaire** allouée par l'État.

10. En 2014, s'engageait le **nouveau programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne, « Horizon 2020 »**. Le rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait mis en œuvre **une stratégie afin d'accroître la participation des équipes de recherche françaises aux appels à projets européens.**

11. Les programmes « Recherche » de la présente mission comprennent **14 dépenses fiscales dont le coût total s'élèverait à environ 6 milliards d'euros en 2015**. Le coût du crédit d'impôt recherche (CIR) serait de 5,4 milliards d'euros – voire de 5,6 milliards d'euros s'il est tenu compte du crédit d'impôt innovation (CII). Si ce dispositif est particulièrement utile pour renforcer les dépenses privées de recherche, il est cependant perfectible.

12. La dépense fiscale relative aux cessions de brevet a un coût élevé que son efficacité ne semble pas pleinement justifier : votre rapporteur spécial estime que si cette dépense – 400 millions d'euros en 2014 – était supprimée, les marges de manœuvre dégagées pourraient être réallouées en faveur d'un plan de relance de l'emploi scientifique.

13. En effet, si les plafonds d'emplois des programmes « Recherche » ne connaissent pas de diminution marquée, **l'emploi scientifique rencontre cependant des difficultés** dont témoignent le nombre, élevé, de personnels de la recherche qui ne sont pas titulaires mais contractuels, et la réduction pendant 4 ou 5 ans des départs à la retraite qui diminuent parallèlement les possibilités de recrutement. Votre rapporteur spécial souligne l'importance de conserver un emploi scientifique de qualité, ce qui passe par la **sanctuarisation des financements publics dédiés aux chercheurs** et un **accompagnement renforcé des jeunes doctorants sur le marché du travail**.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 72 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

PREMIÈRE PARTIE : LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2015

I. L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2015

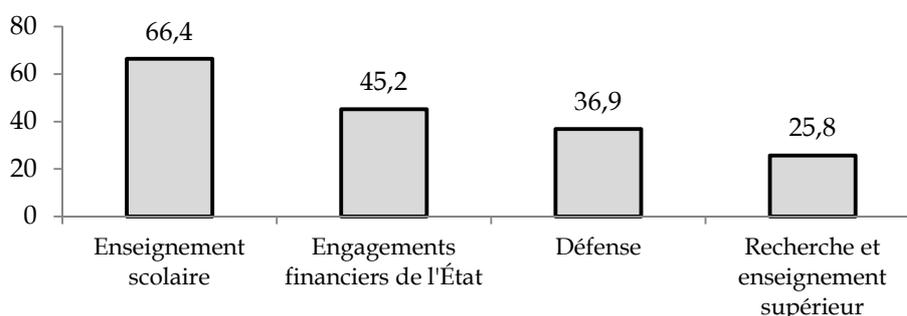
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE 164 MILLIONS D'EUROS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

1. La quatrième mission de l'État en termes de crédits : 25,8 milliards d'euros prévus pour 2015

La mission « Recherche et enseignement supérieur » représente l'une des missions de l'État les plus conséquentes sur le plan des crédits budgétaires qui lui sont accordés. Elle se situe en effet à la quatrième place¹, après les missions « Enseignement scolaire » (66,4 milliards d'euros), « Engagements financiers de l'État » (45,2 milliards d'euros) et « Défense » (36,9 milliards d'euros).

Les quatre missions du budget général de l'État qui reçoivent le plus de crédits, hors « Remboursements et dégrèvements »

(en milliards d'euros)



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

La mission « Recherche et enseignement supérieur » agrège la majeure partie des dépenses de recherche civile de l'État ainsi que l'essentiel des dépenses d'enseignement supérieur : ce ne sont pas les seuls

¹ Hors mission « Remboursements et dégrèvements ».

établissements sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – comme les universités – qui relèvent de cette mission, mais aussi les écoles qui dépendent des ministères chargés de l'économie, de l'industrie et de l'agriculture.

Les dépenses de personnel (titre 2) constituent une part importante des crédits de la mission, même si l'essentiel de ces dépenses est « caché » dans des crédits de titre 3 censés être relatifs aux dépenses de fonctionnement : en effet, les subventions pour charges de service public que l'État attribue aux opérateurs, particulièrement nombreux dans le cadre de cette mission, relèvent du titre 3 alors même qu'elles sont utilisées au paiement de dépenses de personnel. Cela explique que **les dépenses de fonctionnement représentent plus des deux tiers du total des crédits de la mission en 2015 :** elles devraient s'élever à 19,7 milliards d'euros.

2. Le projet initial de loi de finances pour 2015 : une légère diminution des crédits à périmètre constant

À périmètre courant, le total des crédits alloués à la mission diminue dans d'assez importantes proportions entre 2014 et 2015, puisqu'il passe de 31 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2014 à 26 milliards d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2015.

Toutefois, à périmètre constant et hors contribution directe de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », cette diminution est plus mesurée : elle ne représente que 29 millions d'euros, soit une baisse de 0,1 % des crédits par rapport à 2014.

L'évolution des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

		Consommés en 2013	Ouverts en 2014	Demandés pour 2015	Évolution 2014/2015
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 754,59	12 548,79	12 701,87	1,2%
	CP	12 788,08	12 793,11	12 787,74	0,0%
231 - Vie étudiante	AE	2 320,36	2 446,17	2 505,53	2,4%
	CP	2 329,27	2 455,75	2 497,95	1,7%
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 010,35	6 331,25	6 320,08	-0,2%
	CP	4 908,35	6 331,25	6 324,96	-0,1%
193 - Recherche spatiale	AE	1 398,15	1 429,11	1 434,50	0,4%
	CP	1 398,15	1 429,11	1 434,50	0,4%
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 536,92	1 380,72	1 396,27	1,1%
	CP	1 498,73	1 390,72	1 404,27	1,0%
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	967,25	963,04	844,77	-12,3%
	CP	1 003,38	984,17	892,61	-9,3%
191- Recherche duale	AE	177,44	192,07	192,07	0,0%
	CP	177,44	192,07	192,07	0,0%
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	110,28	112,64	117,30	4,1%
	CP	114,51	114,54	117,14	2,3%
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	302,41	312,01	334,07	7,1%
	CP	304,19	312,01	330,57	5,9%
409 - Écosystèmes d'excellence	AE	0	4 115,00	0,00	-100,0%
	CP	0	4 115,00	0,00	-100,0%
410 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique	AE	0	1 220,00	0,00	-100,0%
	CP	0	1 220,00	0,00	-100,0%
Total (hors PIA 2)	AE	24 577,75	25 715,79	25 846,47	0,5%
	CP	24 522,10	26 002,73	25 981,82	-0,1%
Total à périmètre constant et hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions »	CP	n.c.	25 731	25 702	-0,1%
Total général	AE	24 522,10	31 050,79	25 846,47	-16,8%
	CP	12 754,59	31 337,73	25 981,82	-17,1%

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

Le différentiel entre ces deux estimations, de près 5 milliards d'euros, s'explique par le contrecoup des crédits versés au titre **du programme d'investissement d'avenir (PIA)** : la mission a en effet reçu environ 5 milliards d'euros en 2014 dans le cadre du deuxième programme « PIA ». Deux programmes spécifiques avaient été créés à cet effet : les programmes 409 « Écosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique ».

Le programme des investissements d'avenir pour 2014 en matière de recherche et d'enseignement supérieur

Programme	Ministères responsables du programme	Intitulé des actions	Opérateur	Crédits (millions d'euros)	dont subvention (millions d'euros)	dont avances (millions d'euros)
Écosystèmes d'excellence (programme 409)	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	IDEX	ANR	3 100	0	0
		Equipex		365	200	0
		Soutien aux technologies génériques		150	150	0
		Santé - Développement des DHU et des démonstrateurs		400	250	50
	Espace	CNES	50	50	0	
	Ministère de la défense	Développement R&D de supercalculateur	CEA	50	50	0
Recherche dans le domaine de l'aéronautique (programme 410)	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Démonstrateurs technologiques aéronautiques	ONERA	1 220	150	1 070
Total				5 335	850	1 120

Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations recueillies auprès du Commissariat général à l'investissement

3. La seconde délibération à l'Assemblée nationale : une réduction supplémentaire de 136 millions d'euros des crédits de la mission

Pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, **un amendement du Gouvernement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale minore de 136 millions d'euros** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission.

Cette **réduction des crédits est portée à hauteur de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**. Le Gouvernement indique que *« cette diminution est permise grâce à des économies qui porteront sur les opérateurs du programme en charge de l'enseignement supérieur »*.

Le **reste de la diminution, soit environ 66 millions d'euros, concerne les programmes dédiés à la recherche** : 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont ainsi ôtés du programme *« Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »*, *« grâce à une actualisation des contributions de l'Etat au profit des organisations internationales mais également à des économies d'efficience attendues sur les budgets de fonctionnement des opérateurs de recherche du programme »*.

Le programme *« Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »* connaît quant à lui une réduction de ses moyens de 16,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette diminution serait permise, là encore, *« grâce à des économies d'efficience sur les budgets de fonctionnement de certains opérateurs du programme »* ainsi qu'une *« priorisation des interventions discrétionnaires »*. Ce serait également la *« rationalisation »* des interventions discrétionnaires du programme *« Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »* qui rendrait possible une baisse de plus de 13 millions d'euros de ses crédits. Enfin, un million d'euros est retiré au programme *« Enseignement supérieur et recherche agricoles »* au motif d'une *« actualisation à la baisse des déterminants de la dépense »*.

L'évolution des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » après seconde délibération à l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

		Demandés pour 2015	Réduction des crédits suite à l'amendement de seconde délibération	Demandés pour 2015 après seconde délibération à l'AN	Évolution 2014/2015
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 701,87	70,00	12 631,87	0,7%
	CP	12 787,74	70,00	12 717,74	-0,6%
231 - Vie étudiante	AE	2 505,53		2 505,53	2,4%
	CP	2 497,95		2 497,95	1,7%
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	6 320,08	35,00	6 285,08	-0,2%
	CP	6 324,96	35,00	6 289,96	-0,1%
193 - Recherche spatiale	AE	1 434,50		1 434,50	0,4%
	CP	1 434,50		1 434,50	0,4%
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 396,27	16,35	1 379,92	-0,1%
	CP	1 404,27	16,35	1 387,92	1,0%
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	844,77	13,19	831,58	-13,6%
	CP	892,61	13,19	879,42	-9,3%
191- Recherche duale	AE	192,07		192,07	0,0%
	CP	192,07		192,07	0,0%
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	117,30		117,30	4,1%
	CP	117,14		117,14	2,3%
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	334,07	1,00	333,07	6,8%
	CP	330,57	1,00	329,57	5,9%
409 - Écosystèmes d'excellence	AE	0,00		0,00	-100,0%
	CP	0,00		0,00	-100,0%
410 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique	AE	0,00		0,00	-100,0%
	CP	0,00		0,00	-100,0%
Total (hors PIA 2)	AE	25 846,47	135,54	25 710,93	0,0%
	CP	25 981,82	135,54	25 846,28	-0,6%
Total à périmètre constant et hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions »	CP	25 846,47	135,54	25 710,93	0,0%

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

B. LES DÉPENSES FISCALES : UNE DIMINUTION GLOBALE DE 200 MILLIONS D'EUROS, LA STABILISATION DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Les dépenses fiscales rattachées à la mission à titre principal sont au nombre de 17. Elles devraient représenter en 2015 un coût de 6,4 milliards d'euros (25 % des crédits de la mission), soit environ 200 millions de moins qu'en 2014¹.

Cette diminution est liée à celle du crédit d'impôt recherche (CIR), dont le montant passerait de 5,5 milliards d'euros en 2014 à 5,3 milliards d'euros en 2015.

La majorité des dépenses fiscales (environ 6 milliards d'euros) rattachées à la mission à titre principal est liée aux programmes relatifs à la recherche : ces dépenses fiscales feront l'objet d'une analyse plus détaillée du rapporteur spécial Michel Berson dans les programmes relevant de son champ de compétences.

Les dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission à titre subsidiaire, au nombre de 9 pour un montant d'environ 3,6 milliards d'euros en 2015 sont pour la plupart des dépenses fiscales relatives à l'enseignement supérieur. La plus importante est la réduction d'impôt au titre des dons, qui représente plus de 1 milliard d'euros.

Les dépenses fiscales rattachées à la MIREs à titre principal et subsidiaire

(en millions d'euros)

		2012	2013	2014	2015
		RAP 2013	PAP 2015	PAP 2015	PAP 2015
<i>Dépenses fiscales rattachées à la MIREs à titre principal</i>	231 - Vie étudiante	424	448	452	455
	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur P231 (et P 142 à titre subsidiaire) (110242)	200	205	205	205
	Exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires et universitaires (120132)	220	240	245	250
	Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1er septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de 25 ans au plus (110238)	4	3	2	-
	172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3375	3274	5555	5345

¹ Ne sont prises en compte que les dépenses fiscales rattachées à titre principal, et non celles qui sont liées à la mission de façon subsidiaire.

	2012	2013	2014	2015
	RAP 2013	PAP 2015	PAP 2015	PAP 2015
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (200302)	3370	3269	5550	5340
Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activité relevant d'une mission de service public (300208)	5	5	5	5
Dégrèvement afférents aux immobilisations affectées à la recherche (80204) : fin d'incidence budgétaire en 2009	-	-	-	-
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	nc	nc	nc	nc
Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (n°300201)	nc	nc	nc	nc
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	0	0
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	784	681	608	630
Crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII) (200310)			160	190
Réduction d'impôt au titre de la souscription de part de fonds communs de placement sur l'innovation (110218)	54	32	29	26
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes existantes au 1er janvier 2004 ou créées entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2013 et les jeunes entreprises universitaires (230604)	20	13	13	13
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement (200308 puis 220105)	3	1	1	1
Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (300207)	ε	ε	ε	ε
Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance (160103)	ε	ε	ε	ε
Exonération des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires (150711)	2	5	5	-
Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (140124)	ε	ε	ε	ε
Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et des concessions de brevets (320139)	705	630	400	nc *
Exonérations des plus-values de cession : - d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique ou technique; - de titres de société	nc	nc	nc	nc

		2012	2013	2014	2015
		RAP 2013	PAP 2015	PAP 2015	PAP 2015
	financières d'innovations conventionnées (230504)				
	Total dépenses fiscales rattachées à titre principal	4583	4403	6615	6430
<i>Dépenses fiscales rattachées à la MIREs à titre subsidaire</i>	150 - Formations supérieures et recherche universitaire	1951	2107	2277	2417
	Réductions des impôts au titre des dons (110201)	1155	1240	1335	1435
	Réductions d'impôt au titre des dons faits par l'entreprise à des œuvres ou organismes d'intérêt général (210309)	667	675	750	790
	Réduction d'impôt au titre de certains dons (400203)	74	112	112	112
	Exonération des dons ouvrant droit à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (520121)	55	80	80	80
	231 - Vie étudiante	1018	1205	1135	1150
	Taux de 7% (10% à partir du 1er janvier 2014) pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5% pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA (730207)	675	830	760	775
	Exonération du salaire des apprentis (120109)	305	335	335	335
	Exonération des indemnités de stage en entreprises versées aux élèves et étudiants (120110)	38	40	40	40
	172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	-	-	-	-
	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement (200308)	-	-	-	-
	142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	200	205	205	205
	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (rattaché à titre principal au P231, non inclus dans le total "subsidaire")	200	205	205	205
	Total dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire	2969	3312	3412	3567

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

II. LE BUDGET 2015 DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

A. LE BUDGET 2015 AU REGARD DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012-2017

Le format et la maquette budgétaire de la mission dans le présent projet de loi de finances et dans la loi de programmation 2012-2017 diffèrent, du fait de changements de périmètre. **Toute comparaison est donc difficile** et des conclusions trop simplistes seraient bien souvent erronées. Il est néanmoins possible de donner quelques éléments d'explication concernant les écarts les plus importants entre les deux exercices.

Évolution des crédits entre la loi de programmation 2012-2017 et le présent projet de loi de finances, à périmètre courant

(en millions d'euros)

			LPFP 2012-2017		LPFP 2015-2017	
			Annuité 2015		PLF 2015	
			AE	CP	AE	CP
Titre 2 : dépenses de personnel			740	740	573	573
Hors CAS Pensions			494	494	390	390
Programme	150	Formations supérieures et recherche universitaire	494	494	390	390
CAS Pensions			246	246	183	183
Programme	150	Formations supérieures et recherche universitaire	246	246	183	183
Autres titres			14 613	14 596	14 634	14 713
Total pour l'enseignement supérieur			15 353	15 336	15 207	15 286
Programme	150	Formations supérieures et recherche universitaire	12 978	12 959	12 702	12 788
Programme	231	Vie étudiante	2 375	2 377	2 505	2 498
Total pour la recherche			7 831	7 831	7 755	7 760
Programme	172	Recherches pluridisciplinaires	5 084	5 084	6 320	6 325
Programme	187	Recherche milieux et ressources	1 305	1 305	0	0
Programme	193	Recherche spatiale	1 442	1 442	1 435	1 435
Programme	190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	n.c.	n.c.	1 396	1 404
Programme	191	Recherche duale (civile et militaire)	n.c.	n.c.	192	192
Programme	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	n.c.	n.c.	117	117
Programme	186	Recherche culturelle et culture scientifique	n.c.	n.c.	334	331
Total général			n.c.	25,6	25,8	25,8

Source : réponse au questionnaire budgétaire

N.B. : les crédits de l'annuité 2015 dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 ne nous ont pas été communiqués pour les programmes 190, 191, 142 et 186.

S'agissant du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », il faut rappeler en premier lieu que l'annuité 2015 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a été bâtie à partir du format de la loi de finances initiale pour 2012. Or, à l'époque, le **processus de passage des établissements universitaires aux responsabilités et compétences élargies (RCE)** était loin d'être achevé ; elle n'intégrait donc pas l'effet du passage aux RCE de nombre de ces établissements, intervenu depuis lors.

Concernant le programme 231 « Vie étudiante », la **réforme des aides sociales aux étudiants mise en œuvre à la rentrée 2013 et poursuivie à la rentrée 2014** n'était pas prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Les dispositifs ont également évolué en matière d'immobilier : les **contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020** sont financés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Au surplus, le **financement du plan Campus** n'intervient plus exclusivement dans le cadre de la conclusion de contrats de partenariat public-privé : sont désormais également concernées des opérations menées dans le cadre de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi « MOP »). Cette évolution est liée aux conclusions de la mission d'évaluation des projets de partenariats public-privé (PPP) universitaires, présidée par le conseiller d'État Roland Peylet et dont le rapport a été remis à la ministre de l'enseignement supérieur en octobre 2012.

Il faut enfin signaler le **changement de maquette budgétaire en matière de recherche** : le programme 187 a été fondu dans le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », ce qui explique la hausse prévue sur celui-ci pour 2015.

B. LE BUDGET DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LA PROGRAMMATION 2015-2019 : UN BUDGET PRÉSERVÉ

Le budget de la mission serait globalement stabilisé : d'après le projet de loi de programmation des finances publiques, hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions », les crédits augmenteraient d'environ 100 millions d'euros entre 2015 et 2017. Ils passeraient ainsi de 25,7 milliards d'euros en 2015 (crédits de paiement) à 25,8 milliards d'euros en 2017.

Cette stabilisation traduit une priorité gouvernementale, dans la mesure où la majorité des autres missions voient leurs crédits diminuer.

L'évolution des crédits dans la programmation 2015-2017

(en milliards d'euros)

Missions (CP, en milliards d'euros, hors CAS « Pensions »)	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017
Medias, livre et industries culturelles	0,71	0,63	0,55	-32,10%
Politique des territoires	0,75	0,72	0,67	-17,28%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,68	2,54	2,51	-14,33%
Travail et emploi	11,07	10,53	9,84	-13,76%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,74	2,63	2,51	-13,15%
Économie	1,55	1,53	1,5	-7,98%
Aide publique au développement	2,79	2,73	2,66	-7,32%
Écologie, développement et mobilité durables	6,65	6,59	6,56	-7,08%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,55	8,37	8,19	-5,86%
Action extérieure de l'État	2,82	2,96	2,75	-3,17%
Régimes sociaux et de retraite	6,41	6,4	6,4	-1,69%
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	1,93	2,16	-0,46%
Culture	2,39	2,38	2,39	0,00%
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,00%
Pour mémoire : Relations avec les collectivités territoriales	2,68	2,68	2,68	0,00%
Recherche et enseignement supérieur	25,7	25,75	25,81	0,31%
Égalité des territoires et logement	13,21	13,32	13,16	0,38%
Sécurités	12,17	12,21	12,21	0,49%
Justice	6,38	6,32	6,35	1,11%
Défense	29,1	29,62	30,15	1,86%
Immigration, asile et intégration	0,67	0,67	0,67	3,08%
Direction de l'action du Gouvernement	1,18	1,17	1,18	3,51%
Enseignement scolaire	47,43	47,68	48,05	3,78%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,55	15,8	16	4,03%
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,5	0,51	4,08%
Outre-mer	2,02	2,07	2,11	4,98%
Santé	1,2	1,22	1,23	5,13%
Sport, jeunesse et vie associative	0,43	0,48	0,52	15,56%
Total	211,4	211,3	211,0	- 0,55%

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

III. VERS UNE GESTION BUDGÉTAIRE DES OPÉRATEURS PLUS INTÉGRÉE

A. LA RÉFORME DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE

L'objectif principal de la réforme est de **mettre en conformité les principes de la comptabilité publique avec les modalités d'organisation financière et budgétaire promues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**.

L'introduction de la comptabilité budgétaire poursuit deux objectifs : améliorer le pilotage des organismes et des finances publiques et aligner les cadres budgétaires de l'État et des organismes d'administration publique, pour faciliter l'évaluation des politiques publiques. Le cadre budgétaire prévoit ainsi, en complément de la comptabilité en droits constatés, une comptabilité budgétaire fondée sur des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des emplois limitatifs.=

Deux décrets datés du 7 novembre 2012 organisent la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique : le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, qui se substitue au règlement général sur la comptabilité publique¹ et un **décret distinct, portant adaptation des divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique**.

Ce décret comporte notamment la modification des décrets financiers des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel² et des établissements publics à caractère scientifique et technologique³.

Le cadre budgétaire des établissements devrait ainsi comporter à partir de 2016 des états à la fois en autorisations budgétaires et en droits constatés, de la même que l'État depuis la mise en œuvre de la LOLF.

¹ Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

² Décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.

³ Décret n° 2002-252 du 22 février 2002 relatif au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics à caractère scientifique et technologique.

B. LE DÉPLOIEMENT DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La direction des affaires financières du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a initié, dès la fin 2012, la mise en place d'un comité de pilotage chargé d'arrêter le **plan d'accompagnement du déploiement de la réforme budgétaire dans les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche présentent en effet des **spécificités qui nécessitent une réflexion à part entière concernant les modalités de mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique.** Les propositions du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche font l'objet d'une analyse conjointe avec les ministères financiers

Ainsi, en application du décret n° 2014-604 du 6 juin 2014, la **convergence des règles de reports** des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) a pu être actée.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, *« les derniers mois écoulés ont également permis la progression des travaux engagés dans le domaine de la formation des équipes des établissements comme des tutelles ».*

L'année 2014 aura également permis de fixer les grandes lignes du **projet d'arrêté fixant un cadre budgétaire et comptable tenant compte à la fois des principes de la réforme et des spécificités du CIRAD** (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement).

DEUXIÈME PARTIE : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE ADNOT)

Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » relèvent actuellement du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

À l'occasion du changement de Gouvernement en juin 2014, Manuel Valls, Premier ministre, a **relégué l'enseignement supérieur et la recherche au niveau d'un secrétariat d'État**. Votre rapporteur **regrette ce choix**, considérant que **le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche**, pourtant présenté comme prioritaire par le Gouvernement, devait **conserver un ministère qui lui soit propre**.

Quoi qu'il en soit, l'enseignement supérieur bénéficie d'un **budget préservé** dans le projet de loi de finances initial¹, avec :

- **15,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, correspondant à une **augmentation de 1,4 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 ;

- **15,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **enveloppe stable (+ 0,2 %)** par rapport à l'année passée.

3,8 milliards d'euros sont toutefois spécifiquement attribués à la **recherche universitaire** au sein du programme 150.

À ce titre, il convient de signaler qu'une **nouvelle action « recherche »** regroupe désormais les crédits auparavant dispersés dans sept actions reprenant les grands domaines de la recherche universitaire².

Le programme 150 compte donc **9 actions** désormais, contre 15 auparavant.

Les **autres crédits consacrés à l'enseignement supérieur** et relevant d'autres ministères correspondent à :

¹ C'est-à-dire avant la minoration de 70 millions d'euros des crédits du programme à l'Assemblée nationale en seconde délibération.

² Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé ; recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies ; recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur ; recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies ; recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement ; recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société ; recherche universitaire interdisciplinaire et transversale.

- 297,8 millions d'euros en AE et 294,3 millions d'euros en CP pour l'enseignement supérieur agricole (programme 142), ces enveloppes étant en hausse respectivement de 7,8 % et 6,6 % comparé à 2014 ;

- 308,7 millions d'euros en AE=CP pour les organismes de formation supérieure et de recherche en matière économique et industrielle, soit une augmentation de 1 % par rapport à 2014.

Au total, l'enseignement supérieur bénéficie donc de **15,8 milliards d'euros en AE (contre 15,6 milliards d'euros en 2014) et 15,9 milliards d'euros en CP (identique en 2014).**

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

A. LA « SANCTUARISATION » DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR JUSQU'À LA SECONDE DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Les principaux chiffres

Le programme 150, qui représente à lui seul **près de la moitié du budget de la mission**, bénéficie dans le projet de loi de finances initial, avant l'examen par l'Assemblée nationale, d'une **hausse de 1,2 % de ses autorisations d'engagement pour 2015, tandis que ses crédits de paiement sont stables**.

Confirmant l'objectif de favoriser la réussite des étudiants en licence, la principale augmentation des crédits de paiement dans le projet de loi de finances initial avant l'examen par l'Assemblée nationale, concerne l'action 01 « formation initiale et continue du baccalauréat à la licence », avec près de 40 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et crédits de paiement représentant une hausse de 1,4 %.

Les crédits de paiement consacrés à l'immobilier diminuent quant à eux de 5,9 % (environ 79 millions d'euros) tandis que les autorisations d'engagement augmentent de 7,4 % avec le début des nouveaux contrats de plan État-régions 2015-2020 (avec 720 millions d'euros sur le programme 150 pour l'ensemble de la période, dont 119,9 millions d'euros pour la seule année 2015).

Les **économies réalisées sur certaines opérations immobilières**, à savoir la fin du désamiantage de Jussieu (- 92 millions d'euros) ainsi que celles de diverses opérations issues des contrats de projets État-régions 2007-2013 (- 19 millions d'euros en 2015) **permettent de compenser les besoins de crédits supplémentaires par ailleurs nécessaires**, en particulier les subventions pour charges de service public des établissements publics de l'enseignement supérieur, opérateurs du présent programme.

Le Gouvernement indique, par ailleurs, que **100 millions d'euros d'économies** sont prévus, par une « *optimisation de la gestion financière de l'enseignement supérieur* ». Cela constitue la contribution des établissements de l'enseignement supérieur à l'effort de redressement des comptes publics.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui, pour garantir le respect de la norme de dépenses en valeur de l'État, **minore la mission de 136 millions d'euros en AE et CP, dont 70 millions d'euros devraient être supportés par le programme 150**. Il est indiqué dans l'objet de l'amendement que ces économies seraient **supportées par les opérateurs** du programme. **L'effort**

demandé aux établissements publics et privés risque donc d'être bien plus considérable qu'annoncé initialement.

Présentation par action de l'évolution des crédits demandés entre 2014 et 2015

(en euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2014	2015	%	2014	2015	%
Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 842 803 786	2 882 344 011	1,4	2 842 803 786	2 882 344 011	1,4
Formation initiale et continue de niveau master	2 375 790 047	2 381 144 391	0,2	2 375 790 047	2 381 144 391	0,2
Formation initiale et continue de niveau doctorat	353 674 136	351 647 169	- 0,6	353 674 136	351 647 169	- 0,6
Établissements d'enseignement privés	79 665 852	78 895 852	- 1	79 665 852	78 895 852	- 1
Bibliothèques et documentation	433 532 960	431 549 636	- 0,5	433 532 960	431 549 636	- 0,5
Diffusion des savoirs et musées	107 955 691	106 364 231	- 1,5	107 955 691	106 364 231	- 1,5
Immobilier	1 079 144 924	1 159 007 003	7,4	1 323 466 591	1 244 881 167	- 5,9
Pilotage et support du programme	1 496 155 135	1 512 741 627	1,1	1 496 155 135	1 512 741 627	1,1
Recherche*	3 780 064 234	3 798 175 392	0,5	3 780 064 234	3 798 175 392	0,5
Total	12 548 786 765	12 701 869 312	1,2	12 793 108 432	12 787 743 476	- 0,1

* Pour 2014, le montant regroupe les crédits des sept actions qui ont été fusionnées au sein d'une seule et même action dans le projet de loi de finances pour 2015

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances (PAP) pour 2015

2. Des dépenses de personnel de titre 2 qui ne couvrent plus qu'une très faible part des emplois de la mission

Compte tenu du passage à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, les dépenses de personnel ont, pour la plupart d'entre elles, été transférées du titre 2 au titre 3 au cours des dernières années.

En effet, toutes les universités ont accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) au 1^{er} janvier 2013 conformément aux

dispositions de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU). D'autres établissements d'enseignement supérieur disposent également de ce statut.

Les dépenses de personnel ne correspondent ainsi plus qu'à 573,07 millions d'euros en AE=CP, soit 4,5 % des crédits de paiement du programme 150. 182,79 millions d'euros sont consacrés au CAS « Pensions ».

