

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25

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, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, 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, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION	
« RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2017	
I. UN FINANCEMENT SOUTENU DE LA RECHERCHE ET DE	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	15
A. UNE HAUSSE DE PLUS DE 3 % DES CRÉDITS QUI BÉNÉFICIE À LA FOIS À	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE	15
B. LA STABILITÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION.....	19
C. DES EMPLOIS DE LA MISSION EN PROGRESSION	22
II. UN TROISIÈME PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR DE	
10 MILLIARDS D'EUROS LARGEMENT TOURNÉ VERS	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE	22
III. LE BUDGET 2017 DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES	
PUBLIQUES.....	25
DEUXIÈME PARTIE	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE ADNOT)	
I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE	
UNIVERSITAIRE »	28
A. UNE AUGMENTATION DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DE PLUS DE 2 %	28
1. 336 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires pour le programme,	
profitant essentiellement aux subventions pour charges de service public... ..	28
2. ... qui correspondent à des mesures nouvelles et tirent les conséquences financières	
de diverses dispositions prises par l'État en faveur des personnels	31
3. L'évolution des plafonds d'emplois du programme principalement marquée par la	
création des 1 000 emplois par an.....	34
4. Des dépenses immobilières en baisse sous l'effet du Plan Campus.....	37
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39
1. Une dotation de l'État qui représente plus de 70 % des ressources des opérateurs	
relevant du programme.....	39
2. Des universités qui ne pourront pas relever les défis qui s'imposent à elles si l'effort	
budgétaire de l'État n'est pas complété par des ressources propres.....	41
3. Un soutien insuffisant pour l'enseignement supérieur privé qui accueille 3 % des	
étudiants	44
4. Les conditions sont-elles vraiment réunies pour une nouvelle vague de dévolution du	
patrimoine ?	47
5. Rester vigilant sur les regroupements d'établissements	50

6. Le soutien des investissements d'avenir : entre bonne nouvelle et interrogations pour l'avenir.....	52
a) De nouvelles actions portées par le PIA 3 en faveur de l'enseignement supérieur mais sans engagement de crédits de paiement d'ici 2018.....	52
b) La question cruciale de la pérennisation des financements issus des PIA pour les établissements	55
II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	56
A. UNE DÉPENSE EN NETTE PROGRESSION ENCORE CETTE ANNÉE	56
1. Une augmentation de 235 millions d'euros des crédits de paiement en faveur de la vie étudiante	56
2. Une hausse de 8,5 % des crédits consacrés aux aides directes : entre hausse mécanique et nouveaux dispositifs	58
a) Les crédits des bourses sur critères sociaux en progression de 5 %, portés par un nombre d'étudiants toujours plus important.....	58
b) L'ARPE, une nouvelle aide initialement dotée de 92 millions d'euros de crédits de paiement	59
3. Le rétablissement à son niveau de 2015 des crédits de paiement destinés au réseau des œuvres universitaires et scolaires à la suite du prélèvement opéré sur les Crous en 2016.....	62
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	64
1. Le renforcement du budget consacré aux aides sociales directes	64
2. ... ne saurait faire l'économie d'un renforcement du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers	68
3. L'ARPE, une aide sujette à critiques	71
4. Le plan pluriannuel pour le logement étudiant : des objectifs qui seront atteints ?	74

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

I. LA FORTE HAUSSE DES DOTATIONS DES PROGRAMMES QUI DÉPENDENT DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE.....	80
1. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », principal programme consacré à la recherche en France, verra ses crédits augmenter de façon très significative en 2017.....	80
2. Un effort budgétaire marqué en faveur des politiques spatiale et météorologique, à travers la hausse de 106,3 millions d'euros des crédits du programme 193 « Recherche spatiale »	83
II. LA STABILITÉ DES PROGRAMMES RECHERCHE QUI RELÈVENT DES AUTRES MINISTÈRES TRADUIT UNE RELATIVE DIMINUTION COMPTE TENU DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE	86
1. Les crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » resteront stables en 2017, une hausse de la subvention à l'Ifpen étant gagée par une baisse de celle versée au CEA.....	86
2. La baisse de 3,7 % des crédits de paiement du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » en 2017 s'explique par le recul de 33 % du soutien à la recherche industrielle.....	88
3. Les crédits du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » seront strictement identiques en 2017 à leur niveau de 2016	90

4. Les crédits du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » sont en légère diminution de 3% en AE et de 2,1 % en CP	91
5. La hausse de 2,9 % des crédits du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole » concerne avant tout le volet « Enseignement supérieur » de ce programme	91
III. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES ORGANISMES DE RECHERCHE, DES INFRASTRUCTURES DE RECHERCHE ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES CONSACRÉES À LA RECHERCHE AUGMENTERONT DE FAÇON SIGNIFICATIVE EN 2017	92
A. LES OPÉRATEURS RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE BÉNÉFICIERONT EN 2017 DE HAUSSES DE LEURS CRÉDITS POUR LEUR PERMETTRE DE FINANCER L'AUGMENTATION DE LEUR MASSE SALARIALE	93
1. En dépit de plafonds d'emplois stables, les organismes feront face à une forte croissance de leurs masses salariales en 2017 dues en particulier à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique.....	95
2. La réduction des moyens en cours de gestion est un vrai sujet de préoccupation pour les dirigeants des organismes de recherche	97
3. Le développement des ressources propres des organismes de recherche ne doit pas se faire au détriment du montant de leurs subventions pour charges de service public	98
4. Le CNRS et l'Inserm, deux exemples de situations budgétaires contrastées.....	99
a) Le CNRS, un organisme plutôt favorisé en 2017 d'un point de vue budgétaire, mais qui dispose de peu de marges financières pour lancer de nouveaux programmes de recherche	99
b) L'Inserm est sans cesse sollicité par les pouvoirs publics sans bénéficier des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions nouvelles	100
B. LES INFRASTRUCTURES DE RECHERCHE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, UN ENJEU BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE, UN DISPOSITIF DE PILOTAGE QUI SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE	101
IV. DÉVELOPPER LA CULTURE DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PAR PROJETS DANS NOTRE PAYS	103
A. LES FINANCEMENTS PAR PROJETS DE L'ANR NE SERONT PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX, MÊME AVEC LA HAUSSE DE SES CRÉDITS D'INTERVENTION PRÉVUE POUR 2017.....	103
1. L'ANR bénéficiera en 2017 d'une hausse de ses crédits d'intervention, conformément aux engagements du Président de la République	103
2. Un taux de projets financés qui restera beaucoup trop bas, même si l'objectif d'un retour à 15 % de sélection visé par le Président de la République devait être atteint	106
3. Simplifier le processus de sélection des projets pour inciter davantage d'équipes de chercheurs à se porter candidates, respecter les orientations de la stratégie nationale de la recherche	107
4. La notion de préciput demeure étrangère à la culture budgétaire française, ce qui constitue un véritable handicap par rapport aux autres grands pays développés	109

B. ALORS QUE LES FINANCEMENTS EUROPÉENS CONSACRÉS À LA RECHERCHE AUGMENTENT, LES PARTICIPATIONS FRANÇAISES DANS LES PROJETS SÉLECTIONNÉS TENDENT À DIMINUER	110
1. La montée en puissance des financements européens de la recherche dans le cadre du programme-cadre « Horizon 2020 » offre de nouvelles opportunités aux chercheurs français	110
2. Une participation française aux financements européens en recul par rapport au septième PCRD : tous les indicateurs sont au rouge	112
C. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRIBUENT À HAUTEUR DE 1,25 MILLIARD D'EUROS AU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE MALGRÉ DES CPER 2015-2020 EN NET RETRAIT PAR RAPPORT À LA GÉNÉRATION PRÉCÉDENTE.....	115
1. Les régions financent les deux tiers des activités de recherche des acteurs locaux	115
2. Les crédits des CPER 2015-2020 consacrés à la recherche sont en net retrait par rapport à ceux des CPER 2007-2013.....	117
D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE REPRÉSENTE TOUJOURS À LUI SEUL 90 % DES DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES « RECHERCHE »	117
1. La dépense fiscale relative au crédit d'impôt recherche devrait augmenter légèrement en 2017	119
2. Un dispositif qui est devenu la première aide à la R&D des entreprises depuis 2008	121
E. FACE AU RISQUE DE DÉCROCHAGE DE LA RECHERCHE PUBLIQUE FRANÇAISE, UNE LOI DE PROGRAMMATION EST NÉCESSAIRE	122
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL PHILIPPE ADNOT.....	125
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	127
EXAMEN EN COMMISSION.....	129
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	147

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. L'évolution des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2017

1. Les crédits de la mission **progressent fortement** cette année, avec **plus de 800 millions d'euros d'abondement** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une **hausse de plus de 3 %** par rapport à 2016. Ils atteignent ainsi **27,12 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et **27,02 milliards d'euros** en crédits de paiement, représentant **6 % des crédits du budget général**.

2. Contrairement aux années précédentes, **cette hausse de l'enveloppe budgétaire bénéficie tant à l'enseignement supérieur (+ 3,71 % des crédits de paiement) qu'à la recherche (+ 2,38 % des crédits de paiement)**, seuls les programmes 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » connaissant une baisse de leurs crédits.

3. Le montant des **dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission reste **stable**, correspondant pour **90 % au coût du crédit d'impôt recherche** (5,5 milliards d'euros).

4. L'enseignement supérieur et la recherche bénéficient par ailleurs de plus de 5 milliards d'euros inscrits au titre du **troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3)**, lequel fait l'objet, cette fois-ci, d'une mission propre. Toutefois, **seules les autorisations d'engagement figurent dans le projet de loi de finances pour 2017**, les crédits de paiement n'étant prévus qu'à compter de 2018.

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

1. À la veille d'échéances électorales importantes, le Gouvernement sortant présente un **budget consacré à l'enseignement supérieur** (programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et programme 231 « Vie étudiante ») **en forte progression**, avec 16 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2017 (respectivement + 2,85 % et + 3,71 %).

2. Concernant le **programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**, 336 millions d'euros supplémentaires sont inscrits, sous l'effet de plusieurs mesures nouvelles et aussi pour tirer les conséquences financières de décisions prises par l'État en faveur de ses agents.

Avec 12,4 milliards d'euros, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs représentent l'essentiel de la dépense et sont en hausse de 3 %. 10,9 milliards d'euros sont prévus pour les seuls universités et établissements assimilés.

3. Outre le **financement de 1 000 emplois** qui correspond à l'engagement du Président de la République d'en créer 5 000 entre 2013 et 2017, **100 millions d'euros supplémentaires sont inscrits** cette année afin de **compenser la hausse continue du nombre d'étudiants et améliorer le taux d'encadrement**. D'après le ministère, tous les établissements devraient toutefois bénéficier d'une part de cette enveloppe, l'impact de la démographie n'étant pris en compte que dans un second temps.

4. **Rien ne garantit** pour autant que cette rallonge budgétaire - en tout état de cause bienvenue -, et la création des 1 000 emplois **se traduiront concrètement par un nombre plus important d'emplois effectivement pourvus dans les établissements** qui, ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies, sont libres de l'emploi de leurs dotations et peuvent utiliser ces financements supplémentaires pour couvrir d'autres dépenses, à l'instar de l'impact du glissement-vieillesse-technicité sur leurs dépenses de personnel.

5. Par ailleurs, près de **200 millions d'euros** sont également rendus nécessaires pour financer les **mesures gouvernementales ayant une incidence sur les dépenses de personnel**, en particulier la revalorisation du point d'indice qui représente à elle seule 117,2 millions d'euros supplémentaires en 2017.

6. Parallèlement, la **dotatation allouée à l'enseignement supérieur privé stagne** (78,9 millions d'euros) **alors que ces établissements à but non lucratif, désormais reconnus établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) justifient qu'ils participent à la mission de service public de l'enseignement supérieur**. Le montant de la subvention par étudiant versée par l'État se réduit inexorablement depuis 2012 tandis que le budget alloué au programme 150 a progressé de plus de 700 millions d'euros.

Un **amendement** est proposé par votre rapporteur spécial afin de **rétablir une certaine équité**, s'ajoutant au million d'euros que le Gouvernement prévoirait de leur attribuer sur les 100 millions d'euros supplémentaires inscrits sur le programme, sans que cette affectation ne soit toutefois concrétisée dans le projet annuel de performances.

7. La **part** que représentent les subventions de l'État parmi les ressources des opérateurs relevant du programme **reste globalement très élevée, avec 72 % du total en 2016 et 77,5 % pour les seules universités** et établissements assimilés.

8. Le **développement des ressources propres reste trop faible, tandis que le Gouvernement s'enferme à geler le montant des frais d'inscription sans justification valable**. Celui-ci devrait, au contraire, être **sensiblement revalorisé**, le système d'aides sociales directes étant susceptible d'amortir les éventuelles difficultés des étudiants issus de foyers les plus modestes.

9. Les **efforts budgétaires de l'État ne suffisent pas pour permettre aux universités de répondre aux défis qui s'imposent à elles**, alors que le nombre d'étudiants ne cesse de progresser (+ 35 000 sur les 60 000 étudiants supplémentaires comptabilisés, hors doubles comptes, à la rentrée 2016) et que certaines filières, victimes de leur succès, se voient obligées de procéder à un tirage au sort des candidats en première année de licence.

10. Faute de sélection à l'entrée de l'université, il convient, à tout le moins, **d'améliorer l'orientation des bacheliers, ce qui nécessite un important travail réalisé, bien en amont, à partir du lycée**. Trop d'étudiants s'inscrivent sans connaître la réalité des prérequis nécessaires à la réussite du cursus ni les matières qui correspondent à cette formation, conduisant à un taux de diplomation au bout de trois ans trop peu élevé (27,2 % de diplômés de licence en trois ans en 2014).

11. S'il convient de soutenir le **lancement d'une nouvelle vague de dévolution du patrimoine** des universités, il n'est **pas certain qu'elle parvienne à la même réussite** que dans les cas des trois premiers établissements, dans la mesure où **aucune aide financière supplémentaire n'est prévue pour l'accompagner**. Seule la cession de biens, pour laquelle l'université récupérerait 100 % du prix, semblerait créer une véritable marge de manœuvre.

12. Tout en comprenant l'importance que peut revêtir, pour certaines actions, le regroupement d'établissements, votre rapporteur spécial reste **vigilant quant au coût supplémentaire susceptible d'être engendré par les nouvelles « superstructures » que constituent les communautés d'universités et établissements (Comue)** dans un paysage de l'enseignement supérieur déjà complexe.

13. Le **soutien de l'investissement** dans l'enseignement supérieur et la recherche par un **nouveau PIA** constitue une **bonne nouvelle**, avec plus de 5 milliards d'euros prévus. Il reste toutefois à concrétiser réellement cet engagement du Gouvernement puisque, contrairement aux précédents programmes, seules les autorisations d'engagement sont inscrites dans le projet de loi de finances et aucun crédit de paiement (prévus à compter de 2018).

14. Le **programme 231 « Vie étudiante »** connaît une nouvelle année de **forte hausse** de son enveloppe budgétaire, avec 2,72 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (soit respectivement **+ 7 % et + 9,5 %**).

15. L'augmentation de **8,5 % des crédits alloués aux aides sociales directes** s'explique par trois éléments distincts :

- une **hausse mécanique**, du fait de la prise en compte de l'augmentation du nombre d'étudiants boursiers (+ 66 millions d'euros) ;

- la **suppression de l'échelon 0** des bourses, l'ensemble de ses bénéficiaires basculant vers l'échelon « 0 bis » ouvrant droit à une aide financière en plus de l'exonération de frais d'inscription et de cotisation de sécurité sociale (+ 25 millions d'euros) ;

- la **création de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)** par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, pour lesquels 92 millions d'euros sont prévus en 2017.

16. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit **le rétablissement à leur niveau de 2015 des crédits de paiement consacrés aux dépenses d'opérations financières** correspondant à la dotation d'investissement du réseau des œuvres universitaires et scolaires. À titre de rappel, en 2016, le Gouvernement avait décidé d'opérer un prélèvement de 50 millions d'euros sur la trésorerie des Crous.

17. Au cours de l'année 2017, le programme devra vraisemblablement prendre en charge un **nouveau fonds d'aide à la mobilité**, annoncé par le Gouvernement et qui sera destiné à soutenir les étudiants se voyant proposer un master éloigné géographiquement de leur établissement d'origine, dans le cadre de la mise en place de la réforme du deuxième cycle de l'enseignement supérieur portée par la proposition de loi de Jean-Léonce Dupont et dont votre rapporteur spécial est également l'un des signataires.

18. Alors qu'il est **patent que le contrôle d'assiduité et de présence aux examens des étudiants boursiers est actuellement défaillant** dans un grand nombre d'établissements, en particulier les universités, il est **regrettable que le Gouvernement ne prenne pas ce problème à bras le corps**, parallèlement au renforcement indéniable et bienvenu des aides sociales directes.

19. Il convient de **s'interroger sur le choix fait par le Gouvernement de faire figurer les crédits consacrés à l'ARPE dans le programme 231**, dans la mesure où les personnes qui la perçoivent ne sont, par principe, plus des étudiants. Par ailleurs, elle risque d'être **versée sans réel contrôle** de la situation des bénéficiaires.

Plus fondamentalement, il est permis de **s'interroger sur l'utilité d'une telle aide** qui, destinée à éviter une « rupture de charge » entre la perception de la bourse et l'embauche, pourrait créer un **effet d'aubaine** pour les étudiants entrant sur le marché du travail et qui seraient **incités à différer de quatre mois leur recherche d'emploi**. **L'amélioration des dispositifs d'insertion professionnelle** aurait constitué une **évolution plus pertinente**.

20. Si le Gouvernement est optimiste quant à l'atteinte des objectifs du **plan « 40 000 logements étudiants »** d'ici 2017, ceux-ci devraient l'être à hauteur d'un peu moins de **70 % à la fin de l'année 2016**.

III. Les programmes « Recherche » (Michel Berson)

1. **La somme des budgets des sept programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) consacrés à la recherche** devrait atteindre **11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)** en 2017, ce qui représente **une hausse de 380,7 millions d'euros en AE (+3,5 %) et de 257 millions d'euros en CP (+2,4 %)** par rapport aux crédits votés par le Parlement en loi de finances pour 2016.

2. **Ces hausses de crédits sont très significatives**, en dépit d'un contexte budgétaire qui demeure très contraint. Elles méritent **d'être saluées** car elles traduisent **l'importance qu'attache le Gouvernement à la politique publique de la recherche**, qui est **au cœur de la croissance des économies industrialisées**.

3. **Le montant total des crédits alloués aux programmes qui dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est-à-dire les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 193 « Recherche spatiale » s'établira en 2017 à 7 993 millions d'euros en AE et 7 903 millions d'euros en CP, soit une forte hausse de 377 millions d'euros (+4,9 %) en AE et de 282,3 millions d'euros (+3,7 %) en CP par rapport à 2016.**

4. **Les augmentations des crédits de ces programmes concerneront en particulier les moyens de l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui retrouveront un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2012.**

5. **La hausse de 67,4 millions d'euros des crédits de l'action 14 du programme 172, qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche dépendant du ministère - CNRS, CEA, Inserm, entres autres - a pour objet de compenser les diverses mesures salariales décidées par le Gouvernement en faveur des fonctionnaires.**

6. **L'augmentation de 17,1 millions d'euros des crédits dédiés aux CPER 2015-2020 est particulièrement bienvenue. Ils bénéficieront de 40,7 millions d'euros de financement en 2017, alors qu'ils avaient souffert d'un sous-financement chronique jusqu'ici.**

7. Enfin, un effort budgétaire très important sera consenti en 2017 en faveur **des très grandes infrastructures de recherche et des organisations internationales relatives à la recherche**, avec notamment la hausse des financements destinés à l'Agence spatiale européenne (ESA), qui porte le projet Ariane 6, et à l'Organisation européenne de satellites météorologiques (Eumetsat).

8. En revanche, **les autres programmes de la mission**, qui ne dépendent pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en revanche, verront pour la plupart **leurs moyens stagner**, voire **diminuer** en 2017.

9. Ce sera notamment le cas **des programmes 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »**. Cela signifie que les opérateurs qui dépendent de ces programmes devront **parvenir à compenser la hausse de leur masse salariale** provoquée par les mesures communes à l'ensemble de la fonction publique **sans augmentation de leur subvention pour charges de service public.**

10. **Seul le programme 142** « Enseignement supérieur et recherche agricole », qui porte notamment les crédits de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), mais aussi ceux des écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires, **verra ses crédits augmenter pour compenser ces mesures salariales.**

11. Concernant le financement de la recherche par projets, la hausse des crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) va nettement s'amplifier en 2017, après de longues années de baisse. Ses moyens budgétaires s'élèveront à 703,4 millions d'euros en AE, soit une augmentation de 118,3 millions d'euros (+20 %) par rapport à 2016, et à 639,4 millions d'euros en CP, soit une hausse de 49,3 millions d'euros par rapport à 2016, conformément à l'engagement du Président de la République pris le 14 mars 2016 lors de l'inauguration de l'Institut Pierre-Gilles de Gennes.

12. S'il convient de se féliciter de la hausse des moyens de l'ANR pour 2017, qui marque le respect par le Président de la République de sa promesse faite à la communauté des chercheurs, le montant des crédits que devrait répartir l'agence d'un grand pays industrialisé comme la France devrait approcher le milliard d'euros : la marche est encore haute.

13. La baisse de la dotation de l'ANR et l'augmentation continue du nombre de soumissions de projets ont eu pour conséquence de diminuer le taux de succès moyen aux appels à projets de l'agence, qui est passé de 25,70 % en 2005 à 20,10 % en 2012 puis à 10,20 % des projets présentés en 2014. Ce taux s'est légèrement amélioré en 2015 et devrait poursuivre sa remontée en 2016 puis en 2017, grâce à la hausse des crédits d'intervention de l'ANR. La barre des 15 % de sélection annoncée par le Président de la République devrait cependant rester hors d'atteinte : candidater aux appels à projets de l'ANR restera donc peu motivant pour les équipes de chercheurs.

14. En ce qui concerne les financements européens, qui sont également des financements sur projets compétitifs, les premiers chiffres de programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche en Europe ne sont guère flatteurs pour notre pays et tendent à montrer que le recul de la France en matière de recherche au niveau européen s'amplifie.

15. Les participations françaises représentent à ce stade un total de 1,7 milliard d'euros, soit 10,4 % des financements disponibles, contre 11,3 % sur l'ensemble du septième programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRDT). On observe une diminution inquiétante des projets retenus à participation française (22,1 % contre 27,7 % sous le septième PCRDT) et de la part relative des participations françaises dans les projets retenus (8,8 % contre 9,4 % sous le septième PCRDT).

16. Si l'Allemagne et la Grande-Bretagne obtiennent traditionnellement plus de financements européens que notre pays, la France est désormais rattrapée par les Pays-Bas et surtout par l'Espagne, qui bénéficie d'une dynamique très positive et l'a dépassé en 2015. Notre pays devrait s'inspirer de notre voisin espagnol, dont la performance résulte d'une politique ouvertement volontariste, avec des incitations fortes aux équipes publiques et privées pour les encourager à se tourner vers les programmes européens.

17. **Le crédit d'impôt recherche (CIR)**, continuera à représenter à lui seul en 2017 90 % des dépenses fiscales des programmes « Recherche » de la MIREs, **la dépense fiscale liée au CIR augmentant sensiblement par rapport à 2016 pour atteindre 5 505 millions d'euros, soit une hausse de 1,57 %.**

18. **Le crédit d'impôt recherche a fait l'objet de plusieurs études d'évaluation**, qui permettent de conclure à **un effet positif de ce crédit d'impôt sur les dépenses de recherche des entreprises : la part de la recherche privée aurait reculé au cours des dernières années en l'absence de ce crédit d'impôt**, qui a permis de **stabiliser l'effort de recherche en France.**

19. **Une nouvelle étude d'impact du CIR** a été lancée en 2015 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui **inclura un plus grand nombre d'années après la réforme de 2008** et portera également **sur l'impact sur l'innovation des entreprises.** Cette étude devrait être finalisée pour le début de l'année 2017 et devrait permettre **de bénéficier d'un éclairage plus complet sur le CIR.**

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 2017**

**I. UN FINANCEMENT SOUTENU DE LA RECHERCHE ET DE
 L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

**A. UNE HAUSSE DE PLUS DE 3 % DES CRÉDITS QUI BÉNÉFICIE À LA
 FOIS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE**

Les crédits de la mission progressent de respectivement 3,13 % en autorisations d'engagement et 3,16 % en crédits de paiement entre 2016 et 2017, pour atteindre 27,12 milliards d'euros et 27,02 milliards d'euros. Cela représente donc une hausse de plus de 800 millions d'euros.

L'enveloppe allouée à la recherche et à l'enseignement supérieur représente ainsi 6 % des crédits du budget général.

**Évolution des crédits par programme
 (avant votes par l'Assemblée nationale)**

(en millions d'euros)

			2015*		2016	2017	Évolution 2017/2016	
			Prév.	Exéc.	Prév.	Prév.	En M€	En %
150	Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 732,02	12 636,81	13 007,13	13 266,44	259,31	1,99%
		CP	12 829,80	12 743,74	12 893,09	13 228,87	335,78	2,60%
231	Vie étudiante	AE	2 510,20	2 548,33	2 541,92	2 725,32	183,4	7,22%
		CP	2 507,60	2 556,03	2 486,80	2 722,09	235,29	9,46%
Total « Enseignement supérieur »		AE	15 242,22	15 185,14	15 549,05	15 991,76	442,71	2,85%
		CP	15 337,40	15 299,77	15 379,89	15 950,96	571,07	3,71%
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	6 265,12	6 198,16	6 244,30	6 513,89	269,59	4,32%
		CP	6 270,01	6 222,84	6 248,94	6 423,89	174,95	2,80%
193	Recherche spatiale	AE	1 434,50	1 344,50	1 371,72	1 478,08	106,36	7,75%
		CP	1 434,50	1 354,30	1 371,72	1 478,08	106,36	7,75%
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 647,81	1 559,00	1 718,07	1 718,05	-0,02	0,00%
		CP	1 655,81	1 589,06	1 724,07	1 724,05	-0,02	0,00%
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	928,09	898,71	776,52	775,29	-1,23	-0,16%
		CP	975,92	923,33	831,57	800,61	-30,96	-3,72%
191	Recherche duale	AE	192,07	183,74	180,07	180,07	0	0,00%
		CP	192,07	183,74	180,07	180,07	0	0,00%

			2015*		2016	2017	Évolution 2017/2016	
			Prév.	Exéc.	Prév.	Prév.	En M€	En %
186	Recherche culturelle et culture scientifique	AE	117,48	112	122,13	118,41	-3,72	-3,05%
		CP	117,31	112,4	122,15	119,57	-2,58	-2,11%
142	Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	332,94	323,9	331,76	341,51	9,75	2,94%
		CP	329,44	320,7	330,93	340,67	9,74	2,94%
Total « Recherche »		AE	10 918,01	10 620,05	10 744,57	11 125,30	380,73	3,54%
		CP	10 975,06	10 706,31	10 809,45	11 066,94	257,49	2,38%
Total général		AE	26 160,23	25 805,19	26 293,62	27 117,06	823,44	3,13%
		CP	26 312,46	26 006,08	26 189,34	27 017,90	828,56	3,16%

* Y compris fonds de concours.

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

Contrairement à ce qui a pu être constaté au cours des années passées, cette hausse des crédits **bénéficie, entre 2016 et 2017, à la fois à l'enseignement supérieur et à la recherche** puisque :

- les programmes plus spécifiquement dédiés à l'enseignement supérieur (programme 150, même s'il comprend la recherche universitaire, et programme 231), analysés par le rapporteur spécial Philippe Adnot, connaissent une hausse globale de 2,85 % en autorisations d'engagement et 3,71 % en crédits de paiement¹ ;

- les crédits plus spécifiquement consacrés à la recherche², figurant dans les autres programmes de la mission et analysés par le rapporteur spécial Michel Berson, progressent globalement de 3,54 % en autorisations d'engagement et de 2,38 % en crédits de paiement.

Seuls les programmes 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » connaissent une baisse de leur enveloppe budgétaire initiale.

Une analyse détaillée des évolutions de chaque programme est proposée dans la suite du présent rapport³.

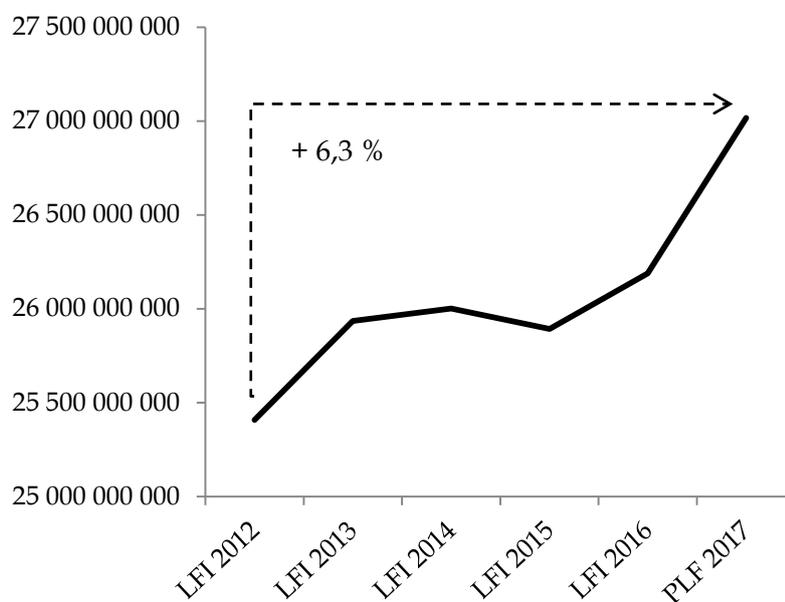
Sur la période 2012-2017, les crédits de la mission tels que prévus en loi de finances initiale ont globalement augmenté de 6,3 %.

¹ Le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » compte toutefois 3,9 milliards d'euros au titre de la recherche universitaire.

² Sont toutefois inclus les crédits consacrés à l'enseignement supérieur agricole et aux écoles vétérinaires (programme 142) ainsi qu'aux écoles d'ingénieur relevant du programme 192.

³ Voir la deuxième et la troisième parties du présent rapport.

**Évolution des crédits initiaux de la mission
(hors fonds de concours et attributions de produits)**
(en euros)



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

D'après les réponses du ministère au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, une mise en réserve devrait concerner les crédits initiaux notifiés aux opérateurs de la mission, pour un montant *a priori* identique à celui de 2016, à savoir 70 millions d'euros pour les opérateurs du programme 150 (dont 88 % concernent les subventions pour charges de service public allouées aux universités) et 81,5 millions d'euros pour les organismes de recherche. Le taux applicable pour chaque opérateur n'est, en revanche pas encore connu, les déterminants techniques du calcul restant à être arrêtés.

Il convient de noter que, pour la première fois en 2016, les notifications de masse salariale adressées aux établissements d'enseignement supérieur respectent les crédits votés en loi de finances initiale, après mise en réserve, mettant ainsi fin à la pratique de « sur-notification » de la masse salariale qui consistait à anticiper le dégel de crédits.

Les modalités de mise en réserve des crédits en 2016

La mise en réserve des crédits destinés aux opérateurs du programme 150 s'est élevée à 70,8 millions d'euros en 2016.

Ce montant correspond toutefois à une mise en réserve « *réduite et dérogatoire au taux normé interministériel en principe applicable aux crédits de subventions pour charges de service public* » des opérateurs (0,5 % sur la masse salariale et 8 % sur les crédits de fonctionnement).

En effet, les universités et écoles d'ingénieurs relevant du modèle d'allocation des moyens se sont vu appliquer un taux respectivement de 3 % et 2 %. Les autres opérateurs du programme 150 se voient expliquer une mise en réserve dont le taux n'est pas uniforme.

S'agissant des opérateurs relevant des programmes « recherche », les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ont connu une mise en réserve de 0,35 % pour la part de subvention pour charges de service public relevant des dépenses de masse salariale et 4,85 % pour le reste.

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

En première lecture, l'Assemblée nationale a, au cours de la **seconde délibération, minoré les crédits de la mission de 68,6 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement**, ainsi répartis :

- **36 millions d'euros pour les programmes « Enseignement supérieur »**, avec une réduction de 2 millions d'euros sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » permise par une révision à la baisse des prévisions de cotisations en faveur des jeunes entreprises universitaires et une diminution de 34 millions d'euros sur le programme 231 « Vie étudiante », entièrement supportée par l'enveloppe consacrée à l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) qui disposait initialement de 92 millions d'euros (révision à la baisse des prévisions de dépenses) ;

- **32,6 millions d'euros sur les programmes « Recherche »**, avec une baisse de 11,5 millions d'euros sur le programme 193 « Recherche spatiale », 11,1 millions d'euros sur le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de de la mobilité durables », 6 millions d'euros sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », 3 millions d'euros sur le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » et 2 millions d'euros sur le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

B. LA STABILITÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION

Les quinze dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission représenteraient un coût de 6,134 milliards d'euros en 2017. Celui-ci diminue apparemment de 200 millions d'euros (+ 3,2 %) par rapport à 2016 mais reste, en réalité, plutôt stable si on tient compte du fait qu'aucune estimation n'est communiquée pour la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets en 2017 et qui représenterait une dépense estimée à 300 millions d'euros en 2016.

L'importance de ces dépenses fiscales ne doit pas être négligée, dans la mesure où elles correspondent à près de 25 % des crédits de la mission.

Dépenses fiscales principales sur impôts d'État relevant de la mission*(en millions d'euros)*

		2015	2016	2017
programme 231	exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires	280	285	290
	réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	171	170	175
	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	1	1	1
programme 172	crédit d'impôt en faveur de la recherche	5 094	5 420	5 505
	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'activités relevant d'une mission de service public	5	5	5
programme 192	crédit d'impôt en faveur de l'innovation	108	110	115
	réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation	30	32	32
	exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes et les jeunes entreprises universitaires	11	11	11
	exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque	epsilon	epsilon	epsilon
	exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement	epsilon	epsilon	epsilon
	imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prises de brevet et de maintenance	epsilon	epsilon	epsilon
	exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque	epsilon	epsilon	epsilon
	taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets	250	300	nc
	exonération des plus-values de cession d'actions ou de parts de sociétés agréés pour la recherche scientifique ou technique ainsi que de titres de sociétés financières d'innovation conventionnées	nc	nc	nc
programme 142	exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers	nc	nc	nc
total		5 950	6 334	6 134

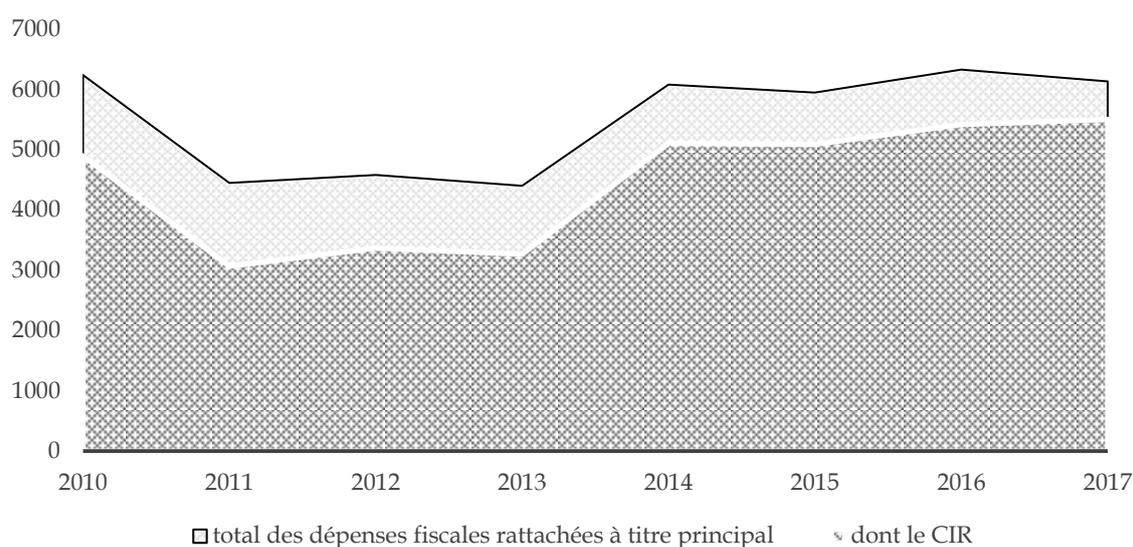
Nc : non communiqué

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2017

La principale dépense fiscale, et de loin, correspond au **crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)** dont le coût est estimé à 5,505 milliards d'euros pour 2017. Elle représente **90 % de la dépense fiscale totale de la mission** et continue de progresser au cours des années (+ 1,6 %, soit 85 millions d'euros).

Évolution des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission

(en millions d'euros)



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

Huit dépenses fiscales sont, par ailleurs, **rattachées** à la mission à **titre subsidiaire** et représentent **3,782 milliards d'euros** :

- quatre d'entre elles relevant du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », avec 2,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur ;

- trois autres relevant du programme 231, pour 1,3 milliard d'euros et notamment l'application des taux réduits de TVA (à 5,5 % ou 10 % selon les cas) voire de l'exonération applicables à la fourniture de repas, qui représentent 800 millions d'euros ;

- et enfin, la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur qui s'applique, pour 175 millions d'euros, au programme 142.

C. DES EMPLOIS DE LA MISSION EN PROGRESSION

Les emplois de l'État (titre 2) correspondent à **11 934 équivalents temps-plein travaillés (ETPT)**, soit une baisse de 0,6 % par rapport à 2016, compte tenu de différents transferts parmi lesquels celui de 113 élèves administrateurs et attachés de l'INSEE du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » vers le programme 220 « Statistiques et études économiques » (mission « Économie »).

Toutefois, l'essentiel des emplois de la mission se trouvent chez les opérateurs et relèvent donc du titre 3. Pour 2017, le **nombre d'emplois sous plafond opérateurs atteint ainsi 259 352 ETPT**, soit une augmentation de 917 emplois (+ 0,4 %). Cette évolution s'explique principalement par l'engagement du Président de la République de créer 1 000 emplois par an entre 2013 et 2017 au bénéfice de l'enseignement supérieur.

II. UN TROISIÈME PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR DE 10 MILLIARDS D'EUROS LARGEMENT TOURNÉ VERS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit le lancement d'un troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) qui bénéficierait d'une enveloppe de 10 milliards d'euros. Il s'inscrit dans le prolongement des deux premiers programmes, respectivement dotés de 35 et 12 milliards d'euros et qui comportent chacun un important volet dédié à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Évolution des enveloppes des actions des PIA 1 et 2 relevant de la mission

(en millions d'euros)

PIA 1 - programmes	LFR 2010	2011	2012	2013	2014	2015	30 juin 2016
Programme 327 « Pôles d'excellence »	15 350	15 350	15 560	15 523	15 621	15 621	15 721
Programme 326 « Projets thématiques d'excellence »	3 050	3 050	2 840	2 840	2 853	2 853	2 853
Programme 325 « Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées »	1 000	1 000	1 000	1 000	889	889	889
Programme 328 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »	1 500	1 500	1 500	1 500	1 685	1 685	1 685
Programme 329 « Nucléaire de demain »	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Total PIA 1	21 900	21 900	21 900	21 863	22 048	22 048	22 148
PIA 2 - programmes	LFR 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015
Programme 409 « Écosystèmes d'excellence »	-	-	-	-	3 975	4 176	4 176
Programme 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »	-	-	-	-	1 009	1 009	1 009
Total PIA 2	-	-	-	-	4 984	5 184	5 184
Total PIA 1 + 2	-	-	-	-	27 032	27 232	27 332

Source : extraits du tableau figurant dans le rapport relative à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, annexé au projet de loi de finances pour 2017

Le PIA 3, qui fait l'objet d'une mission propre dans le budget pour 2017 (mission « Investissements d'avenir »), comporterait trois volets tournés vers : l'enseignement et la recherche publics (programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche »), la valorisation de la recherche (programme 422 « Valorisation de la recherche ») ainsi que l'innovation et le développement des entreprises (programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises »).