Le plafond d'emplois est fixé à **9 272 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 9 377 ETPT dans le projet de loi de finances pour 2014, soit une baisse de 105 ETPT issue de plusieurs transferts dont notamment :

- 179 ETPT transférés du titre 2 au titre 3 du fait de l'accession à l'autonomie de certains établissements ;

- la création de 72 ETPT, issus des 1 000 emplois créés par an et destinés, compte tenu de la répartition effective de ces emplois, à des opérateurs dont les personnels demeurent rémunérés directement par l'État ;

- le transfert de 3 ETPT du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » vers le programme 150.

L'enveloppe dédiée aux crédits du titre 2 de la mission a été construite en prenant l'hypothèse d'un glissement-vieillesse-technicité (GVT) nul, considérant que le GVT positif serait compensé par l'effet des entrées et sorties.

3. Les dépenses de fonctionnement : une nouvelle hausse des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme malmenée par l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale ?

Représentant plus de 90 % des crédits du programme, les crédits de fonctionnement sont portés à **11,8 milliards d'euros** en AE et CP au titre du projet de loi de finances pour 2015 tel que déposé devant l'Assemblée nationale, correspondant à une **hausse de près de 80 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Ils correspondent, pour la quasi-totalité, aux **subventions pour charges de service public versées aux opérateurs** d'enseignement supérieur et de recherche du programme 150 qui enregistrent **une hausse de 78 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.**

Pour les seules universités et établissements assimilés, les subventions pour charges de service public s'élèvent à **10,42 milliards**

d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre du seul programme 150¹.

Les crédits consacrés à la **masse salariale des établissements d'enseignement supérieur** ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) s'élèvent quant à eux à **9,22 milliards d'euros pour 2015**, soit une hausse de 1,5 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014 et **154 millions d'euros supplémentaires**.

Un **transfert de 13,5 millions d'euros** doit tout d'abord être opéré **du titre 2 vers le titre 3, en raison du passage aux RCE d'établissements d'enseignement supérieur** en 2014 et des réajustements nécessaires pour tenir compte de l'exécution réelle constatée l'année précédente.

Ensuite, environ **89 millions d'euros** supplémentaires tendent à couvrir tout ou partie **du coût de certaines mesures** prises par le Gouvernement en faveur de certains agents de la fonction publique.

Ainsi en est-il de la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emplois des agents contractuels dans la fonction publique, qui prévoit la titularisation de certains agents contractuels. 25 millions d'euros constituent ainsi une provision *« destinée exclusivement au paiement des contributions au CAS Pensions consécutives à ces titularisations qui intègre une économie prévisionnelle sur les cotisations sociales »*.

20,5 millions d'euros sont également prévus pour tenir compte des mesures prises dans le cadre de l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie B et C de la fonction publique de l'État.

Le reste des 89 millions d'euros doit notamment **permettre de tenir compte, pour la première fois dans la dotation initiale des établissements d'enseignement supérieur, des effets du glissement-vieillesse-technicité (GVT)**.

Enfin, le Gouvernement poursuit son **engagement de création de 1 000 emplois par an** dans le domaine de l'enseignement supérieur au cours du quinquennat, correspondant à une hausse d'environ 58 millions d'euros, dont 52 millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur ayant accédé aux RCE².

Selon le **schéma d'emplois**, la répartition indicative de ces 1 000 emplois est la suivante :

- 585 emplois d'enseignants chercheurs ;

¹ Les universités devraient par ailleurs bénéficier de 21,2 millions d'euros au titre du programme 231 « vie étudiante ».

² 5,8 millions d'euros, correspondant à 92 ETPT, sont transférés du titre 3 au titre 2 « afin de tenir compte de la répartition effective des emplois créés entre les opérateurs et du transfert de 20 ETPT au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. »

- 85 emplois de professeurs agrégés ;
- 330 emplois de personnels administratifs.

Le plafond d'emplois des opérateurs relevant du programme 150 s'élève à **161 228 ETP**, contre 160 140 ETP en 2014, sous le double effet de la création des 1 000 emplois et divers transferts entre le titre 2 et le titre 3.

Les emplois « hors plafond d'État » connaissent quant à eux une prévision de 24 639 ETP, contre 23 922 ETP en loi de finances initiale pour 2014.

Compte tenu des 9 272 ETP relevant du titre 2 du présent programme, le nombre total d'emplois sous plafond du programme 150 s'élève à **170 500 emplois**, contre 169 517 en 2014.

Il convient de signaler qu'en seconde délibération, **l'Assemblée nationale a minoré de 70 millions d'euros** en AE et CP le programme 150 en indiquant que **les économies porteraient sur les opérateurs**.

4. Les dépenses relatives à l'immobilier : entre poursuite des opérations et les CPER 2015-2020

L'action 14 « Immobilier », qui regroupe l'ensemble des crédits budgétaires alloués à la politique immobilière de l'État dans le domaine de l'enseignement supérieur, dispose d'une enveloppe de 1,16 milliard d'euros en AE et 1,24 milliard d'euros en CP pour 2015, à laquelle s'ajoutent respectivement 30 millions d'euros et 41,9 millions d'euros de fonds de concours.

S'agissant des dépenses d'investissement du programme 150, qui se concentrent uniquement sur cette action, il convient de noter que sont inscrits 47,97 millions d'euros en AE alors qu'aucun crédit n'était prévu en 2014, et 81,35 millions d'euros en CP, contre 111,12 millions d'euros en 2014.

Hors titre 2, la dépense immobilière s'élève à 1,11 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP, ainsi répartis :

Ventilation de la dépense immobilière

(en millions d'euros)

	PLF 2014		PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP
Opérations CPER	0,00	215,00	119,93	195,99
Opérations hors CPER hors PPP	17,80	26,26	19,72	29,82
Partenariat public privé (PPP)	96,14	27,67	72,55	56,17
Constructions-restructuration	113,94	268,93	212,20	281,98
Masse salariale RCE	391,81	391,81	393,28	393,28
Maintenance et logistique	434,14	434,14	433,97	433,97
Travaux de mise en sécurité	89,89	179,22	71,13	87,22
Total	1 029,78	1 274,10	1 110,58	1 196,45

Source : d'après les données du PAP 2014 et du PAP 2015 relatifs à la présente mission

Le présent projet de budget pour 2015 prévoit notamment **119,93 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP au titre des contrats de plan État-régions 2015-2020 (CPER 2015-2020)** sur le programme 150.

Ces contrats de plan disposent, en effet, d'une **enveloppe globale de 840 millions d'euros** consacrés à l'immobilier universitaire, avec 720 millions d'euros sur le programme 150 et 120 millions d'euros sur le programme 231 « Vie étudiante ».

Selon le projet annuel de performances, les priorités fixées par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont les suivantes :

- soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ;
- offrir des campus « *attractifs et fonctionnels, par une politique volontariste en matière de logements étudiants, de réhabilitation/restructuration et mise aux normes énergétiques, et d'investissement numérique* » ;
- soutenir une « *politique de site dynamique et cohérente* » afin d'optimiser les moyens et mutualiser les ressources.

Bilan de la mise en œuvre des précédents contrats de plan État-régions 2000-2006 et contrats de projets État-régions 2007-2013

• CPER 2000-2006

La couverture des autorisations d'engagement en crédits de paiement a été soldée en 2014 s'agissant des CPER 2000-2006, avec 14,4 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2014.

Le taux global d'exécution des CPER s'était élevé à 78 % à sa clôture le 31 décembre 2006, avec 1 150 opérations de construction, restructuration ou extension inscrites pour l'enseignement supérieur et la recherche.

• CPER 2007-2013

À la clôture des CPER 2007-2013 (soit au 31 décembre 2014 compte tenu de leur prolongation d'une année), le taux global d'exécution devrait s'élever à 78 %, y compris le logement étudiant.

191,8 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2015, dont 184 millions d'euros sur le programme 150 (et 7,8 millions d'euros sur le programme 231), soit un taux de couverture des autorisations d'engagement de 88 %.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

S'agissant du **Plan Campus**¹, l'enveloppe de 1,3 milliard d'euros est entièrement engagée au titre du programme d'investissement d'avenir et couvre 24 projets sélectionnés, pour 73 millions d'euros de décaissements et 40 millions d'euros de contractualisation au 30 juin 2014.

Le **Plateau de Saclay**, qui dispose d'une enveloppe spécifique de 1 milliard d'euros, comprend quant à lui 17 projets sélectionnés pour 769 millions d'euros engagés et 49 millions d'euros décaissés au 30 juin 2014. S'y ajoutent 736 millions d'euros au titre de la contractualisation.

Des crédits budgétaires sont également alloués pour certaines opérations du Plan Campus. Pour 2015, le programme 150 prévoit ainsi 58,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,4 millions d'euros en crédits de paiement. D'après le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce montant devrait principalement servir au financement des opérations de Nantes et de Valenciennes.

¹ Programme d'investissement d'avenir ayant pour opérateur l'Agence nationale de la recherche.

Financement du Plan Campus par le programme 150

(en millions d'euros)

2010 et années antérieures		2011		2012		2013		2014		2015	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1,42	0,75	3,36	0,44	204,3	2,66	135,24	4,32	28,81	6,57	58,3	36,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire

5. Les dépenses d'intervention : une hausse des crédits qui cache une nouvelle baisse de 1 % de la dotation allouée à l'enseignement supérieur privé

Les dépenses d'intervention du programme 150 connaissent une hausse de 3,6 % en AE et CP par rapport à 2014, pour s'établir à 97,6 millions d'euros. Cette évolution s'explique par 4,3 millions d'euros transférés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) dans le cadre de la mise en œuvre du régime spécifique des jeunes entreprises universitaires.

Représentant plus de 80 % des dépenses d'intervention du programme 150, la dotation allouée à l'enseignement supérieur privé, qui s'élève à **78,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2015 dans le projet de loi de finances initial, **connait une nouvelle baisse de 1 % par rapport à 2014, équivalant à 770 000 euros**. Elle fait suite à la diminution de ces crédits de 11 % entre 2012 et 2014.

Environ 10 millions d'euros sont consacrés à la formation initiale des enseignants des établissements d'enseignement privés sous contrat du premier et du second degrés. Quatre associations sont ainsi financées.

Le reste de l'enveloppe couvre les subventions annuelles de fonctionnement attribuées à chacun des 57 établissements d'enseignement supérieur privés ayant conclu des contrats pluriannuels avec l'État, dans le cadre de la contractualisation mise en place depuis 2010. 79 257 étudiants suivaient leur formation dans ces établissements à la rentrée universitaire 2013, représentant 3,3 % du nombre total d'étudiants.

Il convient de noter que le financement de l'État sera désormais réservé aux établissements ayant la qualité d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG), en vertu de l'article 70 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Les établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG)

Des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif, concourant aux missions de service public de l'enseignement supérieur, peuvent demander à être reconnus par l'État en tant qu'établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et après avis du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé. Ils doivent également avoir été créés par des associations ou fondations, reconnues d'utilité publique, ou encore par des syndicats professionnels.

Un contrat pluriannuel doit être conclu avec l'État et définir les conditions dans lesquelles l'établissement exerce les missions de service public de l'enseignement supérieur, dans le cadre d'une « *gestion désintéressée* ». Ainsi, il détermine notamment, « *sous réserve du respect des lois de finances* », les modalités de soutien de l'État et, en contrepartie, les engagements pris par l'établissement.

Source : *commission des finances du Sénat*

Votre rapporteur spécial reviendra plus longuement sur le financement de ces établissements dans la suite du présent rapport, considérant que **l'enseignement supérieur privé constitue un atout pour les étudiants ainsi qu'une solution à la fois peu coûteuse pour l'État et qui lui permet d'offrir un enseignement de qualité.**

B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une situation financière des universités globalement plus saine

À la suite de la mise en œuvre du principe de **l'autonomie financière des universités** et de leur passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), plusieurs établissements ont rencontré des difficultés financières dont les causes ont déjà fait l'objet d'importants commentaires de la part de votre rapporteur spécial¹.

La situation semble désormais **globalement s'améliorer** même si certaines universités font encore l'objet d'une attention toute particulière compte tenu de l'importance des difficultés rencontrées.

Ainsi, selon les chiffres recueillis par votre rapporteur spécial auprès du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la

¹ Cf. en particulier le rapport de votre rapporteur spécial n° 148 (2012-2013)-tome III-Annexe 22 et le rapport d'information n° 547 (2012-2013) établi par Philippe Adnot et Dominique Gillot, au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités, « *Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous* ».

recherche¹, **alors qu'en 2013, vingt-et-une universités avaient approuvé un budget prévisionnel en déficit, elles n'étaient plus que dix en 2014.**

En outre, **seules sept universités ont finalement constaté un déficit en 2013**, dont quatre avaient déjà voté un budget prévisionnel en déficit.

Votre rapporteur spécial relève donc que **le nombre d'universités en déficit constaté à la fin de l'exercice est nettement plus bas** que ce que prévoient les établissements dans leurs budgets et qu'il tend à se réduire puisqu'il **passé de seize en 2012 à sept en 2013.**

Parmi ces sept universités, **trois d'entre elles sont en double déficit 2012-2013**, contre cinq en 2012 (pour un double déficit 2011-2012).

Votre rapporteur spécial prend acte de cette réalité tout en demeurant préoccupé par le bon fonctionnement des universités pour lesquelles l'équilibre se fait parfois au prix d'économies considérables.

Pour l'élaboration du budget 2014, quatre universités se sont vues appliquer la **règle dite du « double déficit »** qui revient sur le principe de l'autonomie financière des établissements publics de l'enseignement supérieur, en impliquant le recteur d'académie dans la procédure budgétaire.

Un décret du 6 juin 2014² a d'ailleurs modifié le dispositif proposé par l'article R. 719-109 du code de l'éducation, afin d'accompagner, de façon graduée, les établissements en difficulté sans toutefois leur ôter toute initiative en matière budgétaire.

Ainsi, alors qu'auparavant, le recteur d'académie devait établir le budget suivant la constatation des déficits, le président ou le directeur de l'établissement reste désormais compétent pour élaborer un plan de rétablissement de l'équilibre financier qui fait ensuite l'objet d'un vote par le conseil d'administration après avis conforme du recteur d'académie.

Si le budget initial ou les budgets rectificatifs votés par le conseil d'administration ne sont pas conformes à ce plan de redressement, le recteur les arrête lui-même.

En outre, le recteur peut décider de prolonger cette procédure, bien qu'un résultat excédentaire ait été constaté suite à la mise en œuvre du plan de redressement, s'il considère que *« la situation de l'établissement n'est pas durablement assainie »*.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette **nouvelle procédure qui, tout en encadrant l'action de l'établissement par l'implication du recteur d'académie, afin d'éviter un dérapage plus important, maintient la**

¹ Ces chiffres sont issus d'une enquête conduite auprès des rectorats sur les budgets et les comptes financiers des 74 universités. Les résultats ne concernent toutefois que 73 universités, l'université Antilles-Guyane n'ayant pas encore voté son compte financier 2013 lorsqu'ils nous sont parvenus.

² Décret n° 2014-604 du 6 juin 2014 relatif au budget et au régime financier des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche.

compétence budgétaire du conseil d'administration qui reste, de ce fait, responsabilisé.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du « *dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement* »¹ instauré en 2012, 34 missions ont été réalisées auprès des établissements d'enseignement supérieur, ainsi réparties :

- 19 diagnostics flash ;
- 9 audits approfondis² ;
- 6 diagnostics économiques et stratégiques³.

En outre, une **nouvelle version du « tableau de bord financier »** devait être mise en place à l'automne 2014, en intégrant à la fois de nouveaux éléments budgétaires désormais comparables à l'exécution, des notifications de crédits et d'emplois ainsi que des données relatives aux ressources humaines, en particulier l'évolution de la pyramide des emplois.

Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué que les établissements avaient bénéficié d'un nombre important de formations, notamment en comptabilité ou en management, afin d'améliorer leurs compétences pour l'exercice de leur autonomie financière.

Un suivi spécifique est également assuré pour les universités rencontrant des difficultés très importantes, à l'instar de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines qui a même bénéficié d'avances de trésorerie.

Votre rapporteur spécial considère qu'**il convient de rester attentif à la situation financière des établissements d'enseignement supérieur, même s'ils semblent désormais davantage capables d'exercer leurs compétences, tant dans le domaine budgétaire que dans la gestion des ressources humaines**. Il rappelle, par ailleurs, que la Cour des comptes devrait rendre, au cours du printemps 2015, une enquête demandée par votre commission des finances, au titre de l'article 58-2° de la LOLF⁴, sur le bilan de l'autonomie financière des universités.

¹ Pour une présentation détaillée de ce dispositif, voir le rapport de votre rapporteur spécial n° 156 (2013-2014)-tome III-Annexe 22.

² Les diagnostics flash ou les audits approfondis sont effectués systématiquement en cas de double déficit ou d'une alerte lancée par un recteur.

³ Les diagnostics économiques et stratégiques concernent les établissements dont la situation financière est fragile mais qui n'ont pas nécessairement constaté deux années de déficit budgétaire.

⁴ Loi n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

2. Quelle réalité derrière la création des 1 000 emplois ?

Le Gouvernement s'est engagé à créer **5 000 emplois dans l'enseignement supérieur entre 2013 et 2017, soit 1 000 emplois par an**. Ceux-ci ont effectivement été budgétés en 2013 et en 2014, sont prévus pour 2015 et figurent dans le schéma d'emplois de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Environ 60 000 euros sont attribués par emploi chaque année.

Ces emplois doivent être principalement fléchés **pour la réussite en licence**, dans le cadre des actions suivantes : orientation, accompagnement des étudiants, innovation pédagogique, développements numériques, maîtrise des langues vivantes et entrepreneuriat étudiant.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 1 101 emplois auraient ainsi été créés en 2013 et 2014, selon une enquête menée auprès des établissements concernés.

Bilan de l'enquête déclarative réalisée auprès des établissements ayant bénéficié de la création d'emplois en 2013 et 2014

71 % environ des établissements ont répondu. Sont concernés 1 314 emplois sur 2013 et 2014, la totalité de ceux prévus au titre du schéma 2014 n'ayant pas encore été notifiée.

Dans ce cadre, 1 101 emplois ont été créés, ce qui correspond à 84 % du total. 157 recrutements ont été reportés et 56 emplois ne sont pas encore spécifiquement dédiés à l'une ou l'autre des actions prévues.

Ces **emplois** se répartissent en fonction de six **orientations** :

- amélioration de l'encadrement des étudiants 32,2 % ;
- maîtrise des langues étrangères 11,7 % ;
- amélioration de l'orientation des étudiants 11 % ;
- innovation pédagogique 10,4 % ;
- développements numériques 10,4 % ;
- entrepreneuriat étudiant 1,3 % ;
- autres missions 23 %.

La répartition **entre catégories d'emplois** est la suivante :

- 53 % (583,5 emplois) pour des emplois de « bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé » (BIATSS), pour moitié de catégorie A et l'autre moitié de catégories B et C ;

- 47 % (517,5 emplois) pour des emplois d'enseignants, avec 279 emplois d'enseignants chercheurs et le reste de professeurs agrégés.

Source : commission des finances d'après la réponse au questionnaire budgétaire

Pour 2015, 529 emplois devraient être créés pour rééquilibrer les dotations, 451 emplois devraient l'être au titre des contrats et des politiques de sites, et le reste devrait être destiné à l'enseignement supérieur agricole.

Plus globalement, sur la période 2013-2017, il a été décidé que la répartition serait la suivante : deux tiers des créations d'emplois affectés au rééquilibrage des dotations entre établissements, le tiers restant étant confié selon les contrats de sites.

Toutefois, votre rapporteur spécial s'interroge sur la réalité de la création de ces 1 000 emplois par an et plus largement de l'usage qui est véritablement fait des crédits attribués à ce titre aux établissements d'enseignement supérieur.

En effet, alors que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche affirme que ces postes seraient effectivement créés, les universités semblent confrontées à des **situations très contrastées**.

Ainsi, certaines d'entre elles pourraient uniquement se servir de cette dotation complémentaire pour **combler leur déficit et garantir le fonctionnement de leurs universités, sans recruter davantage de personnels**. L'enveloppe supplémentaire permettrait ainsi de garantir pour certains le retour à l'équilibre de leur budget.

D'autres mettent en évidence **l'incongruité de la situation** consistant pour certains établissements à ouvrir effectivement les postes créés mais à en geler d'autres parallèlement.

Les crédits peuvent également conduire à « **déprécier** » **certains personnels** en leur offrant un emploi **stable** plutôt qu'un poste de contractuel. Pour autant, cela n'augmente pas le nombre de professeurs ou de personnels administratifs.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, a assuré que la totalité des 1 000 emplois par an seraient ouverts et créés par les établissements.

Enfin, **il ne semble pas non plus acquis que la répartition annoncée dans les projets annuels de performances entre les enseignants/enseignants-chercheurs et les personnels administratifs et techniques soit respectée**. En effet, les 2 000 emplois créés sur 2013 et 2014 devaient représenter pour 65 % des postes d'enseignants-chercheurs ou d'enseignants et pour 35 % de postes de personnels administratifs et techniques¹. Or, d'après l'enquête déclarative réalisée par le Gouvernement, 53 % des 1 101 postes créés constituent des emplois administratifs ou techniques.

3. Malgré les efforts budgétaires sur le programme 150, les acteurs de l'enseignement supérieur rencontrent des difficultés de financement

a) Les nécessaires ressources complémentaires

Outre les crédits budgétaires et extrabudgétaires alloués par l'État, les établissements de l'enseignement supérieur doivent diversifier leurs ressources afin d'assurer l'équilibre de leur budget et le financement de leurs formations.

À l'occasion des auditions menées pour la préparation du présent rapport, votre rapporteur spécial a notamment pu mesurer **la perte considérable de ressources induite par la récente réforme de la taxe d'apprentissage pour certains établissements**.

¹ Dans le projet annuel de performances pour 2013, la répartition était la suivante : 450 enseignants-chercheurs, 230 professeurs agrégés et 320 personnels administratifs et techniques. Et dans le projet annuel de performances pour 2014 : 570 enseignants-chercheurs, 50 professeurs agrégés et 380 personnels administratifs et techniques.

La nouvelle réglementation applicable est issue à la fois de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014¹, de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013² et de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale³.

Interrogés sur ce point par votre rapporteur spécial, les représentants de la Conférence des grandes écoles ont estimé qu'alors que les ressources issues de la taxe d'apprentissage **pouvaient représenter de 2 % à 30 % du budget des écoles**, le montant collecté au titre du barème pourrait être jusqu'à **divisé par deux à l'avenir**, compte tenu de cette réforme.

Les fédérations représentant les établissements de l'enseignement supérieur privé ont également mis en évidence cette baisse de recettes issues de la taxe d'apprentissage⁴.

Votre rapporteur spécial considère que **le système des fondations devrait également être développé**. S'il ne peut évidemment constituer une source de financement principale, il est susceptible de constituer un apport non négligeable pour certains établissements. Il en est **de même des procédures de levée de fonds et de prises de participation**.

Il souhaite également rappeler que d'importantes **marges de manœuvre** existent, en particulier pour les universités, s'agissant **des frais de scolarité versés par les étudiants qui pourraient être augmentés**⁵.

En revanche, une hausse des frais d'inscription serait certainement plus difficile pour les grandes écoles qui pratiquent déjà des tarifs élevés et doivent pouvoir maintenir un accès à leurs formations à un nombre suffisamment important d'étudiants et garantir la mixité sociale.

b) La réforme du modèle de répartition « SYMPA » toujours attendue

Le SYStème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (dit « SYMPA ») est un **modèle critérisé de répartition des moyens accordés aux universités**. Comme votre rapporteur spécial l'a mis en évidence dans plusieurs de ses rapports⁶, ce modèle d'allocation des moyens doit **être amélioré pour être plus juste**, notamment en offrant une meilleure redistribution et en intégrant la masse salariale.

Conscient des limites du modèle actuel, le Gouvernement a mis en place un comité de pilotage avec la Conférence des présidents d'universités et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs. Depuis

¹ Loi n° 2014-1978 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Loi n° 2014-1979 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

³ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

⁴ Cf. le c) du présent 3.

⁵ Pour le détail des propositions formulées à ce titre par votre rapporteur spécial, voir le rapport précité n° 148 (2012-2013)-tome III-Annexe 22 et le rapport d'information précité n° 547 (2012-2013).

⁶ Cf. en particulier le rapport d'information précité n° 547 (2012-2013).

lors, les travaux du ministère se poursuivent ainsi que la concertation avec l'ensemble des acteurs.

Les objectifs fixés par le Gouvernement pour le nouveau dispositif

Le système devra avoir pour objectif :

- d'articuler plusieurs dimensions – aussi bien en termes de territoires, de structures, de modes de financement – au service des missions de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la manière la plus équitable et efficace possible. Dans un contexte d'opérateurs autonomes, il s'agit d'inciter les établissements à déployer leurs stratégies et leurs engagements contractuels, en cohérence avec la stratégie nationale.

- de permettre à l'État de piloter et de réguler le système d'enseignement supérieur et de recherche sur des critères partagés et objectifs. Il doit avoir un caractère incitatif pour les établissements en prenant en compte la dimension de la performance et de la modernisation de l'action publique.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche procède actuellement à des **travaux de calibrage et la question de l'intégration de la masse salariale dans le modèle reste encore en discussion.**

Le modèle SYMPA devrait avoir évolué d'ici la fin de l'année afin que **sa nouvelle version puisse allouer les moyens aux établissements concernés pour 2015.** Il a été indiqué à votre rapporteur spécial que le nouveau paramétrage doit être testé avec prudence. Si des écarts trop importants entre l'ancien et le nouveau système sont constatés, ils devront être lissés sur plusieurs années.

Votre rapporteur spécial suivra tout particulièrement l'achèvement de ce chantier d'ici à la fin de l'année.

c) L'enseignement supérieur privé, une alternative nécessaire qui doit être soutenue

Sans reprendre l'intégralité des arguments présentés dans ses précédents rapports¹, votre rapporteur spécial souhaite rappeler que **les établissements d'enseignement supérieur privés ont, compte tenu de la baisse massive de leurs subventions, considérablement participé au redressement des finances publiques et que leur financement ne doit pas être sacrifié** au regard des avantages que ce système procure.

¹ Cf. en particulier le rapport de votre rapporteur spécial précité n° 148 (2012-2013)-tome III-Annexe 22.

Ainsi, comme indiqué précédemment, l'enseignement supérieur privé connaît une nouvelle baisse de 1 % de sa dotation par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, pour s'établir à 78,9 millions d'euros. Elle fait suite à une baisse de 5,5 % entre 2012 et 2013, et de 6 % entre 2013 et 2014.

Les établissements d'enseignement supérieur privé auront donc subi une perte de leur dotation prévue par l'État de 10,5 millions d'euros entre 2012 et 2015, soit environ 12 % de la dotation versée en 2012.

Cette tendance à la baisse est **encore plus marquée en exécution** puisqu'alors que l'enseignement supérieur privé avait pu bénéficier de 94,2 millions d'euros en 2011, soit près de 10 millions d'euros supplémentaires par rapport à ce qui avait été budgété, il n'a obtenu qu'un peu plus de 81 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 13 % de l'enveloppe en deux ans. Compte tenu de la réserve de précaution appliquée au programme 150, la dotation pour 2014 ne s'est d'ailleurs élevée qu'à 74 millions d'euros.

Les subventions représenteraient en moyenne **10 % à 12 % des budgets de ces établissements**, selon les chiffres fournis par les fédérations représentant l'enseignement supérieur privé.

Comme le rappelle le Gouvernement dans sa réponse à l'une des questions posées par votre rapporteur spécial, les établissements d'enseignement supérieur privés ont effectivement bénéficié d'un effort financier de l'État de 65 % entre 2004 et 2014. Toutefois, le nombre d'étudiants s'est accru, dans le même temps, de 46 100 étudiants à 79 275 étudiants inscrits, soit une augmentation de 72 %.

Selon les représentants des fédérations d'établissements supérieurs privés, certaines écoles ont connu une baisse significative du ratio entre le montant alloué par l'État et le nombre d'étudiants accueillis au cours des dernières années. La **part moyenne** de la subvention de fonctionnement accordée par l'État s'établit ainsi à **816 euros par étudiant en 2014, alors qu'elle était encore à plus de 1 000 euros en 2013**.

Il a également été indiqué à votre rapporteur spécial que **les modalités d'attribution de la subvention pouvaient s'avérer particulièrement opaques**, bien qu'elles doivent en principe s'appuyer sur la mesure de la performance telle que définie dans le contrat pluriannuel. **Votre rapporteur a été particulièrement sensible à cette remarque, considérant que la répartition des moyens devait reposer sur des éléments objectifs et connus des intéressés**.

Les fédérations représentant l'enseignement supérieur privé ont également mis en évidence les **difficultés financières rencontrées par certains établissements**, lesquelles ressentent très directement la baisse de subvention de l'État.

À ce titre, votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la **nécessité d'assurer le versement des subventions**

alloués aux échéances prévues. En effet, certains établissements auraient été contraints de souscrire des prêts-relais au cours du printemps dernier, afin de pouvoir continuer à honorer leurs factures, dans l'attente de la participation de l'État. **Si ces situations sont exactes, elles ne doivent pas se reproduire. Elles mettent en évidence la situation financière parfois très dégradée de ces écoles.**

En outre, les besoins de financement sont d'autant plus importants que les recettes issues de la taxe d'apprentissage seraient considérablement réduites du fait de la récente réforme, avec une baisse estimée à près de 30 % par les représentants de l'enseignement supérieur privé.