Au total, plus de **5 milliards d'euros**, soit plus de la moitié des crédits du PIA 3, seraient **plus directement destinés à soutenir l'enseignement supérieur et la recherche**, à savoir les actions 01 à 06 du programme 421 (seule l'action 07 « Territoires d'innovation pédagogique » ayant vocation à soutenir les projets dans l'enseignement primaire et secondaire) et l'ensemble des actions du programme 422.

Actions du PIA 3 relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche

	ACTIONS	Subventions/ Avances remboursables	Dotations décennales	Fonds propres	TOTAL
PROGRAMME 421 SOUTIEN DES PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE*	Nouveaux cursus à l'université	0	250	-	250
	Programmes prioritaires de recherche	50	350	-	400
	Équipements structurants pour la recherche	200	150	-	350
	Soutien des grandes universités de recherche	0	700	-	700
	Constitution d'écoles universitaires de recherche	0	300	-	300
PROGRAMME 422 VALORISATION DE LA RECHERCHE	Création expérimentale de « sociétés universitaires et de recherche »	-	-	400	400
	Nouveaux écosystèmes d'innovation	80	150	-	230
	Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition	800	-	700	1 500
	Accélérer le développement des écosystèmes d'innovation performants	620	-	-	620
	Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	50	-	100	150
	Fonds national post-maturation Frontier venture	0	0	500	500
Total		1 800	1 900	1 700	5 400

* Le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche contient également l'action 07 « Territoires d'innovation technologique » (500 millions d'euros) qui n'entre pas dans le champ de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2017

Si ces crédits ne sont **pas expressément prévus au sein de la mission** « Recherche et enseignement supérieur », ils constitueront pour autant un **soutien important à l'investissement dans un secteur essentiel** pour l'avenir de notre pays.

Il convient de souligner que, contrairement à la pratique antérieure, **seuls 10 milliards d'autorisations d'engagement sont inscrits au titre de 2017 pour ce PIA, sans crédits de paiement** qui devraient n'être ouverts qu'à compter de 2018, à raison de 2 milliards d'euros par an. Ils ne seront toutefois pas à l'abri de régulations budgétaires par la suite.

Hors action 07, le programme 421, qui aura l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou la Caisse des dépôts et consignations pour opérateurs, disposerait ainsi de 200 millions d'euros de subventions, 400 millions d'euros de prises de participation et 1,8 milliard d'euros de dotations décennales. Ces dernières, ayant vocation à être versées de façon régulière sur dix ans, remplacent les dotations non consommables (avec versement d'intérêts annuels) prévues dans les deux premiers PIA.

Le programme 422, ayant l'ANR, la Caisse des dépôts et consignations ainsi que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Adème) comme opérateurs, comprend quant à lui 400 millions d'euros de dotations décennales, 1 300 millions d'euros de subventions et la même somme en prises de participation.

III. LE BUDGET 2017 DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le projet de loi de finances ne respecte plus du tout le budget pluriannuel, avec un **dépassement d'environ un milliard d'euros**.

Comparaison du PLF 2017 et de l'annuité 2017 du budget triennal 2015-2017 prévu par la dernière loi de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros et en %)

Missions	PLF 2017 au format de la LPFP	Annuité 2017 de la LPFP	Écart LPFP / PLF 2017	
			en millions d'euros	en %
Recherche et enseignement supérieur	26,76	25,72	1,04	4,04 %

NB : les plafonds du budget triennal excluent la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » de même que le montant repris du projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » annexé en PLF 2017, ce qui explique qu'ils diffèrent des crédits présentés dans les autres tableaux du rapport spécial.

Source : réponse du Gouvernement et données du projet annuel de performances

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

Le budget consacré à l'enseignement supérieur, qui correspond ainsi aux programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante », connaît une **progression notable de 2,85 % en autorisations d'engagement et de 3,71 % en crédits de paiement** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

En proportion, cette hausse bénéficie davantage au programme 231 « Vie étudiante », sous l'effet notamment de l'instauration de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)¹ pour laquelle est prévue une enveloppe nouvelle de 92 millions d'euros.

Évolution des crédits consacrés à l'enseignement supérieur (programmes 150 et 231)

(en millions d'euros)

		Consommés en 2015	Ouverts en 2016	Demandés en 2017	Évolution 2017/2016
Programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 636,81	13 007,13	13 266,44	+ 1,99 %
	CP	12 743,74	12 893,09	13 228,87	+2,6 %
Programme 231 - Vie étudiante	AE	2 548,33	2 541,92	2 725,32	+7,21 %
	CP	2 556,03	2 486,8	2 722,09	+9,46 %
Total enseignement supérieur	AE	15 185,14	15 549,05	15 991,75	+ 2,85 %
	CP	15 299,77	15 379,89	15 950,96	+ 3,71 %

Nb : hors fonds de concours. En outre, les chiffres pour 2017 ne tiennent pas compte de la minoration des crédits opérée par l'Assemblée nationale en seconde délibération.

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2015 et le projet annuel de performances pour 2017

Par ailleurs, l'enseignement supérieur agricole, dont les crédits sont inscrits au sein du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », bénéficie de 304,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 304 millions d'euros en crédits de paiement.

¹ Cf. le II de la présente partie.

Les organismes de formation supérieure et de recherche en matière économique et industrielle disposent quant à eux de 311,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 323,6 millions d'euros en crédits de paiement, dans le cadre du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».

Ainsi, **l'enseignement supérieur, en tenant compte des crédits relevant de ces autres programmes et hors recherche universitaire**, disposerait pour 2017 de **12,7 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à **une hausse respectivement de 3 % et 4,3 % par rapport à 2016**.

En **première lecture**, l'Assemblée nationale a, en **seconde délibération**, **minoré** les crédits consacrés à l'enseignement supérieur de **36 millions d'euros**, à savoir :

- **2 millions d'euros sur le programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire » permise par une révision à la baisse des prévisions de cotisations en faveur des **jeunes entreprises universitaires** ;

- **34 millions d'euros sur le programme 231** « Vie étudiante », compte tenu de la révision à la baisse des dépenses attendues au titre de **l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)**, pour laquelle 92 millions d'euros étaient initialement prévus.

Pour la suite de la présentation des programmes relatifs à l'enseignement supérieur, ces minorations ne sont pas pris en compte, sauf lorsque cela est spécifiquement mentionné.

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

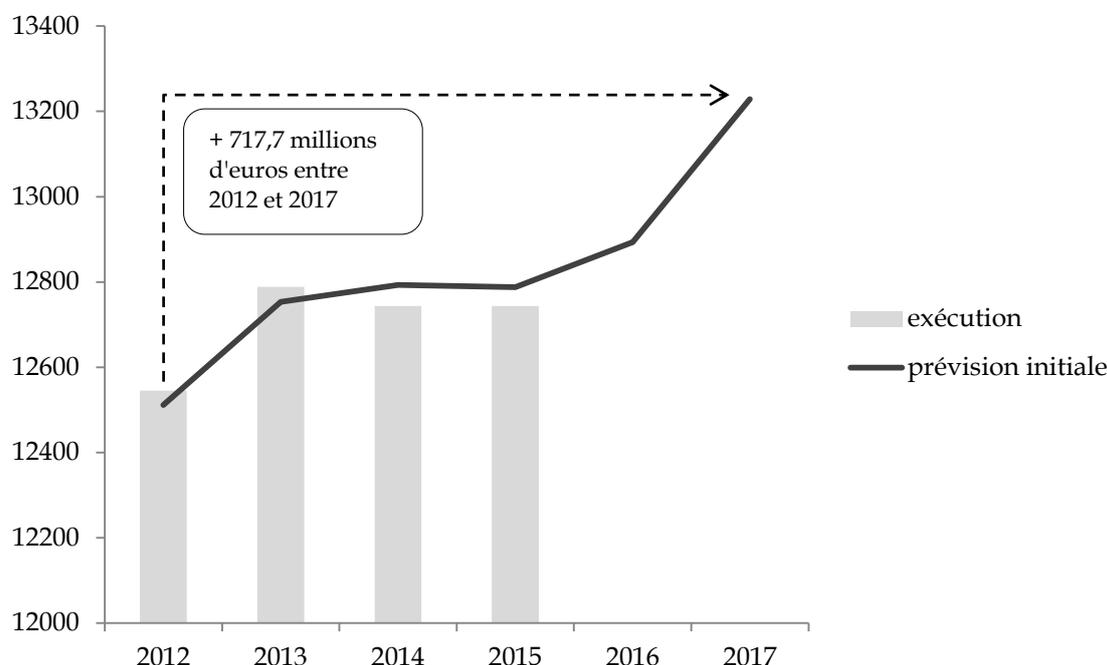
A. UNE AUGMENTATION DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DE PLUS DE 2 %

1. 336 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires pour le programme, profitant essentiellement aux subventions pour charges de service public...

Alors que le programme 150 concentrait déjà l'essentiel des efforts budgétaires de la mission au cours des dernières années, une nouvelle fois le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une **hausse de 2 % des autorisations d'engagement, équivalant à 259 millions d'euros, et de 2,6 % des crédits de paiement, soit 336 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2016**.

Évolution des crédits du programme 2012-2017

(en millions d'euros)



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

Ainsi, les crédits supplémentaires se concentrent essentiellement sur les trois premières actions, avec un total de 263 millions d'euros supplémentaires, en particulier l'action 03 qui représente à elle seule 158 millions d'euros (+ 5,33 %). La recherche universitaire se voit octroyer une enveloppe rehaussée de 65 millions d'euros par rapport à 2016, correspondant à une augmentation de 1,7 %.

D'après la direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, **le taux d'augmentation de ces actions provient de l'application d'une clé de répartition pour affecter les crédits supplémentaires prévus, en particulier pour les subventions pour charges de service public** (cf. ci-après).

L'augmentation de 11,6 % des crédits de l'action 13 « Diffusion des savoirs et musées » (correspondant à 12 millions d'euros) s'explique principalement par le doublement de la subvention de fonctionnement du Muséum national d'histoire naturelle (18,1 millions d'euros en 2017 contre 8,7 millions d'euros en 2016). En effet, 9 millions d'euros supplémentaires sont accordés à l'établissement pour « *assurer [son] équilibre financier et plus particulièrement celui du parc zoologique [de Paris].* » Cette somme vise à couvrir une éventuelle perte d'exploitation, équivalente à celle qui a dû être prise en charge en 2016, en raison de la fréquentation insuffisante constatée pour ce parc. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche indique qu'une mission d'étude est actuellement en cours afin

de revoir sa stratégie commerciale et de déterminer d'éventuelles pistes d'économie.

Présentation par action de l'évolution des crédits demandés entre 2015 et 2017

Actions	Crédits exécutés 2015	Crédits votés LF 2016	Crédits PLF 2017	Évolution LF 2016 / PLF 2017	Progression de l'exéc. 2015, LF 2016 et PLF 2017
Bibliothèques et documentation	445,41 M€	436,91 M€	445,65 M€	+ 2,00%	
Diffusion des savoirs et musées	118,25 M€	103,71 M€	115,78 M€	+ 11,63%	
Établissements d'enseignement privés	73,40 M€	78,92 M€	78,90 M€	- 0,03%	
Formation initiale et continue de niveau doctorat	358,79 M€	354,23 M€	366,07 M€	+ 3,34%	
Formation initiale et continue de niveau master	2 338,65 M€	2 414,79 M€	2 507,19 M€	+ 3,83%	
Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 876,11 M€	2 969,62 M€	3 128,00 M€	+ 5,33%	
Immobilier	1 228,56 M€	1 183,27 M€	1 153,53 M€	- 2,51%	
Pilotage et support du programme	1 542,47 M€	1 519,96 M€	1 536,99 M€	+ 1,12%	
Recherche	3 762,09 M€	3 831,69 M€	3 896,77 M€	+ 1,70%	

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances (PAP) pour 2017

Ce sont principalement les **crédits consacrés aux dépenses de fonctionnement qui représentent déjà l'essentiel de la dépense** (94 % du programme et 78 % des crédits consacrés à l'enseignement supérieur) et **progressent encore en 2017, avec plus de 3 % de hausse** par rapport à 2016, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

La quasi-totalité de ces dépenses de fonctionnement correspond aux **subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de la mission**. Les **universités et les établissements assimilés** bénéficient à eux seuls de **10,88 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** au titre de ces subventions.

Répartition des crédits du programme par titre

(en millions d'euros et pourcentage)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution 2016/2017 en volume	Évolution 2016/2017 en %	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution 2016/2017 en volume	Évolution 2016/2017 en %
Titre 2 – Dépenses de personnel	494,8	506,4	11,6	2,34 %	494,8	506,4	11,6	2,34 %
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	12 045,8	12 408,9	363,1	3,01 %	12 048,4	12 408,9	360,5	2,99 %
<i>dont Subventions pour charges de service public</i>	12 033,7	12 397,5	363,7	3,02 %	12 033,7	12 397,5	363,7	3,02 %
Titre 5 – Dépenses d'investissement	45,3	63,4	18,2	40,11 %	65,4	50,5	-14,9	-22,83 %
Titre 6 – Dépenses d'intervention	104,1	104,1	0,0	-0,02 %	104,1	104,1	0,0	-0,02 %
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	317,2	183,7	-133,5	-42,09 %	180,4	159,1	-21,3	-11,82 %
Total hors fonds de concours et attributions de produit Prévus	13 007,1	13 266,4	259,3	1,99 %	12 893,1	13 228,9	335,8	2,60 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. ... qui correspondent à des mesures nouvelles et tirent les conséquences financières de diverses dispositions prises par l'État en faveur des personnels

Tout d'abord, conformément à l'engagement du Président de la République de créer 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur sur cinq ans, **1 000 emplois nouveaux** sont inscrits dans le projet de budget, correspondant à **58,9 millions d'euros** (dont 21,6 millions d'euros au titre

du CAS « Pensions »). **950 emplois sont créés dans des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE)**, le projet annuel de performances indiquant qu'une provision de 50 équivalents temps-plein travaillés (ETPT) est constituée (pour un montant de 1,5 million d'euros), « au titre des emplois qui pourraient être alloués à des établissements n'ayant pas encore accédé aux RCE », notamment des communautés d'universités et d'établissements (COMUE). En effet, contrairement aux années précédentes, le projet de loi de finances pour 2017 anticipe l'attribution des emplois aux COMUE, qui ne sont pas des établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies (RCE), en les inscrivant au sein du titre 2 et non du titre 3.

Toutefois, il n'est **ni acquis que ces emplois soient réellement créés ni certain que, lorsqu'ils le sont, ils conduisent véritablement à améliorer l'encadrement et les conditions d'enseignement des étudiants**¹. D'après une enquête réalisée par la direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche auprès des établissements, 76 % des emplois auraient été effectivement créés depuis 2013 sur 2 889 emplois notifiés².

Par ailleurs, **100 millions d'euros** sont prévus pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur de **faire face à la hausse continue du nombre d'étudiants**. D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tous les établissements publics de l'enseignement supérieur devraient bénéficier d'une part de ces 100 millions d'euros (montant « socle » qui s'appliquerait à tous), la hausse du nombre d'étudiants constatée pour chacun d'entre eux n'intervenant que dans un second temps.

Diverses **mesures en faveur des personnels** ont également un impact sur l'enveloppe budgétaire allouée à l'enseignement supérieur. Le projet de loi de finances prévoit ainsi la participation de l'État pour le financement de :

- la **revalorisation du point d'indice**, prévue par le décret du 25 mai 2016³, et correspondant à une hausse de 0,6 % déjà appliquée au 1^{er} juillet 2016 puis de nouveau du même taux à compter du 1^{er} février 2017. **117,2 millions d'euros** supplémentaires sont ainsi inscrits par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 ;

- la mise en place du dispositif « **Parcours professionnels, carrières et rémunérations** » (PPCR) qui, susceptible de réviser les grilles

¹ Cf. le B du présent I.

² L'enquête de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle portait initialement sur 3 835 emplois notifiés et 145 opérateurs bénéficiaires. 114 établissements ont participé à l'enquête soit un taux de réponse de 79 %.

³ Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

indiciaires applicables aux fonctionnaires, conduit à une hausse des crédits de **59,4 millions d'euros** ;

- comme les années passées, la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emplois des agents contractuels¹, dite « loi Sauvadet », pour **10 millions d'euros**. En effet, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires² a prolongé les dispositions de la loi « Sauvadet » jusqu'au 12 mars 2018 tout en étendant son champ d'application. Les crédits supplémentaires sont principalement destinés à couvrir les dépenses induites par ces titularisations au titre du CAS « Pensions ».

Les mesures prises en faveur des personnels présentent un coût loin d'être négligeable pour l'État et ses opérateurs. Pour la seule année 2017, près de **200 millions d'euros** sont ainsi prévus pour couvrir ces nouvelles dépenses.

Déjà en 2016, 24,9 millions d'euros ont été inscrits initialement pour la mise en œuvre de la « loi Sauvadet ». En cours d'exercice, une levée partielle de la réserve de précaution a également été opérée, à hauteur de 35,3 millions d'euros, afin de couvrir les besoins engendrés par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et la mise en œuvre du dispositif PPCR.

L'augmentation des crédits du programme 150 intègre également **12,9 millions d'euros pour compenser l'exonération de droits des étudiants boursiers** et des fonctionnaires stagiaires en école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE).

En outre, il convient de noter que, comme l'a précisé la Conférence des présidents d'universités à votre rapporteur spécial, **les crédits supplémentaires serviront également, en pratique, à financer les besoins de couverture du glissement-vieillesse-technicité (GVT)** qui ne sont pas compensés et qu'ils évaluent à environ 60 millions d'euros.

Divers transferts de personnels sont par ailleurs opérés, avec un impact positif de 700 000 euros pour les subventions pour charges de service public.

¹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

² Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

Consolidation de différents transferts prévus par le projet de loi de finances pour 2017 au titre des subventions pour charges de service public

Mesures de transferts	Montant (en millions d'euros)
+ 189 ETPT dans les établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) au 1 ^{er} janvier 2016	12,9
+ 44 ETPT pour la reprise des activités du Centre d'études de l'emploi par le CNAM	3,8
+ 7 ETPT au titre de divers transferts (5 ETPT au profit du Conservatoire national des arts et métiers pour sa formation en cyber-défense et 2 ETPT pour le groupement d'intérêt public « Fun Mooc »)	0,3
- 184 ETPT au titre du schéma d'emplois pour 2016, pour des établissements n'ayant finalement pas accédé aux RCE	- 11
- 20 ETPT vers le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	- 1,2
- 15 ETPT vers le ministère de la culture et de la communication	- 0,9
- 5 ETPT vers le programme 231 « Vie étudiante » au profit du réseau des œuvres universitaires et scolaires	- 0,3
- 35 ETPT de l'Université Paris I vers l'institut d'administration des entreprises de Paris	- 2,9
Total	0,7

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Parallèlement, le **montant consacré à l'enseignement supérieur privé stagne** (- 0,03 % par rapport à 2016), avec 78,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (action 04 du programme). Votre rapporteur spécial le regrette profondément et aura l'occasion d'y revenir dans la suite du présent rapport.

3. L'évolution des plafonds d'emplois du programme principalement marquée par la création des 1 000 emplois par an

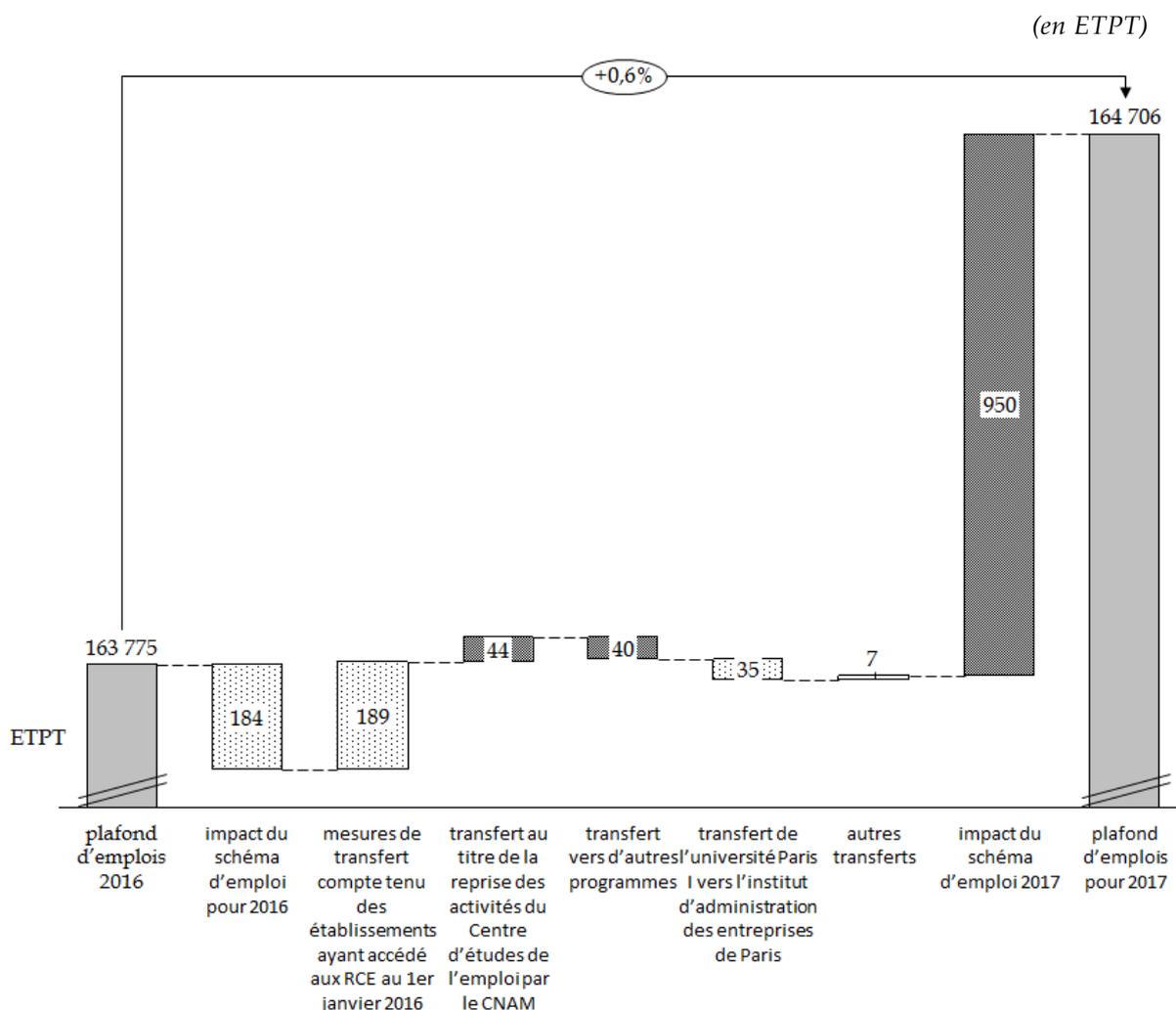
Compte tenu du passage aux RCE d'un nombre important d'établissements publics de l'enseignement supérieur, l'essentiel des emplois du programme 150 relève des opérateurs et les dépenses de masse salariale afférentes sont couvertes par les subventions pour charges de service public qui leur sont versées.

Le schéma d'emplois tendant à créer 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur entre 2013 et 2017 a principalement bénéficié aux opérateurs.

Ainsi, sous l'effet de la création de 950 emplois supplémentaires en 2017, à laquelle s'ajoutent différents transferts déjà présentés *supra* et ayant un impact de - 19 emplois, le plafond d'emplois des opérateurs de la

mission passe ainsi de 163 775 équivalents temps-plein travaillés (ETPT) en 2016 à **164 706 ETPT en 2017**.

Évolution du plafond d'emplois 2016-2017 des opérateurs du programme 150



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

À titre indicatif, les 950 ETPT créés dans le cadre du schéma d'emplois pour 2017 sont prévus pour être ainsi répartis :

- 556 emplois d'enseignants-chercheurs ;
- 81 emplois de professeurs agrégés ;
- 313 emplois de personnels administratifs.

En outre, s'y ajoutent **27 303 emplois hors plafond** (dont 546 ETPT correspondant à des contrats aidés), soit 2 026 emplois supplémentaires par rapport à 2016, pour atteindre au **total 192 009 emplois prévus pour les opérateurs (+ 1,6 % d'emplois par rapport à 2016, correspondant à 2 957 ETPT)**.

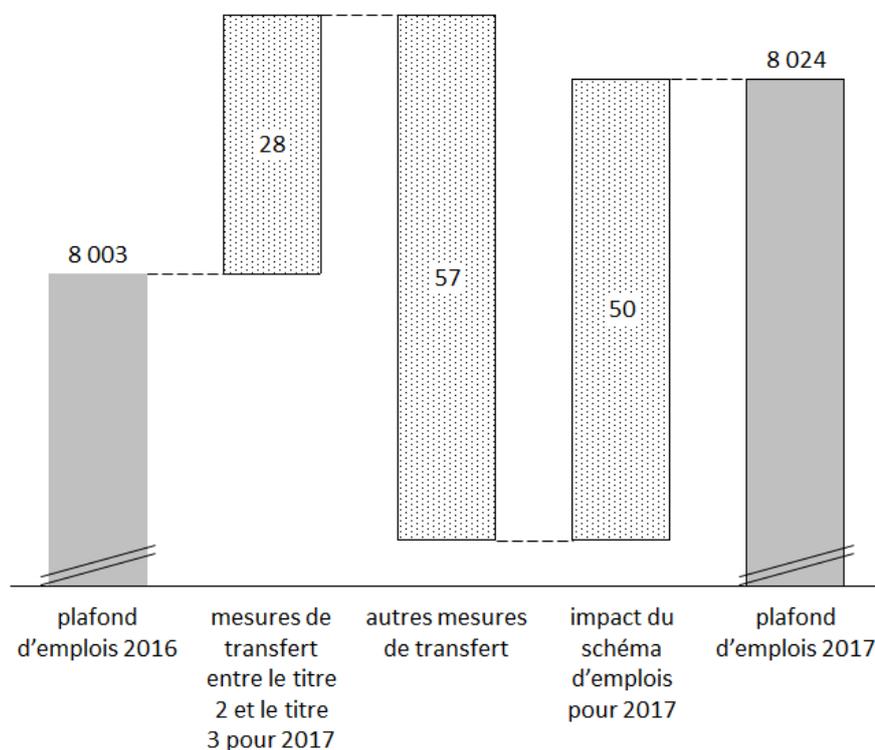
Selon le projet annuel de performances, l'augmentation du nombre d'emplois hors plafond s'explique principalement par « l'augmentation, constatée en 2015 et au premier semestre 2016, de la consommation d'emplois contractuels financés sur ressources propres (contrats doctoraux et postdoctoraux notamment), liée notamment aux [programmes d'investissements d'avenir (PIA)]. Cela reflète également l'intégration des COMUE dans le périmètre, dans la mesure où leurs précurseurs (les [pôles de recherche et d'enseignement supérieur -PRES-]) ne jouissaient pas du statut d'opérateur. Les emplois hors plafond des COMUE sont liés pour l'essentiel aux PIA (recherche et fonctions supports de la recherche) et dans certains cas à des décisions de faire porter par la COMUE les contrats doctoraux des membres. »

Parallèlement, **le plafond d'emplois de l'État**, inscrit au titre 2 du programme, **augmente de 21 ETPT** par rapport à 2016, pour atteindre 8 024 ETPT. Ce schéma d'emplois ne correspond pas à la tendance des exercices budgétaires précédents qui connaissaient une baisse systématique des emplois, compte tenu du passage aux RCE des établissements d'enseignement supérieur.

Il s'explique par la provision au sein du titre 2 de 50 des 1 000 emplois prévus pour être créés en 2017 déjà présentés, auxquels il convient de retirer 29 ETPT correspondant aux différentes mesures de transferts par ailleurs prévues.

Évolution du plafond d'emplois 2016-2017 - titre 2 du programme 150

(en ETPT)



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

Les **dépenses de personnels** associées aux emplois relevant du titre 2 s'élèvent à **506,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (dont 162,04 millions d'euros au titre du CAS « Pensions »), soit une hausse de 2,3 % par rapport à 2016.

4. Des dépenses immobilières en baisse sous l'effet du Plan Campus

Au sein de l'action 14 « Immobilier », les autorisations d'engagement diminuent de 8,2 % par rapport à 2016, pour atteindre 1,19 milliard d'euros. Cette évolution s'explique principalement par « la baisse des financements consacrés à la réhabilitation du campus de Jussieu et aux moyens destinés aux opérations Campus » (- 171,3 millions d'euros). En effet, en 2017, aucun nouveau contrat de partenariat public-privé (PPP) n'est prévu, contrairement à l'année 2016 au cours de laquelle trois PPP financés sur des crédits budgétaires devaient être signés.

Les crédits de paiement connaissent parallèlement une baisse plus limitée de 2,5 %, avec 1,15 milliard d'euros.

Le plan Campus bénéficie de 23,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,5 millions d'euros en crédits de paiement, hors éventuels reports, dans le programme 150. Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, ils seront essentiellement consacrés « *aux redevances dues pour les partenariats publics-privés signés et dont les locaux ont été mis à disposition (Toulouse le Mirail, Dijon, Bretagne, LMV Clermont, Lille "formation-innovation") ainsi qu'au financement d'opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage publique (Nantes, Valenciennes, Lorraine Gestion Management).* »

S'agissant des contrats de plan État-régions (CPER), les CPER 2007-2014 représentent encore 63,7 millions d'euros de crédits de paiement, avec pour objectif de couvrir les autorisations d'engagement ouvertes à hauteur de 97 % d'ici à la fin de l'année. D'après le ministère chargé de l'enseignement supérieur, cette génération devrait être soldée en 2018.

Pour les CPER 2015-2020, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit 164,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 58,8 millions d'euros en crédits de paiement, correspondant à l'échéancier prévu, à savoir selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial :

- une annuité théorique, soit un sixième de l'enveloppe contractualisée pour les autorisations d'engagement, à laquelle s'ajoute toutefois un « *rattrapage de la dotation 2015 (un cinquième du besoin) et [...] un ajustement entre les crédits par programme* » ;

- une ouverture sur cinq ans avec 10 % en année n, 12 % en année n+1, 25 % en année n+2, 30 % en année n+3 et 23 % en année n+4.

En outre, cette enveloppe budgétaire bénéficie d'un abondement de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement, correspondant à la réévaluation des crédits alloués à certains contrats, dans le cadre de la clause de renégociation décidée en 2016 par le Premier ministre à la suite de la réforme territoriale¹.

¹ La réunion interministérielle du 15 septembre 2016 a réparti ainsi cette somme :

- Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes : 6,52 millions d'euros ;
- Bourgogne-Franche-Comté : 8,6 millions d'euros ;
- Centre-Val de Loire : 3,9 millions d'euros ;
- Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : 6 millions d'euros ;
- Normandie : 0,8 million d'euros ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur : un million d'euros ;
- Pays de la Loire : 8,23 millions d'euros.

B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une dotation de l'État qui représente plus de 70 % des ressources des opérateurs relevant du programme

Une enquête réalisée par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle permet d'appréhender les problématiques financières des établissements relevant du programme 150¹.

Il apparaît ainsi que **la part des ressources de ces établissements issues des crédits de l'État reste globalement très importante puisqu'elle représente plus de 72 % en 2016**, soit 11,85 milliards d'euros sur les 16,37 milliards d'euros de ressources globales.

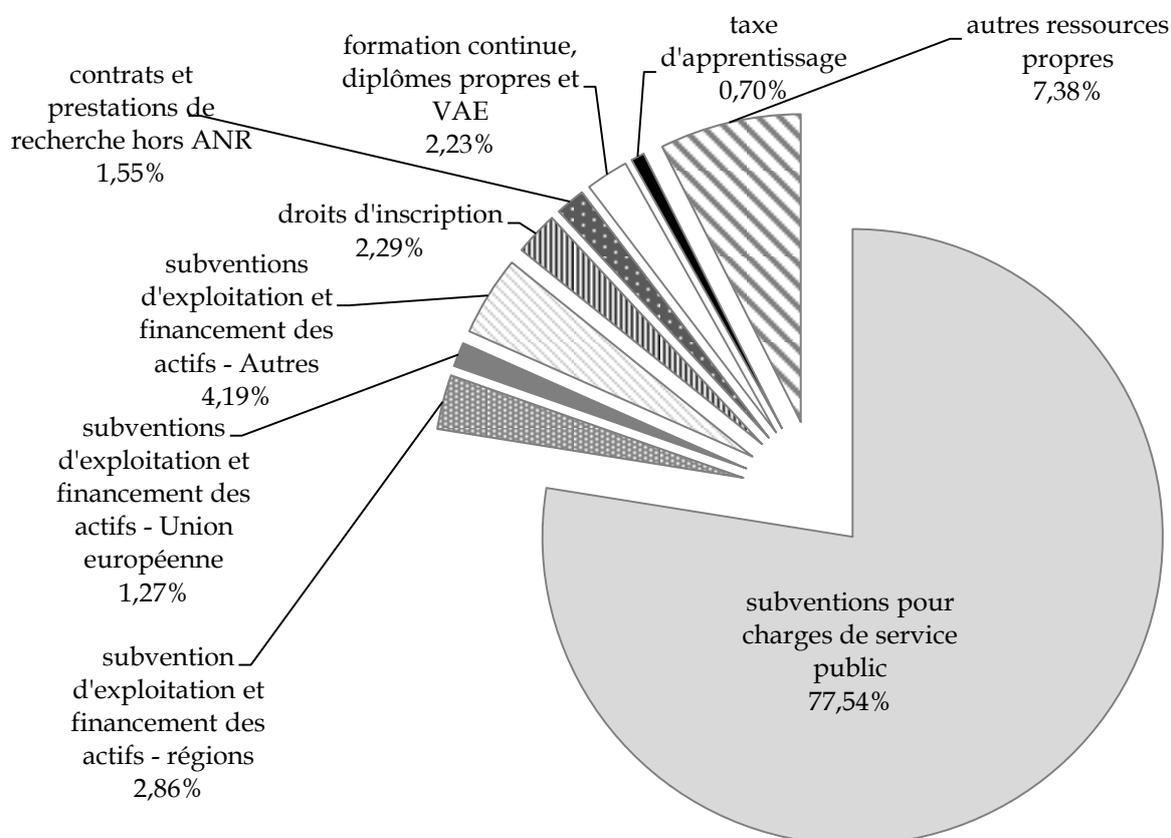
Pour les seules **universités et établissements assimilés**, les subventions pour charges de service public représentent **77,5 % de leurs ressources**. En tenant compte des autres subventions d'exploitation et de financement des actifs (dont celles des régions et de l'Union européenne), les subventions atteignent 86 % de leurs budgets.

Parallèlement, comme votre rapporteur spécial l'a souligné à l'occasion de ses précédents rapports, **les autres ressources des universités restent, pour la plupart, trop limitées**, notamment sous l'effet des choix politiques opérés par le Gouvernement. Ainsi en est-il notamment de la **réforme de la taxe d'apprentissage**, laquelle ressource ne représente que 0,7 % des ressources des universités (93,6 millions d'euros).

Il en est de même de la **décision de ne pas augmenter les droits d'inscription**, gelés depuis deux rentrées universitaires (2015 et 2016) alors qu'ils sont **déjà particulièrement peu élevés** (184 euros pour une année de niveau licence, auxquels s'ajoutent 215 euros pour la sécurité sociale et 5,10 euros au titre de la médecine préventive). Il est éclairant de constater que les droits de scolarité ne représentent ainsi que 2,3 % des ressources des universités.

¹ Il s'agit essentiellement des universités mais également des écoles d'ingénieurs (et assimilées) publiques sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur (ayant la personnalité morale ainsi que l'autonomie pédagogique et financière), les communautés d'universités et établissements (Comue), l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (Epaurif), les « autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche », soit 36 établissements parmi lesquels les écoles normales supérieures de Paris, Lyon, Cachan et Rennes, la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) et sept instituts d'études politiques, et les « opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche » parmi lesquels les chancelleries ou encore l'Agence de mutualisation des universités (Amue), l'Agence Erasmus+France Education formation ou encore la plateforme « Fun MOOC ».

Répartition des ressources des universités par type de ressources



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

Votre rapporteur spécial rappelle sa conviction selon laquelle **les montants des frais d'inscription pourraient être sensiblement relevés**, en particulier pour les étudiants étrangers. Il constate que cette position qu'il affirme depuis plusieurs années maintenant, est partagée par plusieurs candidats déclarés aux élections présidentielles.

Situation financière des universités

- En 2015

Globalement, le résultat des universités s'élève à 130 millions d'euros, soit une baisse de 30 % par rapport à 2014, et la capacité d'autofinancement s'établit à 358 millions d'euros, soit une diminution de 11 %. Ces données tiennent compte de l'impact de la mobilisation du fonds de roulement à hauteur de 62 millions d'euros, lequel reste stable, avec 1,38 milliard d'euros. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en conclut que le prélèvement sur fonds de roulement n'a pas dégradé la situation financière des universités.

9 universités sont déficitaires en 2015, contre 7 en 2014 et 9 en 2013, pour un déficit cumulé de 7 millions d'euros (contre 9 millions d'euros en 2014). 4 d'entre elles présentent un double déficit 2014-2015 (contre 3 auparavant).

16 universités présentent un fonds de roulement inférieur à 30 jours de fonctionnement (seuil prudentiel), dont 4 avec moins de 15 jours.

- En 2016

Sur les 71 universités, 14 d'entre elles ont approuvé un budget prévisionnel en déficit, avec un déficit prévisionnel cumulé en hausse, correspondant à 35 millions d'euros contre 21 millions d'euros en 2015 (hors mesure de mobilisation sur le fonds de roulement).

Source : réponses du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à partir de l'enquête conduite auprès des rectorats sur les comptes financiers et les budgets des exercices 2012 à 2016

2. Des universités qui ne pourront pas relever les défis qui s'imposent à elles si l'effort budgétaire de l'État n'est pas complété par des ressources propres

Au cours des dernières années, le Gouvernement a renforcé les crédits consacrés par l'État aux établissements publics d'enseignement supérieur, au premier rang desquels les universités. Comme rappelé *supra* dans le présent rapport¹, le programme 150 concentrait ainsi l'essentiel des efforts engagés en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Le programme a bénéficié de plus de 700 millions d'euros entre 2012 et 2017, soit une augmentation de 5,7 % de l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée.

Pour autant, il est permis de **s'interroger sur l'efficacité de la dépense et l'opportunité du modèle d'enseignement supérieur proposé** au regard des résultats obtenus.

Faute de ressources propres complémentaires et de frais d'inscription à un niveau plus cohérent, notamment pour les étudiants étrangers non communautaires, **beaucoup d'établissements publics**

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

d'enseignement supérieur ne disposent pas des moyens suffisants pour mener à bien leurs actions auprès des étudiants toujours plus nombreux.