Les autres moyens de financement offerts à ces établissements doivent également être développés, en particulier le **recours aux fondations** qui ne semblent pas obtenir de grands résultats jusqu'à présent.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial considère qu'un **ajustement doit être opéré en faveur des établissements de l'enseignement supérieur privés,** les efforts pour le redressement des finances publiques devant être portés équitablement. Comme lors de l'examen des deux projets de loi de finances précédents, il avait proposé à la commission des finances, qui l'avait d'ailleurs adopté, un **amendement** tendant à porter la dotation de l'État à l'enseignement supérieur privé à environ **80,5 millions d'euros, soit la dotation initiale de 2014 majorée de 1 %.**

Toutefois, lors de la réunion du 20 novembre 2014, la commission des finances a décidé **de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. En conséquence, cet amendement, portant sur les crédits de la mission qu'elle avait précédemment adoptés, est devenu sans objet.**

4. Les regroupements : source de complexification et de coûts supplémentaires de fonctionnement ?

En vertu de l'article L. 718-2 du code de l'éducation tel qu'issu de l'article 62 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, les établissements publics d'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires doivent procéder à des **regroupements afin de coordonner leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert.** Ils peuvent s'opérer au niveau académique ou interacadémique.

Ces nouvelles entités mettent ainsi en œuvre les compétences qui leur sont transférées par leurs membres.

Trois **formes de regroupements** leur sont offertes par l'article L. 718-3 du code de l'éducation :

- la **fusion**, qui constitue la forme de regroupement la plus avancée puisqu'elle implique la création d'un nouvel établissement d'enseignement supérieur ;

- la **communauté d'universités et d'établissements (COMUE)**. Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, elle se voit transférer des compétences par chaque établissement qui y participe et conduit ensuite sa politique déterminée par son conseil d'administration ;

- l'**association** « *d'établissements ou d'organismes publics ou privés concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel* ». Cette forme de regroupement est donc la plus souple et la moins engageante pour ceux qui font ce choix.

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, quatre fusions ont d'ores et déjà été réalisées et cinq seraient en cours, vingt-et-une COMUE sont annoncées, dont deux au niveau interrégional, et cinq associations ont été formées.

État d'avancement de la mutualisation des établissements publics d'enseignement supérieur et des organismes de recherche partenaires

- Les fusions d'établissements :

- quatre fusions réalisées : université de Strasbourg (anciennes universités de Strasbourg I, II et III), université d'Aix-Marseille (anciennes universités d'Aix-Marseille I, II et III), université de Lorraine (anciennes universités de Metz, de Nancy I et II et de l'institut de polytechnique de Lorraine) et université de Bordeaux (fusion des universités de Bordeaux I, II et IV) ;

- cinq fusions à venir : universités de Montpellier I et II, universités de Rennes I et II, universités de Clermont I et II, universités de Paris XII et de Marne-la-Vallée et universités de Lille I, II et III ;

- Les 21 COMUE : la Communauté d'université et établissements d'Aquitaine, la Communauté d'universités et établissements « Languedoc - Roussillon », la Communauté d'universités et établissements « Lille Nord de France », Hautes études Sorbonne arts et métiers université (HeSam université), l'Institut polytechnique du Grand Paris, Normandie Université, Université de Bourgogne Franche-Comté, Université de Champagne, Université Côte d'Azur, Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées, Université Grenoble Alpes, Université de Lyon, Université Paris-Est, Université Paris Lumières, Université Paris-Saclay, Université de recherche Paris Sciences et Lettres, Université Paris Seine, Université Sorbonne Paris Cité, Sorbonne universités, ainsi que l'Université de Bretagne Loire et la Communauté d'université et établissements « Centre Limousin Poitou Charentes » qui constituent des COMUE interrégionales ;

- Cinq associations sont par ailleurs prévues en Alsace, Lorraine, Picardie, Auvergne et à Aix-Marseille.

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial ne remet pas en cause l'intérêt pour les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur de renforcer leurs coopérations et les mutualisations de moyens. Il s'interroge toutefois sur l'efficacité de certaines d'entre elles, au regard de l'organisation retenue, et des coûts susceptibles d'être induits par ces nouvelles structures.

En effet, lors des auditions qu'il a menées, votre rapporteur spécial a appris que certaines COMUE prévoyaient des conseils d'administration pléthoriques, où siègeraient jusqu'à 80 personnes. De véritables structures administratives, distinctes de celles des établissements qui forment ces regroupements, pourraient également voir le jour. Reste à savoir si celles des universités et autres établissements seraient alors réduites, au moins à due concurrence...

Votre rapporteur spécial restera très attentif quant à la mise en place de ces regroupements, aux éventuelles dépenses supplémentaires qu'ils entraîneraient ainsi qu'au nombre d'emplois qui leur seront affectés parmi les 1 000 prévus annuellement pour l'enseignement supérieur.

Il espère également que l'obligation de regroupement ne risquera pas de porter atteinte à l'excellence de certains établissements qui se trouveraient contraints de créer une COMUE avec d'autres entités dont les caractéristiques et les intérêts seraient très divergents.

Enfin, les COMUE ne devront **pas non plus conduire l'État à réduire l'attribution de moyens à certains établissements dont la représentation pourrait être limitée compte tenu de leur taille.** Ainsi, selon certains acteurs de l'enseignement supérieur, des instructions auraient été données aux préfets de région pour que les contrats de plan État-régions 2015-2020 soient établis au niveau des COMUE. Dès lors, il est à craindre que les priorités soient établies quasi exclusivement au profit des universités, sans tenir compte des autres établissements constituant la communauté. **Votre rapporteur spécial ne manquera pas d'interroger la ministre sur ce sujet.**

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

Le programme 231 comprend les crédits destinés à l'ensemble des actions tendant à **offrir les moyens pour chaque étudiant de disposer des mêmes chances de réussite.** Il couvre ainsi à la fois les aides sociales directes, c'est-à-dire principalement les bourses, l'ensemble des aides sociales indirectes, en particulier la restauration scolaire et le logement étudiant, ainsi que les autres dispositifs destinés à assurer la santé des étudiants et leur permettre l'accès à des activités associatives, culturelles et sportives.

A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS ACCORDÉS EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS

1. Les principaux chiffres

Avec 2,5 milliards d'euros en AE et CP, le programme 231 enregistre une hausse respectivement de 2,4 % et de 1,7 % de son enveloppe par rapport à 2014. Il est, par ailleurs, complété par 4,5 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP issus de fonds de concours.

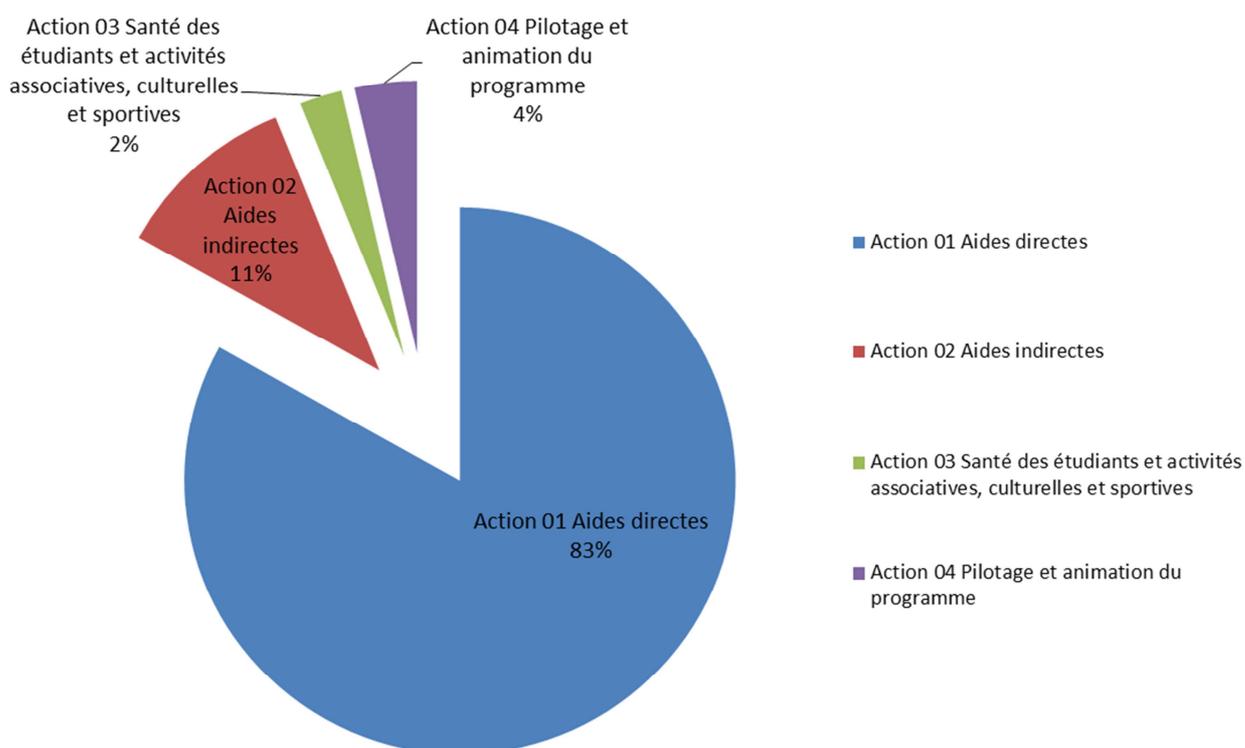
Présentation par action des crédits demandés pour 2015

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)		Crédits de paiement (en euros)		Évolution des CP 2015/2014
	2014	2015	2014	2015	
Aides directes	2 043 245 957	2 075 921 235	2 043 245 957	2 075 921 235	1,6 %
Aides indirectes	250 048 641	275 980 387	259 634 641	268 405 387	3,38 %
Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	62 343 981	62 280 127	62 343 981	62 280 127	- 0,1 %
Pilotage et animation du programme	90 530 142	91 344 224	90 530 142	91 344 224	0,9 %
Total	2 446 168 721	2 505 525 973	2 455 754 721	2 497 950 973	1,72 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2015

L'essentiel des crédits (83 %) est consacré au financement des aides directes attribuées aux étudiants.

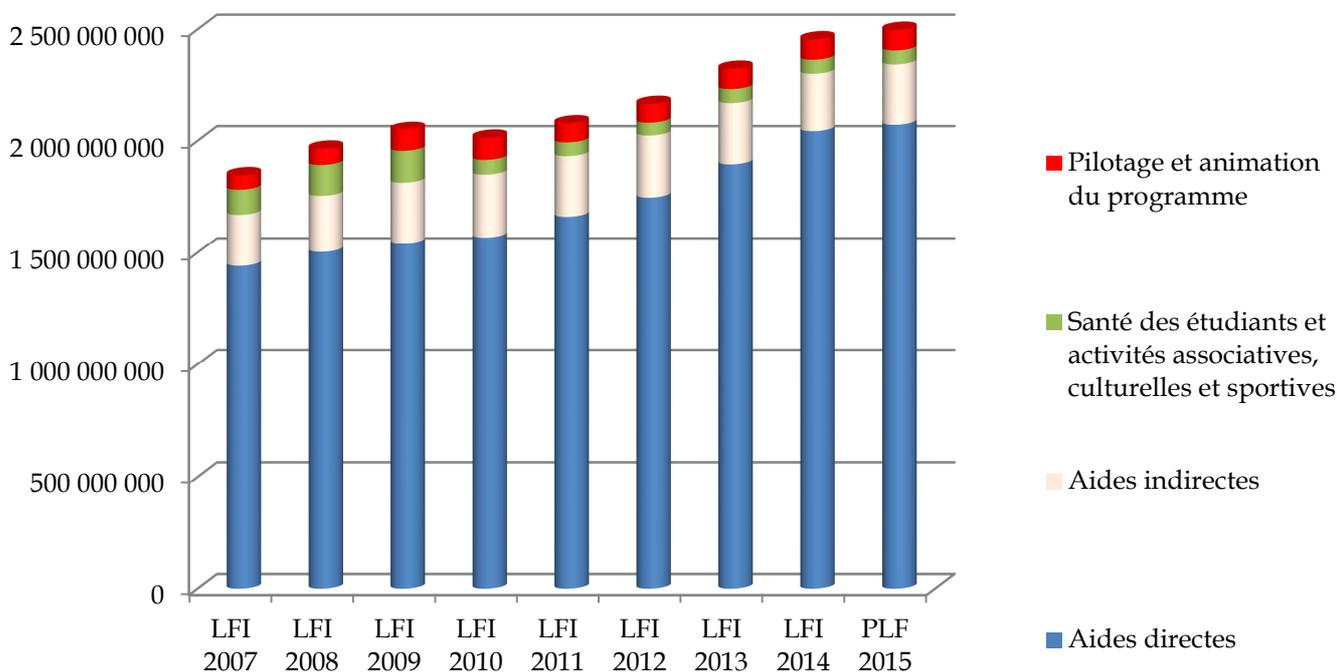
Répartition par action des crédits de paiement de la mission pour 2015



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2015

Depuis plusieurs années, le programme 231 connaît une **sous-budgétisation chronique**. Entre 2011 et 2014, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont pourtant augmenté de près de 375 millions d'euros, représentant une hausse de 18 %. Pour 2015, compte tenu des besoins constatés et de la poursuite de la réforme des bourses sur critères sociaux, le projet de loi de finances propose **une nouvelle augmentation de 42,2 millions d'euros des crédits du programme**.

Évolution des crédits budgétaires entre 2007 et 2015



Source : commission des finances d'après les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances pour les années 2007 à 2015

2. Les dépenses de fonctionnement : donner les moyens au réseau des œuvres universitaires et scolaires

Avec 326,7 millions d'euros inscrits pour 2015, les dépenses de fonctionnement attachées au programme 231 **augmentent de 2,3 %** par rapport à 2014. L'essentiel de ces crédits couvre le montant des **subventions pour charges de service public allouées par l'État au réseau des œuvres universitaires et scolaires**, avec 275,8 millions d'euros en 2015.

La hausse des dépenses de fonctionnement s'explique quasi exclusivement par le passage de 150,5 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2014 à 156,9 millions d'euros en 2015 des **dépenses relatives à la gestion du logement et la restauration universitaires**, soit le coût du fonctionnement des vingt-huit centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et de la rémunération de leurs personnels. En effet, **6,1 millions d'euros** sont prévus en 2015 **pour l'application aux personnels ouvriers des CROUS de la réforme des grilles de rémunération des agents de catégorie B et C de la fonction publique.**

27 millions d'euros (AE=CP) sont consacrés à la rémunération et aux charges connexes des personnels administratifs des vingt-huit centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) chargés de la gestion des aides directes.

Les dépenses relatives aux secteurs de la santé et des activités sportives, socioculturelles ainsi qu'au financement des mesures en faveur des étudiants en situation de handicap représentent un montant total de 50,9 millions d'euros (AE=CP), stable par rapport à 2014.

Les dépenses de fonctionnement et de rémunération de personnels du réseau des œuvres universitaires et scolaires ainsi que de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) représentent 88,7 millions d'euros, soit la quasi totalité (97 %) des crédits prévus au sein de l'action 04 « Pilotage et animation du programme ».

Enfin, 3,1 millions d'euros figurent parmi les dépenses de fonctionnement de l'action 03 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » et couvrent les cotisations sociales dues au titre des stages effectués par les étudiants ainsi que les rentes qui leur sont versées.

3. Les dépenses d'intervention : une dotation pour les aides sociales directes en hausse pour une nouvelle année

Les dépenses d'intervention, qui s'élèvent à **2,63 milliards d'euros**, contre 2,03 milliards d'euros en 2014, correspondent pour plus de 99 % au coût engendré par les aides sociales directes versées aux étudiants.

La **hausse de 32,4 millions d'euros** des crédits de paiement alloués au titre des aides directes s'explique ainsi par la **mise en œuvre de la seconde phase de la réforme des bourses sur critères sociaux** depuis la rentrée universitaire de septembre 2014¹.

¹ Cf. le a) du 1 du B du présent II.

Répartition des dépenses d'intervention relatives aux aides sociales directes versées aux étudiants

(en millions d'euros)

Intitulé	Montants prévus (AE=CP)
Bourses sur critères sociaux	1 944,3
Aides au mérite*	28,1
Aides à la mobilité	25,7
Fonds national d'aide d'urgence	48,8
Total	2 046,9

Source : commission des finances d'après le PAP pour 2015

Comme en 2014, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit également **2 millions d'euros pour le financement d'un fonds de garantie** tendant à offrir un **système de prêts bancaires garantis par l'État** à tous les étudiants, sans conditions de ressources ni caution.

Le système de prêts garantis par l'État

Ces prêts permettent non seulement de diversifier les sources de financement des études (bourses, rémunérations d'activité, emprunts, transferts parentaux) mais aussi d'assurer l'égalité des chances des étudiants devant l'emprunt. Ces prêts sont en effet ouverts à l'ensemble des étudiants sans conditions de ressources et sans caution parentale ou d'un tiers. Ceux-ci bénéficient de la possibilité de rembourser leur emprunt de manière différée. Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 %.

Entre le 1^{er} septembre 2008 et fin juin 2014, le fonds de garantie a permis aux banques d'octroyer 43 578 prêts pour un montant de financement global de 353,64 millions d'euros. Les crédits garantis présentent un montant moyen de près de 8 100 euros par étudiant et une durée moyenne de 6 ans, comprenant un différé de deux ans.

À l'heure actuelle, ces prêts sont proposés par cinq réseaux bancaires : le Crédit mutuel, le Crédit industriel et commercial (CIC), la Société générale, les Banques Populaires et les Caisses d'épargne. La gestion du fonds de garantie mis en place est confiée à BPI-FRANCE.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

4. Les dépenses d'investissement : les nouveaux CPER 2015-2020

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit l'inscription de 20,5 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP au titre des dépenses d'investissement du programme 231, alors que la loi de finances initiale pour 2014 ne prévoyait aucune autorisation d'engagement et 9,6 millions d'euros en crédits de paiement.

En outre, un fonds de concours de 2 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP sont inscrits pour 2015.

7,8 millions d'euros en crédits de paiement correspondent ainsi au montant inscrit pour 2015 au titre de l'achèvement des opérations en cours dans le cadre des contrats de projets État-régions 2007-2013.

Le reste, soit 20,5 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP, constitue l'enveloppe prévue pour l'immobilier universitaire dans les contrats de plan État-régions 2015-2020¹.

B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La poursuite de la réforme des aides directes accordées aux étudiants

a) La mise en œuvre de la seconde étape de la réforme des bourses à la rentrée de septembre 2014

Depuis la rentrée universitaire de l'année 2013-2014, deux nouveaux échelons ont été créés dans le système des bourses sur critères sociaux.

L'échelon « 0 bis » permet à des étudiants de **percevoir une aide de 1 007 euros à la rentrée 2014**, alors qu'ils ne disposaient jusqu'à présent, avec l'échelon « 0 », que de l'exonération des frais de scolarité et des cotisations au régime de sécurité sociale.

Un **échelon supplémentaire, l'échelon « 7 »**, a également été institué pour une aide financière de 5 539 euros à la rentrée 2014, alors que les bourses s'arrêtaient jusqu'à présent à l'échelon « 6 », pour un montant de 4 768 euros à la même date.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **cette réforme a permis d'attribuer environ 55 000 bourses à l'échelon « 0 bis » et 37 400 bourses à l'échelon « 7 »**.

Par ailleurs, **1 000 allocations nouvelles** ont également été créées dans le cadre du dispositif d'aide d'urgence constitué par le fonds national d'aide d'urgence (FNAU). Destinées aux « *jeunes en situation d'autonomie avérée* », ces allocations atteignent un montant entre 4 000 et 5 000 euros.

¹ Cf. le 4 du A du I de la présente deuxième partie.

Une **seconde phase** de la réforme des aides directes accordées aux étudiants a été mise en œuvre dès la rentrée universitaire de septembre 2014, avec l'extension de l'**échelon « 0 bis » à 77 500 boursiers supplémentaires**.

Montants annuels des bourses sur critères sociaux* et nombre prévisionnel de boursiers par échelons pour le premier semestre 2015

	Taux 2014-2015 (en euros)	Nombre prévisionnel d'étudiants boursiers à la rentrée 2014	En % du nombre total d'étudiants boursiers
Échelon 0	0**	21 045	3,2 %
Échelon 0 bis	1 007	132 698	20,3 %
Échelon 1	1 665	107 142	16,4 %
Échelon 2	2 507	56 973	8,7 %
Échelon 3	3 212	56 650	8,7 %
Échelon 4	3 916	54 974	8,4 %
Échelon 5	4 496	101 662	15,5 %
Échelon 6	4 768	85 511	13 %
Échelon 7	5 539	37 915	5,8 %

* Y compris la revalorisation des bourses intervenue à la rentrée 2014 (+ 0,7 %).

** Exonération des droits d'inscription et de cotisations de sécurité sociale.

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances

En outre, **un contingent de 1 000 allocations nouvelles** a été créé dans le cadre du fonds national d'aide d'urgence, s'ajoutant aux 1 000 allocations instaurées en 2014.

En contrepartie du renforcement des aides sociales des étudiants, votre rapporteur spécial considère qu'il est indispensable de s'assurer que ces derniers respectent les conditions de maintien de leurs droits, à savoir l'assiduité aux cours et la présence aux examens. Pour l'année universitaire 2013-2014, 2 088 étudiants boursiers ont été déclarés non assidus, 14 954 bourses ont été suspendues et 2 958 ordres de reversement de bourses ont été émis.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ces contrôles devraient effectivement être renforcés au cours de cette année.

Votre rapporteur spécial conduit actuellement un **contrôle budgétaire sur le contrôle du maintien des droits des étudiants boursiers**. Il ne manquera pas de s'intéresser aux **modalités et à l'effectivité concrètes** de ce contrôle des étudiants, au suivi des suspensions et des reversements de bourses ainsi qu'à leurs conséquences sur les autres aspects de la vie

étudiante (accès au logement, sécurité sociale et autres droits attachés à la qualité d'étudiant).

S'il est indispensable que des dispositifs soient mis en place afin de permettre aux jeunes issus de milieux modestes d'étudier dans les meilleures conditions possibles, un contrôle efficace doit également être assuré afin qu'ils profitent effectivement à des étudiants et non à des personnes en quête d'un « statut social » en s'inscrivant dans un établissement d'enseignement supérieur.

b) La suspension de la suppression de l'aide au mérite par le Conseil d'État

Afin de « **compenser** » **pour partie** l'élargissement du champ des bénéficiaires des bourses sur critères sociaux et d'augmenter certains droits, le Gouvernement a décidé de **mettre fin au dispositif d'aide au mérite à la rentrée 2014.**

L'aide au mérite constitue un complément aux bourses sur critères sociaux. Visant à promouvoir l'excellence tout au long des études, cette aide était octroyée aux étudiants ayant obtenu une mention très bien au baccalauréat ou inscrit en master et figurant sur la liste des meilleurs diplômés de licence de l'année précédente. Elle s'élève à 1 800 euros par an et ne peut être attribuée qu'à des étudiants entrant dans le champ des bénéficiaires des bourses sur critères sociaux.

Une circulaire du 2 juillet 2014¹ a prévu que l'aide au mérite ne puisse plus bénéficier qu'à ceux qui, en licence ou en master, la percevaient déjà. Elle n'était plus, en revanche, attribuée à de nouveaux entrants.

Le Gouvernement a justifié cette décision par le nombre beaucoup plus important qu'auparavant d'étudiants ayant obtenu une mention très bien au baccalauréat et par son choix d'octroyer davantage de bourses à des étudiants n'en bénéficiant pas actuellement, en considérant que l'impact de cette bourse sur des étudiants aux parcours déjà excellents était moindre. En outre, le Gouvernement a avancé l'argument que les causes de l'échec scolaire se jouent bien plus tôt, dès l'école primaire et pas une fois obtenue la mention très bien au baccalauréat.

Toutefois, **le Conseil d'État a décidé le 17 octobre 2014, de suspendre l'exécution de la partie de la circulaire du 2 juillet 2014 qui supprimait l'aide au mérite,** considérant que « *le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2008-974 du 18 septembre 2008 qui créent les aides au mérite et habilitent le ministre chargé de l'enseignement supérieur à en fixer les conditions d'attribution, ne lui permettent pas d'en décider la suppression, est de nature, en l'état de l'instruction, à susciter un doute sérieux sur la légalité de la circulaire contestée ; qu'il n'en est pas de même des*

¹ Circulaire n° 2014-0010 du 2 juillet 2014 du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2014-2015.

moyens selon lesquels la circulaire a été prise par une autorité incompétente, au terme d'une procédure irrégulière faute de consultation du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil national de l'enseignement supérieur et qu'elle est rétroactive et méconnaît le principe de sécurité juridique ».

Dans l'attente de la décision du Conseil d'État sur le fond de cette affaire, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué que **le dispositif d'aide au mérite était rétabli pour l'année universitaire 2014-2015 mais qu'il serait de nouveau supprimé pour septembre 2015.**

Votre rapporteur spécial **regrette la suppression de l'aide au mérite.** Elle constitue, en effet, **une aide qui peut s'avérer bienvenue pour les étudiants les plus méritants et votre rapporteur spécial considère que l'excellence doit être valorisée.** D'ailleurs, certaines collectivités territoriales avaient décidé, jusqu'à la décision du Conseil d'État, de se substituer à l'État en délivrant l'équivalent de cette aide aux étudiants susceptibles d'en bénéficier. Enfin, il relève qu'en tout état de cause, l'aide au mérite repose également sur des critères sociaux puisqu'elle ne constitue qu'un complément pour des étudiants déjà boursiers.

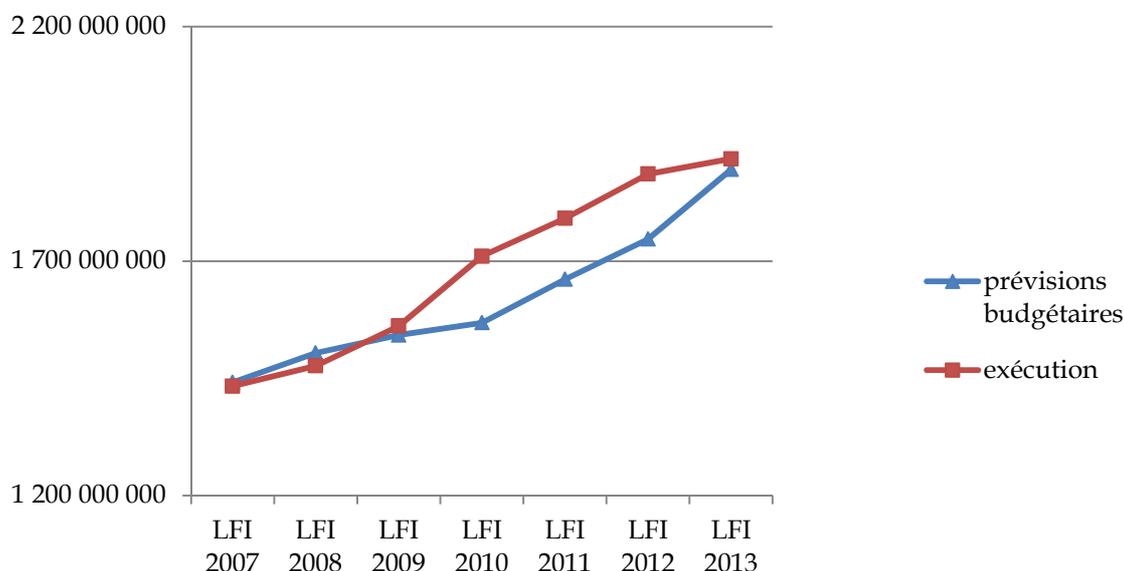
2. Un nouveau risque de sous-budgétisation ?

Comme votre rapporteur spécial l'a mis en évidence dans ses précédents rapports, lors de l'examen des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », tant dans le cadre des projets de loi de finances initiale que des projets de loi de règlement, les crédits dédiés aux aides sociales directes des étudiants ont fait l'objet d'une **sous-budgétisation constante** depuis plusieurs années, conduisant à une **impasse budgétaire structurelle**¹.

Certes, en 2013, votre rapporteur spécial avait constaté une meilleure budgétisation des aides sociales directes et, plus largement, du programme 231 bien que l'exécution reste supérieure à la prévision initiale (+ 22 millions d'euros pour les seules aides directes, + 4 millions d'euros sur l'intégralité du programme 231). Il avait également relevé que l'intégralité de la réserve de précaution avait dû être levée et le principe de l'auto-assurance avait permis de couvrir les besoins supplémentaires en cours d'année.

¹ Cf. notamment l'analyse de votre rapporteur spécial lors de l'examen des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, dans le rapport précité n° 148 (2012-2013)-tome III-Annexe 22.

Comparaison entre le montant budgété et le montant exécuté au titre des aides sociales directes



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des PAP et RAP de 2007 à 2013

En réponse au questionnaire budgétaire, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué qu'en 2014, la prévision d'exécution faisait déjà apparaître un risque de déficit de l'ordre de 12 millions d'euros, une fois dégelée la réserve de précaution, qui s'élève à 141,59 millions d'euros. La Cour des comptes avait, pour sa part, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2013, indiqué que le « *risque de dérapage [restait] présent pour 2014* », relevant notamment que le nombre d'étudiants boursiers serait certainement supérieur de plusieurs milliers aux prévisions initiales, que le calibrage des nouveaux échelons « 0 bis » et « 7 » avait sans doute été sous-évalué et que le nombre d'aides au mérite attribuées à la fin de l'année 2013 était également supérieur à ce qui avait été envisagé.

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter ce risque de nouvelle dérive. Il relève que la récente suspension de la mise en extinction des aides au mérite par le Conseil d'État devrait également entraîner un surcoût qui peut être estimé à près de 15 millions d'euros en année pleine.

Pour 2015, le projet annuel de performances présente un budget en hausse de 1,6 % par rapport à 2014 pour les aides sociales directes des étudiants, représentant 32,7 millions d'euros. Cette prévision tient compte à la fois de la réforme des bourses (extension des mesures prises à la rentrée 2014 pour les bourses sur critères sociaux, suppression de l'aide au mérite et

allocations nouvelles dans le cadre du fonds national d'aide d'urgence) mais aussi :

- d'une augmentation du nombre de boursiers estimée à 1,4 % par rapport à la rentrée 2013 pour le premier semestre et 1,2 % par rapport à la rentrée 2014 pour le second semestre ;

- de la revalorisation des taux des bourses au regard de l'inflation à hauteur de 0,7 % en septembre 2014 et à 1,3 % pour septembre 2015.