Ainsi, malgré l'augmentation du nombre d'emplois et des crédits afférents dans les dotations versées par l'État, **le taux d'encadrement constaté dans les établissements d'enseignement supérieur se dégrade.** C'est ce qui justifie d'ailleurs l'abondement de 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, la hausse du nombre d'étudiants restant considérable, avec 60 000 étudiants supplémentaires, hors double comptes, à la rentrée 2016, dont 35 000 à l'université.

Parallèlement, **la réussite des étudiants reste très faible au sein des universités** et établissements assimilés, seuls **27,2 %** d'entre eux parvenant à obtenir leur licence en trois ans en 2014 (27,5 % en prévision pour 2016 et 2017).

Selon une étude réalisée par le ministère sur un panel de bacheliers de 2008, il apparaît ainsi que, si 57 % d'entre eux ont finalement réussi à être diplômé de licence, seuls 34 % y sont parvenus en trois ans (16 % en quatre ans et 7 % en cinq ans). En outre, seuls un quart des bacheliers technologiques ont réussi à obtenir leur diplôme (11 % en trois ans). 15 % des bacheliers concernés sont toutefois parvenus à obtenir un autre diplôme qu'une licence à l'issue de leurs études.

**Taux de réussite en cinq ans des bacheliers 2008
inscrits en licence après le baccalauréat (en %)**

	Bacheliers généraux	Bacheliers technologiques	Ensemble
Licence (1)	63	25	57
en 3 ans	38	11	34
en 4 ans	18	8	16
en 5 ans	7	6	7
Master	21	3	18
Autres diplômes	14	19	15
Tous diplômes (2)	75	43	69

(1) y compris licence professionnelle.

(2) Total inférieur à la somme des diplômes obtenus car il est possible de détenir plusieurs diplômes.

Note : Les bacheliers professionnels ne sont pas affichés car leurs effectifs ne sont pas significatifs. La colonne « Ensemble » comprend tous les bacheliers.

Champ : France métropolitaine.

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Ces taux illustrent **les difficultés des universités à faire réussir leurs étudiants dans le premier cycle** et aussi le fait que la principale priorité doit désormais être l'amélioration de **l'orientation des élèves** sortant de l'enseignement secondaire.

Dans le cadre de l'élaboration de son rapport sur le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers¹, votre rapporteur spécial a également pu constater **qu'une mauvaise orientation peut expliquer l'absence des étudiants** aux cours : du fait des difficultés rencontrées pour suivre les enseignements, ils sont de plus en plus **démobilisés**.

Le système actuel laisse les jeunes bacheliers s'inscrire à n'importe quel cursus universitaire, sans toujours avoir pu mesurer réellement ce qui serait attendu d'eux ni en termes de prérequis ni s'agissant des matières qui y seront abordées ou encore des débouchés possibles.

Ainsi, quelques cursus concentrent toutes les attentions car, particulièrement demandés, ils doivent faire face à un nombre d'inscriptions si important qu'elles ne peuvent toujours être satisfaites. Ainsi en est-il, en particulier, en première année commune aux études de santé (PACES) et en licence de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ou encore en droit ou psychologie.

Cette situation conduit à créer une sélection par l'absurde, consistant, notamment pour les licences STAPS, à tirer au sort les personnes admises à s'inscrire, faute de sélection applicable à l'université.

À ce titre, votre rapporteur spécial se **félicite de l'avancée considérable que constitue l'adoption par le Sénat de la proposition de loi de notre collègue Jean-Léonce Dupont²**, dont il a également été l'un des signataires, tendant à **permettre une sélection à l'entrée en master**. Il est satisfait de constater que tous les acteurs sont parvenus à un accord se concrétisant dans ce texte législatif qui, espérons-le, sera rapidement adopté définitivement par le Parlement.

À défaut de sélection en licence, il convient donc d'assurer une **orientation efficace des bacheliers à la fin du lycée ou au début du parcours universitaire**, afin de permettre à ceux qui ont véritablement leurs chances de réussir dans la filière d'y accéder et d'éviter que d'autres ne « s'égarant » pendant des années dans un cursus inadapté à leur profil.

¹ Cf. le rapport d'information n° 729 (2015-2016) du 29 juin 2016, fait au nom de la commission des finances, « Le contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers : le scandale des "copies blanches" », et le 2 du B du II de la présente partie.

² Proposition de loi n° 825 (2015-2017) de M. Jean-Léonce Dupont et plusieurs de ses collègues, portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat.

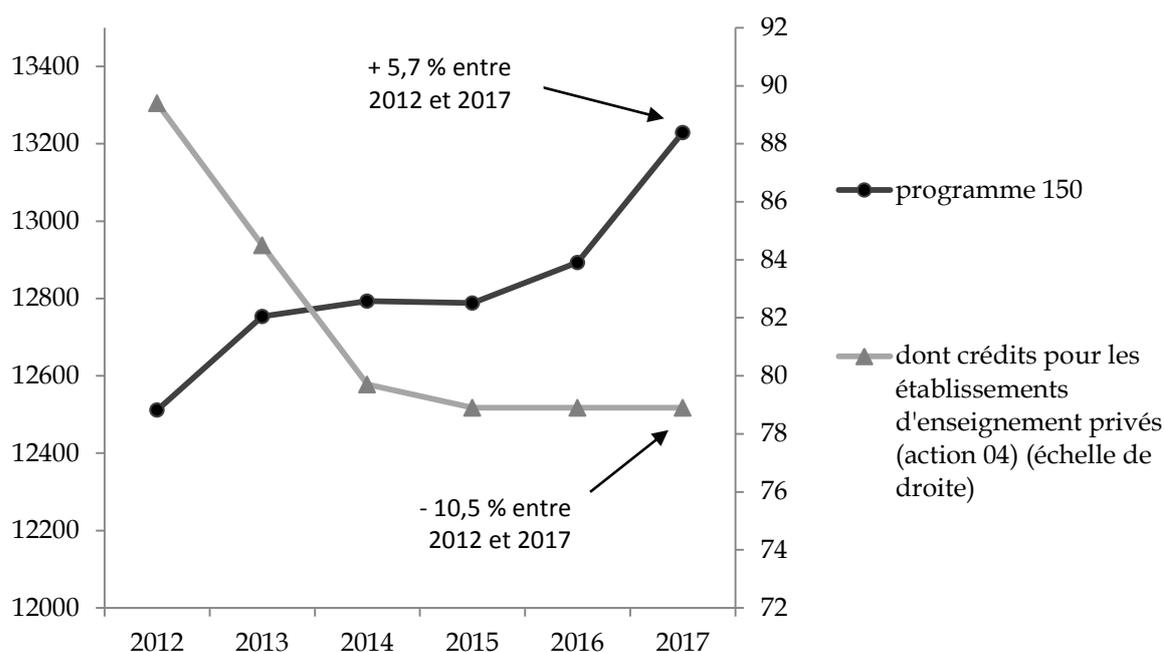
3. Un soutien insuffisant pour l'enseignement supérieur privé qui accueille 3 % des étudiants

Comme indiqué précédemment, pour la deuxième année consécutive, **la dotation consacrée à l'enseignement supérieur privé reste stable.**

Certes, il est satisfaisant que ces établissements conservent ce niveau d'enveloppe budgétaire après avoir subi plusieurs années de baisses consécutives importantes (- 13 % en 2013, - 7,6 % en 2014 et - 1 % en 2015 en exécution). Pour autant, **entre 2012 et 2017, ils auront perdu plus de 10 % du montant total de leur dotation tandis que, parallèlement, les crédits du programme 150 ont augmenté de 5,7 %.**

Évolution des crédits du programme 150 et de l'action 04

(en millions d'euros)



NB : il s'agit des crédits inscrits en LFI ou en PLF (pour 2017).

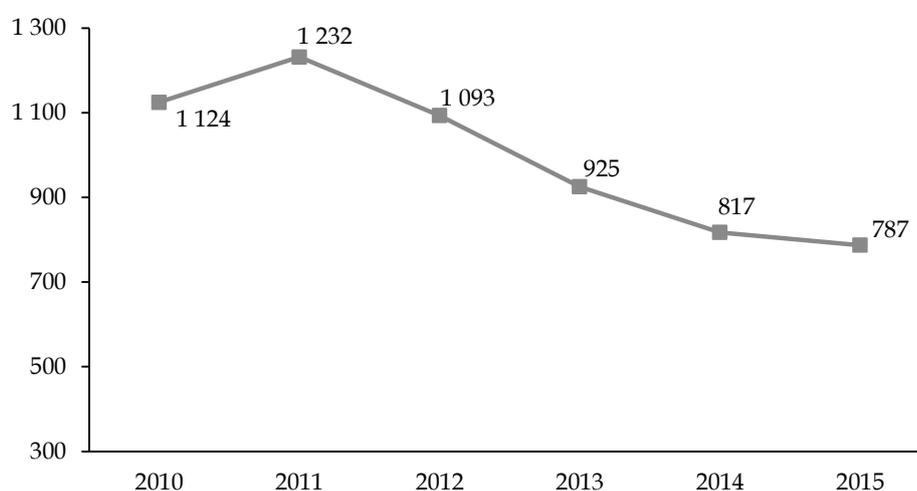
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Ainsi, alors que les contraintes des établissements publics, au premier rang desquels les universités, sont prises en compte pour le calcul de leurs subventions, celles des établissements privés ne le sont aucunement. Or si, selon les chiffres du ministère de l'enseignement supérieur, l'aide de l'État ne représente en moyenne que 6,7 % du total des produits de ces établissements, celle-ci peut représenter une part bien plus importante pour certains d'entre eux.

En outre, alors que l'aide accordée à l'enseignement supérieur privé ne représente que **0,6 % des crédits du programme 150**, ces établissements offrent un enseignement de qualité à **3 % des étudiants**, soit 85 092 étudiants à la rentrée 2015.

Sous l'effet cumulé de l'augmentation constante du nombre d'étudiants inscrits dans ces établissements (+ 43 % depuis 2009) et de la baisse puis de la stagnation des crédits inscrits en loi de finances, **le montant moyen de la subvention de l'État par étudiant ne cesse de se réduire**, passant ainsi de 1 232 euros par étudiant en 2012 à 787 euros en 2015¹.

Évolution de la subvention par étudiant (en euros)



NB : les montants indiqués correspondent à la dotation exécutée à l'action 04 « Établissements d'enseignement privés » pour l'année concernée, sans les crédits consacrés à la formation initiale des enseignants des établissements d'enseignement privés sous contrat du premier et du second degrés, divisée par le nombre d'étudiants inscrits pour la rentrée universitaire de l'année précédente, selon les rapports annuels de performances.

Source : commission des finances d'après les données des rapports annuels de performances pour 2010 à 2015

¹ Le montant de la subvention par étudiant varie, en pratique, selon les fédérations, qui ne perçoivent pas la même aide de l'État pour des raisons historiques. Ainsi, en 2015, les subventions étaient de :

- 877 euros par étudiant pour l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA) ;
- 760 euros par étudiant pour la Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC) ;
- 864 euros par étudiant pour l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI) ;
- 524 euros par étudiant pour l'Union des nouvelles facultés libres (UNFL) ;
- 471 euros par étudiant pour les associations non affiliées.

Cette situation semble **d'autant moins compréhensible que, parallèlement, les crédits prévus au sein de l'action 04 du programme 150 ne sont, en principe, plus attribués qu'aux établissements ayant obtenu la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG).**

Celle-ci, prévue par l'article 70 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et codifiée à l'article L. 732-1 du code de l'éducation, conduit ainsi à **réserver l'aide de l'État aux établissements qui répondent aux missions de service public de l'enseignement supérieur et obéissent à la fois aux règles de « non-lucrativité » et d'indépendance de gestion.** Des contrats pluriannuels sont conclus et permettent d'encadrer les relations entre l'État et ces établissements, tout en s'assurant du respect par ces derniers des conditions exigées. Ils sont assortis de conventions financières annuelles. À défaut de se voir attribuer la qualité d'EESPIG, le soutien financier de l'État diminue progressivement de 25 % chaque année. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué que cette situation s'était effectivement produite en 2016 pour un établissement.

Cette évolution contractuelle, bienvenue, **entre donc en complète contradiction avec le manque de soutien financier du Gouvernement à ces établissements qui, une fois qualifiés d'EESPIG, justifient concourir effectivement aux missions de service public de l'enseignement supérieur.**

En outre, la baisse des subventions de l'État s'accompagne du **tarissement des aides de certaines collectivités territoriales** qui rencontrent elles-mêmes des difficultés budgétaires compte tenu de la baisse de leurs dotations.

Par ailleurs, alors que les établissements privés étaient invités par le ministère à diversifier leurs ressources pour compenser la perte issue de la baisse de la dotation de l'État, tout en maîtrisant le niveau de leurs frais d'inscription, **une réforme de la taxe d'apprentissage a conduit mécaniquement à réduire également cette source de financement.** Cette baisse est d'ores et déjà estimée à plus de 30 % des recettes antérieures par les fédérations représentant ces établissements.

En conséquence, les **budgets s'avèrent parfois très difficiles à boucler** pour des établissements qui assurent une **formation de qualité et un taux d'insertion professionnelle élevé à leurs étudiants** (jusqu'à 80 % dès l'obtention du diplôme), avec un montant de subvention de l'État très limité. Selon les chiffres des fédérations représentant ces établissements, en 2014 la formation de 70 000 étudiants a ainsi globalement coûté 822 millions d'euros, dont seulement 65 millions d'euros issus du soutien de l'État.

Votre rapporteur spécial profite d'ailleurs de ce développement pour mentionner la situation difficile de certains établissements partiellement financés par les chambres de commerce et d'industrie, ces dernières voyant régulièrement leurs moyens d'intervention se réduire.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le Gouvernement **prévoit de faire bénéficier les établissements d'enseignement supérieur privé d'un million d'euros supplémentaire sur les 100 millions d'euros** prévus en compensation de la hausse du nombre d'étudiants sur l'ensemble du programme 150. C'est bien **insuffisant pour pallier le manque de crédits inscrits chaque année depuis 2012** et, en tout état de cause, ce million d'euros n'est, pour le moment, pas inscrit sur cette action.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et comme l'an dernier, votre rapporteur spécial **souhaite que l'enseignement supérieur privé ne soit pas sacrifié** et propose, en conséquence, un **amendement** tendant à **augmenter la dotation allouée à ces établissements de 6 millions d'euros** en autorisation d'engagements et en crédits de paiement. Avec le million d'euro supplémentaire prévu par le Gouvernement, cela permettrait de **maintenir un montant moyen par étudiant à près de 900 euros (soit environ 830 euros une fois tenue compte de la réserve de précaution)**.

4. Les conditions sont-elles vraiment réunies pour une nouvelle vague de dévolution du patrimoine ?

L'**accession à l'autonomie** des universités, dans le cadre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités¹, **s'est accompagnée**, pour trois d'entre elles, d'un **transfert de propriété de leur patrimoine**. Ainsi en est-il depuis 2011 des établissements de Clermont 1, Toulouse 1 et Poitiers.

Afin d'accompagner la dévolution du patrimoine, deux contributions de l'État ont été actées dans une convention qui le lie à chacun de ces établissements :

- une **contribution avant transfert**, tendant à couvrir la **remise à niveau en matière de sécurité et d'accessibilité des bâtiments**, qui s'est élevée au total à 20,85 millions d'euros ;

- une **contribution récurrente**, destinée au **financement de la charge du renouvellement du patrimoine**. Calculée en fonction des besoins de surfaces liés à l'activité des établissements et d'un forfait préalablement établi (en euros/m²), elle a représenté 21,935 millions d'euros en 2015.

¹ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Comme le Gouvernement l'avait annoncé l'an dernier, **une nouvelle vague de dévolution du patrimoine est envisagée**, à la suite de bilans d'étape sur la situation des trois universités déjà concernées. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, il apparaît ainsi qu'elles « *se sont de manière variable saisies de l'opportunité qui leur est ouverte. L'effectivité de la prise en compte de la problématique immobilière est différente selon les universités. Toutefois, globalement, il ressort des trois expérimentations que la dimension immobilière est devenue un élément clairement stratégique, piloté au plus haut niveau. La visibilité financière donnée par la dotation pérenne permet aux universités de penser l'avenir de leur immobilier dans la durée, ce qui donne force aux politiques qu'elles conduisent.* »

Dans le cadre de l'enquête demandée par la commission des finances du Sénat, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, la Cour des comptes avait estimé que « *le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités.* »² Votre rapporteur spécial **partage cette analyse et considère que la dévolution du patrimoine permettrait une meilleure gestion tout en conduisant à une rationalisation des surfaces.**

Pour autant, **la généralisation de l'autonomie immobilière ne saurait être envisagée dans les mêmes conditions** que celles retenues dans le cadre de l'expérimentation menée en 2011 avec les trois universités précitées, **compte tenu de son coût** estimé par la Cour des comptes à **850 millions d'euros par an.**

Le 19 septembre 2016, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ont rendu un rapport sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, tendant à établir un bilan des trois expérimentations et à définir les conditions dans lesquelles le processus pourrait être repris.

Il apparaît ainsi que **l'expérience des universités bénéficiant de la dévolution du patrimoine est globalement positive**, en permettant tout particulièrement une amélioration effective de la gestion immobilière des établissements, accompagnée de la mise en place d'outils de gestion et de pilotage plus efficaces, ainsi qu'une « *accélération de la réalisation de projets de réhabilitation, de mise en sécurité et d'accessibilité du bâti* ». Le rapport des inspections évoque toutefois quelques limites, notamment le fait que cette évolution n'a *a priori* permis, ni de réduire les dépenses de fluides ou d'énergie ni, surtout, d'améliorer le taux d'utilisation des locaux et le produit de cessions et de valorisation des bâtiments.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Rapport d'information n° 715 (2014-2015) de Philippe Adnot, fait au nom de la commission des finances, suite à l'enquête de la Cour des comptes sur le bilan de l'autonomie financière des universités.

Compte tenu de ces constats, **le rapport confirme l'opportunité de reprendre le processus de transfert de propriété**, considérant par ailleurs que le risque est limité, tant pour les établissements qui jouent déjà, de fait, le rôle de propriétaire, que pour l'État dont le niveau d'investissement actuel en termes d'entretien conduit généralement à un patrimoine dégradé.

Les inspections ont déterminé les **conditions dans lesquelles une nouvelle vague de dévolution pourrait être lancée**, en retenant en particulier trois leviers financiers permettant de la faciliter :

- **sécuriser les « financements immobiliers de l'État au-delà de l'échéance des CPER actuels »**, avec en particulier : le maintien de la dotation globale de fonctionnement (sans diminution en raison de la dévolution), la stabilisation des crédits de l'État en matière de sécurité et d'accessibilité et la sécurisation des financements apportés par les CPER ;

- **garantir un taux de retour de 100 % sur les produits des cessions** réalisées par les établissements bénéficiant de la dévolution ;

- **relancer la réflexion** portant sur la possibilité offerte aux universités de **recourir à l'emprunt**.

Des **freins et des rigidités** juridiques et administratifs sont également mis en avant, les deux corps d'inspection préconisant de sécuriser les conditions dans lesquelles les établissements seraient à même de mieux valoriser leur patrimoine immobilier.

La mission d'inspection a établi un **cahier des charges** qui s'imposerait aux établissements, candidats à la dévolution, tout en préconisant que ceux-ci fassent également l'objet d'un « **audit "pré-dévolution"** ».

Compte tenu de ce travail, le ministère de l'enseignement supérieur s'engage dans une deuxième vague de dévolution du patrimoine aux universités, treize établissements ayant manifesté leur intérêt pour en bénéficier.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, celle-ci serait **réalisée selon des modalités très différentes de la première expérimentation puisqu'aucune dotation supplémentaire de l'État n'est prévue, ni contribution pour remise à niveau des bâtiments, ni contribution récurrente**. En revanche, les universités retenues resteraient éligibles aux crédits des CPER et bénéficieraient d'un taux de retour de 100 % du produit des cessions réalisées.