Votre rapporteur spécial espère que la dotation prévue sur le programme 231 au bénéfice des bourses permettra de couvrir les besoins réellement constatés au cours de l'année 2015. Il lui paraît toutefois que le maintien des aides au mérite et l'exécution déjà déficitaire de 2014 laissent craindre une insuffisance de crédits.

Il fait également sienne la recommandation de la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2013, de ne pas appliquer la réserve de précaution sur cette ligne budgétaire qui est constituée, par nature, de « dépenses inéluctables ».

3. Un recours nécessairement mesuré et encadré du dispositif d'aide d'urgence

Dans le cadre du fonds national d'aide d'urgence (FNAU), qui dispose de 48,8 millions d'euros pour 2015 (+ 10 % par rapport à 2014), des **aides d'urgence ponctuelles ou annuelles**, autres que les bourses, peuvent être versées aux étudiants rencontrant des difficultés.

Les aides d'urgence constituées par le Fonds national d'aide d'urgence

Le fonds national d'aide d'urgence, géré par le réseau des œuvres universitaires, peut financer deux types d'aides :

- **l'aide d'urgence ponctuelle**, attribuée aux étudiants, boursiers ou non, rencontrant de graves difficultés momentanées. Elle est versée en une seule fois, et ne peut dépasser le montant annuel de l'échelon 1 des bourses sur critères sociaux. Plusieurs aides ponctuelles peuvent être versées dans l'année mais leur montant total ne peut être supérieur à celui de l'échelon 1 précité ;

- **l'aide d'urgence annuelle**, octroyée à des étudiants qui ne répondent pas aux critères d'attribution des bourses sur critères sociaux mais rencontrent des difficultés financières durables (rupture familiale, indépendance avérée...). Son versement se fait selon la même cadence que les bourses sur critères sociaux mais peut aussi être réduit à six fois par an minimum.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le CROUS alloue **6 000 à 7 000 aides d'urgence par an**.

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler qu'il convient d'être très **attentif au fait que ces aides ne soient pas attribuées trop largement, notamment à des étudiants dont les parents pourraient financièrement assumer leurs études. En effet, elles doivent être réservées à des étudiants rencontrant des situations vraiment difficiles ou en situation d'autonomie avérée.** Déjà, l'an dernier, votre rapporteur spécial avait rappelé que la **responsabilité des parents devait également être engagée** lorsqu'ils disposent des ressources nécessaires.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, Guillaume Houzel, directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), a expliqué que l'octroi de ces aides faisait effectivement l'objet d'une **procédure spécifique en deux phases permettant une étude précise de chaque situation.** Tout d'abord, des investigations sont menées au niveau des services des CROUS, avec la récupération de documents tels que le dernier avis d'imposition fiscale. Puis, une commission d'attribution des aides examine les dossiers présentés au cas par cas, pour évaluer la situation d'autonomie dans laquelle se trouve l'étudiant selon un faisceau d'indices (signes éventuels de conflit avec la famille, indépendance fiscale, revenus propres...).

4. Le logement étudiant : une situation ambivalente

Comme indiqué précédemment, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une dotation de 20,5 millions d'euros en AE et 12,925 millions d'euros en CP pour le logement étudiant.

Selon les chiffres fournis par le Gouvernement, les besoins identifiés par les CROUS en termes de constructions de logement étudiant baissent, passant de 29 699 en 2013 à 27 614 en 2014. La région Île-de-France, qui concentre le plus de difficultés pour le logement des étudiants, profite particulièrement de cette amélioration puisque l'académie de Paris voit ses besoins réduits de 5 931 à 5 441, celle de Versailles diminuant de 6 440 à 6 396.

En revanche, les prévisions des CROUS en termes de réhabilitations et de constructions sont moins positives. Le nombre de constructions est désormais estimé à 2 241 logements gérés par les CROUS en 2014, tandis que la prévision s'établissait initialement à 4 242 logements (d'après les réponses au questionnaire budgétaire reçues pour l'examen de la loi de finances pour 2014).

Réhabilitation et construction de logements étudiants

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Prévisions actualisées	2015 Prévisions
Réhabilitations	5 458	5 854	4 989	8 523	5 939	5 781	4 096	4 071	5 061
Constructions ¹	1 019	3 891	2 395	3 007	4 208	3 800	4 034	2 241	2 166

Source : réponses au questionnaire budgétaire

S'agissant du **plan de construction de 40 000 logements étudiants d'ici à 2017**, dont la moitié en Île-de-France, votre rapporteur spécial constate que **le processus avance mais qu'il n'en est encore qu'à la phase de préparation**, avec le recensement de près de 43 000 places susceptibles d'être attribuées à des étudiants et dont la construction est ainsi programmée entre 2013 et 2017 :

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Prévisions de constructions	6 021	5 380	9 263	9 046	13 206	42 916

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Concernant les constructions, il ne s'agit que des constructions de logements sociaux gérés par les CROUS.

État d'avancement du plan de construction de 40 000 logements étudiants d'ici à 2017

Le « Plan 40 000 » prévoit la construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans. Pour sa réalisation, trois contingents ont été comptabilisés, les logements construits et/ou gérés par les CROUS, les logements construits par les organismes d'HLM et gérés en régie ou par des associations, les logements conventionnés à loyer plafonné construits par des opérateurs privés. Ces opérations identifiées bénéficient dans une large mesure des prêts aidés de l'État (prêt locatif social et prêt locatif à usage social, notamment), les collectivités territoriales pouvant apporter leur concours sur le foncier ou sur le financement des opérations.

Dans chaque région, le préfet et le ou les recteurs d'académie ont été invités par la circulaire interministérielle du 31 janvier 2014 à mettre en place une instance de pilotage afin d'organiser la mutualisation des informations sur l'offre existante et la production de logements pour les étudiants. Cette instance doit permettre de mobiliser toutes les parties prenantes du logement étudiant.

Par ailleurs, 20 millions d'euros pour le logement étudiant ont été inscrits dès la loi de finances 2013 sur le programme « vie étudiante » du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette enveloppe sera utilisée pour compléter le montage financier d'opérations jugées prioritaires ou accompagner les CROUS et les universités lorsqu'ils assurent la maîtrise d'ouvrage.

Au 31 mars 2014, le potentiel recensé par la mission « Plan 40 000 » est de 42 916 places principalement dans 11 académies (Aix-Marseille, Bordeaux, Créteil, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nice, Paris, Toulouse, Versailles) qui créeront 37 065 places sur la durée du plan.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire et le projet annuel de performances pour 2015

Comme dans ses précédents rapports, votre rapporteur spécial souhaite rappeler que l'État devrait **s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales** qui, désireuses d'attirer la population étudiante et de rendre attractives les universités et les écoles implantées sur leur territoire, n'hésitent pas à construire des logements sociaux dans cette optique.

Enfin, pour faciliter l'accès au logement des étudiants, il convient de préciser que le Gouvernement a **étendu à l'ensemble du territoire national le dispositif de caution locative étudiante (CLE)** pour la rentrée universitaire 2014. Jusqu'à présent expérimenté pour 2 000 étudiants, il vise ainsi à offrir une caution aux étudiants dépourvus de garants personnels.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la montée en charge du dispositif est satisfaisante, avec 3 100 demandes de caution locative étudiante déposées à la mi-septembre 2014.

Conditions d'octroi et financement de la caution locative étudiante

Le dispositif profite à tous les étudiants qui :

- disposent de revenus mais sans caution familiale, amicale ou bancaire et cherchent à se loger en France pour y faire leurs études ;

- sont, soit âgés de moins de 28 ans au 1^{er} septembre de l'année de signature du bail, soit âgés de plus de 28 ans à la même date mais sont doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère.

La caution peut être demandée pour tout type de logement, quel que soit le bailleur (CROUS, bailleurs sociaux, propriétaires particuliers, agences locatives) ou le mode d'occupation (seul, en couple, en colocation).

S'agissant du financement, le fonds de garantie mutualiste est abondé par l'État à hauteur de 300 000 euros par la Caisse des dépôts et consignations pour la même somme, par la participation éventuelle des régions souhaitant s'associer à ce dispositif, avec 100 000 euros par région, et, enfin, par les cotisations versées par les étudiants qui s'élèvent à 1,5 % du montant du loyer mensuel.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

TROISIÈME PARTIE : LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON)

Dans le contexte actuel, du nécessaire redressement des comptes publics, la **préservation relative des moyens alloués à la recherche dans le projet de loi de finances pour 2015, traduit la priorité accordée par le Gouvernement aux dépenses d'avenir**. En effet, du point de vue de la budgétisation 2015, les crédits ne connaissent qu'une baisse modérée : le **budget total des programmes « Recherche » s'élèverait à 10,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2015. Au total, les crédits diminuent par rapport à 2014, **hors programme d'investissement d'avenir et après seconde délibération à l'Assemblée nationale**, de 1,4 % en autorisations d'engagement et de 1,1 % en crédits de paiement, soit de respectivement **147 millions d'euros et 123 millions d'euros**.

Les crédits des programmes « recherche » sont par ailleurs stabilisés sur la période du budget triennal à venir, de 2015 à 2017.

Cependant, votre rapporteur spécial regrette la réduction des crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2015 au sein des programmes « Recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », à hauteur de 66 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Conséquence de l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre d'une seconde délibération sur la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2015, cette réduction est **d'autant plus regrettable qu'elle fait écho à l'annulation** sur cette même mission de 197 millions d'euros en autorisations d'engagement et 264 millions d'euros en crédits de paiement, **intervenue par décret d'avance sur le budget 2014**, alors même que les dépenses de recherche doivent être sanctuarisées. **Aussi votre rapporteur souhaite-t-il le rétablissement des 66 millions d'euros de crédits prévus initialement dans le projet de loi de finances pour 2015.**

Après avoir présenté l'évolution du niveau des crédits alloués à la recherche, l'analyse budgétaire conduit ensuite à s'intéresser à leurs **principaux bénéficiaires, c'est-à-dire les opérateurs**. Si leur diversité et leur excellence, reconnues en France et à l'international, constituent des atouts, leur nombre et leur hétérogénéité appellent à des **dispositifs de coordination**.

Il s'agit enfin d'analyser la nature des financements qui leur sont attribués : la recherche est financée par des acteurs locaux, nationaux, et

internationaux, et combine plusieurs types de dispositifs (subventions, dépenses fiscales, financements récurrents ou appels à projet...). Ces différents financements doivent s'équilibrer.

À ce titre, le financement de **l'emploi scientifique est devenu un enjeu national de premier plan**. Si les emplois déjà existants des chercheurs sont globalement préservés, les perspectives sont plus sombres pour les jeunes doctorants qui arrivent sur le marché du travail – c'est pourquoi il convient de dégager de nouvelles pistes de nature à maintenir à un haut niveau l'emploi scientifique public.

I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DES PROGRAMMES RELATIFS À LA RECHERCHE : UN BUDGET TOUT JUSTE STABILISÉ

A. SEPT PROGRAMMES DE RECHERCHE QUI FORMENT UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE

1. Des programmes qui relèvent de secteurs divers

a) *Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »*

Ce programme est le plus vaste : la plupart des opérateurs de recherche lui sont rattachés et c'est sur ses crédits que sont financées les très grandes infrastructures de recherche (TGIR) ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales, comme par exemple le Centre européen de recherche nucléaire.

C'est également sur le programme 172 que sont imputés les crédits de l'Agence nationale pour la recherche, qui est le véhicule du volet des investissements d'avenir qui concerne la recherche.

Enfin, le crédit d'impôt recherche, qui constitue la plus importante dépense fiscale de la mission, est rattaché au programme 172.

b) *Le programme 193 « Recherche spatiale »*

Comme son nom l'indique, **ce programme a pour objet de financer la recherche spatiale, en étroite coordination avec l'Union européenne** dans le cadre de l'ESA (l'agence spatiale européenne) : en effet, depuis le traité de Lisbonne, le domaine spatial constitue une compétence partagée avec l'Union européenne.

Le seul opérateur du programme est le Centre national d'études spatiales (CNES).

c) Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »

Ce programme est censé **répondre aux enjeux de la transition écologique et énergétique**, qui sont transversaux. Les crédits financent ainsi des actions dans le domaine de l'énergie, mais aussi de la lutte contre le changement climatique, de la sûreté nucléaire et des transports. Le programme soutient également des recherches à long terme dans le domaine de l'aéronautique civile.

Trois opérateurs sont rattachés au programme 190, qui seront présentés plus en détail dans la suite du présent rapport.

d) Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »

Le programme 192 vise à **renforcer la compétitivité de l'industrie française** par la recherche, les transferts de technologie et l'innovation. Il porte donc le soutien aux pôles de compétitivité, aux PME innovantes ainsi qu'aux actions d'enseignement supérieur, de recherche et de soutien à la création d'entreprise.

e) Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire)»

Ce programme concerne des domaines de recherche dont les **applications sont tout à la fois civiles et militaires**, avec le but de créer des synergies entre ces deux champs.

f) Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique»

Ce programme vise à **promouvoir la culture scientifique et technique** ainsi qu'à soutenir des actions de recherche spécifiques à la culture - comme par exemple l'archéologie ou l'histoire de l'art.

g) Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles»

Ce programme s'articule autour des **domaines agricole, agroalimentaire, forestier et rural**. Il s'agit tout à la fois d'assurer la qualité des formations, l'efficacité de l'organisation des écoles et la valorisation de la recherche.

De même que le programme 192, ce programme ne concerne donc pas uniquement des thématiques de recherche.

2. Des programmes de tailles différentes

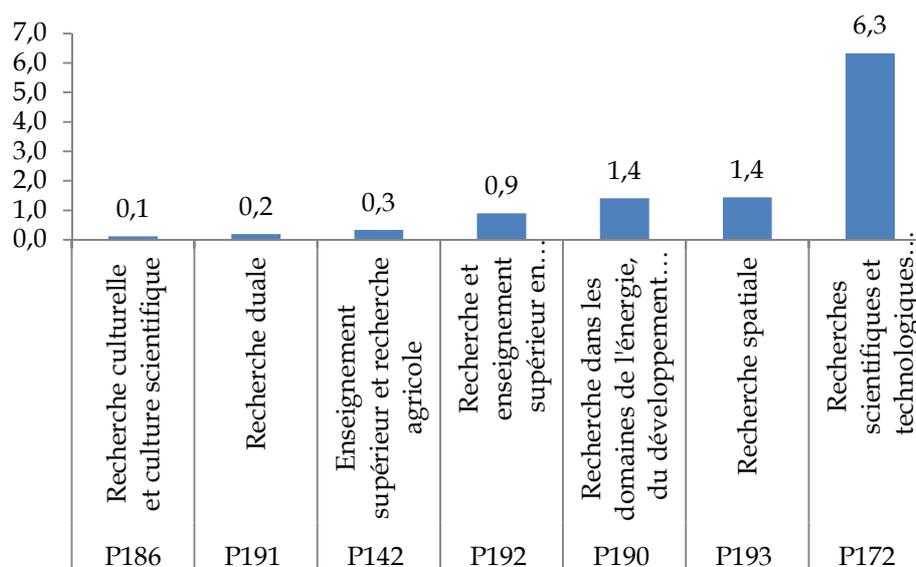
Trois programmes concentrent l'essentiel des crédits : le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » et le programme 193 « Recherche spatiale » bénéficient tous deux d'environ 1,4 milliard d'euros chacun. Le

programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » concentre l'essentiel des opérateurs de la recherche ainsi que des crédits avec un financement prévu pour 2015 d'environ 6,3 milliards d'euros.

Les quatre programmes restant bénéficient d'un financement inférieur à un milliard d'euros en 2015 : le programme 142 « Enseignement et recherche agricoles » (300 millions d'euros environ), le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » (100 millions d'euros), le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » (100 millions d'euros également) et le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » (900 millions d'euros pour 2015).

La répartition des crédits alloués à la recherche en 2015 entre les différents programmes

(crédits de paiement, en milliards d'euros)



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

Il convient de noter que le périmètre des programmes « Recherche » de la présente mission ne correspond pas parfaitement à celui des crédits spécifiquement alloués à la recherche : le financement de la recherche universitaire est ainsi retracé dans le programme 150, tandis que, comme cela a été signalé, les programmes 192 et 142 comprennent également des actions en direction de l'enseignement.

B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION

Au total, les crédits diminuent, hors programme d'investissement d'avenir et après seconde délibération à l'Assemblée nationale, de 1,4 % en

autorisations d'engagement et de 1,1 % en crédits de paiement, soit de respectivement **147 millions d'euros et de 123 millions d'euros**.

Évolution des crédits alloués à la recherche entre 2014 et 2015

	2014	2015	Évolution 2014/2015 (en pourcentage)	Évolution 2014/2015 (en valeur)
Autorisations d'engagement	10 721	10 574	-1,4%	-147
Crédits de paiement	10 754	10 631	-1,1%	-123

Note de lecture : l'évolution des crédits présentée tient compte de la réduction des crédits opérée par l'amendement du Gouvernement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Source : commission des finances (d'après les documents budgétaires)

Au vu des efforts importants qui sont demandés à l'ensemble des ministères et des missions dans le cadre de l'assainissement de nos comptes publics, cette diminution nous paraît compréhensible, bien que regrettable.

1. Deux programmes dont les crédits diminuent

Sur ces sept programmes, deux voient les crédits qui leur sont alloués baisser.

Après seconde délibération à l'Assemblée nationale, les crédits du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » diminuent ainsi de près de 14 %. Cette réduction d'apparence drastique est en réalité liée à la **création d'un fonds de concours en 2015** destiné à financer le soutien à la nanotechnologie « Nano2017 ». Si l'on intègre les crédits attendus de ce fonds de concours (plus de 98 millions d'euros), le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » bénéficie d'une dotation réduite d'environ 14 millions d'euros.

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » voit ses crédits diminuer de 0,7 % : cette diminution est principalement portée par l'action 19 « Recherches scientifiques et technologiques en sciences humaines et sciences sociales » dont les crédits diminuent de plus de 15 millions d'euros.

1. Quatre programmes stabilisés, une forte hausse pour le programme 142

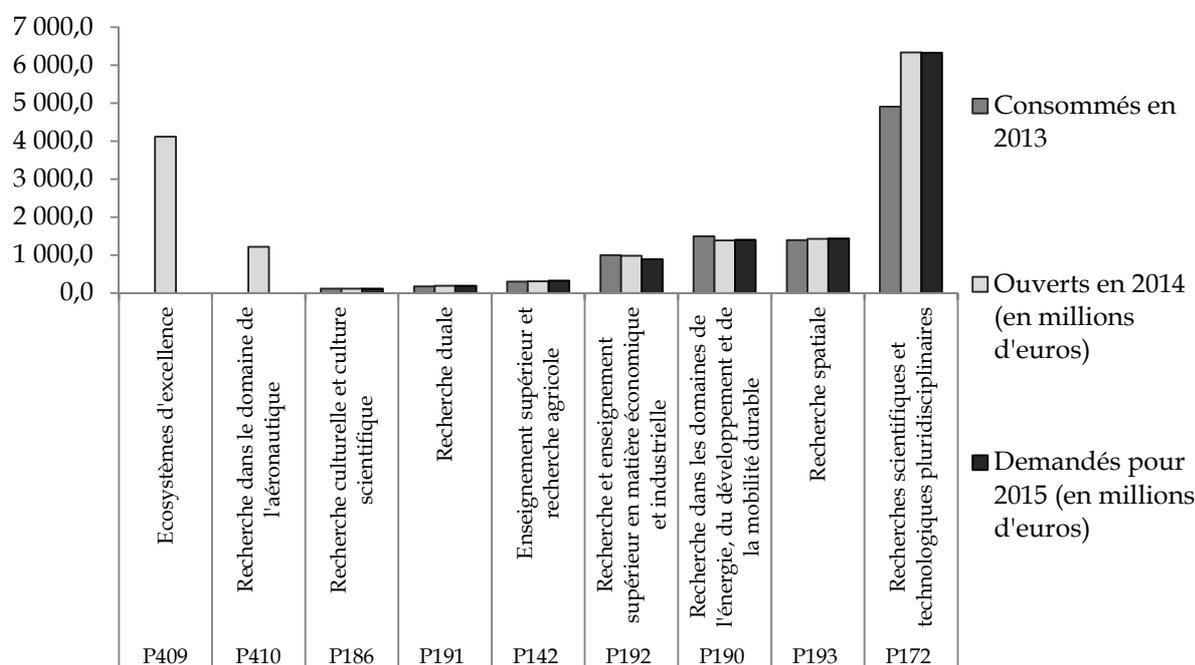
Après seconde délibération à l'Assemblée nationale, **le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »** connaît une hausse de 4 % de ses crédits en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement. Cette augmentation est liée à une **dotation en fonds propres plus importante que l'an passé**, qui a pour objet **le financement de projets d'investissements spécifiques** jugés urgents, notamment en matière immobilière.

L'augmentation la plus notable est celle du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », à hauteur de 20 millions d'euros, soit 6 % de ses crédits de paiement et 7 % en autorisations d'engagement. Cette hausse porte cependant sur l'action « Enseignement supérieur » du programme, et non sur l'action « Recherche ».

Les dépenses d'intervention (+ 3 millions d'euros) et les dépenses d'opérations financières (+ 11 millions d'euros en autorisations d'engagement, 8 millions d'euros en crédits de paiement) de l'action « Enseignement supérieur » croissent fortement, respectivement du fait de **l'augmentation des crédits dévolus aux bourses sur critères sociaux** d'une part et **de la conclusion d'un nouveau contrat de plan entre l'État et les régions d'autre part.** L'École nationale vétérinaire d'Alfort devrait également être rénovée : les crédits prévus à cet effet s'élèvent à 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement.

L'évolution des crédits des programmes « Recherche » depuis 2013

(en millions d'euros)



Note de lecture : les chiffres indiqués pour 2015 sont ceux du projet de loi de finances pour 2015 avant seconde délibération de l'Assemblée nationale.

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

II. LE POIDS DES OPÉRATEURS : UN ATOUT POUR LA RECHERCHE, LA NÉCESSITÉ D'UNE COORDINATION

A. 45 OPÉRATEURS QUI REPRÉSENTENT 87 % DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA RECHERCHE

1. Des opérateurs nombreux, dont les statuts et les missions sont divers

a) Des opérateurs nombreux

Au total, on dénombre 45 opérateurs pour lesquels les programmes relatifs à la recherche sont « chefs de file ». C'est le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » qui totalise le plus grand nombre d'opérateurs du fait des 12 écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire qui lui sont rattachées, mais c'est en réalité le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » qui dénombre la plus grande partie des opérateurs de recherche à proprement parler.

La répartition par programme des 45 opérateurs de la recherche

Programme et opérateur(s)	Nombre
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	14
Associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires	2
Écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	12
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	11
Académie des technologies	1
ANR - Agence nationale de la recherche	1
CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	1
CNRS - Centre national de la recherche scientifique	1
Génopole	1
IHEST - Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie	1
INED - Institut national d'études démographiques	1
INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique	1
INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale	1
IPEV - Institut polaire français Paul-Émile Victor	1
OST - Observatoire des sciences et des techniques	1
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	1
Universcience	1
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	6
BRGM - Bureau de recherches géologiques et minières	1
CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	1
IFREMER - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	1
INRA - Institut national de la recherche agronomique	1
IRD - Institut de recherche pour le développement	1
IRSTEA - Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (ex-CEMAGREF)	1
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	3
IFP Energies nouvelles	1
IFSTTAR - Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux	1
IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	1
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	9
Ecoles des mines	6
GENES - Groupement des écoles nationales d'économie et statistique	1
Institut Mines-Télécom	1
SUPELEC - Ecole supérieure d'électricité	1
193 - Recherche spatiale	1
CNES - Centre national d'études spatiales	1
Total général	45

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

b) Des statuts et des missions divers

(1) Des statuts différents

Les opérateurs des programmes de la recherche, du fait de leur histoire ainsi que des spécificités de leurs secteurs respectifs, n'ont pas tous le même statut.

Si la plupart sont des établissements publics, administratifs (comme l'Agence nationale de la recherche), industriels et commerciaux (par exemple le Commissariat à l'énergie atomique), ou encore culturels, scientifiques et professionnels (Institut Mines-Télécom), d'autres constituent par eux-mêmes une catégorie d'opérateurs (comme les écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire). Certains, souvent plus récents, sont enfin organisés sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) : c'est notamment le cas de Génopole et de l'Observatoire des sciences et techniques.

Les statuts des opérateurs de la recherche

Opérateur hors catégorie ou catégorie d'opérateur	Statut
Académie des technologies	EPA
ANR - Agence nationale de la recherche	EPA
Associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires	Catégorie <i>sui generis</i>
BRGM - Bureau de recherches géologiques et minières	EPIC
CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	EPIC
CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	EPIC
CNES - Centre national d'études spatiales	EPIC
CNRS - Centre national de la recherche scientifique	EPST
Écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	Catégorie <i>sui generis</i>
École des mines	Catégorie <i>sui generis</i>
GENES - Groupement des écoles nationales d'économie et statistique	EPSCP
Génopole	GIP
IFP Énergies nouvelles	EPIC
IFREMER - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	EPIC
IFSTTAR - Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux	EPST
IHEST - Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie	EPA
INED - Institut national d'études démographiques	EPST
INRA - Institut national de la recherche agronomique	EPST
INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique	EPST
INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale	EPST

Opérateur hors catégorie ou catégorie d'opérateur	Statut
Institut Mines-Télécom	EPSCP
IPEV - Institut polaire français Paul-Emile Victor	GIP
IRD - Institut de recherche pour le développement	EPST
IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	EPIC
IRSTEA - Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (ex-CEMAGREF)	EPST
OST - Observatoire des sciences et des techniques	GIP
SUPELEC - École supérieure d'électricité	Association
Universcience	EPIC

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

Cette diversité des statuts n'est pas en soi un obstacle au bon fonctionnement de chacun des opérateurs considérés, mais elle entraîne l'application d'une **variété de régimes juridiques** qui peuvent compliquer le pilotage de l'État et **faire obstacle à des projets de fusion** ou de rapprochement, notamment du fait que **le statut des personnels** peut différer d'une structure à l'autre (régime de droit public dans les établissements publics administratifs, et non dans les établissements publics industriels et commerciaux).

Du fait du nombre des écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, **45 % des opérateurs liés aux programmes de recherche appartiennent à une catégorie *sui generis*** et ne se rattachent pas à un statut préexistant.

(2) Des missions variées

Les opérateurs n'ont ni la même taille, ni les mêmes statuts, ni des fonctions identiques : si certains sont certes actifs dans le domaine de la recherche mais avant tout dirigés vers l'enseignement supérieur, comme par exemple l'École des mines ou Supélec, d'autres ont pour objet exclusif des activités de recherche.

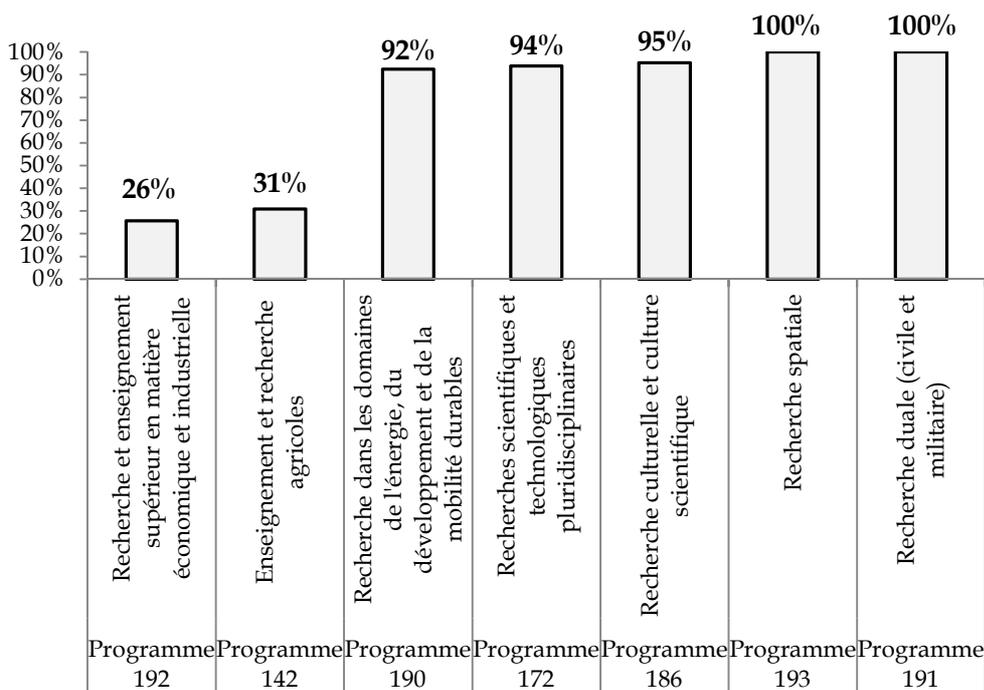
Il faut signaler, en particulier, que **certains opérateurs sont des relais pour le financement d'autres activités de recherche** : si l'Agence nationale de recherche, qui assure le financement de la recherche sur projet en France, en est l'exemple le plus paradigmatique, c'est également le cas du Centre national des études spatiales, dont une partie importante des crédits alloués dans le cadre du budget général de l'État sont en fait destinés à financer l'ESA (l'agence spatiale européenne).

2. La situation budgétaire des opérateurs : un poids important, des évolutions contrastées

a) *Le poids des opérateurs : entre 90 et 100 % des crédits pour cinq des sept programmes « Recherche »*

Au-delà de leur nombre, c'est le poids des opérateurs dans les crédits des différents programmes qui témoigne le mieux de leur importance : à l'exception des programmes 192 «Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle» et 142 «Enseignement supérieur et recherche agricoles», les opérateurs représentent plus de 90 % des crédits, voire jusqu'à 100 % pour le programme 193 «Recherche spatiale» et le programme 191 «Recherche duale (civile et militaire)».

La proportion des crédits de chaque programme bénéficiant aux opérateurs en 2014 et 2015



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

Ce poids budgétaire important des opérateurs est la **traduction de leur rôle prépondérant dans le champ de la recherche**, comme en témoigne l'évolution des brevets déposés : d'après un rapport de l'Observatoire de la propriété intellectuelle, « depuis quelques années, la France se distingue par une forte progression des brevets issus d'organismes publics de recherche »¹.

¹ Observatoire de la propriété intellectuelle, dossier de mars 2012 « Les brevets issus de la recherche publique française ».

Au vu de ces éléments, votre rapporteur spécial regrette que les documents budgétaires de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ne présentent pas un tableau synthétique des crédits alloués aux opérateurs pour l'ensemble des programmes. Les données relatives aux opérateurs sont en effet éclatées dans chaque programme : ce morcellement nuit à l'analyse budgétaire tout autant qu'à la lisibilité des politiques menées.

b) Une évolution des crédits accordés aux opérateurs contrastées selon les programmes

Les crédits accordés aux opérateurs augmentent fortement dans les programmes 142 « Recherche et enseignement supérieur agricoles » (+ 12,6 %) et 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » (+ 4,9 %).

Évolution des crédits alloués aux opérateurs en 2014 et 2015

(en milliers d'euros)

	Total en 2014	Total prévu pour 2015	Évolution 2014/ 2015 (en valeur)	Évolution 2014/ 2015 (en %)
Programme 172	5 932 618	5 936 049	3 431	0,1%
Programme 190	1 271 294	1 297 565	26 271	2,1%
Programme 191	192 069	192 075	6	0,0%
Programme 192	218 916	229 540	10 624	4,9%
Programme 193	1 429 109	1 434 502	5 393	0,4%
Programme 186	108 754	111 588	2 834	2,6%
Programme 142	90 885	102 326	11 441	12,6%
Total	9 243 645	9 303 645	60 000	0,6%

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

Ces évolutions recouvrent deux phénomènes différents : en ce qui concerne le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », c'est **en réalité le financement accordé aux opérateurs de l'enseignement supérieur (les écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire) qui augmente**, et non celui alloué aux opérateurs de recherche proprement dit.

Pour le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », la hausse semble être liée à une mesure de périmètre : le laboratoire national de métrologie et d'essais est rattaché à ce programme dans son intégralité pour la première année – il était auparavant rattaché au programme 134 « Développement des

entreprises et du tourisme » de la mission « Économie », qui assurait son financement à hauteur de 10,5 millions d'euros en 2014 tandis que le programme 192 contribuait pour 14,3 millions d'euros. Le rapatriement des 10,5 millions d'euros du programme 134 au programme 192 explique la très large part de la hausse constatée en 2015 (+ 10,6 millions d'euros).

L'évolution des crédits alloués aux opérateurs des programmes 142 et 192

(en milliers d'euros)

Programme de rattachement	Opérateur concerné	Réalisation 2013		LFI 2014		PLF 2015		Évolution 2015/2014 (crédits de paiement)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »	Écoles des Mines	71 655	71 695	74 437	74 437	74 102	74 102	-0,5%	-0,5%
	GENES - Groupement des Écoles nationales d'économie et statistique	8 235	8 286	8 482	8 482	8 489	8 489	0,1%	0,1%
	Institut mines - Télécom	108 028	108 028	111 076	111 076	111 819	111 819	0,7%	0,7%
	LNE - Laboratoire national de métrologie et d'essais	24 803*	24 803*	24 828*	24 828*	24 506	24 506	-1,3%	-1,3%
	SUPELEC - École supérieure d'électricité	17 769	17 769	17 921	17 921	17 732	17 732	-1,1%	-1,1%
Programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »	Association de coordination technique agricole et des industries agro-alimentaires	8 571	8 531	8 461	8 461	8 461	8 461	0,0%	0,0%
	Écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	58 863	60 471	65 449	65 449	78 387	74 887	19,8%	14,4%

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

N.B. : jusqu'en 2015, environ 10 millions d'euros étaient pris en charge par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ».

c) L'évolution des crédits des grands opérateurs : une diminution préoccupante des ressources de l'IRSN

L'analyse de l'évolution des crédits budgétaires des principaux opérateurs fait apparaître des **évolutions contrastées**. Si le Commissariat à

l'énergie atomique et aux énergies alternatives voit ses ressources augmenter, encore que dans une faible proportion (+ 0,4 %) après une augmentation de 7,4 % entre 2013 et 2014, ce n'est pas le cas de la plupart des autres opérateurs qui connaissent une baisse plus ou moins marquée de leurs ressources.

Il faut noter que **la baisse apparente du financement alloué au CNES est principalement liée à un « effet d'optique »** en raison du **contrecoup du programme des investissements d'avenir**, qui se sont élevés à 50 millions d'euros en 2014 (ouverture de crédits sur le programme 409 « Écosystèmes d'excellence »).

Évolution des crédits des principaux opérateurs de recherche

(en milliers)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Demandés pour 2015	Évolution 2015/2014 (en %)	Évolution 2014/2015 (en valeur)
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	AE	1 386,4	1 520,7	1 527,5	0,4%	6,8
	CP	1 386,4	1 520,7	1 527,5	0,4%	6,8
Centre national d'études spatiales (CNES)	AE	1 512,8	1 595,3	1 550,7	-2,8%	- 44,6
	CP	1 512,8	1 595,3	1 550,7	-2,8%	- 44,6
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	AE	2 595,4	2 603,7	2 597,6	-0,2%	- 6,1
	CP	2 595,4	2 603,7	2 597,6	-0,2%	- 6,1
IFP Énergies nouvelles	AE	141,2	142,638	141,647	-0,7%	- 1,0
	CP	136	142,638	141,647	-0,7%	- 1,0
Institut national de la recherche agronomique (INRA)	AE	675,314	677,678	677,848	0,0%	0,2
	CP	675,314	677,678	677,848	0,0%	0,2
Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)	AE	170,754	171,269	169,615	-1,0%	- 1,7
	CP	170,754	171,269	169,615	-1,0%	- 1,7
Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	AE	615,217	620,613	619,228	-0,2%	- 1,4
	CP	615,217	620,613	619,228	-0,2%	- 1,4
Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	AE	202,857	189,547	182,241	-3,9%	- 7,3
	CP	202,857	189,547	182,241	-3,9%	- 7,3
TOTAL	AE	1 386,4	1 520,7	1 527,5	0,4%	6,8
	CP	1 386,4	1 520,7	1 527,5	0,4%	6,8

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

La situation de l'Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) peut apparaître à cet égard préoccupante : après avoir déjà subi une baisse de 6,5% entre 2013 et 2014, l'Institut voit ses **ressources diminuées de nouveau à hauteur de près de 4%**. Ces diminutions successives apparaissent problématiques au regard de l'enjeu citoyen et écologique que représente la sûreté nucléaire, en particulier à la suite des graves accidents nucléaires survenus dans les dernières années et eu égard aux défis sans précédents auxquels le dispositif de sûreté nucléaire est confronté (vieillissement et démantèlement des réacteurs, ouverture de nouveaux établissements : EPR, CIGEO etc...).

L'évolution des crédits alloués à l'IRSN depuis 2013

(en milliers d'euros)

Programme intéressé ou nature de la dépense	Réalisation 2013		LFI 2014		PLF 2015		Évolution entre 2013 et 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
190 / Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	199 257	199 257	185 776	185 776	178 406	178 406	-10,5%	-10,5%
Subventions pour charges de service public	199 257	199 257	185 776	185 776	178 406	178 406	-10,5%	-10,5%
212 / Soutien de la politique de la défense	3 440	3 440	3 611	3 611	3 675	3 675	6,8%	6,8%
Subventions pour charges de service public	3 440	3 440	3 611	3 611	3 675	3 675	6,8%	6,8%
217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	160	160	160	160	160	160	0,0%	0,0%
Transferts	160	160	160	160	160	160	0,0%	0,0%
Total	202 857	202 857	189 547	189 547	182 241	182 241	-10,2%	-10,2%

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

C'est pourquoi votre commission des finances propose, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, la création d'un « Jaune » budgétaire regroupant l'ensemble des financements publics qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence. Ce rapport devra notamment comprendre une évaluation, en coûts complets,

des budgets prévisionnels de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l’IRSN.

B. LE PILOTAGE ET LA COORDINATION DES OPÉRATEURS : DES OUTILS NOMBREUX, L’ÉMERGENCE DES ALLIANCES

Au vu du nombre d’opérateurs et de leur hétérogénéité, la coopération et la coordination des acteurs les uns avec les autres constitue une nécessité, tant du point de vue du pilotage budgétaire et stratégique de l’État, que de celui de l’efficacité de la recherche.

1. Entre l’État et les opérateurs : une démarche de performance, une stratégie nationale

a) Pour chaque opérateur : une démarche de performance qui doit être à la fois individualisée et cohérente avec l’ensemble du programme

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a conduit l’État à **systématiser une démarche de performance**, mise en œuvre à travers les **projets annuels de performances (PAP)** et contrôlée dans les **rapports annuels de performances (RAP)**.

La question de la **cohérence entre les deux niveaux de performance que constituent l’État et les opérateurs** se pose pour l’ensemble des programmes de recherche mais se présente avec **une acuité particulière pour les deux programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 193 « Recherche spatiale »** qui sont pour l’essentiel, comme on l’a vu, des « programmes opérateurs ».

La démarche de performance des organismes de recherche passe avant tout par la **conclusion d’un contrat d’objectifs entre l’opérateur et sa tutelle** : comme l’ont souligné les interlocuteurs de votre rapporteur spécial, *« c’est au regard des objectifs contractualisés et des indicateurs associés que s’apprécie la "performance" de l’établissement, entendue comme l’accomplissement observable et mesurable de ses missions statutaires telles que les interprète et les oriente l’État sur la durée du contrat »*.

La construction d’indicateurs spécifiques pour les opérateurs de la recherche est à la fois nécessaire à la bonne prise en compte des spécificités de leur action et problématique au regard de la comparabilité entre les opérateurs.

Ainsi, **quelques grands objectifs transversaux** se retrouvent dans les deux programmes et concernent de la même façon tous les opérateurs : production de connaissances, développement de la valorisation, construction de l’espace européen de la recherche. Ces indicateurs sont par ailleurs présents et calculés au niveau de la mission elle-même.

La convergence des objectifs au niveau du programme et des opérateurs est assurée par la **reprise systématique, dans les contrats d'objectifs de chaque opérateur, des objectifs et indicateurs associés du programme de rattachement de sa dotation budgétaire**. Sont cependant également définis, dans le cadre des contrats d'objectifs, des **objectifs et indicateurs de résultats « complémentaires » propres à chaque opérateur**.

Toutefois, pour le **programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »**, les informations transmises à votre rapporteur spécial soulignent que la **parfaite corrélation entre objectifs du programme et objectifs des opérateurs s'avère difficile à construire** du fait du caractère pluridisciplinaire du programme ainsi que de « *l'extrême variété des domaines scientifiques explorés par les différents opérateurs* ».

b) Pour l'ensemble des opérateurs : la stratégie nationale de la recherche

Inscrite dans la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013, la stratégie nationale de recherche a pour but d'identifier, en lien avec les orientations de la politique communautaire de la recherche, **un nombre limité de priorités scientifiques et technologiques** permettant de répondre aux **défis majeurs des prochaines décennies**. La conception de cette stratégie s'appuie sur un travail interministériel, un processus de concertation avec la communauté scientifique et universitaire et fait également intervenir des entreprises et des industriels.

Dix « grands défis » sociétaux ont été identifiés :

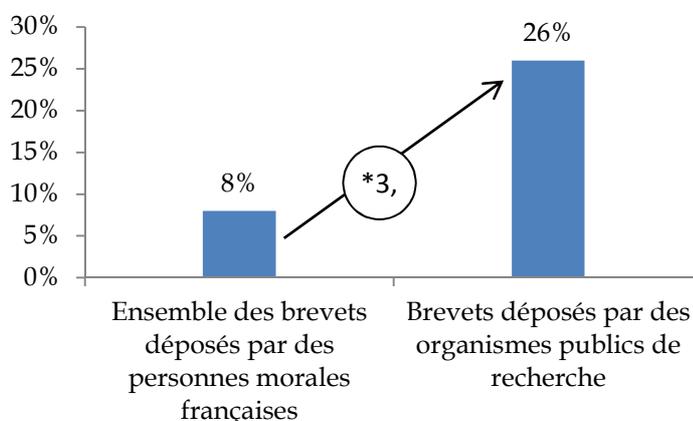
- gestion sobre des ressources et adaptation au changement climatique,
- une énergie propre, sûre et efficace,
- stimulation du renouveau industriel,
- santé et bien-être,
- sécurité alimentaire et défi démographique,
- mobilité et systèmes urbains durables,
- société de l'information et de la communication,
- sociétés innovantes, intégrantes et adaptatives,
- une ambition spatiale pour l'Europe,
- liberté et sécurité de l'Europe, de ses citoyens et de ses résidents.

2. La coordination par le système des alliances

a) *Entre les acteurs : une dynamique de coopération dont attestent les dépôts de brevet*

Loin d'une vision segmentée de la recherche publique, les opérateurs de la recherche coopèrent entre eux et avec les acteurs privés de la recherche : si besoin en était, une étude réalisée par l'Institut national de la propriété intellectuelle, au titre de l'année 2011¹, le met en exergue. Il apparaît en effet que 1 308 demandes de brevets émanant de 162 organismes publics de recherche² ont été publiées. Or, **ces demandes se distinguent par une proportion plus élevée de co-dépôts que la moyenne** : alors que, parmi l'ensemble des brevets publiés par les personnes morales françaises, 8 % ont plusieurs déposants, cette proportion est de 26 % pour les brevets des organismes publics de recherche, soit une proportion plus de trois fois supérieure. Lorsqu'un organisme de recherche effectue un co-dépôt d'une demande de brevet, ce **co-dépôt est effectué dans 20 % des cas avec un autre organisme de recherche français**.

Proportion des brevets déposés en dépôt conjoint par plusieurs personnes morales



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

b) *Le développement des alliances*

Les alliances sont des structures légères réunissant les principaux acteurs de la recherche (organismes, universités, écoles), qui ont vocation à renforcer la fonction de programmation nationale : **elles font le lien entre**

¹ Observatoire de la propriété intellectuelle, dossier de mars 2012 « Les brevets issus de la recherche publique française »

² Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et établissements à caractère industriel et commercial (EPIC).

les orientations définies par le Gouvernement dans la stratégie nationale de recherche et la recherche réalisée dans les établissements.

Cinq alliances ont été créées à partir de 2009. Ce sont l'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN), l'alliance nationale de coordination de recherche pour l'énergie (ANCRE), l'alliance des sciences et technologies du numérique (ALLISTENE), l'alliance alimentation, eau, climat, territoires (ALLENVI) et enfin l'alliance des sciences humaines et sociales (ATHENA). Les membres des alliances sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Les cinq alliances et leurs membres

Alliances	Membres de l'alliance
AVIESAN (alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé)	Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
	Centre national de recherche scientifique (CNRS)
	Commissariat à l'énergie atomique (CEA)
	Institut national de recherche agronomique (INRA)
	Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)
	Institut de recherche pour le développement (IRD)
	Institut Pasteur
	Conférence des présidents d'universités (CPU)
	Conférence des directeurs généraux de centre hospitalier universitaires
ANCRE (alliance nationale de coordination de recherche pour l'énergie)	Commissariat à l'énergie atomique (CEA)
	Centre national de recherche scientifique (CNRS)
	Institut français du pétrole- Énergies nouvelles
ALLISTENE (alliance des sciences et technologies du numérique)	Conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs (CDEFI)
	Commissariat à l'énergie atomique (CEA)
	Centre national de recherche scientifique (CNRS)
	Conférence des présidents d'universités (CPU)
	Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)
	Institut Télécom
ALLENVI (alliance alimentation, eau, climat, territoires)	Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
	Commissariat à l'énergie atomique (CEA)
	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)
	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
	Centre national de recherche scientifique (CNRS)
	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)
	Conférence des présidents d'universités (CPU)
	Institut national de recherche agronomique (INRA)
	Institut de recherche pour le développement (IRD)
	Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC - désormais intégré à l'IFSTTAR)
	Météo France
	Muséum national d'histoire naturelle
ATHENA (alliance des sciences humaines et sociales)	Centre national de recherche scientifique (CNRS)
	Conférence des Grandes écoles (CGE)
	Conférence des présidents d'universités (CPU)
	Institut national des études démographiques (INED)

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

Les quatre premières alliances recouvrent les axes de développement prioritaires des stratégies de recherche, la cinquième concerne les sciences humaines et sociales qui s'inscrivent dans la stratégie comme devant jouer un rôle de premier plan au sein de l'ensemble des axes prioritaires.

Leur rôle et leur mode de fonctionnement diffèrent d'une alliance à l'autre, pour des raisons sectorielles mais aussi historiques (comme par exemple le poids des universités en matière de sciences humaines et sociales).

c) Les alliances, animatrices de la recherche en France et interlocutrices à l'international

(1) En France

Le rôle et les actions des alliances sont protéiformes.

Elles participent d'une manière générale, à la définition des grandes orientations de leur champ de compétence. ANCRE a par exemple participé à la commission Énergie 2050 mise en place par le ministre chargé de l'énergie et ALLISTENE s'est dotée fin 2012 d'une commission de réflexion sur l'éthique de la recherche en sciences et technologies du numérique, la Cerna (comité d'éthique de la recherche du numérique) qui a remis son premier rapport en septembre 2014 sur le thème de la robotique¹.

Les alliances participent également de l'organisation de la valorisation de la recherche, c'est-à-dire du transfert des résultats vers des applications industrielles ou à tout le moins socio-économiques. Les alliances ont ainsi aidé à émerger les instituts de recherche technologique (IRT) : c'est particulièrement le cas pour ALLISTENE, qui a également joué un rôle important dans la définition du plan France-Numérique 2020. Enfin, dans le cadre des investissements d'avenir, les alliances ont toutes été le cadre d'un consortium de valorisation thématique (CVT) : son objet consiste à assurer une plus grande efficacité aux actions de valorisation qui sont menées par les différents opérateurs. Ce consortium joue également un **rôle de coordination avec les sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT).**

Les alliances participent également à la **définition de la stratégie nationale de recherche** : ce sont elles qui, après un travail de réflexion mené en partenariat avec des industriels, ont présenté au printemps 2014 des stratégies thématiques communes à tous les acteurs de la recherche publique. C'est sur la base de ces éléments que le conseil stratégique de la recherche a reconnu 38 « priorités-orientations », déclinées en « priorités-actions ». Ces actions devraient être mises en œuvre en 2015.

¹ Disponible en ligne.

Enfin, le ministère a demandé aux alliances et au CNRS de **construire le plan d'action pour 2014 de l'Agence nationale de la recherche** dans le cadre des dix défis sociétaux identifiés dans l'agenda stratégique France-Europe 2020. **Cette modification du mode de programmation de l'Agence nationale de la recherche illustre la place décisive prise par les alliances.**

(2) À l'international

Les alliances jouent un rôle dans l'espace européen et mondial : ce sont elles qui représentent la France dans les initiatives de programmation conjointe de l'espace européen de la recherche et elles ont également participé à l'élaboration de la **stratégie de coopération internationale** avec la Chine, l'Inde, les « pays développés d'Asie » et le Brésil.

De façon générale, **les alliances représentent la communauté scientifique française dans les instances bilatérales de dialogue scientifique et technologique.**

d) L'évolution de la maquette budgétaire en lien avec le renforcement des alliances

Le nouveau programme 172 présenté dans le projet de loi de finances pour 2015 résulte de la fusion des programmes 172 et 187 des projets de loi de finances précédents¹. Ce programme regroupe désormais l'ensemble des opérateurs de recherche de tous les domaines scientifiques, à l'exception du spatial.

En effet, la création du programme 187 répondait au moment de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, en 2006, au besoin exprimé par la Cour des comptes d'une meilleure coordination des opérateurs de recherche dans le champ de la gestion des milieux et ressources. Cette coordination a, par la suite, été jugée sans réelle efficacité², du fait notamment de l'absence d'acteurs clé dans ce domaine tel que le CNRS. Comme la Cour des Comptes l'a souligné dans sa note d'analyse, **la création des alliances nationales** (en particulier ALLENI dans le champ agro-environnemental) **a répondu à cette exigence d'une meilleure coordination et d'un meilleur pilotage par le ministère chargé de la recherche.**

3. Les partenariats avec les acteurs privés

La faiblesse de la recherche du secteur privé en France a été largement documentée et analysée : c'est elle qui explique la majeure partie

¹ Les indicateurs, largement identiques entre le programme 172 dans son ancien périmètre et le programme 187, sont repris pour leur plus grande partie avec quelques ajustements.

² Cour des comptes, note d'analyse du programme 187 de mai 2011 portant sur l'exercice 2010.

de l'écart des dépenses de recherche entre la France et les pays les plus tournés vers l'innovation.

Ainsi, en dépit de financements publics croissants, la France n'a pas progressé par rapport à l'objectif européen de consacrer 3 % du PIB à la recherche et développement. La dépense intérieure de recherche et développement publique et privée s'est maintenue depuis dix ans à 2,2 % du PIB, pendant que, de 2000 à 2012, ce ratio passait en Allemagne de 2,47 % à 2,84 %. Ce résultat tient principalement à la **faiblesse des dépenses de recherche et développement des entreprises, qui stagnent** à 1,43 % du PIB (contre 1,58 % pour la moyenne des pays de l'OCDE).

Aussi l'incitation au développement de partenariats avec les acteurs privés constitue-t-elle un pôle important du pilotage des opérateurs publics de la recherche. À cet effet, différents dispositifs ont été créés..

a) Les pôles de compétitivité et les instituts de recherche technologique

La politique des pôles de compétitivité remonte à 2004¹. Ceux-ci rassemblent sur un territoire et autour d'une thématique ciblée, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Les pouvoirs publics nationaux et locaux sont associés au pôle par le biais de financements et d'un pouvoir d'orientation.

Un pôle de compétitivité a vocation à stimuler l'innovation en soutenant le développement de projets collaboratifs de recherche et développement. Les pôles de compétitivité sont également censés accompagner le développement et la croissance des entreprises membres : la mise sur le marché de nouveaux produits, services ou procédés issus des résultats des projets de recherche doivent les aider à se développer.

Les pôles de compétitivité ont donné naissance aux instituts de recherche technologique, instituts thématiques interdisciplinaires rassemblant les compétences de l'industrie et de la recherche publique dans une logique de « *co-investissement public-privé et de collaboration étroite entre tous les acteurs* », qui doivent permettre de « *renforcer les écosystèmes constitués par les pôles de compétitivité* »². En somme, les instituts de recherche technologique doivent permettre d'assurer la visibilité internationale de thématiques d'excellence et de permettre aux entreprises françaises de se positionner sur de nouveaux marchés.

b) Les sociétés d'accélération du transfert technologique

Les sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT) ont été conçues comme **permettant de mettre fin au morcellement des structures de valorisation des sites universitaires** et par là-même d'en améliorer significativement l'efficacité.

¹ Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 14 septembre 2014.

² Projet de loi de finances rectificative pour 2010.

Leur **mise en œuvre s'est heurtée à quelques difficultés** : comme le résume le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, bien que les SATT aient initialement été pensées comme un outil de simplification, « *l'arrivée d'une nouvelle structure dans un écosystème déjà complexe peut, dans un premier temps, concourir au manque de lisibilité du système* ».

Les sociétés d'accélération du transfert technologique créées il y a trois ans font présentement l'objet d'une évaluation. Votre rapporteur spécial sera attentif à ce que les résultats de cette évaluation lui soient communiqués afin d'être en mesure d'analyser la pertinence actuelle des dispositifs de valorisation de la recherche, qui pourraient gagner en cohérence.

Le processus d'évaluation des SATT

« Les premières SATT¹ font actuellement l'objet d'une évaluation. Celle-ci, conduite avec un prestataire, doit permettre au comité de pilotage du « Fonds national de valorisation » (FNV) de juger du niveau d'atteinte par les SATT concernées des objectifs qui leur ont été assignés par l'État à trois ans et de mesurer leur capacité à poursuivre leurs activités et à obtenir un équilibre financier à terme. Après la remise par le prestataire de ses conclusions et de ses recommandations fin octobre, des auditions des présidents des SATT seront conduites par le comité de pilotage FNV entre novembre et décembre 2014. Au terme de cette évaluation, l'État décidera du versement et du montant d'une seconde tranche de financement. »

Source : réponse au questionnaire budgétaire

III. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE : LA MULTIPLICITÉ DES DISPOSITIFS ET DES ACTEURS

A. UN RENFORCEMENT SOUHAITABLE DE LA PART DES FINANCEMENTS PAR PROJET

Les opérateurs reçoivent des financements de l'État de façon récurrente, c'est-à-dire sans lien direct avec les projets qui sont en cours et leur durée, mais également des financements « sur projet » - ces derniers ont explicitement vocation à financer un projet scientifique, dont l'objectif et certaines des modalités de mise en œuvre sont définies en amont.

La France se distingue, au sein des pays développés, par la faible proportion des financements sur projet.

¹ Conectus, Lutech, Île-de-France Innov, Toulouse Tech Transfert et Sud-Est.

1. Les ressources récurrentes : le poids des subventions pour charges de service public

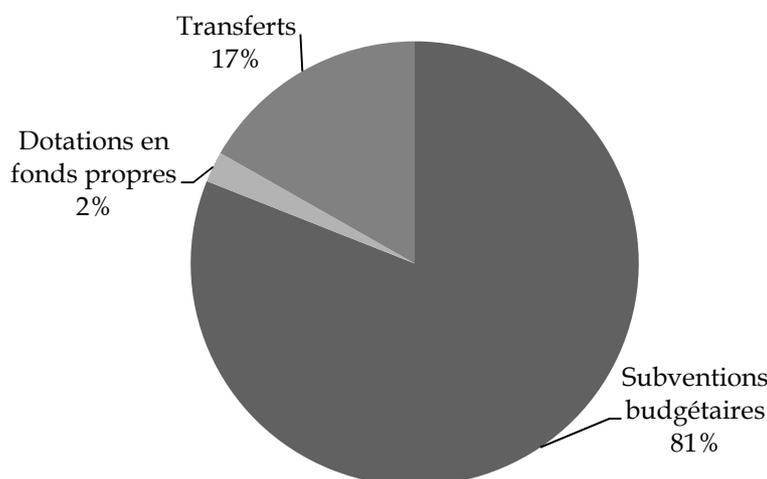
a) Les crédits alloués par l'État

Les crédits alloués par l'État aux opérateurs sont de trois types. Les deux agrégats les plus importants d'un point de vue quantitatif sont d'une part, les **subventions budgétaires**, qui représentent la plus grande part de la masse budgétaire (81 % des crédits), d'autre part, des **dépenses de transfert** (17 %), qui comme leur nom l'indique ont vocation à être redistribuées à d'autres opérateurs nationaux ou européens, et qui ne financent pas réellement le budget de l'opérateur par lequel elles transitent.

Les **dotations en fonds propres** constituent un ensemble beaucoup plus réduit (environ 2 %) : elles consistent en ce que l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds. Aujourd'hui, la rémunération est cependant très supérieure aux conditions de marché.

La répartition des financements de l'État aux opérateurs dans projet de loi de finances pour 2015

(en crédits de paiement)



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

L'analyse de la répartition des différents types de financement par programme permet de constater que le mode de financement des opérateurs varie d'un programme à l'autre : si les subventions budgétaires dominent globalement, **les dotations en fonds propres sont en revanche particulièrement prépondérantes dans le programme 191 « Recherche duale**

(civile et militaire) » : elles constituent plus de 80 % du total des crédits alloués aux opérateurs. Le **programme 193 « Recherche spatiale » bénéficie de fonds de transfert importants** qui sont liés au financement de l'Agence spatiale européenne, assurée par le Centre national d'études spatiales. **L'essentiel des dépenses de transfert du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » s'explique par le fait que l'Agence nationale de recherche est rattachée à ce programme** : or, l'ANR constitue un relais du financement de la recherche par projets.

La répartition par programme des crédits alloués aux opérateurs en 2015

(en milliers d'euros)

	Subventions budgétaires	Dotations en fonds propres	Transferts	Total
Programme 172	5 247 196	16 819	672 034	5 936 049
Programme 190	1 296 565	1 000	0	1 297 565
Programme 191	33 318	158 757	0	192 075
Programme 192	224 154	0	5 386	229 540
Programme 193	575 105	0	859 397	1 434 502
Programme 186	98 288	11 866	1 434	111 588
Programme 142	66 162	19 740	16 424	102 326
Total	7 540 788	208 182	1 554 675	9 303 645

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

b) Les ressources propres

Au-delà de ces financements par le budget général, **les opérateurs peuvent développer des ressources propres**, par le biais par exemple de partenariats ou de prestations de service. Cependant, votre rapporteur note que **le dispositif actuel est très peu incitatif au développement d'une telle autonomie dans la mesure où le gain des ressources propres donne immédiatement lieu à un ajustement des crédits budgétaires versés** : en d'autres termes, il n'y a aucun avantage financier à la clé, alors même que la mise en place de partenariats exige du temps et conduit à engager des frais.

Le cas de l'Institut du pétrole et des énergies nouvelles peut être cité : alors que les ressources propres ont connu un développement important ces dernières années et représentent plus de 50 % de son financement, l'IFPEN voit pourtant ses crédits diminuer de -0,7 % cette année.

Votre rapporteur spécial souhaiterait donc qu'une règle plus incitative soit explicitée, qui pourrait consister en ce que la réduction des crédits budgétaires ne soit pas supérieure à la moitié du montant gagné en ressources propres.

2. La difficile montée en puissance des financements par projet : un équilibre à trouver pour orienter la recherche sans l'étouffer

Le financement par projet intervient à deux échelles : au niveau national, c'est l'Agence nationale de recherche (ANR) qui a pour mission la mise en œuvre du financement de la recherche sur projets en France. Depuis 2010, l'agence est aussi le principal opérateur des investissements d'avenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce cadre, elle assure la sélection, le financement et le suivi des projets.