Reprenant les préconisations de la mission d'inspection, les établissements qui se seront portés candidats feront l'objet d'une analyse précise de leur situation, au regard d'un cahier des charges préalablement défini.

L'objectif affiché par le Gouvernement est l'établissement d'une liste des universités retenues d'ici la fin de l'année 2016, avec possibilité, conformément aux propositions du rapport d'inspection, d'une dévolution totale ou progressive (par tranches, en fonction de l'état des bâtiments).

Certes, les établissements concernés pourront céder des biens en récupérant la totalité du produit et conserver l'accès aux CPER, dont les crédits restent toutefois modestes **mais, en l'absence de contribution supplémentaire, les conditions de la dévolution, loin d'être identiques à celles de la première vague, ne garantissent en rien leur réussite.**

En conséquence, **si l'objectif** de relancer la dévolution du patrimoine ne peut **qu'être partagé et soutenu**, il est permis de **douter de l'aboutissement du processus** pour un nombre important d'universités, compte tenu de l'absence concrète de financement supplémentaire de l'État.

5. Rester vigilant sur les regroupements d'établissements

Le regroupement d'universités et d'établissements a été renforcé par l'article L. 718-2 du code de l'éducation qui, issu de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹, crée une obligation de se regrouper à tous les établissements, en optant pour une fusion, une association ou une communauté d'universités et établissements (Comue).

Bilan des regroupements des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche

25 regroupements ont été constitués :

- 4 associations autour d'une université chef de file : Alsace, Aix-Marseille, Clermont-Auvergne, Picardie ;

- 1 université fusionnée, avec la Lorraine ;

- 20 communautés d'universités et établissements (Comue) dont 3 comprennent des universités fusionnées (Comue d'Aquitaine, Communauté Université Grenoble Alpes et Languedoc-Roussillon Université).

La quasi-totalité des COMUE ont mis en place leurs instances de gouvernance.

Source : d'après les réponses au questionnaire complémentaire adressé au ministère chargé de l'enseignement supérieur

¹ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013.

La **coopération entre les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur ne peut qu'être soutenue**, dès lors qu'elle aboutit à une **mutualisation des moyens**, améliore l'offre proposée et, éventuellement, rend les établissements **plus visibles à l'échelle internationale**.

Le rapporteur spécial comprend également l'enjeu que peut revêtir une meilleure valorisation de l'enseignement supérieur français au sein du classement de Shanghai. Pour autant, il n'est personnellement **pas convaincu du fait que le regroupement d'établissements tendant à « faire nombre »** constitue réellement un atout pour développer l'excellence.

Il est encore **trop tôt pour évaluer concrètement les conséquences de la création de tels regroupements**, en particulier des Comue, établissements les plus novateurs en termes de gouvernance. En effet, les premières d'entre elles ne fonctionnent que depuis le printemps 2015, ce qui ne laisse que trop peu de recul. Quelques-unes en sont encore à mettre en place leurs nouvelles instances.

Pour autant, comme votre rapporteur spécial n'a pas manqué de le signaler dans le cadre de l'examen des précédentes lois de finances, il convient de **rester vigilant quant à la création de ces « superstructures » qui pourraient mener à plus de complexité et induire des coûts de fonctionnement importants**.

Lors des auditions, il est apparu que **la gouvernance des Comue n'est pas toujours aisée**, en premier lieu pour constituer les instances décisionnelles et, ensuite, pour y faire émerger des positions communes.

L'exemple le plus criant, mais aussi le plus complexe compte tenu de son importance, reste la Comue de Paris Saclay. D'importantes difficultés se font jour pour faire avancer un regroupement dans lequel les intérêts et les projets à mener ne sont pas nécessairement partagés par l'ensemble des membres.

L'une des **principales difficultés** pour le bon fonctionnement des Comue semble **provenir de la nécessité pour elles de combiner à la fois, dans la stratégie du regroupement, l'accès de tous les étudiants à l'enseignement supérieur, par le biais des universités, et l'atteinte de l'excellence au niveau mondial**.

Ensuite, certaines personnes entendues par votre rapporteur spécial ont mentionné la **difficulté pour des établissements, plus petits, d'exister au sein de ces grands ensembles**.

La **lenteur du processus décisionnel** n'a pas manqué non plus d'être signalée, de même que la perte de temps et d'énergie que pouvaient constituer les nombreuses réunions organisées pour les représentants des établissements qui en sont membres.

Par ailleurs, il est à craindre que **certaines mutualisations de compétences ne s'accompagnent pas nécessairement d'une rationalisation des services administratifs compétents**. Certes, comme la direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas manqué de le rappeler lors de son audition, ces groupements n'ont pas été créés en ayant vocation à engendrer des économies. Il convient toutefois de s'assurer qu'une même compétence n'est pas exercée par plusieurs entités, sans aucune valeur ajoutée, surtout en période de contrainte budgétaire et alors que les établissements d'enseignement supérieur doivent faire face à de nombreux défis.

Selon les chiffres recueillis auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, depuis la première vague des contrats de site en 2013, 908 emplois contractuels ont été attribués aux différents sites et regroupements. En 2017, en fonction du dialogue contractuel en cours, il pourrait être attribué 360 nouveaux emplois. Certes, ces emplois de site peuvent être ensuite répartis au sein des établissements qui composent le regroupement mais une partie sert à constituer les services administratifs de ces nouvelles structures. Ainsi, la Comue de Paris Saclay compte à elle seule plus de 50 emplois.

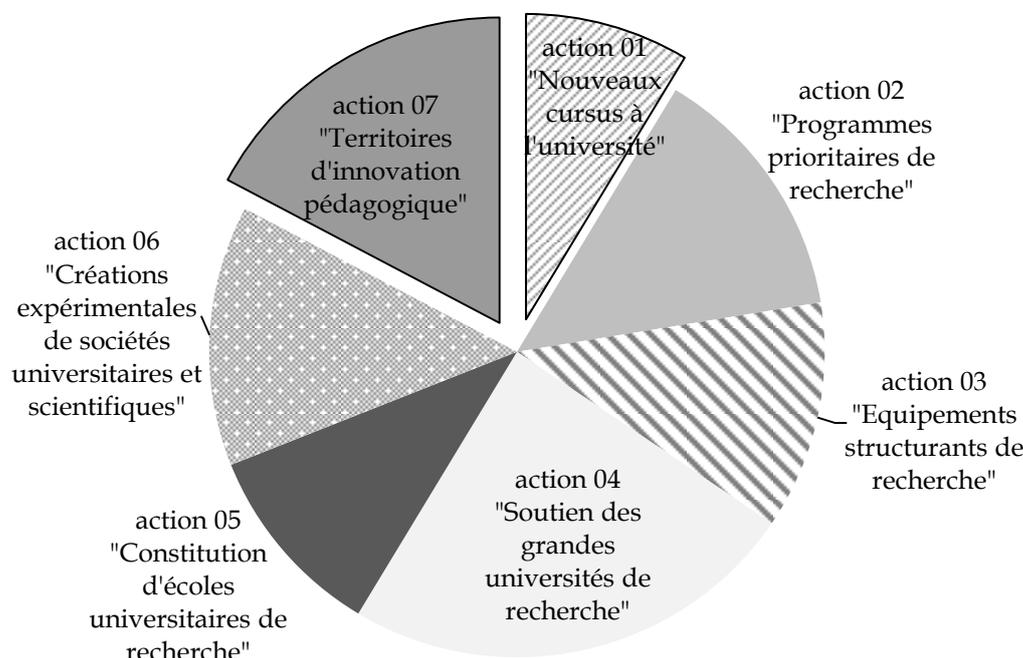
6. Le soutien des investissements d'avenir : entre bonne nouvelle et interrogations pour l'avenir

a) De nouvelles actions portées par le PIA 3 en faveur de l'enseignement supérieur mais sans engagement de crédits de paiement d'ici 2018

Comme évoqué dans la première partie du présent rapport, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit également un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 3) de **10 milliards d'euros**, qui devrait permettre de soutenir un certain nombre de projets dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'inscrit dans la suite des investissements d'avenir initiés par le PIA 1 et le PIA 2, en particulier avec la création des « équipements d'excellence » (EQUIPEX) et des « initiatives d'excellence » (Idex).

Le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche » de la mission « Investissements d'avenir » ouvre 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement autour de sept actions, parmi lesquels figurent plus particulièrement, pour l'enseignement supérieur, l'action 01 « Nouveaux cursus à l'université » et l'action 06 « Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques ».

Répartition par actions des crédits du programme 421 de la mission « Investissements d'avenir »



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2017

Afin de « contribuer au cours du premier cycle des études universitaires, au sein du cursus de licence », l'**action 01** « Nouveaux cursus à l'université » vise ainsi à **financer des projets innovants tant en termes de parcours de formation que de méthodes pédagogiques ou de rythmes d'apprentissage** (projet annuel de performances de la mission). Ayant pour opérateur l'Agence nationale de la recherche (ANR), elle bénéficierait pour cela de **250 millions d'euros**.

Il s'agirait également de **favoriser la formation continue et de poursuivre le développement de contenus accessibles** grâce à la révolution numérique par des modèles innovants tant en termes « *d'accès aux contenus que [de] formes d'interactions* ». Ces expériences devront être menées dans l'optique, pour les plus concluantes, d'une **généralisation à grande échelle** par la suite.

L'**action 06** « Créations expérimentales de **sociétés universitaires et scientifiques** » dispose de **400 millions d'euros** et aurait pour opérateur la Caisse des dépôts et consignations. Par la création de ces sociétés, le PIA 3 entend notamment **soutenir le développement de nouvelles ressources pour les universités**. En effet, ces sociétés expérimentales, adossées à des universités et/ou des organismes de recherche, auraient pour vocation de développer plusieurs activités parmi lesquelles un « *schéma immobilier visant à maîtriser et valoriser économiquement le patrimoine du site* ». Elles devront ainsi s'inscrire

« dans un projet d'autonomie plus vaste, permettant de constituer une identité géographique cohérente, de dégager de nouvelles ressources, d'ouvrir le site à de nouveaux partenariats ».

Les autres actions du programme 421 (à l'exception de l'action 07 « Territoires d'innovation pédagogique » destiné au développement du numérique dans l'enseignement scolaire) sont davantage tournées vers la recherche mais sont susceptibles d'améliorer la performance et le rang international des universités qui y participent. Ainsi en est-il notamment de la création d'« écoles universitaires de recherche » visant à regrouper des formations de master et de doctorat avec des laboratoires de très haut niveau. De même l'action 4 « Soutien des universités de recherche » doit permettre aux Idex et ISITE de « bâtir des stratégies plus intégrées dans les domaines cruciaux pour notre activité internationale »¹, parmi lesquelles figurent notamment la stratégie des formations attractives.

Tout en se félicitant des crédits supplémentaires ainsi accordés à l'enseignement supérieur, il convient de noter que le présent projet de loi de finances se **contente toutefois d'ouvrir 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, sans crédits de paiement associés en 2017**. Ceux-ci devraient n'être ouverts qu'à compter de 2018 (à raison de 2 milliards d'euros par an pendant cinq ans).

Ce report de charges sur les années à venir **permet ainsi au Gouvernement d'éviter**, en cette période électorale, **de faire peser les montants engagés sur le solde budgétaire de l'État en 2017**, tout en annonçant 10 milliards d'euros supplémentaires en faveur de l'investissement dans l'enseignement, la recherche et l'innovation.

En inscrivant les crédits de paiement dans une logique de mission budgétaire (le projet de loi de finances pour 2017 crée ainsi une mission « Investissements d'avenir » qui regroupe tous les crédits consacrés à ce PIA 3), le Gouvernement a conduit à ce **qu'ils ne soient plus à l'abri de régulations budgétaires** dans le cadre des prochaines lois de finances, **contrairement aux précédents PIA** qui prévoyaient un **décaissement intégral** l'année de création du programme.

Enfin, **l'inscription de ces crédits d'investissements d'avenir** en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur n'étant **plus si exceptionnelle**, il est **important que le ministère chargé de ces politiques publiques soit associé à la définition de la stratégie mise en œuvre**, d'autant que le commissaire général à l'investissement sera le responsable des programmes du PIA 3.²

¹ Commissariat général à l'investissement, « 3^e programme d'investissements d'avenir, préparer la France aux défis de demain », juin 2016.

² La mission « Investissements d'avenir » relève du Premier ministre.

b) La question cruciale de la pérennisation des financements issus des PIA pour les établissements

Les PIA 1 et PIA 2 ont considérablement contribué au financement des investissements réalisés dans le cadre de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec une enveloppe de plus de 27 milliards d'euros qui leur était plus particulièrement dédiée¹.

Concernant plus spécifiquement l'enseignement supérieur, la question de la pérennisation des ressources issues de ces programmes est cruciale pour certains établissements.

Ainsi en est-il notamment des Initiatives d'excellence (Idex) qui permettent l'émergence de pôles pluridisciplinaires de rang mondial, complétés par les Initiatives « Science-innovation-territoires-économie » (I-SITE) dans le cadre du PIA 2.

Huit Idex sélectionnées en 2011 et en 2012 disposaient ainsi de dotations non consommables correspondant à 6,25 milliards d'euros, génératrices d'intérêts annuels à hauteur de 160,4 millions d'euros.

Or, la pérennisation des financements consacrés à ces opérations est fonction de l'évaluation réalisée par un jury indépendant à l'issue d'une période probatoire qui s'achevait en 2016.

Ainsi, sur les huit Idex de première génération, trois d'entre elles ont eu leur projet confirmé, bénéficiant ainsi des financements annuels issus des dotations non consommables, *a priori* sans limitation de durée, trois autres voient leur période probatoire reconduite pour dix-huit à vingt-quatre mois et, enfin, les deux restantes ont dû être arrêtées, faute de perspectives d'intégration permettant de parvenir à une université de recherche de rang mondial.

Cette première expérience d'évaluation dans le cadre des Idex met en exergue l'enjeu pour ces structures de se développer et de répondre aux exigences de pérennisation de ces financements qui, s'ajoutant aux dotations budgétaires de l'État, offrent de véritables moyens d'action pour le monde universitaire et de la recherche. La perte du label « Idex » induit ainsi celle de plusieurs millions d'euros par an pour ces universités.

¹ Voir le II de la première partie du présent rapport.

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »**A. UNE DÉPENSE EN NETTE PROGRESSION ENCORE CETTE ANNÉE****1. Une augmentation de 235 millions d'euros des crédits de paiement en faveur de la vie étudiante**

2,73 milliards d'euros et 2,72 milliards d'euros sont prévus au projet de loi de finances pour 2017 sur le programme 231, respectivement en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

En outre, le programme bénéficie de 5 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP au titre de fonds de concours et attributions de produits.

**Évolution des crédits du programme entre 2016 et 2017
(avant examen par l'Assemblée nationale du PLF 2017)***(en euros et en %)*

Intitulé	Autorisations d'engagement		Évolution des AE 2017/2016	Crédits de paiement		Évolution des CP 2017/2016
	2016	2017		2016	2017	
Action 01 - Aides directes	2 114 696 638	2 293 656 821	+8,46%	2 114 696 638	2 293 656 821	+8,46%
Action 02 - Aides indirectes	274 983 387	273 660 387	-0,48%	219 858 387	270 430 512	+23%
Action 03 - Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	60 723 402	60 766 862	+0,07%	60 723 402	60 766 862	+0,07%
Action 04 - Pilotage et animation du programme	91 517 224	97 233 066	+6,25%	91 517 224	97 233 066	+6,25%
Total	2 541 920 651	2 725 317 136	+7%	2 486 795 651	2 722 087 261	+9,46%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du projet annuel de performances pour 2017

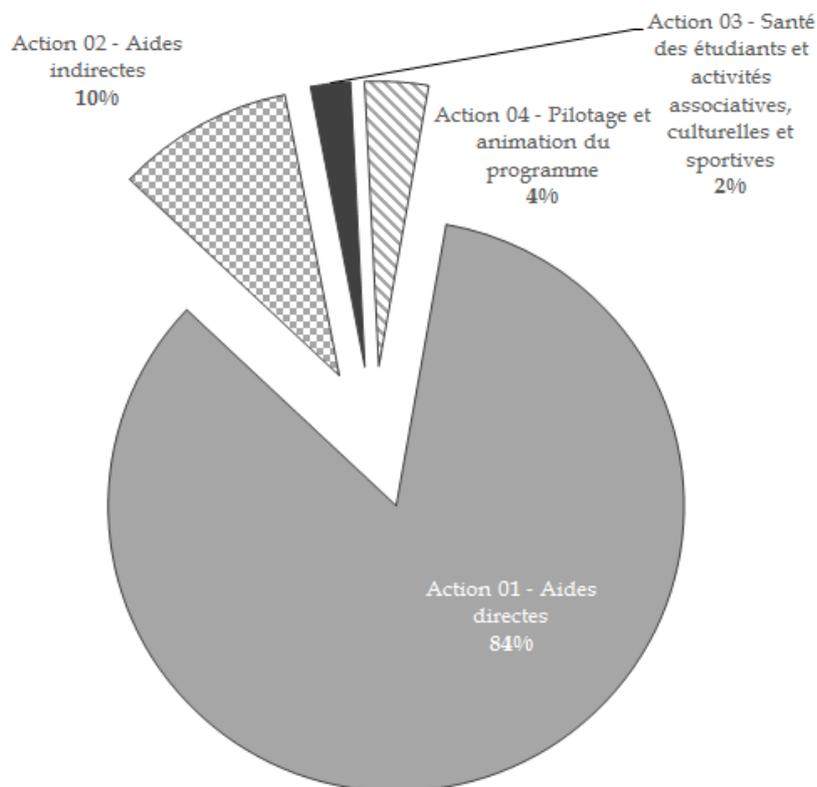
Les crédits du programme présentent une augmentation de près de 9,5 % par rapport à 2016. Deux principaux éléments expliquent cette tendance :

- une hausse de 179 millions d'euros (en AE et en CP) des crédits de l'action 01 « Aides directes », qui représentent 84 % des crédits du programme ;

- une hausse de 23 % des CP consacrés à l'action 02 « Aides indirectes », qui découle quasi-exclusivement de l'augmentation de 50 millions d'euros des dépenses d'opérations financières.

Répartition par action des crédits de paiement du programme

(en %)



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2017

Ces augmentations entraînent un **dépassement de près de 190 millions d'euros en AE du plafond de crédits du programme fixé dans la programmation pluriannuelle (triennal 2015-2017) et de 186 millions d'euros en CP**. Cette évolution s'explique principalement par une budgétisation plus sincère de l'enveloppe consacrée aux bourses sur critères sociaux et par les réformes opérées plus globalement sur les aides sociales directes.

Respect de la programmation pluriannuelle*(en millions d'euros et en %)*

	LPFP 2017		PLF 2017 au format LPFP*		Écart LPFP 2017/PLF2017		Écart LPFP 2017/PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 231 « Vie étudiante »	2 535,89	2 535,89	2 725,32	2 722,1	189,4	186,2	+7%	+7%

* Avant examen en première lecture par l'Assemblée nationale

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**2. Une hausse de 8,5 % des crédits consacrés aux aides directes :
entre hausse mécanique et nouveaux dispositifs**

L'augmentation de 177 millions d'euros des crédits d'intervention dont est dotée l'action 01 « Aides directes »¹ pour 2017 résulte de deux facteurs :

- l'augmentation de 91,6 millions d'euros des crédits des bourses sur critères sociaux en 2017 par rapport à 2016 ;

- la création de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE), dotée de 92 millions d'euros pour 2017.