Au niveau international, l'Union européenne propose également de tels financements dont les modalités étaient d'abord définies par les programmes-cadres de recherche et développement technologique (PCRDT) qui se sont succédé de façon quadriennale de 1984 jusqu'en 2013, et le sont désormais par le **programme de recherche « Horizon 2020 »** qui a pris la suite du septième programme-cadre.

a) Au niveau national : la diminution des financements de l'Agence nationale de la recherche est arrêtée

(1) L'érosion des projets financés par l'ANR

Pour les années 2011 à 2013, sur la base des ressources comptabilisées aux comptes financiers de sept établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)¹ dont la dotation pour charges de service public est portée par le ministère chargé de la recherche, **la part des ressources issues des financements de l'ANR a décliné, passant de 5,21 % en 2011 à 4,82 % en 2013, de même que la part des ressources issues des financements nationaux sur projets ou sur programmes incitatifs de recherche autres que ceux portés par l'ANR² qui est passée de 7,81 % en 2011 à 6,58 % en 2013.**

Pour ce qui concerne les quatre établissements industriels et commerciaux dont la subvention relève du ministère de la recherche³, une **évolution similaire** est observée sur la part des ressources relative aux financements de l'ANR dont la part diminue passant de 2,61 % en 2011 à 1,94 % en 2013.

La mesure de rééquilibrage de crédits opérée à partir de 2013 depuis l'Agence nationale de recherche vers les organismes de recherche se traduit par une **diminution des crédits d'intervention de l'Agence et plus particulièrement de ceux dévolus aux appels à projets qui ont diminué de 37 % entre 2010 et 2014.** Il en résulte **une érosion progressive du taux de projets financés ainsi qu'une diminution des taux de succès.**

¹ CNRS, INSERM, INRA, INRIA, IRD, IRSTEA, INED.

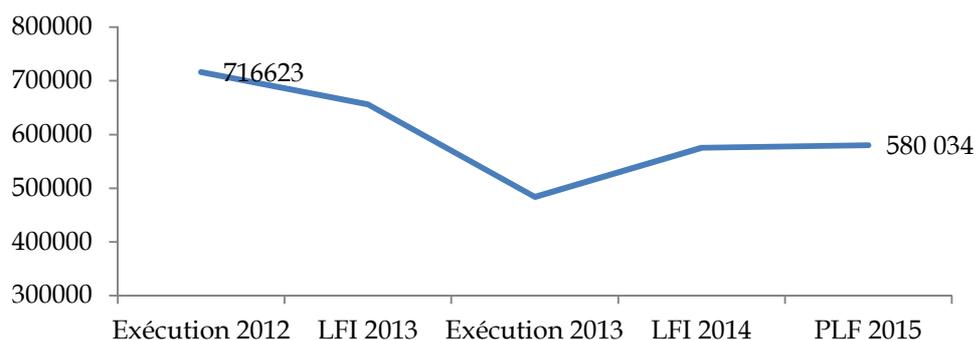
² Comme par exemple l'ADEME, le FCE ou OSEO.

³ CEA, CIRAD, IFREMER, BRGM.

Ces évolutions se reflètent dans celle des crédits de transferts alloués à l'ANR : ils ont diminué fortement et le léger rebond observé depuis 2014 ne suffit pas à revenir au niveau de l'exécution de l'année 2012. Mais, pour l'exercice 2015, les crédits de l'ANR seront reconduits.

Évolution des crédits de transferts alloués à l'ANR

(en milliers d'euros, hors PIA)



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

- (2) Une simplification du processus de sélection qui devrait encourager les candidatures

Une critique récurrente du financement par projet, tel que mis en place en France, réside dans le constat selon lequel les **coûts irrépétibles liés à la constitution d'un dossier sont dissuasifs** et d'autant plus importants que la procédure est complexe.

Ainsi, une **simplification du processus de sélection a été mise en place en 2014**. Si elle peut sembler de prime abord plus complexe, puisqu'elle se déroule désormais en deux étapes au lieu d'une, elle permet en réalité de candidater de façon plus aisée et d'enrichir le dossier seulement si les chances de réussite sont réelles. Les porteurs de projets soumettent d'abord une **pré-proposition de cinq pages maximum**, puis, à l'issue d'une première phase d'évaluation, **seuls les porteurs de projets retenus constituent un dossier complet de quarante pages environ** - auparavant, tous les candidats devaient rédiger une proposition complète.

- (3) La question du préciput

L'article L. 329-5 du code de la recherche dispose qu'« *une partie du montant des aides allouées par l'Agence nationale de la recherche dans le cadre des procédures d'appel d'offres revient à l'établissement public ou à la fondation reconnue d'utilité publique dans lequel le porteur du projet exerce ses fonctions* ». Ainsi, l'Agence nationale de la recherche verse, pour les projets sélectionnés dans le cadre de sa programmation 2012, un « préciput » aux établissements hébergeant les équipes qui opèrent les projets.

Le montant de ce préciput ne semble cependant pas, dans bien des cas, couvrir l'intégralité des frais de fonctionnement pris en charge par la structure. L'opérateur doit alors procéder à une réallocation de ses crédits, ce qui ne favorise pas une exécution budgétaire maîtrisée et constitue un contexte faiblement incitatif à de nouvelles candidatures.

Aussi, doit-on se féliciter de l'augmentation substantielle du préciput de l'ANR qui devrait passer de 11 à 15% et celui des investissements d'avenir de 4 à 8%, à partir de 2015, et souhaiter qu'un nouvel effort soit réalisé pour tendre vers le taux de 25% des programmes européens « Horizon 2020 ».

b) La montée en puissance des investissements d'avenir

Alors que la part des ressources du budget des opérateurs issue des financements de l'ANR tend à diminuer, **la part des ressources des opérateurs issue des programmes d'investissements d'avenir (PIA) connaît une augmentation rapide** : elle est passée de 0,07 % en 2011 à 2,36 % en 2013 pour les EPST précités et de 0,56 % en 2011 à 2,70 % en 2012 et 2,94 % en 2013 pour les EPA précités.

Ainsi semble se faire jour un **phénomène de substitution des investissements d'avenir au financement par projet « classique », relevant de l'ANR.**

Votre rapporteur spécial souligne que **les investissements d'avenir doivent rester un mode de financement de projets innovants qui soutiennent l'excellence de la recherche française**, et ne pas se substituer aux subventions budgétaires : il a eu connaissance, au cours de ses recherches, de **situations proches d'une stratégie de « débudgétisation »** dans lesquels des crédits budgétaires étaient annulés puis financés par le biais des investissements d'avenir. **Votre rapporteur spécial sera tout particulièrement attentif à ce point lors de l'analyse de l'exécution pour 2014.**

Au total, d'après les informations transmises à votre rapporteur, *« il peut être estimé que depuis 2010 le financement sur projets des équipes publiques de recherche a été au moins maintenu »*. Cependant, au regard du retard de la France en matière de financement de la recherche sur projets, c'est vers un développement de ce type de financement que les efforts doivent se porter..

3. Les financements européens : une chance dont la France ne tire pas encore tous les bénéfices

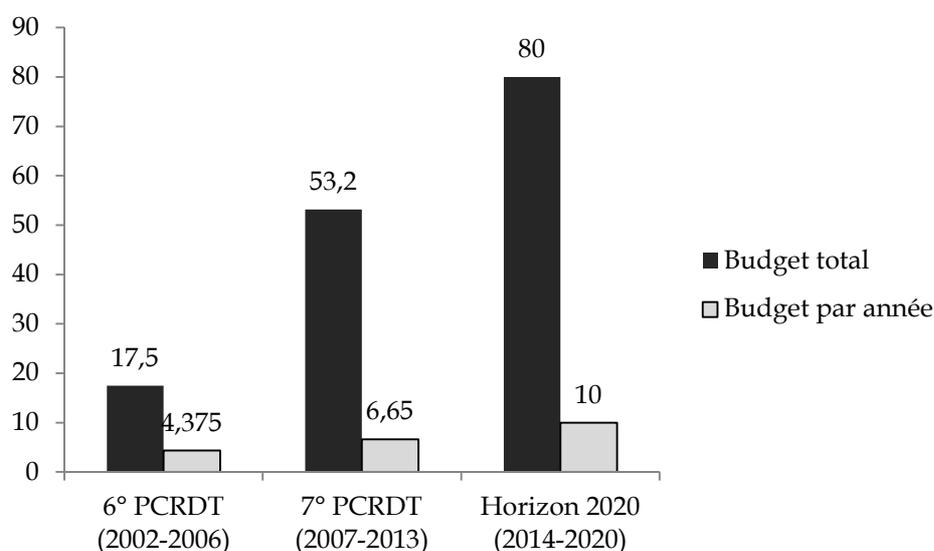
a) La montée en puissance des financements européens de la recherche

Les financements ouverts par l'Union européenne en matière de recherche ont connu une augmentation marquée, comme le montre le

graphe ci-après. L'obtention de financements européens par les chercheurs français constitue donc un enjeu de taille.

Évolution du budget des programmes européens de financement de la recherche

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la Commission européenne

b) La participation française au septième programme-cadre de l'Union européenne

La France est le troisième pays bénéficiaire du septième programme-cadre pour la recherche. Toutefois, par rapport au sixième programme, la participation de la communauté française de recherche et d'innovation aux appels à projets européens **a significativement décliné**. Les financements obtenus par les participants français sont ainsi passés de 13 % pour le sixième programme à 11,4 % pour le septième, cette tendance à la baisse étant particulièrement marquée dans la seconde partie de la période, c'est-à-dire entre 2011 et 2013.

Ces **performances apparaissent insuffisantes** tout à la fois au regard des capacités de recherche françaises et dans la mesure où la contribution de la France au budget de l'Union européenne s'est élevée à 16,4 % sur la période 2007-2013.

Cette **moindre obtention de financement s'explique par un taux de réponse aux appels plus faible que les autres partenaires européens** : si les chercheurs français obtiennent un taux de succès moyen de 24 %, soit l'un

des meilleurs parmi ceux des grands pays participants, les acteurs français se situent en revanche au cinquième rang seulement des déposants.

c) Les orientations du programme « Horizon 2020 » : une simplification de la mise en œuvre, un accompagnement renforcé du ministère

(1) La simplification du programme européen

Des critiques ont visé la complexité du modèle de financement du septième programme-cadre, qui pouvait mener à un décalage important entre les anticipations des équipes et les montants effectivement financés. En outre, la politique d'audits financiers ex-post menée par la commission sur les projets des sixième et septième programmes-cadre a parfois semblé trop rigoureuse et extensive.

Le programme « Horizon 2020 » est ainsi simplifié par rapport au septième programme-cadre sous trois aspects : d'une part, **il n'est plus fondé que sur deux règlements** (règlement dit « cadre » et règlement sur les règles de participation) et sur une décision instituant un programme spécifique unique d'Horizon 2020, d'autre part, **l'architecture du programme est resserrée autour de trois priorités** (excellence scientifique, primauté industrielle et défis sociétaux). Enfin, les conditions **de participation ont été revues** : les mêmes règles s'appliquent à tous les projets et initiatives (des exceptions sont possibles, mais très restreintes) et le modèle de remboursement des coûts est fortement simplifié, de façon à réduire le risque d'erreur, accélérer l'attribution des financements et revenir à une politique d'audit plus mesurée.

(2) Un renforcement du dispositif national d'accompagnement des chercheurs

Le dispositif français de pilotage de la participation au programme de recherche de l'Union européenne est organisé autour de **trois principaux types d'acteurs**.

Les **représentants français dans les comités de programme (RCP)** qui participent avec la Commission à la définition du programme de travail dans lequel sont fixés les thèmes de recherche ouverts, le contenu des appels à propositions ainsi que les budgets disponibles.

Les **groupes techniques nationaux (GTN)**, qui sont des structures de concertation avec le monde universitaire et économique, permettent d'apporter une expertise de terrain en vue de la préparation des programmes de travail et de les orienter de manière à les rendre conformes aux intérêts et aux compétences de la communauté scientifique française dans le domaine considéré.

Enfin, les **points de contact nationaux (PCN)** constituent un réseau destiné à informer les participants potentiels sur les possibilités offertes par

les financements de l'Union européenne et leur apporter conseil dans la préparation de leurs propositions.

La mise en ligne du portail www.horizon2020.gouv.fr dédié à l'accompagnement des porteurs de projet français participe également de la volonté d'accompagnement accru des chercheurs français dans leur participation au programme européen, de même que **la création d'un trophée « Les Etoiles de l'Europe »**, dont la première édition a été remise le 16 décembre 2013 dans le cadre du lancement d'Horizon 2020.

(3) Des premiers résultats mitigés

Ce renforcement salutaire du dispositif d'accompagnement des chercheurs ne semble pas encore avoir produit tous ses effets. La France aurait obtenu un peu moins de 10% des financements accordés aux lauréats des 38 premiers appels à projets du programme Horizon 2020, soit 208 millions d'euros pour les 612 projets retenus sur 3500 dossiers déposés, soit un taux de sélection de 17,5%.

B. LE FINANCEMENT LOCAL DE LA RECHERCHE : 1,3 MILLIARD D'EUROS DE RESSOURCES ISSUES DU SECTEUR LOCAL EN 2013

Les chiffres concernant la participation des collectivités territoriales au financement de la recherche ne sont pas encore disponibles pour l'année 2014, mais les données concernant 2013 permettent déjà d'en analyser les enjeux principaux.

1. Les régions, principaux financeurs locaux des activités de recherche

Le budget que les collectivités territoriales déclarent affecter aux opérations de recherche et de transfert de technologie est estimé à **1 330 millions d'euros en 2013**. Les régions assument la plus grande part de cet effort puisqu'elles participent à hauteur de **888 millions d'euros** (pour les seuls conseils régionaux de France métropolitaine). Ainsi, les conseils régionaux de France métropolitaine ont alloué en moyenne, en 2013, **3,2 % de leur budget primitif** à des dépenses liées à la recherche, ce qui correspond à une **dépense moyenne par habitant de 14 euros**.

Concernant les départements, leur budget en matière de recherche s'élève à 176 millions d'euros, soit 14 % du budget de recherche de l'ensemble des collectivités territoriales du territoire métropolitain.

Les communes et établissements publics de coopération intercommunale ont quant à eux apporté 236 millions d'euros, soit 18 % du budget métropolitain local consacré à la recherche.

Le budget des collectivités territoriales consacré à la recherche et au transfert de technologie de 2012 à 2014

(en millions d'euros)

Budget des collectivités territoriales consacré à la R&T de 2012 à 2014 (*) ventilation par grand type d'opération					
en millions d'euros (M€)	2012 budget réalisé	2013 budget réalisé		2013 (**) budget prévisionnel	2014 budget prévisionnel
BUDGET R&T TOTAL	1 202,2	1 335,4		1 359,8	1 331,3
Dont : budget réalisé dans le cadre du CPER	363,6	412,6		415,8	334,2
Dont : budget R&T en direction des Pôles de compétitivité	154,9	148,2		164,5	146,0
- Opérations immobilières	427,3	535,6		515,1	527,0
- Opérations du CPER	264,6	330,0		319,8	286,7
- Opérations hors CPER	162,7	205,5		195,4	240,3
- Equipement de laboratoires	91,6	92,8		99,7	76,5
- Transferts de technologie	337,8	343,0		372,2	378,2
- Réseaux haut-débit et TIC	14,8	24,7		27,0	21,7
- Projets de recherche	180,8	189,6		197,8	174,9
- Aides aux chercheurs	110,2	109,7		109,6	114,2
- Culture et information scientifiques et techniques	36,3	35,8		35,3	35,6
- BUDGET R&T VENTILÉ	1 198,8	1 331,2		1 356,8	1 328,2

(*) résultats provisoires de l'enquête 2014

Source : MENESR SCSES - SIES - Pôle Recherche.

(**) enquête 2013

Source : réponse au questionnaire budgétaire

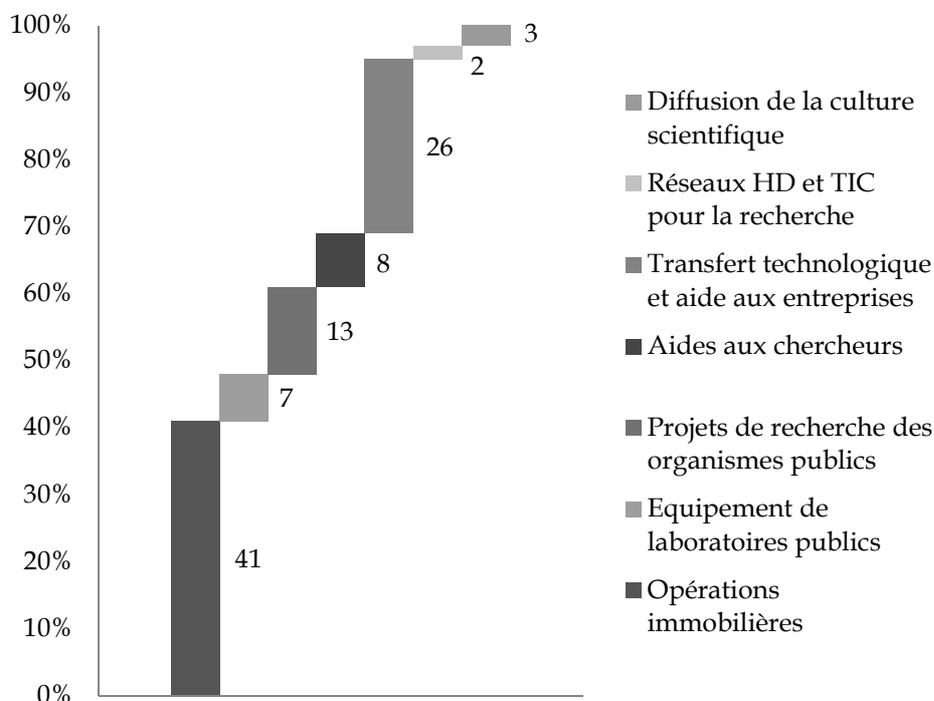
2. Une implication principalement tournée vers la réalisation d'opérations immobilières

Les collectivités territoriales sont particulièrement impliquées dans des opérations immobilières qui représentent, en 2013 et en 2014, plus du tiers des budgets locaux de recherche (527 millions d'euros en 2014).

L'engagement financier est moindre pour ce qui concerne le renforcement des équipements scientifiques des laboratoires des universités et des organismes de recherche (7 %) ou le soutien aux projets de recherche (15 % des budgets). Les aides aux chercheurs absorbent 8 % des crédits, sous forme d'allocations (comme par exemple des allocations d'aide à la mobilité internationale, d'aide à l'embauche de chercheurs et à l'accueil de chercheurs de haut niveau).

La répartition par objet du financement local de la recherche en 2013

(en %)



Source : réponse au questionnaire budgétaire

3. Les nouveaux contrats de plan État-Régions (2015-2020)

S'agissant des crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche dans le cadre des nouveaux contrats de plan État-Régions sur la période 2015-2020, une **enveloppe de 980 millions d'euros** était initialement prévue, soit 50% du réalisé des précédents contrats étalés sur 7 ans (2007-2014). Votre rapporteur spécial **souhaite que la réévaluation annoncée**, à hauteur de 60% **soit confirmée**, compte tenu de son impact sur les engagements des Régions dont les compétences devraient être renforcées.

C. UN FINANCEMENT « EN CREUX » DE GRANDE AMPLEUR : 6 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales liées à la recherche sont nombreuses et totalisent près de **6 milliards d'euros en 2015, soit plus de 20 % des crédits budgétaires alloués à la recherche.**

Il s'agit donc d'un **financement à part entière** qui, bien que moins visible que les dotations budgétaires, doit faire l'objet d'une analyse dédiée

et d'évaluations régulières. Les dispositifs prévus dans le projet loi de programmation des finances publiques concernant l'évaluation des dépenses fiscales et leur plafonnement semblent d'ailleurs pertinents et votre rapporteur spécial se montrera vigilant quant à leur mise en œuvre dans le champ de compétences qui est le sien.

Tableau récapitulatif des dépenses fiscales rattachées aux programmes relatifs à la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

Intitulé du programme et de la dépense fiscale	2011	2012	2013	2014	Score	2015
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 075	3 375	3 274	5 555		5 345
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (200302)	3 070	3 370	3 269	5 550	3	5 340
Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activité relevant d'une mission de service public (300208)	5	5	5	5	ne	5
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	nc	nc	nc	nc		nc
Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (300201)	nc	nc	nc	nc	ne	nc
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0	0	0		0
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	968	784	681	608		630
Crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII) (200310)				160		190
Taxation au taux réduit des plus-values professionnelles à long terme et de certains produits de la propriété industrielle						
Réduction d'impôt au titre de la souscription de part de fonds communs de placement sur l'innovation (110218)	95	54	32	29	1	26
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes existantes au 1er janvier 2004 ou créées entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2013 et les jeunes entreprises universitaires (230604)	18	20	13	13	1	13
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet	2	3	1	1		1

Intitulé du programme et de la dépense fiscale	2011	2012	2013	2014	Score	2015
de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement (200308 puis 220105)						
Abattement de 30% sur les produits de cession de licences autres que ceux taxés au taux forfaitaire de 16% (160102)	1				ne	
Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (300207)	ε	ε	ε	ε	ne	ε
Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance (160103)	ε	ε	ε	ε	3	ε
Exonération des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires (150711)	2	2	5	5	ne	-
Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société uni personnelle d'investissement à risque (140124)	ε	ε	ε	ε	ne	ε
Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et des concessions de brevets (320139)	850	705	630	400	1	nc
Exonérations des plus-values de cession d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique ou technique; de titres de société financières d'innovations conventionnées (230504)	nc	nc	nc	nc	ne	nc
Total dépenses fiscales rattachées à titre principal	4 043	4 159	3 955	6 163		5 975

Note de lecture : le « score d'évaluation » correspond au score obtenu à l'évaluation menée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales en 2011, 1 étant le score le plus faible.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

1. Le crédit d'impôt recherche : 90 % des dépenses fiscales liées à la recherche

a) Une dépense fiscale de plus de 5 milliards d'euros

Le crédit d'impôt recherche (CIR), créé en 1983 et réformé profondément de 2004 à 2008, est devenu la dépense fiscale rattachée à la recherche la plus importante en termes quantitatifs. C'est le **dispositif d'aide à la recherche et développement le plus avantageux des pays membres de l'OCDE**. Depuis la réforme de 2004 qui a introduit une part en volume dans le calcul de ce crédit d'impôt, le nombre d'entreprises déclarantes et le montant de la créance ont fortement augmenté. La réforme de 2008 qui a instauré un dispositif uniquement en volume et sans plafond, avec un taux de 30 % pour la plupart des entreprises, a conduit à ce qu'entre 2008 et 2012, le nombre d'entreprises déclarantes augmente de plus de 50 %, dépassant

20 000, pour un montant de dépenses éligibles de 19,2 milliards d'euros et un crédit d'impôt de 5,3 milliards d'euros qui semble se stabiliser.

L'augmentation de la créance tend en effet à ralentir, ce qui explique d'ailleurs pour une large part la légère baisse des dépenses fiscales liées à la recherche.

Évolution de la créance fiscale liée au crédit d'impôt recherche depuis 2009 (créance fiscale)

	Nombre de déclarants	Montant du CIR en millions d'euros
2009, au titre de l'année 2008	14 012	4 452
2010, au titre de l'année 2009	17 193	4 880
2011, au titre de l'année 2010*	19 214	5 250
2012, au titre de l'année 2011*	20 807	5 210
2013, au titre de l'année 2012*	20 441	5 333

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les données 2011, 2012 et 2013 sont des données provisoires. En effet, pour une année n, les données du CIR sont définitives en décembre n+3 car les entreprises ont trois ans pour déposer des déclarations rétroactives. Les données 2012 étant les plus récentes, elles subiront plus de modifications que celles de 2010 et 2011. Les données 2012 définitives devraient donc être plus élevées que 2011, contrairement à ce qu'indiquent ces données provisoires.

D'après les chiffres prévus dans le projet de loi de finances pour 2015, le montant du crédit d'impôt recherche diminuerait en 2015. Cependant, au vu des sous-estimations récurrentes de cette dépense fiscale ces dernières années, cette prévision peut être amenée à évoluer.

Évolution de l'estimation du coût de CIR en loi de finances (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PLF pour 2009	1 000	1 390	2 010						
PLF pour 2010		1 500	5 800	4 000					
PLF pour 2011			6 200	4 500	2 100				
PLF pour 2012				4 900	2 275	2 300			
PLF pour 2013					3 070	2 850	3 350		
PLF pour 2014						3 370	4 050	5 800	
PLF pour 2015							3 269	5 550	5 340

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

b) Une dépense fiscale peu pilotable

Le montant du crédit d'impôt recherche est difficile à anticiper : en effet, la dépense fiscale dépend de la dynamique de la créance, mais aussi de l'impôt sur les sociétés et des demandes de remboursement immédiat des

entreprises, dont les règles ont varié depuis 2008, notamment durant le plan de relance, puis avec la généralisation aux PME (au sens communautaire) de la possibilité d'un remboursement immédiat. La part des entreprises – PME principalement, entreprises nouvelles, jeunes entreprises innovantes ou entreprises en difficulté – **bénéficiaires du droit au remboursement immédiat et en demandant l'application peut en effet fluctuer selon les exercices** et expliquer les variations de la dépense fiscale constatées en exécution. **Ainsi, la créance fiscale a été systématiquement sous-évaluée entre 2010 et 2012.**

Les données définitives dont nous disposons pour 2012, présentées dans le tableau ci-après, montrent que **le coût du CIR – 3,4 milliards d'euros en 2012, soit 0,2 % du PIB – doit être apprécié au montant de la dépense intérieure de recherche des entreprises – 29,5 milliards d'euros, soit 1,4 % du PIB – et de l'administration – 16,5 milliards d'euros, soit 0,8 % du PIB.**

Ainsi, la **dépense budgétaire liée au crédit d'impôt recherche représente 7,33 % du total des dépenses de recherche et de développement**, et 11,4 % des dépenses de recherche et développement des entreprises.

La **créance fiscale**, plus élevée puisqu'elle inclut non seulement le coût budgétaire de l'année en question mais aussi les sommes qui seront versées les années suivantes, représente quant à elle **plus du 11 % du total des dépenses intérieures de recherche et développement**, soit plus d'un sixième des dépenses de recherche et développement des entreprises.

La répartition de la dépense intérieure de recherche et développement en France en 2012

(en millions d'euros)

	Montant, en prix courants	Pourcentage par rapport au total de la dépense intérieure de recherche et développement	% PIB
Dépense intérieure de recherche et développement	45 984	100,00%	2,20%
Dépense intérieure de recherche et développement des entreprises	29 516	64,19%	1,41%
Dépense intérieure de recherche et développement des administrations	16 465	35,81%	0,79%
Crédit d'impôt recherche (dépense budgétaire)	3 370	7,33%	0,16%
Crédit d'impôt recherche (créance fiscale)	5 210	11,33%	0,25%

Source : commission des finances du Sénat (d'après le fascicule du MESER « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France » d'avril 2014)

Le crédit d'impôt recherche a fait l'objet de plusieurs études d'évaluation. Ces différentes analyses statistiques permettent de conclure à

un effet positif de ce crédit d'impôt sur les dépenses de recherche des entreprises. L'un des indicateurs du projet annuel de performance fait apparaître qu'un euro de CIR génère 1,31 euro de recherche supplémentaire. Le crédit d'impôt recherche exerce aussi un effet attractif auprès des entreprises internationales dont nombre d'entre elles développent ou maintiennent leurs laboratoires de recherche en France, en raison de l'existence du CIR.

Toutefois, l'efficacité du dispositif pourrait être améliorée : comme le souligne un rapport de l'OCDE paru en juin 2014¹, **le CIR devrait être davantage concentré et ciblé sur les entreprises qui en ont le plus besoin**. Il apparaît en particulier que les grandes entreprises bénéficient d'une dépense fiscale coûteuse pour l'État alors même que l'effet incitatif est réduit par rapport aux petites et moyennes entreprises, au vu des montants en jeu.

c) Une dépense fiscale qui pourrait être plus favorable aux organismes publics de recherche et à l'embauche de docteurs

Les dépenses privées de recherche et développement sous-traitées à des organismes publics de recherche bénéficient d'un doublement de l'assiette du CIR. Cependant, la prise en compte de ces dépenses dans l'assiette du CIR est actuellement plafonnée à 12 millions d'euros par entreprise. Pour favoriser le recours des entreprises privées à la recherche publique, votre rapporteur spécial préconise – comme il l'avait fait dans son rapport d'information sur le CIR en juillet 2012 – que ce plafond soit relevé à 20 millions d'euros. Dans le même but, ces dépenses pourraient être triplées dans le calcul de l'assiette du CIR.

En 2012 près de 3000 entreprises ont déclaré un total de 450 millions d'euros de recherche contractuelle avec des institutions publiques, générant 268 millions de CIR. Bien qu'ayant quasiment triplé par rapport à 2007, ce chiffre demeure peu élevé et pourrait progresser à l'avenir.

De même votre rapporteur spécial considère que l'on devrait inciter davantage les entreprises, notamment les plus grandes, à recruter des docteurs.

Ainsi, **le taux de CIR de 5 %, appliqué aux dépenses de recherche et développement supérieures à 100 millions d'euros, pourrait être conditionné à l'embauche de docteurs par les entreprises**, ou encore à la conclusion de contrats de recherche avec des organismes publics. En 2012, le nombre de jeunes docteurs embauchés par les entreprises privées s'est élevé à 1305, générant 20 millions d'euros de CIR. Ce chiffre près de trois fois supérieur à celui de 2007 reste en effet faible quand on sait que 12 000 docteurs sont diplômés chaque année et que la recherche publique, y compris l'enseignement supérieur, en recrute de l'ordre de 2 500.

¹ Rapport du 27 juin 2014 concernant l'évaluation des politiques d'innovation en France.

2. La taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets

L'objectif de cette mesure est de soutenir l'effort de recherche des entreprises en accordant un **régime favorable applicable aux cessions et concessions de brevets ou aux inventions brevetables**. Les entreprises bénéficient, au titre de leur impôt sur les sociétés, d'une taxation à taux réduit (15 % au lieu de 33,33 %) pour les plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets, d'une invention brevetable ou d'un procédé de fabrication industriel, sous réserve qu'il n'existe pas de liens de dépendance entre l'entreprise cédante et l'entreprise cessionnaire.

Ce dispositif ne concerne qu'environ **200 entreprises en 2013** et représente la **dépense fiscale la plus importante du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »** (400 millions d'euros pour 2014).

Coût de la dépense fiscale

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013 PAP 2015	2014 PAP 2015	2015 PAP 2015
Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets	850	705	630	400	Non connu

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial considère que le bénéfice pour la société de cette dépense fiscale n'apparaît pas à la hauteur de son coût : à peine 200 entreprises sont concernées et la dépense n'a obtenu qu'un score de 1 lors de l'évaluation menée par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales en 2011, contre un coût prévu de 400 millions d'euros pour 2015.

En période de restriction budgétaire, il apparaît peu opportun de conserver une dépense fiscale peu efficace. Les marges de manœuvre budgétaires qui pourraient être dégagées par la suppression de cette dépense fiscale - 400 millions d'euros en 2014 - pourraient être utilement et opportunément réallouées dans le cadre d'un nécessaire **plan de relance de l'emploi scientifique public, dont nous verrons qu'il connaît des difficultés**.

À cet effet, votre rapporteur a demandé des informations plus détaillées relatives à cette dépense fiscale que le Gouvernement ne lui a pas fournies. L'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances précise pourtant, au sujet des rapporteurs spéciaux, que « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis* ».

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE RÉSOLUE DE FINANCEMENT DE L'EMPLOI SCIENTIFIQUE

1. La situation critique de l'emploi scientifique

En France, en 2012¹, **412 000 équivalents temps plein étaient consacrés à la recherche**. Sur une période allant de 2001 à 2011, ces emplois ont connu une augmentation de 22 %. Concernant plus particulièrement la population des chercheurs (hors personnels de soutien), la croissance des effectifs sur la même période (2001-2011) est plus importante encore puisqu'elle atteint 40 % sur 10 ans.

a) Une évolution contrastée entre secteurs public et privé

L'emploi scientifique est aujourd'hui plus important dans le secteur privé que dans le secteur public : l'un compte 239 000 équivalents temps plein, l'autre seulement 163 400.

Cette différence s'explique en partie par le fait que **la croissance des effectifs entre 2001 et 2011 est principalement intervenue dans le secteur privé** : les effectifs de chercheurs y ont cru de 68 % en dix ans, contre une hausse des effectifs de 13 % seulement dans le secteur public.

En dépit de cette évolution, l'effort de recherche des entreprises privées demeure encore insuffisant comme l'a déjà souligné le présent rapport.

b) Dans le secteur public, la question de la qualité de l'emploi

(1) Une inflexion des départs en retraite

Les plafonds d'emplois des opérateurs de recherche augmentent ces dernières années et ils connaissent également une hausse en 2015, mais ces plafonds sont rarement atteints, en raison de la stabilisation, voire pour

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

certaines opérateurs, d'une baisse des crédits de fonctionnement accordés aux laboratoires.

L'évolution du plafond d'emplois des opérateurs de la recherche

Programme concerné	2014		2015	
	État	Opérateur	État	Opérateur
172 (et 187)		66024		70551
193		2417		2417
190		4637		4560
192	1267	2268	1248	2563
186		1121		1093
142	2696	929	2719	1215
Total « Recherche »	3963	77396	3967	82399

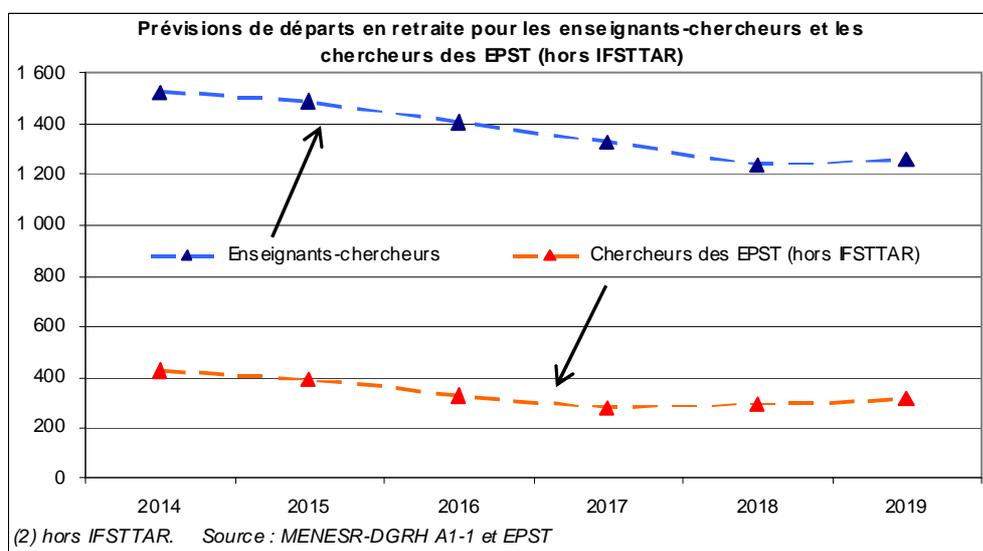
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ainsi, en 2013, au CNRS, on comptabilisait 25 882 ETP pour un plafond d'emploi de 28 632 ETPT, soit un écart de 2750 emplois (9,6 %) et à l'INSERM les chiffres étaient de 5 863 ETP pour un plafond de 6 246, soit un différentiel de 383 emplois (6,1 %).

La question du financement et de la pérennisation de ces emplois est donc posée, d'autant plus que, pour des raisons démographiques, la diminution progressive depuis 2 ans et pour 3 à 4 ans encore, du nombre de départs en retraite va mécaniquement réduire le nombre d'embauches de chercheurs, d'ingénieurs et techniciens, quand bien même les remplacements de ces départs se feraient à un taux de un pour un. À cela s'ajoute l'effet de la loi dite Sauvadet sur la conversion des emplois précaires en emplois permanents.

Dans les universités, le nombre des enseignants chercheurs partant en retraite devrait ainsi baisser de 1 957 à 1 389, soit une diminution de 30 %, entre 2012 et 2017. Au CNRS, sur la même période, la baisse des départs devrait être comparable, de 760 à 472, soit une diminution de 38 %.

Prévisions de départ en retraite des chercheurs des EPST de 2014 à 2019



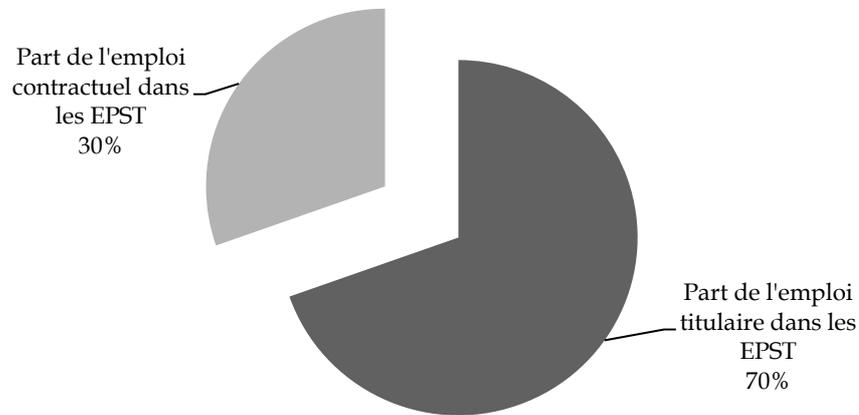
Source : réponse au questionnaire budgétaire

(2) D'un point de vue qualitatif, de nombreux emplois non titulaires

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, « la proportion de contractuels financés sur projet a augmenté depuis 2005 ». En effet, le **financement sur projet est peu propice à un recrutement sur la longue durée** – se pose dès lors, une fois le projet achevé, la question de la pérennisation des emplois créés.

La part de l'emploi non titulaire est ainsi loin d'être marginale : les établissements publics scientifiques et technologiques rémunéraient en 2012 42 600 emplois titulaires et environ 18 600 emplois contractuels (exprimés en équivalents temps plein travaillé). **Environ un tiers des emplois rémunérés par les EPST sont donc contractuels.**

Répartition de l'emploi des EPST entre emploi contractuel et emploi titulaire



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Pour certains opérateurs, comme l'INED ou l'Inserm, cette proportion est proche ou dépasse 50 %. D'après les chiffres fournis par le Gouvernement, l'INRIA compte même davantage d'emplois contractuels que d'emplois titulaires.

(1) Un plan pour l'emploi scientifique pérenne est nécessaire

L'ensemble de ces éléments conduisent à prendre acte de la réalité d'une crise de l'emploi scientifique : au-delà des mouvements sociaux récents, il s'agit d'une préoccupation forte de l'ensemble des acteurs que votre rapporteur spécial a pu rencontrer. Le Comité national de la recherche scientifique¹ (CoNRS) s'est d'ailleurs réuni sur ce thème en juin 2014, et ce, pour la cinquième fois en soixante-dix ans d'existence ; c'est dire l'importance de cet événement.

Votre rapporteur spécial est convaincu que le dynamisme de l'emploi scientifique et le maintien d'un haut niveau de qualité de recrutement constituent une des clés de la croissance future : il importe à ce titre de sanctuariser les financements qui lui sont dédiés et de dégager des marges de manœuvre sur d'autres postes de dépenses pour garantir aux jeunes chercheurs des perspectives d'emploi satisfaisantes.

¹ Le travail de cette instance, qui regroupe notamment le conseil scientifique du CNRS, des conseils scientifiques des instituts du CNRS et les sections chargées du recrutement et de l'évaluation, ne concerne pas seulement le CNRS : les universités et les autres organismes y sont aussi représentés.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial a proposé que les marges de manœuvre, dégagées par la suppression de la dépense fiscale liée aux cessions de brevet, qui a coûté 400 millions d'euros à l'État en 2014, soient réinvesties dans l'emploi scientifique et permettent d'augmenter le nombre d'emplois titulaires dans les organismes de recherche.

2. La difficile intégration des jeunes doctorants au marché du travail

L'intégration des jeunes doctorants au marché du travail est, en France plus qu'ailleurs, difficile. En effet, d'après une note du Centre d'analyse stratégique de juillet 2010¹, **les titulaires d'un doctorat ont un taux de chômage plus élevé que les titulaires d'un master**. Le taux de chômage des doctorants français est ainsi trois fois plus élevé que celui des doctorants des autres pays de l'OCDE. La note précitée permet de constater que cette situation n'est pas liée à une « surproduction » de doctorants par rapport aux autres pays, mais à un **sous-investissement des entreprises en recherche et développement ainsi qu'à la préférence des entreprises pour les ingénieurs**.

Cette situation pose un problème d'attractivité de la recherche et peut laisser craindre une désaffection à l'égard des diplômés de doctorat, alors même que la recherche française a besoin de jeunes chercheurs.

Votre rapporteur spécial souligne l'importance de conserver un emploi scientifique de qualité, ce qui induit, outre la sanctuarisation des financements dédiés aux chercheurs, **un accompagnement renforcé des jeunes doctorants sur le marché du travail**. On a vu que la majoration des dépenses de personnel destinées à payer un jeune docteur dans le calcul de l'assiette du CIR constituait un dispositif pertinent. De même les **modules de formation « insertion professionnelle »**, proposés par certaines écoles doctorales, ont montré leur efficacité.

Il est cependant possible d'imaginer aller plus loin, par exemple en cherchant à augmenter la proportion de thèses effectuées au sein des entreprises afin de rapprocher encore davantage les mondes universitaire et socio-économique. À cet égard, la réussite que constitue le dispositif des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) doit être soulignée. Il s'agit de subventionner toute entreprise de droit français qui embauche un doctorant pour le placer au cœur d'une collaboration de recherche avec un laboratoire public. Les travaux aboutiront à la soutenance d'une thèse en trois ans. Les CIFRE sont intégralement financées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. 1350 conventions CIFRE ont été ouvertes en 2012 et en 2013.

¹ Centre d'analyse stratégique, note n° 189 de juillet 2010.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 57 *ter*

Création d'un « Jaune budgétaire » relatif aux financements publics de la sûreté nucléaire

Commentaire : le présent article vise à créer une annexe générale au projet de loi de finances de l'année regroupant l'ensemble des financements publics qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FINANCEMENT DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE : DES DISPOSITIFS COMPLEXES

1. Le système français de sûreté et de radioprotection : un dispositif dual

L'article L. 591-2 du code de l'environnement prévoit que la définition de la réglementation en matière de sécurité nucléaire – donc de sûreté nucléaire et de radioprotection – et la mise en œuvre des contrôles nécessaires à son application reviennent à l'État. Aussi ces missions sont-elles assurées par les **services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)** et par l'**Autorité de sûreté nucléaire**.

À ce titre, cette dernière bénéficie du **concours technique de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)** avec laquelle elle forme le « **dispositif dual** » de sûreté nucléaire et de radioprotection.

2. Des modes de financement complexes

Les **modalités de financement de l'ASN s'avèrent relativement complexes**. Les ressources de cette dernière dépendent, directement ou indirectement, de programmes distincts, ainsi que d'une taxe affectée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Les moyens de fonctionnement de l'Autorité sont inscrits au sein du **programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie,**

développement et aménagement durables »¹ ; les crédits exécutés dans ce cadre s'élevaient à 52,3 millions d'euros en 2013. Cette enveloppe intègre, depuis 2012, les **crédits de fonctionnement des divisions territoriales de l'ASN**, hébergées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DRÉAL) – ces crédits relevaient auparavant du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » et ont été estimés à 1,4 million d'euros en 2012. Ce regroupement des crédits de fonctionnement a constitué une simplification non négligeable de la maquette budgétaire.

Quant à l'IRSN, l'essentiel de son enveloppe budgétaire provient du **programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur »** ; les crédits versés par l'intermédiaire de ce dernier se sont élevés à 199,3 millions d'euros en 2013, et ce au titre de quatre domaines distincts : recherche et missions de service public, appui aux pouvoirs publics, appui à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), sûreté nucléaire et radioprotection des activités de défense, contrôle des matières nucléaires, protection contre la malveillance.

À cela vient s'ajouter une dotation du **programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense »**, qui était de 3,4 millions d'euros en 2013. Celle-ci vise à financer les expertises réalisées par l'IRSN dans le domaine du nucléaire de défense, notamment au profit du Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND)².

Par ailleurs, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire est le bénéficiaire d'une **contribution additionnelle due par les exploitations des installations nucléaires de base (INB)**. Cette dernière a été créée par l'article 96 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010³.

B. UNE INFORMATION INCOMPLÈTE DU CITOYEN ET DU LÉGISLATEUR

La multiplicité des sources de financement rend difficile l'analyse budgétaire des crédits alloués à l'ASN et l'IRSN. Le financement du système de sûreté nucléaire et de radioprotection repose en effet sur **cinq programmes relevant de quatre missions distinctes** et fait également intervenir une taxe affectée. S'il est également tenu compte des coûts

¹ Avant 2008, la dotation de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) était inscrite au sein du programme 127 « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » de la mission « Développement et régulation économiques ».

² Les installations et activités nucléaires intéressant la défense sont soumises au contrôle d'une autorité indépendante, le Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), qui s'appuie sur les avis techniques de l'IRSN, comme le fait l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour les activités et installations du secteur nucléaire civil (cf. articles R. 1412-1 et suivants du code de la défense).

³ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

indirects découlant des activités de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), le nombre de programmes s'élève à sept et celui des missions concernées à cinq.

Il n'existe notamment pas de **présentation des financements de l'ASN en coûts complets, qui permettrait de disposer d'une vision exhaustive des moyens consentis à la sûreté nucléaire ainsi qu'à la radioprotection** - de cette manière, toute évolution des moyens fournis « indirectement » à l'Autorité pour l'exercice de ses missions serait identifiable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article reprend **la proposition n° 5 du rapport d'information n° 634 (2013-2014) sur le financement public de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire fait par Michel Berson** au nom de la commission des finances du Sénat.

Il vise à **rendre plus lisibles les modalités de financement du dispositif de sûreté nucléaire, de radioprotection et de transparence** par la création d'un « jaune budgétaire », annexé au projet de loi de finances de l'année. Ce document devrait **regrouper l'ensemble des financements publics qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence et comprenant une présentation, en coûts complets, des budgets prévisionnels de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**. Il devrait également retranscrire les données relatives à l'exécution pour l'année échue. En outre, seraient intégrés les avis annuels de l'ASN relatifs au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Un **document unique permettrait donc de disposer d'une vision complète de l'ensemble des financements publics consacrés à ces questions**, renforçant leur accessibilité et leur lisibilité pour le Parlement et les citoyens. Cet enjeu apparaît d'autant plus crucial que seront nombreux les défis auxquels le dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection sera confronté - dont parmi les plus importants, l'allongement de la durée de vie des réacteurs nucléaires et le contrôle des travaux consécutifs à l'accident de Fukushima.

C'est pourquoi votre **commission des finances est favorable à l'adoption de cet amendement**.

Décision de la commission : votre commission des finances vous demande d'adopter cet article additionnel.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de la **première délibération**, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification les crédits** de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Lors de la seconde délibération, **un amendement du Gouvernement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale minore de 136 millions d'euros¹** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « *pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* ».

Cette **réduction des crédits est portée à hauteur de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**. Le Gouvernement indique que « *cette diminution est permise grâce à des économies qui porteront sur les opérateurs du programme en charge de l'enseignement supérieur* ».

Le **reste de la diminution, soit environ 66 millions d'euros, concerne les programmes dédiés à la recherche : 35 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont ainsi ôtés du **programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »**, « *grâce à une actualisation des contributions de l'Etat au profit des organisations internationales mais également à des économies d'efficience attendues sur les budgets de fonctionnement des opérateurs de recherche du programme* ».

Le **programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »** connaît quant à lui une réduction de ses moyens de **16,35 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette diminution serait permise, là encore, « *grâce à des économies d'efficience sur les budgets de fonctionnement de certains opérateurs du programme* » ainsi qu'une « *priorisation des interventions discrétionnaires* ». Ce serait également la « *rationalisation* » des interventions discrétionnaires du **programme « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »** qui rendrait possible une baisse de **13,19 millions d'euros** de ses crédits. Enfin, **un million d'euros est retiré au programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles »** au motif d'une « *actualisation à la baisse des déterminants de la dépense* ».

¹ La réduction des crédits s'élève exactement à 135 540 834 euros.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par M. Michel BERSON
rapporteur spécial

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 57 TER

Après l'article 57 *ter*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif aux financements publics de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire. Ce rapport regroupe l'ensemble des moyens budgétaires et fiscaux qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence nucléaire. Il comporte une présentation, en coûts complets, des budgets prévisionnels de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, des données relatives à l'exécution pour l'année échue, ainsi que l'avis rendu par l'Autorité de sûreté nucléaire en application de l'article L. 592-14 du code de l'environnement.

II. - En conséquence, faire précéder cet article de la mention :

Recherche et enseignement supérieur

OBJET

Eu égard aux enjeux nombreux auxquels sera confronté le dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection, dont l’allongement de la durée de vie des réacteurs nucléaires et le contrôle des travaux consécutifs à l’accident de Fukushima, il paraît essentiel que tous les citoyens puissent constater, en particulier par leur représentants, l’effectivité de celui-ci et la suffisance des moyens qui lui sont consacrés.

De ce fait, il conviendrait de rendre plus lisibles les modalités de financement du dispositif de sûreté nucléaire, de radioprotection et de transparence. Aussi le rapport d’information n° 634 (2013-2014) sur le financement public de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire fait par Michel Berson au nom de la commission des finances du Sénat a-t-il proposé la création d’un « jaune budgétaire », annexé au projet de loi de finances de l’année, regroupant l’ensemble des financements publics qu’il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence et comprenant une présentation, en coûts complets, des budgets prévisionnels de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ce document devrait également retranscrire les données relatives à l’exécution pour l’année échue. En outre, celui-ci intégrerait les avis annuels de l’ASN relatifs au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Ainsi, un seul et même document permettrait de disposer d’une vision complète de l’ensemble des financements publics consacrés à ces questions, renforçant leur accessibilité et leur lisibilité pour le Parlement et les citoyens.

Le présent amendement reprend **la proposition n° 5 du rapport d’information précité.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je souhaite, à titre liminaire, saluer le fait que Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, nous ait accordé un entretien suffisamment long qui nous a permis d'approfondir les questions. Bien souvent, on apprécie les budgets par leur quantité. Je pense qu'un bon budget, ce n'est pas un budget qui augmente, mais le fait que la quantité soit là en période contrainte est quand même un élément d'appréciation. La vraie qualité est bien l'utilisation des crédits et leur répartition. La mission « Recherche et enseignement supérieur » bénéficie d'un budget plus que préservé encore cette année, avec 25,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 26 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette analyse est plus vraie pour l'enseignement supérieur que pour la recherche.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit d'ailleurs le maintien de l'enveloppe accordée à la mission pour la période triennale de 2015 à 2017 hors CAS « Pensions », augmentée de 100 millions d'euros d'ici à 2017. Cette stabilité confirme le caractère prioritaire que le Gouvernement souhaite conférer à l'enseignement supérieur et à la recherche dans son action, alors que parallèlement l'essentiel des budgets des autres missions est réduit. Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission à titre principal s'élève à 6,4 milliards d'euros, soit une baisse de 200 millions d'euros par rapport à 2014. En effet, la dépense liée au crédit d'impôt recherche (CIR) passe de 5,5 milliards d'euros en 2014 à 5,3 milliards d'euros en 2015. Peut-être cela traduit-il le ralentissement économique ambiant.

Le budget consacré à l'enseignement supérieur, qui comprend à la fois le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et le programme 231 « Vie étudiante », représente 15,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 15,3 milliards d'euros en crédits de paiement.

Dans le cadre de ces deux programmes, environ 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits pour le financement de l'immobilier universitaire dans le cadre des contrats de plan État régions 2015-2020 (CPER 2015-2020). Sur l'ensemble de la période, les CPER consacreront 840 millions d'euros à l'enseignement supérieur. Le montant des crédits de paiement inscrits pour 2015 peut paraître faible, mais il est habituel qu'il ne soit pas très important en début des contrats de plan. En revanche, il est assez étrange que ceux-ci soient

préparés par des entités appelées à disparaître début 2016. Quelles seront les priorités des nouvelles entités régionales ? Cela va-t-il remettre en cause la consommation des crédits ?

Concernant les crédits consacrés aux formations et à la recherche universitaires (programme 150), des moyens supplémentaires sont alloués aux universités et aux autres établissements publics, avec 11,8 milliards d'euros prévus pour 2015. Les crédits de la masse salariale des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies augmentent ainsi de plus de 150 millions d'euros afin de couvrir principalement la création de 1 000 emplois par an, conformément aux engagements du Président de la République de créer 5 000 emplois au cours de son quinquennat, ainsi que les conséquences de diverses mesures prises par le Gouvernement en faveur des agents de la fonction publique et, pour la première fois dans la dotation initiale de l'État, une partie des effets du glissement vieillesse-technicité.

Des économies à hauteur de 110 millions d'euros sont parallèlement réalisées dans le domaine immobilier, compte tenu notamment de la fin des travaux de désamiantage de Jussieu. Enfin, un effort à hauteur de 100 millions d'euros est demandé aux établissements d'enseignement supérieur au titre de leur participation au redressement des finances publiques.

Ce budget me paraît tenir compte des enjeux que doivent relever aujourd'hui nos universités et l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur. Pour autant, je m'interroge sur la réalité de la création des 1 000 emplois par an au sein de ces établissements. En effet, rien ne garantit que les universités utiliseront les crédits qui leur sont accordés pour recruter les effectifs supplémentaires. Retrouvera-t-on ces postes sur le terrain ? Il est très difficile d'obtenir les statistiques réelles. Parallèlement d'autres postes peuvent être gelés. C'est d'ailleurs une méthode de gestion courante pour équilibrer les comptes. Il est même à peu près certain qu'en 2013 et en 2014, les dotations allouées aux universités au titre d'emplois nouveaux ont pu permettre de couvrir les dépenses des établissements sans nouveau recrutement, afin de garantir leur équilibre financier.

Je souhaite également attirer votre attention sur l'obligation faite aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur de se regrouper sous la forme de fusion, de communauté d'universités et établissements (COMUE) ou d'association. Il est à craindre en effet que les COMUE, nouvelles « superstructures », ne conduisent à des dépenses de fonctionnement supplémentaires. Nous serons attentifs à regarder au sein des 1 000 emplois, combien seront en réalité affectés aux COMUE. Il est important de vérifier si ces moyens supplémentaires seront consacrés à l'enseignement supérieur ou seulement à faire fonctionner ces nouvelles entités qui augmentent encore un peu le « mille-feuille ».

La situation financière des universités semble globalement plus saine, avec seulement sept établissements en déficit à la fin de l'exercice 2013 et trois d'entre eux en double déficit sur la période 2012-2013. Les établissements ont apparemment pris la mesure de l'autonomie dont ils disposent et jouissent désormais des moyens humains et techniques nécessaires pour l'exercer avec acuité. Nous pourrions nous intéresser en détail à cette problématique après la remise de l'enquête que notre commission a demandé à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le bilan de l'autonomie financière des universités. Quelques universités continuent de rencontrer d'importantes difficultés mais bénéficient d'un suivi particulier du ministère. Je reste pour ma part attentif au fait que certaines d'entre elles parviennent à maintenir leur équilibre financier au prix d'économies considérables. On ne peut que regretter qu'aucune mesure de rééquilibrage ne soit mise en œuvre en faveur des universités les plus mal dotées, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement celles qui ont rencontré des difficultés financières.

Je souhaite à présent revenir sur un sujet que j'ai déjà eu l'occasion d'aborder, à savoir la diversification des ressources des établissements d'enseignement supérieur. Je pense que le recours aux fondations notamment devrait être davantage développé. Je considère également que les frais d'inscription des universités pourraient être plus élevés, sans pour autant remettre en cause la mixité sociale de ces établissements. Lors de mes auditions, j'ai par ailleurs été alerté sur la perte de recettes considérable qu'attendent certains établissements d'enseignement supérieur suite à la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'apprentissage, avec une collecte pouvant être divisée par deux dans certains cas et alors que cette ressource représente jusqu'à 30 % du budget de certaines entités.

Cette question touche également les établissements de l'enseignement supérieur privés qui voient par ailleurs, une nouvelle fois, la dotation que leur accorde l'État baisser de 1 %. Cette diminution fait suite à celle de 12 % pratiquée entre 2012 et 2015. Aussi, comme l'an dernier, un amendement vous sera proposé en faveur de ces établissements, tendant à maintenir le montant de l'enveloppe à son montant de 2014 majoré de 1 %, correspondant à 80,5 millions d'euros. Plus de 79 000 étudiants sont actuellement inscrits dans ces écoles et la participation moyenne de l'État à leur fonctionnement est déjà passée de plus de 1 000 euros par étudiant en 2013 à 816 euros en 2014. Or, l'existence de ces établissements privés constitue une économie pour l'État car les étudiants coûteraient beaucoup plus cher s'ils étaient inscrits dans l'enseignement supérieur public.

L'évolution attendue du modèle critérisé d'allocation des moyens des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies, le dispositif de système de répartition des moyens à la performance et à l'activité dit « SYMPA » fait toujours l'objet de concertations et des travaux de calibrage sont en cours. La nouvelle version de « SYMPA » devrait être

arrêtée d'ici la fin de l'année pour pouvoir allouer les moyens des universités pour 2015. J'ai déjà évoqué la nécessité d'un rééquilibrage et je suivrai attentivement ce sujet pour vous en rendre compte.

S'agissant du programme 231 « Vie étudiante », il est marqué par la poursuite de la réforme des aides directes versées aux étudiants. Ainsi, après la création de deux nouveaux échelons en 2013, les bourses sur critères sociaux ont connu une nouvelle évolution à la rentrée de septembre 2014, avec 77 500 nouveaux bénéficiaires de l'échelon « 0 bis » qui correspond à une aide d'un peu plus de 1 000 euros, en plus de l'exonération des frais d'inscription et de cotisations au régime de sécurité sociale. 1 000 allocations nouvelles sont également prévues dans le cadre du fonds national d'aide d'urgence. En contrepartie de ces mesures qui offrent à chaque étudiant les moyens de disposer des mêmes chances de réussite, il est indispensable que le contrôle de l'assiduité aux cours et à la présence aux examens soit effectivement assuré. Je poursuis actuellement un contrôle budgétaire sur ce sujet et le Gouvernement semble également, ce qui est une bonne coïncidence, rechercher à renforcer le contrôle du maintien des droits des étudiants boursiers. Un peu de clarification ne nuit à personne, les aides devant profiter aux étudiants assidus.

Je souhaite m'attarder quelques instants sur la suppression de l'aide au mérite par le Gouvernement. En effet, je regrette pour ma part cette décision, considérant que l'excellence doit être valorisée. Je considère que les étudiants les plus méritants doivent être soutenus. En outre, cette aide conserve une vocation sociale puisqu'elle est versée aux étudiants percevant déjà une bourse sur critères sociaux. Elle est donc là pour récompenser ceux qui en ont besoin et permet de tirer tout le monde vers le haut dans ce que j'appellerai une recherche républicaine de hausser le niveau. Le Conseil d'État a suspendu cette décision, en émettant un doute sérieux sur la légalité de la circulaire ayant prévu cette suppression. Dans l'attente de la décision du Conseil d'État sur le fond de l'affaire, le Gouvernement a rétabli le dispositif d'aide au mérite pour l'année universitaire en cours.