**Répartition des dépenses d'intervention relatives
aux aides sociales directes versées aux étudiants***(en millions d'euros)*

Intitulé	Montants prévus (AE=CP)		Évolution PLF 2017 / LFI 2016 (%)
	LFI 2016	PLF 2017	
Bourses sur critères sociaux	1 960,3	2 051,9	+ 5 %
Aides au mérite	50,9	44,1	-13 %
Aides à la mobilité	25,7	25,7	-
Aides spécifiques (ex Fonds national d'aide d'urgence)	48,8	48,8	-
Aide à la recherche du premier emploi (ARPE)		92	-
Total	2 085,7	2 262,5	+ 8,5 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2017

a) Les crédits des bourses sur critères sociaux en progression de 5 %, portés par un nombre d'étudiants toujours plus important

La hausse de **91 millions d'euros en 2017 par rapport à 2016** s'explique, pour une large part (66 millions d'euros), par l'augmentation

¹ 2 millions d'euros sur les 179 millions d'euros d'augmentation des crédits de l'action 01 « Aides directes » concernent des crédits de fonctionnement.

attendue du nombre de bénéficiaires des bourses sur critères sociaux (+ 1,8 % à la rentrée 2016, + 2,07 % à la rentrée 2017) : pour le premier semestre 2017, la dépense prévisionnelle est ainsi basée sur un effectif de 694 066 étudiants boursiers et, pour le second semestre 2017, sur un effectif de 708 432 étudiants boursiers. En outre, la **revalorisation du taux annuel des bourses sur critères sociaux** s'est élevée pour la rentrée 2016 à 0,1 %, soit un niveau plus faible que pour les rentrées universitaires 2013 (+ 0,8 %), 2014 (+ 0,7 %) mais similaire à la rentrée 2015 (+ 0,1 %).

Par ailleurs, **25 millions d'euros résultent de l'intégration, pour l'année universitaire 2016-2017, de 25 000 nouveaux étudiants, qui bénéficiaient de l'échelon « 0 », c'est-à-dire de l'exonération des droits universitaires et de cotisation de sécurité sociale, dans l'échelon « 0 bis »,** qui permet, en plus de cette exonération, de se voir octroyer une bourse de 1 009 euros. Les échelons « 0 » et « 0 bis » sont ainsi fusionnés à compter de la rentrée universitaire 2016-2017.

La **dotacion consacrée aux aides au mérite** passe de 51 millions d'euros prévus pour 2016 à 44 millions d'euros en 2017, compte tenu de la mise en œuvre de la réforme opérée par le Gouvernement¹. **Cette évolution ne peut qu'être regrettée, tant la valorisation du mérite devrait, au contraire, être recherchée.**

Les **aides à la mobilité internationale et aux aides spécifiques** restent stables. Elles correspondent respectivement à des compléments aux bourses sur critères sociaux versées aux étudiants dans le cadre d'un programme d'échange à l'étranger, et à des aides d'urgence ponctuelles ou accordées à des étudiants en difficultés financières ne remplissant pas les conditions nécessaires pour être boursiers.

b) L'ARPE, une nouvelle aide initialement dotée de 92 millions d'euros de crédits de paiement

Les **crédits de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)**, nouvelle aide issue de l'article 50 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, **pour un montant de 92 millions d'euros pour 2017**, sont budgétés au sein de l'action 01 « Aides directes » (avant examen en première lecture par l'Assemblée nationale).

L'instruction des demandes et le paiement de l'aide sont confiés au réseau des œuvres universitaires, en raison de son expertise en matière

¹ L'aide a été divisée par deux pour les nouveaux étudiants à compter de la rentrée universitaire 2015-2016. Les étudiants ayant obtenu une aide au mérite jusqu'en 2014-2015 et qui sont toujours éligibles à une bourse sur critères sociaux et inscrits dans le même cycle d'études continuent à bénéficier d'une aide de 1 800 euros par an. D'après les informations recueillies dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, à fin décembre 2015, 35 000 aides ont été versées, dont deux tiers au titre de l'ancien régime.

de gestion des aides directes aux étudiants¹, et les principaux bénéficiaires en seront les étudiants boursiers désormais diplômés. Le Gouvernement estime à 77 000 le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur susceptibles de bénéficier de l'aide.

¹ Néanmoins, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) qui assurent la gestion et l'aide à la recherche du premier emploi peuvent en confier l'instruction et le paiement à l'Agence de services et de paiement.

L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)

L'ARPE, issue de l'article 50 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels¹, est créée à compter de la rentrée universitaire 2016. Ses conditions et modalités d'attribution ont été définies par le décret n° 2016-1089 du 8 août 2016 relatif à l'aide à la recherche du premier emploi. Ainsi, elle n'est pas cumulable avec le RSA ou la « garantie jeunes », et est réservée aux jeunes de moins de 28 ans.

Elle vise à **accompagner financièrement la période d'insertion professionnelle qui sépare la sortie des études et l'accès au premier emploi**. Il s'agit d'une aide financière, demandée dans un délai de quatre mois après la diplomation, et versée mensuellement pendant **quatre mois maximum**.

Elle est réservée, à condition d'être âgé de moins de 28 ans :

- aux **jeunes diplômés issus de l'enseignement supérieur à visée professionnelle par la voie de la formation initiale** qui bénéficiaient d'une bourse, ou d'une allocation annuelle de l'enseignement supérieur au cours de leur dernière année de préparation du diplôme ; le montant est équivalent à la bourse sur critères sociaux ou de l'allocation annuelle perçue au cours de la dernière année d'étude (de 100 à 550 euros par mois) ;

- aux **jeunes diplômés issus de l'enseignement supérieur à visée professionnelle par la voie de l'apprentissage**, sous conditions de ressources équivalentes à celles des boursiers. Dans ce cas, l'aide s'élève à 300 euros par mois ;

- aux **diplômés de l'enseignement scolaire à finalité professionnelle** (CAP, baccalauréat professionnel, baccalauréat technologique, brevet des métiers d'art, brevet professionnel, brevet de technicien), qu'ils soient boursiers ou apprentis disposant de peu de ressources ; l'aide s'élève à 200 euros par mois².

La demande d'aide s'effectue, pour les diplômés de l'enseignement scolaire à finalité professionnelle, par l'envoi en ligne d'un formulaire à la délégation régionale de l'Agence de services et de paiement, et pour les diplômés de l'enseignement supérieur, au directeur général du Crous dont relève l'établissement ou le centre de formation d'apprentis. Dans tous les cas, la demande est accompagnée de pièces justificatives (relevés de note, attestation de bourses sur critères sociaux, attestation d'obtention du diplôme, copie de l'avis d'imposition) ainsi que d'une **attestation sur l'honneur du demandeur, assurant qu'il n'est plus en formation et qu'il est à la recherche d'un premier emploi**.

Le décret prévoit également des **modalités de contrôle** par l'autorité académique et les Crous compétents pour accorder l'aide. Ces derniers peuvent **vérifier l'exactitude des informations fournies à l'appui des demandes tendant au bénéfice de l'aide**, auprès des établissements d'enseignement, de l'administration fiscale et des organismes octroyant des aides à l'insertion ou à la formation professionnelle. Cette vérification peut intervenir lors de l'instruction de la demande et pendant le versement de l'aide. Le fait d'établir de fausses déclarations ou de fournir de fausses informations pour bénéficier de l'ARPE est par ailleurs puni des peines prévues à l'article 441-6 du code pénal.

Source : *commission des finances du Sénat*

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² 39,4 millions d'euros sont prévus, pour ces bénéficiaires, dans la mission « Enseignement scolaire ».

Il peut également être relevé que 2 millions d'euros restent consacrés au financement du fonds de garantie géré par BpiFrance qui assure la mise en œuvre d'un système de prêts bancaires garantis par l'État aux étudiants¹. Selon le projet annuel de performances, 51 543 prêts ont été accordés à la fin décembre 2015, pour un montant moyen de 8 300 euros correspondant à un montant total de prêts de 430 millions d'euros.

3. Le rétablissement à son niveau de 2015 des crédits de paiement destinés au réseau des œuvres universitaires et scolaires à la suite du prélèvement opéré sur les Crous en 2016

Les crédits destinés au réseau des œuvres universitaires sont principalement répartis dans les actions 02 « Aides indirectes » et 04 « Pilotage et animation du programme »². **Pour 2017, leurs crédits de paiement augmentent respectivement de 50,5 millions d'euros et de 5,7 millions d'euros.**

L'action 02 « Aides indirectes » prévoit les crédits relatifs à la gestion du logement et à la restauration scolaire, à hauteur de **155,9 millions d'euros pour 2017** (en AE et en CP), ce qui représente un montant équivalent à celui prévu pour 2016. Il est réparti entre les dépenses de fonctionnement du réseau des œuvres (110,3 millions d'euros) et la couverture des dépenses de personnels liées à la rémunération des agents chargés des résidences et des restaurants universitaires (43,9 millions d'euros)³.

L'augmentation de 23 % des crédits de paiement de l'action 02 « Aides indirectes » porte exclusivement sur les dépenses d'opérations financières, ou dotation d'investissement du réseau des œuvres universitaires et scolaires, qui passent de **42,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016 à 92,6 millions d'euros en 2017**, tandis que le montant des AE reste stable (soit 92,6 millions d'euros). Ces dépenses correspondent à la dotation d'investissement du réseau des œuvres universitaires et scolaires consacrée à la **réhabilitation des logements et des restaurants des étudiants.**

¹ Ces prêts sont distribués par cinq établissements bancaires aux étudiants, sans conditions de ressources ni caution, et l'État garantit un risque de défaillance à hauteur de 70 %.

² L'action 01 « Aides directes » contient également des crédits de fonctionnement, sous forme de subventions pour charges de service public, d'un montant de 29 millions d'euros, correspondant à la part du financement allouée par l'État au réseau des œuvres universitaires pour la couverture de la rémunération des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes des 28 Crous.

³ 1,8 million d'euros sont par ailleurs prévus pour les dépenses d'informatique du réseau des œuvres universitaires et pour la formation des personnels du Centre national des œuvres universitaires et scolaires et des Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires affectés au logement et aux achats de restauration.

Cette réévaluation des besoins de décaissement du réseau s'opère en règle générale au regard de l'exécution pluriannuelle des opérations immobilières financées et des disponibilités en termes de trésorerie mobilisable. Mais **cette année**, cette évolution s'explique par le **rétablissement des 50 millions d'euros** de crédits de paiement qui n'avaient pas été prévus en loi de finances pour 2016 car le Gouvernement avait décidé de mobiliser la trésorerie des Crous.

D'après les informations recueillies auprès du Cnous, cette réduction de crédits en 2016 n'a entraîné, à ce jour, **ni retard ni abandon d'opération d'investissement en cours**, malgré la faible capacité de financement de certains Crous. Néanmoins, le Cnous a été contraint de puiser près de **8 millions d'euros dans son fonds de roulement** afin d'assurer la soutenabilité de la réduction de la dotation pour les Crous, et la réduction des crédits a été répartie entre crédits d'investissement et de fonctionnement, afin de ne pas pénaliser les opérations en cours. Les Crous n'auraient pu faire face à ce prélèvement s'il avait été renouvelé en 2017, avec un montant de crédits de paiement identique à 2016.

En outre, les crédits de paiement de l'action 04 « Pilotage et animation du programme » augmentent de **5,7 millions d'euros en 2017** par rapport à 2016. Ceux-ci, d'un montant de 97,2 millions pour 2017, correspondent au fonctionnement du réseau des œuvres universitaires et scolaires. 83 % de ces crédits sont destinés aux **rémunérations des personnels administratifs**, et l'intégralité de l'augmentation des crédits proposée pour 2017 y est consacrée, sous l'effet notamment de la revalorisation du point d'indice.

**Allocation de l'augmentation des crédits de paiement de l'action 04
« Pilotage et animation du programme »**

(en millions d'euros et en %)

Intitulé	Montants prévus (AE=CP)		Évolution PLF 2017 / LFI 2016	
	LFI 2016	PLF 2017	En millions d'euros	En %
Crédits de paiement de l'action 04 « Aides indirectes »	91,5	97,2	+ 5,7	+ 6 %
Dont rémunérations des personnels administratifs du réseau des œuvres universitaires et scolaires	74,6	80,3	+ 5,7	+ 8 %

Source : commission des finances du Sénat

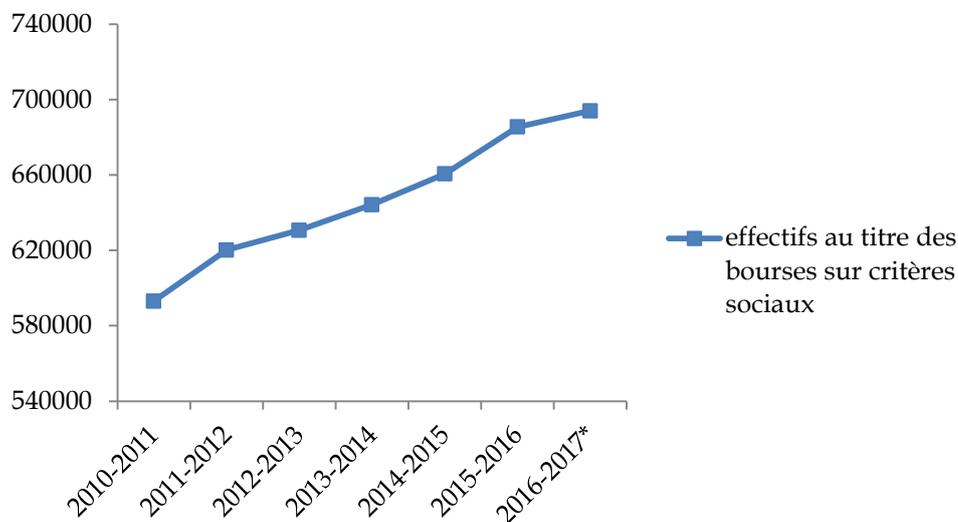
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le renforcement du budget consacré aux aides sociales directes

Le nombre d'étudiants boursiers a progressé de 8 % en trois ans, passant de 644 313 à la rentrée universitaire de 2013 à 694 066 en 2016. L'augmentation du nombre d'étudiants boursiers explique, pour une grande partie, la progression de **l'effort budgétaire consenti au profit des aides directes**¹.

¹ Précisons qu'entre 2008 et 2013, une sous-budgétisation chronique était constatée.

Évolution du nombre d'étudiants bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux

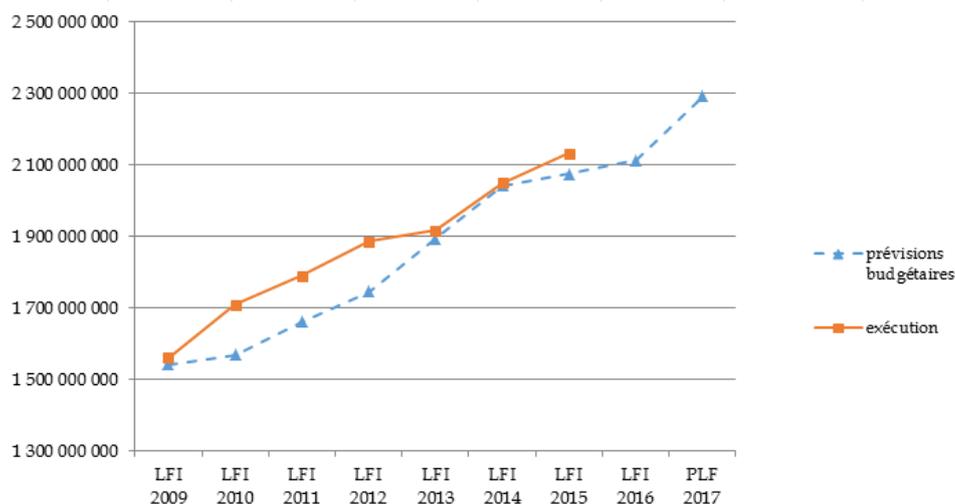


Source : commission des finances du Sénat

Cet effort marqué sur les aides directes doit s'accompagner d'une **grande prudence quant à sa budgétisation** : le graphique ci-dessus montre en effet que l'exécution budgétaire pour 2015 est **légèrement plus élevée que la prévision** budgétaire faite en loi de finances pour 2016. Il conviendra donc de rester **également vigilant pour 2017**.

Évolution de la dépense liée aux aides directes (action 01 du programme)

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des projets annuels de performance et rapports annuels de performance de 2007 à 2017

La création de l'ARPE, dotée de 92 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, amplifie cet effort budgétaire, mais la qualification d'aide sociale aux étudiants qu'elle revêt peut être contestée¹.

Néanmoins, l'augmentation des effectifs d'étudiants boursiers n'explique qu'une partie de l'augmentation du coût budgétaire des aides sociales directes. **La réforme des aides sociales directes engagée depuis la rentrée universitaire 2013-2014 participe également de cette augmentation.**

La réforme des aides sociales directes depuis la rentrée universitaire 2013

- **Les bourses sur critères sociaux** disposent de 8 échelons (de 0 bis à 7), à la suite de la création de deux nouveaux échelons « 0 bis » et « 7 » à la rentrée universitaire 2013-2014, et de la fusion des échelons « 0 » et « 0 bis » à la rentrée universitaire 2016-2017.

L'échelon « 0 bis » permet à des étudiants qui ne disposaient que de l'exonération des droits d'inscription et de cotisations de sécurité sociale (échelon « 0 ») de bénéficier également d'une aide financière annuelle fixée à 1 009 euros pour la rentrée 2016. 55 000 boursiers en ont bénéficié pour l'année 2013-2014, et 77 500 pour l'année 2014-2015. Au total, la création de l'échelon « 0 bis » a permis d'y accueillir **132 500 étudiants** issus des classes moyennes. À la rentrée universitaire 2016, la fusion des échelons « 0 » et « 0 bis » concerne 25 000 étudiants.

L'échelon « 7 » constitue désormais le dernier échelon du dispositif des bourses sur critères sociaux, avec une aide fixée à 5 551 euros à la rentrée 2016 et qui aurait d'ores et déjà bénéficié à 43 000 étudiants au cours de l'année universitaire 2015-2016.

- **2 000 allocations nouvelles** ont par ailleurs été créées, pour moitié à la rentrée 2013 et pour l'autre à la rentrée 2014.

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

¹ Voir le paragraphe 3 « l'ARPE, une aide sujette à critiques » infra.

Ventilation des effectifs d'étudiants boursiers par échelon en 2013 et en 2016

Intitulé	Étudiants boursiers (constaté en juin 2013)		Étudiants boursiers (constaté en avril 2016)	
	En nombre	En % du total	En nombre	En % du total
Échelon 0 bis	142 932 ¹	22 %	203 633	29 %
Échelon 1	107 269	17 %	105 385	15 %
Échelon 2	56 513	9 %	55 030	8 %
Échelon 3	63 844	10 %	55 414	8 %
Échelon 4	55 405	9 %	52 562	8 %
Échelon 5	96 847	15 %	94 366	14 %
Échelon 6	89 603	14 %	83 626	12 %
Échelon 7	31 900	5 %	44 050	6 %
Total	644 313	100%	694 066	100%

Source : commission des finances du Sénat d'après les projets annuels de performance pour 2014 et pour 2017

Ainsi, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, la création de deux nouveaux échelons, l'échelon « 0 bis » et l'échelon « 7 » « ont permis d'accueillir dans l'échelon « 0 bis » plus de 174 000 étudiants issus des classes moyennes et de faire bénéficier de l'échelon « 7 » plus de 43 000 étudiants les plus modestes ».

La part des étudiants boursiers de l'ancien échelon « 0 » et de l'échelon « 0 bis » dans l'effectif total des étudiants boursiers a progressé de 7 % entre 2013 et 2016. La part des étudiants boursiers de l'échelon « 7 » a également légèrement progressé entre 2013 et 2016 (+ 12 150 étudiants concernés).

Par ailleurs, le budget consacré aux aides directes devra probablement prendre en charge le nouveau **fonds d'aide à la mobilité dont pourraient bénéficier les étudiants se voyant proposer un master éloigné géographiquement de leur établissement d'origine.**

En effet, le Gouvernement et les organisations représentatives de l'enseignement supérieur ont adopté une « **position commune** » entérinant la sélection à l'entrée du master accompagné d'un mécanisme dit « de poursuite d'études »². Celle-ci a été reprise au Sénat au cours de

¹ Les échelons « 0 » et « 0 bis » n'étant pas encore fusionnés en 2014, les effectifs des échelons « 0 » et « 0 bis » ont été additionnés : ils s'élevaient respectivement à 90 332 et 52 600 en avril 2013.