Au total, le programme 231 augmente d'1,7 % en crédits de paiement, pour atteindre 2,5 milliards d'euros. Cette évolution ne devrait pas pour autant permettre d'éviter qu'une nouvelle fois, la ligne consacrée aux aides directes connaisse une sous-budgétisation. Le rétablissement de l'aide au mérite, ainsi que l'exécution risquant d'être déjà déficitaire de 2014, laissent notamment craindre que l'enveloppe prévue pour ces aides soit insuffisante.

En résumé, malgré le manque de rééquilibrage entre universités, malgré les surcoûts de fonctionnement prévisibles liés à la mise en place des COMUE et les doutes quant à la création effective des 1 000 emplois, et sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présente, je vous propose d'adopter les crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Je vous présenterai le budget de la recherche pour 2015 à travers trois analyses : une analyse de l'évolution des crédits par programme, une analyse des crédits alloués aux opérateurs et une analyse des différents types de financements que recouvre la politique publique de la recherche.

L'évolution des crédits par programme est stable mais contrastée. Le budget pour 2015 des programmes « Recherche » est stable. Hors programme d'investissement d'avenir, il s'élèverait à 10,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 10,7 milliards d'euros en crédits de paiement, c'est-à-dire un très léger recul de 0,8 % en autorisations d'engagement et de 0,5 % en crédits de paiement. Par conséquent, nous devons nous féliciter que la recherche, l'investissement d'avenir par excellence, a été préservée cette année. Dans la période de fortes contraintes budgétaires que nous connaissons, cet effort de sanctuarisation des crédits de la recherche doit être salué et montre que la recherche demeure l'une des priorités de l'action du Gouvernement.

Cependant, l'évolution est plus contrastée selon les programmes, qui sont au nombre de sept et correspondent chacun à des enjeux différents. Trois programmes concentrent l'essentiel des crédits. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » et le programme 193 « Recherche spatiale » bénéficient chacun d'environ 1,4 milliard d'euros. Le troisième programme qui est essentiel, le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » mobilise, pour l'année 2015, 6,3 milliards d'euros. Il regroupe l'ensemble des opérateurs de la recherche, à l'exception du secteur spatial.

Quatre autres programmes bénéficient, si on les considère tous ensemble, d'environ 1,4 milliard d'euros : le programme 142 « Enseignement et recherche agricoles », le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique », le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et enfin le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».

Sur ces sept programmes, un programme est stabilisé et quatre programmes sont en augmentation. La plus notable est celle relative à l'enseignement supérieur et à la recherche agricoles (programme 142) qui connaît une hausse de 6 % de ses crédits de paiement, tout en notant que cette hausse porte cependant sur l'action « Enseignement supérieur » du programme, et non sur l'action « Recherche ».

Deux programmes voient leurs crédits diminuer. Les crédits du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » diminuent ainsi de près de 10 %. Cette réduction d'apparence drastique n'est en réalité liée qu'à la création d'un fonds de concours en 2015 destiné à financer le soutien à la nanotechnologie.

Si l'on intègre les crédits attendus de ce fonds de concours, le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » bénéficie d'une dotation stable. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » voit ses crédits diminuer de 0,2 %. Cette diminution est si faible qu'elle s'assimile à une stabilisation. Elle est principalement portée par l'action relative aux recherches scientifiques et technologiques en sciences humaines et sciences sociales, dont les crédits diminuent de plus de 15 millions d'euros.

J'en viens à l'évolution des crédits alloués aux opérateurs de recherche. Le budget des programmes de recherche est fléchi à 87 % vers les opérateurs. Il serait par conséquent souhaitable de disposer de données synthétiques sur l'évolution des crédits alloués aux opérateurs, l'actuelle présentation budgétaire étant caractérisée par le morcellement des informations qui leur sont relatives, dans chacun des programmes. J'ai tenté de pallier cette carence en produisant un tableau récapitulatif de l'ensemble des opérateurs de chaque programme de recherche, ainsi que des crédits qui leur sont alloués. Cette présentation agrégée permet de percevoir qu'en dépit de la stabilité des crédits, la situation budgétaire est très contrastée d'un opérateur à l'autre. Si le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) voit ses ressources augmenter, certes dans une faible proportion de l'ordre de 0,4 %, après une augmentation de 7,4 % entre 2013 et 2014, ce n'est pas le cas de la plupart des autres opérateurs qui connaissent une baisse plus ou moins marquée de leurs ressources. Certains opérateurs font face à des budgets assez contraints. Je n'en citerai qu'un, l'Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui voit ses crédits réduits dans des proportions de l'ordre de 10 % entre 2013 et 2015. C'est pourquoi je propose, dans la continuité de mes travaux portant sur la sûreté nucléaire, la création d'un « Jaune » budgétaire relatif aux thématiques de la sûreté nucléaire. Ce rapport permettra de mieux comprendre l'évolution, en coûts complets, des budgets prévisionnels de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'IRSN, ces deux organismes devant bénéficier de ressources nouvelles, comme je l'ai proposé dans mon rapport, par la création d'une taxe financée par les établissements nucléaires.

La recherche connaît différents types de financements, marqués par la multiplicité des dispositifs et des acteurs. Une première typologie consiste à opposer financement récurrent et financement par projet. Dans la continuité de 2014, il semble qu'en 2015 le financement de la recherche par projet ne connaisse pas une hausse marquée, alors que la France est caractérisée par la faiblesse de ce type de financements au regard d'autres pays développés. Pour l'ensemble des organismes de recherche, le financement par projet constitue environ 20 % du total des financements, contre 80 % de financements récurrents. Le rétablissement d'un indicateur de performance mesurant les parts respectives de financement par projet et de financement récurrent permettrait un suivi plus aisé de cette question. J'ai déjà soulevé ce point l'année dernière, sans pour autant que l'indicateur ne

figure dans les documents budgétaires pour 2015. Je le déplore et je réitère cette recommandation.

Il faut également distinguer, de façon classique, entre ressources propres et crédits alloués par l'État. De ce point de vue, je note que le développement des ressources propres pourrait être davantage encouragé par l'État que ce n'est le cas présentement. Il s'agit notamment d'éviter que les gains en ressources propres n'aboutissent automatiquement à une réduction pour un montant similaire de la subvention de l'État. Je propose que les réductions de la dotation de l'État ne soit pas supérieure à la moitié de l'accroissement des ressources propres de l'opérateur.

Le financement de la recherche fait également intervenir le programme d'investissements d'avenir (PIA 2). Plus de 5 milliards d'euros ont été engagés en 2014 à ce titre. Si ces financements constituent évidemment des ressources très utiles au développement de projets, je tiens à souligner que ces financements ne doivent financer que des projets d'avenir, et non pas se substituer aux subventions budgétaires allouées par l'État. Or, au cours de mes auditions, j'ai eu l'occasion de constater que certains financements avaient tendance à glisser parfois vers des dépenses de nature budgétaire. Je serai particulièrement vigilant sur ce point lors de l'analyse de l'exécution 2014.

En 2014, s'est engagé le nouveau programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne, « Horizon 2020 », qui comprend un budget de 80 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2014-2020. Je constate, de nouveau, que nous obtenons moins de projets parce que nous ne candidapons pas suffisamment. Nous finançons le programme à hauteur de 16 % et ne captions que 11 % des crédits. La participation aux appels d'offres doit donc être encouragée et le Gouvernement a décidé d'accompagner les chercheurs dans leurs candidatures européennes de façon à améliorer notre taux de participation.

La France est la championne du monde de l'aide indirecte aux entreprises qui font de la recherche et développement. Les programmes « Recherche » de la présente mission comprennent en effet 14 dépenses fiscales dont le coût total s'élèverait à environ 6 milliards d'euros en 2015. L'essentiel de ce coût relève du crédit d'impôt recherche (CIR), soit 5,4 milliards d'euros – auxquels on peut ajouter 200 millions d'euros liés au crédit d'impôt innovation (CII). Ce dispositif est particulièrement utile aux entreprises puisque malgré la crise, les dépenses de recherche ne faiblissent pas dans notre pays. Il est cependant perfectible. Un amendement sera d'ailleurs examiné aujourd'hui à l'Assemblée nationale pour que le plafond de 100 millions d'euros du CIR (au-delà duquel le taux passe à 5 %) soit calculé au niveau des groupes, et non au niveau de chaque filiale. Je ne proposerai pas, comme j'ai eu l'occasion de le faire l'an dernier, d'amendement sur le

CIR, dans la mesure où le crédit d'impôt recherche est, selon l'expression en vigueur que je ne partage pas tout à fait, « sanctuarisé ».

J'ai cependant identifié une autre dépense fiscale dont le coût élevé n'apparaît pas nécessairement justifié au regard de son efficacité : il s'agit de la taxation au taux réduit des produits de cessions de brevets. Les entreprises bénéficient en effet, au titre de leur impôt sur les sociétés, d'une taxation à taux réduit (15 % au lieu de 33,33 %) pour les plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets. Je propose sa suppression. En effet, ce dispositif a un coût élevé de 400 millions d'euros, son efficacité n'est pas démontrée et sa suppression permettrait de réallouer les crédits ainsi dégagés aux opérateurs de recherche dans le cadre d'un plan de relance de l'emploi scientifique. Notre pays a grandement besoin d'un plan de renforcement de l'emploi scientifique. Dans les années qui viennent, les départs à la retraite vont fortement fléchir pour des raisons démographiques, ce qui diminuera de façon mécanique les recrutements de jeunes chercheurs. Je suis parfaitement conscient qu'il n'existe pas de « tuyauterie » budgétaire permettant un fléchage direct des marges de manœuvre ainsi dégagées, mais je fais cette proposition puisque c'est un sujet qui est aujourd'hui en débat, à juste titre il me semble. Je tiens également à souligner que la mise en œuvre d'un plan de recrutement de jeunes chercheurs est d'autant plus nécessaire que ce secteur connaît quelques difficultés qui se traduisent dans le nombre, élevé, d'emplois précaires (près de 20 %). Je voudrais conclure en soulignant que le doctorat dans notre pays n'est pas reconnu au même titre qu'un diplôme d'ingénieur ou qu'une formation en management dans les grandes écoles. Ainsi les entreprises, et même la haute fonction publique, ne sont pas très enclines à recruter des docteurs. Il y a là un chantier sur lequel il convient d'avancer. Notre pays doit conserver un emploi scientifique de qualité, ce qui passe par la sanctuarisation des financements dédiés aux chercheurs et un accompagnement des jeunes doctorants sur le marché du travail. Des dispositifs existent comme les contrats CIFRE, la majoration des dépenses de personnel destinées à payer un jeune docteur dans le calcul de l'assiette du CIR. Il y a là matière à renforcer notre système de recherche et développement.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modifications les crédits liés à la recherche pour l'année 2015.

Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – J'interviens à présent comme rapporteur pour avis de la recherche, après avoir été rapporteur pour avis de l'enseignement supérieur sur lequel je garde un œil attentif. Comme vous, je salue les efforts de la Nation en faveur de l'enseignement supérieur et la recherche qui sont une priorité du Gouvernement. J'ai noté votre inquiétude sur la création des 1 000 emplois. Les évaluations montrent qu'il y a une petite dérive, mais elle ne concerne pas la totalité de ces postes. Sur

les postes créés, un tiers est absorbé pour le rééquilibrage budgétaire des établissements en difficulté ou qui le jugent nécessaire, un tiers pour les fonctions académiques et un tiers pour le renforcement des fonctions supports, ce qui est bien utile et rejoint votre souhait d'un meilleur management des établissements. Les présidents d'université appartiennent à une génération qui comprend bien l'importance de leur mission de management et de gestion et prennent en charge les formations nécessaires pour structurer l'administration. C'est aussi l'objet des COMUE dont vous avez craint qu'elles augmentent les coûts. Pour participer régulièrement au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), je constate que la majeure partie des projets de regroupement qui sont présentés s'appuie sur une démarche de projet, de partage des compétences et de mutualisation des moyens au service de la stratégie des établissements, de la stratégie territoriale et de la réussite des étudiants. Il est bon de laisser le temps à ces regroupements de se mettre à l'œuvre et de faire la preuve de leur efficacité. Mais cela me semble bien parti.

Il y a aussi un effort qui est fait pour clarifier les critères de présence, de performance, de réussite et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Cette culture n'est pas toujours partagée, mais elle est en train de se développer. La nécessaire diversification des ressources est aussi dans les esprits avec les difficultés que cela représente. Aujourd'hui les établissements se rendent compte qu'ils ont les capacités internes, en contractualisant les missions de formation continue ou en offrant des services extérieurs à partir des compétences de l'université. Cependant, je formule un bémol. Il y a effectivement une nécessité urgente de revoir les procédures d'attribution des allocations. Philippe Adnot et moi-même avons produit un rapport en avril 2013, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, intitulé « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous », qui reste d'actualité. Malheureusement, les résistances culturelles et financières sont toujours fortes. Le ministère aura du mal à imposer une mesure qui n'est pas encore acceptée par l'ensemble des bénéficiaires.

Concernant la recherche, la principale information que nous devons retirer de l'exposé très précis de Michel Berson est l'attention permanente portée à l'emploi scientifique. J'ai noté la reconduction des crédits CIFRE et la prise en compte du principal risque existant qui est le désintérêt des entreprises pour la recherche collaborative. L'Agence nationale de la recherche (ANR) est véritablement engagée pour exercer une force d'impulsion plus importante pour organiser des projets partenariaux entre l'université, les organismes et les entreprises. Ces trois vecteurs de créativité sont nécessaires à la recherche en tant qu'investissement d'avenir. La dépense privée en recherche et développement est encore trop faible au regard des standards de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les appels à projet de l'ANR ne sont pas la première source de contrats à durée déterminée (CDD) contrairement à une idée reçue.

Il est injuste de l'accuser de générer de la précarité. Les organismes eux-mêmes recourent de manière inconsidérée à des CDD pour éviter de pérenniser des emplois. Pour accompagner le nouveau PCRD « Horizon 2020 », l'ANR s'apprête à mettre en œuvre des crédits d'incitation à la création d'équipes pluridisciplinaires à même de participer avec succès aux appels à projets, ce qui concrétise la stratégie du Gouvernement afin d'accroître la participation française aux appels à projets de niveau européen. Car si les appels à projets individuels marchent bien, ce n'est pas le cas des appels à projets en équipe. Les équipes pluridisciplinaires ne se constituent pas suffisamment. Pourtant, quand elles se constituent, elles réussissent.

Quant à l'emploi scientifique, le soutien aux jeunes docteurs est multiforme. La solution ne réside pas uniquement dans l'emploi public scientifique. Il est nécessaire que les jeunes chercheurs puissent irriguer l'ensemble de la société, l'entreprise, la recherche et développement, les fonctions publiques. Il y a là encore des résistances à vaincre.

Je relève des difficultés de lecture des moyens consentis au partage de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI). En application de l'article 15 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, la CSTI fait partie de la stratégie nationale de recherche et doit être prise en compte dans sa mise en œuvre. Toutefois, cela ne se lit pas dans les documents budgétaires. La création d'un service spécifique au ministère et la gestation du Conseil national de culture scientifique, technique et industrielle va permettre de finaliser l'évolution de la gouvernance nationale de ce secteur essentiel à la recherche dans la construction de la connaissance et son partage. Je sollicite la vigilance de la commission des finances sur l'affectation tangible des moyens consacrés à la CSTI, et notamment à la conservation des collections scientifiques qui peuvent disparaître d'un moment à l'autre.

M. Francis Delattre. – Nous n'avons pas de désaccord à marquer sur l'enseignement supérieur. Il s'agit de budgets de continuation. Nous notons avec satisfaction que grâce à l'autonomie des universités, à peu près toutes ont des budgets plutôt équilibrés. Nous pouvons d'ailleurs tous constater leur dynamisme dans nos départements. Par contre, nous sommes vigilants sur la partie recherche. L'année dernière déjà, le rapporteur spécial avait quelques réserves sur le crédit d'impôt recherche (CIR). Pour nous, c'est un outil essentiel.

J'ai une première question sur l'amendement de l'Assemblée nationale qui modifie le calcul du seuil de 100 millions d'euros pour le CIR. Sur quelle période doit s'apprécier ce plafond ? Si cet amendement était adopté, alors notre opposition serait totale. Les grands groupes consentent le plus gros effort de recherche et c'est une force pour notre pays. Sur la deuxième dépense fiscale relative au taux réduit applicable aux cessions de brevet, l'amendement ne nous semble pas réaliste. La vente d'un brevet

porte sur une espérance, sur de l'immatériel. L'idée des investissements d'avenir nous semblait être de favoriser la recherche et l'innovation dans les entreprises. Les groupes français, les *start-ups*, ont de bons résultats dans ce domaine. Il ne faut pas les décourager. Nous voterons contre cette disposition. La créativité française repose notamment sur sa recherche, qui est bien proportionnée entre la recherche publique et la recherche privée. Nous ne souhaitons pas non plus que le plafond du CIR incite les grands groupes à localiser leurs activités de recherche dans les pays voisins. Ce crédit d'impôt est l'un des arguments pour lesquels les sociétés du CAC 40 restent en France. Essayons de conforter ce qui va.

M. Marc Laménie. – Je voudrais savoir quelles formes prennent les aides directes aux étudiants qui représentent plus de deux milliards d'euros. S'agit-il de bourses ? Par ailleurs, je note qu'il existe 45 opérateurs de recherche, dont l'ASN et IRDN qui me semblent recouper le domaine de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » avec la prévention des risques évoquée ce matin par notre collègue Husson. Quels sont les liens entre ces actions ?

M. Daniel Raoul. – Je formulerais une remarque sur le secteur immobilier où une économie de 100 millions d'euros est attendue. Il me semble qu'il existe une marge de progression considérable dans l'efficacité de la gestion immobilière de la part des universités. Certes pendant des années les universités n'ont pas eu les moyens humains et les compétences pour gérer et maintenir ce patrimoine immobilier que les collectivités territoriales avaient financé dans le cadre des CPER. La question des 1 000 postes est une question de sémantique. Ces postes sont réellement créés budgétairement, mais non pourvus. Je préférerais que l'on augmente simplement leur dotation de fonctionnement, ce qui correspondrait plus à la réalité, car les crédits alloués servent en fonctionnement et non à pourvoir des postes.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les universités les plus mal dotées ne sont pas forcément celles qui sont les plus mal en point. Je souhaiterais d'ailleurs qu'il y ait un contrôle budgétaire pour vérifier si les affectations des dotations de fonctionnement et de postes sont opérées en fonction des besoins pédagogiques et de recherche. Les petites et moyennes universités, que j'appelle les PMU, font les frais de ces opérations de ventilation de crédits qui profitent aux grandes universités. En tant que doyen de faculté, j'ai ainsi eu connaissance du fait que certaines grandes universités ne savaient pas quoi faire de leurs postes au point que certains enseignants se battaient pour avoir des heures de cours. Il y a de grandes disparités de dotation. Notre commission devrait exercer sa mission de contrôle sur l'affectation des moyens.

Enfin, sur les bourses au mérite, on se demande tous à quoi peut correspondre la prolifération des mentions « très bien » au baccalauréat, au point que les instituts d'études politiques n'accordent plus l'accès direct aux

titulaires de mention « très bien ». Ces sur dotations liées au mérite ne correspondent plus à grand-chose. Je préfère l'augmentation de la dotation de base affectée aux bourses. Sur la question des programmes pluridisciplinaires, cela concerne davantage les sciences humaines et sociales (SHS) qui sont des sciences dites « molles » où l'on trouve plus d'individualisme que dans les sciences dites « dures », où les équipements nécessitent de travailler en commun. Il me semble important d'inciter les universités à créer des « cellules Europe », qui pourraient être mutualisées, pour qu'elles participent aux appels à projets et qu'on ait notre « *money back* » comme disent certains. Sur la question du CIR, c'est effectivement un facteur d'attractivité, mais les effets pervers et d'aubaine sont gênants. Il n'y a aucune corrélation entre la montée de la dépense CIR et le niveau de la recherche et développement. Il y a des contraintes à imposer. Je pense par exemple aux officines qui montent ce genre de projet et se rémunèrent par des commissions de 30 à 40 % sur le montant de CIR récupéré. Enfin, je ne comprends pas la position du rapporteur spécial quant à la dépense fiscale liée aux brevets. Dans un pays qui ne dépose pas assez de brevets, votre amendement me semble avoir un effet dissuasif alors qu'il faudrait au contraire inciter les chercheurs à déposer des brevets. Je m'abstiendrai donc sur cet amendement.

M. Michel Canevet. – 100 millions d'euros d'économie sont prévues sur les universités. À l'instar de ce qui se fait pour les chambres d'agriculture ou de commerce et d'industrie, cela passera-t-il par un prélèvement exceptionnel sur réserves ? Quel est le sentiment du rapporteur spécial sur la gratification des stagiaires ? Ne rend-elle pas plus difficile la recherche de stages ? Quant au CIR, je partage le point de vue de Francis Delattre. J'observe que pour la première fois cette année, le montant de la déductibilité va diminuer contrairement à la tendance sur les exercices précédents. Quelle en est l'explication ? Est-ce seulement l'effet de l'atonie de la situation économique ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nous verrons bien comment évoluent les COMUE. L'autonomie a changé les mentalités à l'intérieur des universités, ainsi que la manière de gérer. Je pense que le ministère s'attend à ce que cette capacité de gérer les finances entraîne des économies. Mais c'est un vrai sujet car il est demandé 100 millions d'euros d'économies aux universités et dans le même temps, on apprend que 200 millions d'euros ne leur auraient pas été versés cette année.

Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Ce n'est pas vrai !

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Il y a quand même un retard pour les derniers versements. Cela ne veut pas dire qu'ils ne seront pas faits, mais n'est-ce pas là préparer le terrain pour dégager les 100 millions d'euros d'économies ? Je m'interroge moi aussi sur le fait de freiner l'intérêt des dépôts de brevet en mettant en cause le taux réduit de la

taxation des cessions. Enfin, il faut faire attention aux symboles. C'est vrai qu'aujourd'hui les bonnes notes sont plus faciles à obtenir, mais toucher à la récompense du mérite, c'est toucher à un symbole fort. De même, passer l'enseignement supérieur et la recherche d'un ministère plein à un secrétariat d'État n'a pas été un bon geste symbolique.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Je précise que l'amendement sur le plafonnement du CIR a été adopté en commission à l'Assemblée nationale, mais n'a pas été voté en séance publique. Il sera examiné ce soir. L'amendement instaure un calcul du plafond de 100 millions d'euros au niveau des groupes, et non plus au niveau des filiales. On verra ce qu'il en est. Je n'ai pas repris cet amendement. Concernant la taxation au taux réduit de 15 % des cessions de brevet, on n'est pas là dans une problématique de valorisation ou de dépôt des brevets, mais de la vente qui engendre des plus-values. Il faut savoir que dans 58 % des cas, ce dispositif soutient la recherche à l'étranger. Seuls 42 % des cas correspondent à des activités de recherche dans notre pays. Par ailleurs, les dix entreprises les plus bénéficiaires concentrent 90 % du coût de ce dispositif. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur son efficacité pour l'ensemble des entreprises qui déposent des brevets et les revendent. Le rapport élaboré en 2011 par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, sous la direction de l'inspecteur général des finances honoraire Henri Guillaume, a évalué cette dépense fiscale et lui a attribué la note la plus faible. La Cour des comptes a elle-même souligné qu'il convenait de la repenser. Enfin, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, notre commission avait adopté un amendement fixant le taux de taxation réduit à 20 %. Je pense que le moment est venu de supprimer ce taux préférentiel, non seulement pour une raison de manque d'efficacité comme le démontre le rapport Guillaume, mais également parce que les marges de 400 millions d'euros ainsi dégagées permettraient de financer le programme pluriannuel de recrutement de jeunes chercheurs, qui est aujourd'hui indispensable et même incontournable. Ce mode de financement des emplois sur les quatre ou cinq prochaines années ne serait pas préjudiciable à la recherche.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, puis a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Elle a également adopté l'amendement proposé par **M. Michel Berson, rapporteur spécial**, portant article additionnel après l'article 57 *ter* et relatif à la création d'un « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances de l'année, regroupant l'ensemble des financements publics qu'il est prévu de consacrer à la sûreté nucléaire, à la radioprotection et à la transparence nucléaire.

Elle n'a pas adopté l'amendement proposé par **M. Michel Berson, rapporteur spécial**, et relatif à la suppression de la taxation à taux réduit

des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. En conséquence, l'amendement sur les crédits de la mission qu'elle avait précédemment adopté est devenu sans objet. Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter un amendement portant article additionnel après l'article 57 *ter*.

ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOS DEUX RAPPORTEURS SPÉCIAUX

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES EN AUDITION CONJOINTE PAR MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON

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

- M. Yves Lévy, président

Airbus

- M. Philippe Coq, secrétaire général Affaires publiques
- Mme Anne-Sophie de la Bigne, directeur Affaires civiles et publiques France
- M. Jean Perrot, directeur relations institutionnelles
- Mme Annick Perrimond-du Breuil, directeur des relations avec le Parlement

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. PHILIPPE ADNOT

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Mme Geneviève Fioraso, Secrétaire d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche, auprès du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. Christophe Strassel, directeur de cabinet

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- M. Guillaume Houzel, directeur

Conférence des présidents d'université

- M. Jean-Loup Salzmann, président
- M. Gérard Blanchard, vice-président
- M. Michel Dellacasagrande, conseiller

Conférence des grandes écoles

- M. Philippe Jamet, président
- M. Francis Jouanjean, délégué général

Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC)

- M. Jean-Philippe Ammeux, président

Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)

- M. Nesim Fintz, président

Union des nouvelles facultés libres (UNFL)

- M. Michel Boyance, président

Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA)

- M. Jean-Louis Vichot, délégué général

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. MICHEL BERSON

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

- M. Christophe Strassel, directeur de cabinet de Mme Geneviève Fioraso, Secrétaire d'Etat chargée de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Conférence des présidents d'université (CPU)

- M. Jean-Loup Salzman, président

Centre national d'études spatiales (CNES)

- M. Jean-Yves Le Gall, président

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- M. Bernard Bigot, administrateur général

Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN)

- M. Jacques REPUSSARD, directeur général

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

- M. François Houllier, président-directeur général
- M. Claude Ronceray, directeur général délégué chargé de l'appui à la recherche
- M. Philippe Jarraud, directeur du Financement et de l'Administration générale

Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

- M. Jean-Marc Bournigal, président

Institut français du pétrole - énergies nouvelles (IFPEN)

- M. Olivier Appert, président

Syntec Ingénierie

- Mme Karine Leverger, délégué général

II. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DES OPÉRATEURS DE LA RECHERCHE ENTRE 2014 ET 2015

L'évolution du budget des opérateurs entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

Programme	Opérateur concerné	Réalisation 2013		LFI 2014		PLF 2015		Évolution 2015/2014	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 172	Académie des technologies	1,32	1,32	1,38	1,38	1,38	1,38	0,00%	0,00%
	ANR	596,28	513,26	605,15	605,15	605,15	610,03	0,00%	0,80%
	BRGM	99,19	100,80	99,09	99,09	83,84	83,84	-15,40%	-15,40%
	CEA	1 386,36	1 386,36	1 520,70	1 520,70	1 527,47	1 527,47	0,40%	0,40%
	CIRAD	129,79	129,79	131,34	131,34	131,13	131,13	-0,20%	-0,20%
	CNRS	2 595,35	2 595,35	2 603,71	2 603,71	2 597,56	2 597,56	-0,20%	-0,20%
	Géopole	2,86	2,86	3,00	3,00	3,00	3,00	0,00%	0,00%
	Ifremer	165,15	163,78	155,68	155,68	156,51	156,51	0,50%	0,50%
	IHEST	1,56	1,56	1,55	1,55	1,55	1,55	0,00%	0,00%
	Ined	16,84	16,84	16,93	16,93	16,83	16,83	-0,60%	-0,60%
	INRA	675,31	675,31	677,68	677,68	677,85	677,85	0,00%	0,00%
	INRIA	170,75	170,75	171,27	171,27	169,62	169,62	-1,00%	-1,00%
	Inserm	615,22	615,22	620,61	620,61	619,23	619,23	-0,20%	-0,20%
	IPEV	21,84	21,84	23,24	23,24	22,64	22,64	-2,60%	-2,60%
	IRD	205,16	205,16	205,42	205,42	205,08	205,08	-0,20%	-0,20%
	IRSTEA	82,77	82,75	83,15	83,15	83,15	83,15	0,00%	0,00%
OST	1,45	1,45	1,50	1,50	1,50	1,50	0,00%	0,00%	
Programme 190	IFPEN	141,20	136,00	142,64	142,64	141,65	141,65	-0,70%	-0,70%
	IFSTTAR	87,67	87,67	88,57	88,57	87,69	87,69	-1,00%	-1,00%
	IRSN	202,86	202,86	189,55	189,55	182,24	182,24	-3,90%	-3,90%
Programme 191	Universcience	102,57	105,57	103,85	105,75	108,52	108,35	4,50%	2,50%
Programme 192	Écoles des Mines	71,66	71,70	74,44	74,44	74,10	74,10	-0,50%	-0,50%
	GENES	8,24	8,29	8,48	8,48	8,49	8,49	0,10%	0,10%
	Institut MINES - Télécom	108,03	108,03	111,08	111,08	111,82	111,82	0,70%	0,70%
	LNE	24,80	24,80	24,83	24,83	24,51	24,51	-1,30%	-1,30%
	SUPELEC	17,77	17,77	17,92	17,92	17,73	17,73	-1,10%	-1,10%
Programme 193	CNES	1 512,75	1 512,75	1 595,30	1 595,30	1 550,69	1 550,69	-2,80%	-2,80%
Programme 142	Associations de coordination technique agricole et des industries agro-alimentaires	8,57	8,53	8,46	8,46	8,46	8,46	0,00%	0,00%
	Écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	58,86	60,47	65,45	65,45	78,39	74,89	19,80%	14,40%

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