² Pour mémoire, l'accord propose une sélection à l'entrée du master, la poursuite de droit en deuxième année, sauf pour les cas particuliers liés à certaines disciplines, notamment juridiques, pour lesquelles une sélection entre les deux années du master peut être maintenue.

l'examen de la proposition de loi portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système licence-master-doctorat du sénateur Jean-Léonce Dupont, à laquelle souscrit d'ailleurs votre rapporteur spécial.

Ainsi, en cas de refus d'admission dans le ou les masters du choix de l'étudiant, ce dernier peut demander au recteur de lui faire au minimum trois propositions de master adaptées à son profil. En cas d'admission dans un master éloigné de leur établissement d'origine, les étudiants bénéficieraient ainsi d'une **aide à la mobilité, qui serait accessible sur critères sociaux**. Cette aide pourrait entrer en vigueur à compter de la rentrée universitaire 2017-2018.

S'il est compréhensible que cette aide n'ait pas fait l'objet d'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances initial, **elle engendrera nécessairement une dépense supplémentaire, probablement au sein du programme 231, plus ou moins importante en fonction des critères finalement retenus.**

2. ... ne saurait faire l'économie d'un renforcement du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers

Votre rapporteur spécial se félicitait l'année dernière « *des efforts consentis par l'État pour soutenir les étudiants issus des foyers les plus modestes ou en situation de rupture familiale* ». Il reste toutefois indispensable de **s'assurer que ces aides profitent effectivement à ceux qui se rendent aux cours et sont présents aux examens, et non à des « étudiants fantômes »** souhaitant davantage disposer du statut social d'étudiant, si possible boursier, que bénéficiaire d'un enseignement.

À ce sujet, **votre rapporteur spécial a rendu un rapport d'information sur le contrôle de l'assiduité aux cours et de présence aux examens des étudiants boursiers¹**, et a pu constater que les **modalités très variables** en vertu desquelles le contrôle était réalisé ne **garantissaient ni une égalité de traitement entre les étudiants, ni l'attestation du « service fait »**. La procédure est par ailleurs trop longue et segmentée, ce qui crée une dilution des responsabilités et des délais de retour des informations bien trop importants.

Les principales recommandations du rapport sont rappelées ci-après.

¹ Rapport d'information n° 729, fait au nom de la commission des finances, « Le contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers : le scandale des "copies blanches" », 29 juin 2016.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL ISSUES DU RAPPORT D'INFORMATION

Pour garantir une plus grande équité entre les étudiants et attester du « service fait » :

1. Définir plus précisément les modalités du contrôle d'assiduité attendues des établissements d'enseignement supérieur au niveau national.

2. Développer un véritable contrôle d'assiduité des étudiants, y compris dans les universités, en :

- concentrant le contrôle d'assiduité aux cours sur les travaux dirigés et les travaux pratiques (par opposition aux cours magistraux) et en faire un critère obligatoire pour poursuivre le versement de la bourse sur critères sociaux. Le recours aux nouvelles technologies (cartes multiservices avec système de badge, système d'information permettant aux enseignants d'informer directement le service administratif des étudiants absents) pourrait être envisagé ;

- exigeant que la condition de présence aux examens implique l'émargement par l'étudiant à toutes les épreuves de fin de semestre.

3. En l'absence de contrôle régulier d'assiduité aux cours, coupler l'obligation de présence à tous les examens à celle de résultat, en obtenant, par exemple, une moyenne minimale ou un certain nombre de crédits ECTS à chaque semestre.

Il pourrait également être envisagé que, dans certains cas, l'assiduité de l'étudiant comme condition de maintien des droits à bourse soit remplacée par une simple obligation de résultat minimal.

Pour raccourcir les délais de la procédure actuelle et suspendre au plus vite les bourses d'étudiants non assidus (la récupération des sommes indûment versées s'avérant très difficile) :

4. Rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants boursiers au-delà d'une date préalablement définie et qui pourrait se situer vers la fin du mois de novembre pour le premier semestre.

Le cas échéant, lorsque le calendrier universitaire le permet, subordonner le premier versement de la bourse à l'inscription pédagogique de l'étudiant.

5. Développer l'interfaçage et la synchronisation entre les logiciels APOGEE et AGLAE afin notamment que l'inscription pédagogique de l'étudiant boursier dans son université soit automatiquement remontée vers les Crous.

Plus globalement, améliorer les systèmes d'information afin d'automatiser davantage les contrôles et limiter les interventions humaines répétées (listes à remplir et à pointer notamment).

6. Permettre une gestion plus fluide et continue, en prévoyant notamment la possibilité pour les universités de suspendre elles-mêmes le versement des bourses (comme c'est déjà le cas pour les lycées et certaines écoles).

7. Étudier la possibilité de transférer des rectorats vers les Crous la gestion des bourses sur critères sociaux et autres aides sociales directes relevant du programme 231 « Vie étudiante ».

Pour inciter les différents acteurs au développement d'un contrôle d'assiduité effectif :

8. Faire du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers un **réel critère d'évaluation de la performance** des différents acteurs.

9. Créer un **indicateur de performance au sein du programme 231 « Vie étudiante »**, par exemple en mesurant le temps nécessaire pour le retour des informations par les établissements d'enseignement supérieur ou en calculant le taux de retours obtenus par les Crous à une certaine date.

Pour mettre un terme aux abus prolongés :

10. **Interdire l'attribution d'une nouvelle bourse à l'étudiant non assidu** qui ferait l'objet d'un ordre de reversement et **n'aurait pas remboursé** les sommes indûment versées.

11. **Ne pas permettre** à un étudiant déclaré non assidu de **bénéficier d'un nouveau droit à bourse pour suivre la même formation.**

Pour éviter les étudiants inscrits par défaut et « décrocheurs » dans certaines formations :

12. Faire de **l'orientation des étudiants un axe réellement prioritaire de l'action du ministère** de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La notification de ces recommandations au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a entraîné une réponse qui vient juste de parvenir à votre rapporteur spécial.

S'il y est mentionné que le ministère partage « *pleinement le souci affiché d'un contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers* », aucune mesure nouvelle ne semble concrètement aller en ce sens à ce jour. La réponse du ministère mentionne ainsi que la dernière enquête annuelle sur l'assiduité des étudiants boursiers sur l'année universitaire 2014-2015 « *fait apparaître que près de 19 000 étudiants boursiers sont concernés par un défaut d'assiduité, soit seulement 3 % des effectifs de boursiers dans les académies ayant répondu à l'enquête* », chiffres qui ne sont pas éloignés de ceux figurant dans le rapport d'information de votre rapporteur spécial pour l'année 2013-2014. Force est de constater que ce pourcentage d'étudiants boursiers concernés par un défaut d'assiduité serait évidemment nettement plus élevé si le contrôle était renforcé.

Il est également fait mention dans le courrier du fait qu'à la rentrée 2016, « *la réglementation relative aux modalités d'attribution des bourses [...] a renforcé le rôle des établissements d'enseignement supérieur dans le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers. Elle précise à cet égard que les contrôles afférents à l'assiduité aux cours et à la présence aux examens doivent être conduits, tout au long de l'année, sous la responsabilité des présidents d'université, des directeurs d'école et des chefs d'établissement. Ceux-ci ont pour obligation d'apporter toute leur coopération en fournissant aux services des CROUS les documents ou fichiers relatifs à l'assiduité des étudiants et à leur*

présence aux examens. » Cette « clarification des responsabilités », selon les termes même du courrier des ministres, n'apporte, en réalité, rien de bien nouveau.

Il est désolant de constater qu'à ce jour, l'enjeu d'un meilleur contrôle ne constitue pas une priorité pour le ministère.

Votre rapporteur spécial déplore également que le Gouvernement ne semble **pas envisager d'étudier certaines de ses préconisations** qui, avec un coût et une difficulté de mise en œuvre réduits, amélioreraient la procédure actuelle.

Enfin, rien ne garantit que les économies, annoncées par le Gouvernement dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2016 et estimées à 10 millions d'euros grâce au renforcement du contrôle d'assiduité sur l'année universitaire 2016-2017, ne soient effectivement réalisées.

3. L'ARPE, une aide sujette à critiques

De nombreuses **interrogations** se font jour quant à l'instauration de l'ARPE.

Tout d'abord, votre rapporteur spécial s'interroge sur **l'opportunité de faire figurer l'ARPE dans le programme 231**. En effet, si l'on comprend que l'instruction des demandes et la gestion de l'ARPE soient portées par les Crous, la budgétisation de ce qui s'apparente davantage à une aide à la recherche d'emploi qu'à une aide destinée aux étudiants sur un programme relatif à la « vie étudiante » interroge.

Plusieurs arguments sont avancés par le ministère quant à la justification du portage de l'aide par les Crous, et partant, de la budgétisation de l'ARPE sur le programme 231 :

- les organismes scolaires ou universitaires ont été chargés de l'instruction et du paiement de l'ARPE dès lors qu'elle ne comprend pas de dimension spécifique d'accompagnement individualisé. L'ARPE échappe donc au circuit ordinaire des aides à la réinsertion (allouées dans le cadre des missions locales) et relève ainsi de la compétence de l'enseignement supérieur ;

- la mise en œuvre de l'ARPE repose sur les mêmes démarches que les demandes de bourses, dès lors qu'elle est conçue comme une prolongation des bourses pour les étudiants diplômés de l'enseignement supérieur. Or, les Crous disposent d'ores et déjà d'une bonne connaissance en termes de gestion du public cible (données bancaires des étudiants boursiers, calcul des ressources parentales), ce qui implique un surcoût de gestion très réduit.

Si l'argument selon lequel l'attribution de l'ARPE aux organismes scolaires ou universitaires offre une facilité de gestion est recevable, **la budgétisation de l'ARPE sur le programme 231, consacré à la « Vie étudiante », pose tout de même question** : une budgétisation de ces crédits au sein de la mission « Travail et emploi » aurait davantage fait sens.

Ensuite, **les modalités de contrôle prévues par le décret du 8 août 2016 relatif à l'aide à la recherche du premier emploi paraissent insuffisantes au regard des conditions d'ouverture de l'aide prévues par ce dernier et de la nature des pièces justificatives que cette ouverture nécessite**. À titre de rappel, l'autorité académique et les Crous compétents peuvent vérifier « *l'exactitude des informations fournies à l'appui des demandes tendant au bénéfice de l'aide, auprès des établissements d'enseignement, de l'administration fiscale et des organismes octroyant des aides à l'insertion ou à la formation professionnelle* »¹.

Ainsi, **votre rapporteur spécial note l'absence de vérification préalable par les services instructeurs**, à savoir les CROUS, veillant à s'assurer que le demandeur n'est plus en formation et qu'il est à la recherche d'un premier emploi : seule une attestation sur l'honneur du demandeur est requise à cet effet². Une vérification peut intervenir lors de l'instruction de la demande, mais elle reste purement facultative.

Cette **absence de contrôle a priori des conditions requises pour le versement de l'aide** revient à faire reposer l'attribution de l'aide sur la bonne foi du demandeur. Il en va de même en ce qui concerne la **sortie du dispositif** : lorsque le bénéficiaire de l'aide trouve un emploi dont la rémunération mensuelle excède 78 % du SMIC net (soit 891 euros), il est ainsi tenu d'en informer l'organisme assurant le versement de l'aide qui met alors fin à son paiement. La déclaration reposant sur le bénéficiaire, votre rapporteur spécial souligne le risque, en l'absence de contrôle exercé pendant le versement de l'aide, que celui-ci s'effectue systématiquement pendant une durée de quatre mois. **Par ailleurs, le contrôle du caractère effectif de la recherche d'emploi pendant le versement de l'aide ne semble pas envisagé**.

En outre, dans le meilleur des cas, l'ARPE évite **une « rupture de charge »** pour un jeune diplômé entre la perception de la bourse et la recherche du premier emploi. Dans le pire des cas, l'ARPE peut créer un **effet d'aubaine pour les étudiants, et différer de quatre mois l'insertion professionnelle des jeunes diplômés ayant été boursiers**. Le problème ne serait donc que retardé. Mais dans tous les cas, la question de l'inégalité

¹ Article 15 du décret n° 2016-1089 du 8 août 2016 relatif à l'aide à la recherche du premier emploi.

² La demande d'ARPE est également accompagnée d'une attestation de réussite délivrée par l'établissement ou le centre de formation d'apprentis qui a assuré la formation ayant abouti à l'obtention du diplôme.

créée par l'ARPE entre les jeunes diplômés boursiers et les jeunes ayant quitté l'enseignement supérieur sans avoir obtenu leur diplôme, notamment du fait des difficultés rencontrées pour suivre les enseignements en cas de mauvaise orientation, reste en suspens. **Les crédits consacrés à cette aide auraient pu être plus utilement employés à développer les dispositifs d'insertion professionnelle dans les établissements.**

Enfin, **l'attribution de 92 millions d'euros en CP prévue pour l'ARPE au présent projet de loi de finances paraissait très certainement surestimée.** Alors que le nombre de bénéficiaires potentiels a été évalué par le Gouvernement à 77 000¹, à fin octobre, 25 550 demandes ont été enregistrées par les Crous, dont 24 740 au titre d'un diplôme de l'enseignement supérieur. 12 000 ont été mises en paiement par les Crous, dont 11 800 au titre d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la lenteur de la montée en charge du dispositif découlerait du rythme auquel les unités de formation et de recherche (UFR) délivrent les diplômes aux étudiants : le nombre de dossiers de demandes d'ARPE instruit a ainsi été plus important en octobre qu'en septembre, laissant présager une accélération des demandes d'ARPE jusqu'à la fin de l'année 2016.

Pour autant, **le montant inscrit paraissait bien élevé à votre rapporteur spécial** qui avait, de ce fait, proposé à la commission des finances, lors de l'examen des crédits de la mission, de minorer de 6 millions d'euros les crédits consacré à l'ARPE pour les affecter aux établissements d'enseignement supérieur privés², par ailleurs sous-dotés.

Cette surestimation s'est ensuite **confirmée** puisque le Gouvernement a, de lui-même, proposé de **supprimer 34 millions d'euros sur les 92 millions d'euros initialement prévus !** L'amendement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale indique ainsi que cette diminution est permise « *par révision à la baisse des prévisions de dépenses de l'aide à la recherche d'un premier emploi* »...

¹ D'après les informations recueillies dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, l'évaluation de la dépenses correspondant à la mise en place de l'ARPE a été effectuée sur la base des effectifs d'étudiants boursiers par filière et inscrits en dernière année d'étude, auxquels ont été appliqués les taux d'accès à l'emploi établis par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ). A été estimé à « 70 000 le nombre de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur précédemment boursiers, qui entrent sur le marché du travail en situation d'inactivité, auxquels s'ajoutent, sous conditions de ressources équivalentes à celles des boursiers, les jeunes qui ont préparé ces diplômes par la voie de l'apprentissage et n'ont pas trouvé un emploi à l'issue, soit environ 5 000 jeunes concernés ».

² Cf. le 3 du B du I de la présente deuxième partie.

4. Le plan pluriannuel pour le logement étudiant : des objectifs qui seront atteints ?

En ce qui concerne la **mise en œuvre du plan « 40 000 »**, qui a pour objectif la construction de 40 000 logements étudiants d'ici à 2017, les chiffres recueillis auprès du ministère par votre rapporteur spécial indiquent que près de **20 566 places ont été livrées à la fin de l'année 2015**.

Programmation de construction entre 2013 et 2017 dans le cadre du plan « 40 000 »

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Prévisions de constructions				6 274*	15 767*	42 607
Réalisé	6 388	5 267	8 911			
dont gérés par les Crous	4 212	1 858	3 811			

* Au 31 mars 2016.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Pour mémoire, la prévision de constructions était estimée à 42 500 au 31 mars 2015. Au 31 mars 2016, elle s'élève à 42 607. En tenant compte de la prévision pour 2016, qui estime à 6 274 le nombre de logements susceptibles d'être réalisés cette année, 26 840 logements seraient construits à la fin de l'année, **soit légèrement moins de 70 % des objectifs du plan**.

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) estime que les constructions prévues seront réalisées au plus tard en 2017. Le Cnous prévoit quant à lui la livraison de 22 777 logements sur la période 2013-2018, date à laquelle il considère donc avoir rempli l'objectif de livraisons de logements étudiants qui lui était assigné dans le cadre du plan « 40 000 ».

Réhabilitations et constructions de logements étudiants par le réseau des Crous

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prévisions 2016	Prévisions 2017
Réhabilitations	8 523	5 939	5 781	4 096	4 071	2 406	3 012	4 104
Constructions	3 007	4 000	3 800	4 034	2 041	4 038	5 306	4 228

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les constructions devraient se concentrer sur les zones géographiques où le décalage entre l'offre et la demande est marqué. Ainsi, la moitié des 40 000 logements devrait être construite en Île-de-France. Notons par ailleurs qu'à Paris, 17 demandes sont faites par place disponible. Les chiffres recueillis auprès du ministère par votre rapporteur spécial estiment à **21 153 le nombre de logements qui seront créés sur les cinq années du plan en région Île-de-France.**

Comme les années précédentes, **votre rapporteur spécial rappelle sa conviction selon laquelle l'offre de logements étudiants, pour se développer, doit être accompagnée par un soutien d'autres structures, à l'instar des collectivités territoriales intéressées par le développement de leur territoire.** La Cour des comptes met également en évidence **l'intérêt pour les Crous de recourir à d'autres acteurs,** notamment aux bailleurs sociaux, **pour ne pas avoir à « assumer la maîtrise d'ouvrage des opérations ».**

Pour autant, **la Cour des comptes insiste également sur les limites de ces opérations :** le risque financier restant porté par les Crous, l'engagement sur des durées longues, avec comptabilisation des loyers à venir comme des engagements hors bilan et parfois la difficulté de faire assurer l'entretien des résidences par les bailleurs sociaux, ce que la Cour qualifie à terme de « *risque financier majeur pour le réseau* ».

Premier bilan du dispositif de caution locative étudiante (CLE)

Partant du constat que 16,5 % des étudiants indiquent avoir eu des difficultés à trouver un logement sans garant, le Gouvernement a mis en place un dispositif de « caution locative étudiante », la CLE.

Généralisée depuis la rentrée 2014, elle permet aux étudiants **ne disposant pas de garants de bénéficier de la garantie de l'État pour une année universitaire complète** (soit 10 mois), afin d'accéder à un logement du parc locatif privé. Elle est réservée aux étudiants de moins de 28 ans, mais peut bénéficier aux doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère âgés de plus de 28 ans.

Le fonds de garantie mutualiste est abondé par l'État (300 000 euros), la Caisse des dépôts et consignations (300 000 euros), la participation des régions souhaitant s'associer au dispositif (100 000 euros par région) et les cotisations versées par les étudiants (1,5 % du montant du loyer mensuel).

Depuis sa mise en place, 20 639 demandes de CLE ont été validées et **13 092 garanties ont été acceptées par des bailleurs.**

Néanmoins, le dispositif n'est pas suffisamment connu des étudiants. Depuis septembre 2016, la caution locative « Visale », créée en février 2016 et gérée par Action Logement, a été étendue aux jeunes de moins de 30 ans. Son articulation avec la CLE s'avère nécessaire, dès lors que la caution « Visale » ne s'adresse pas à toutes catégories d'étudiants, et que tous les types de logement étudiant n'y sont pas éligibles.

La CLE garde ainsi sa raison d'être pour la rentrée 2016-2017, mais son absorption par le dispositif « Visale » est envisagée. Ainsi, le projet annuel de performance de la mission mentionne que « la création d'un droit universel à la garantie locative pour tous les jeunes de moins de 30 ans est prévue pour la rentrée 2017 ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire

TROISIÈME PARTIE LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON)

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) compte sept programmes consacrés à la recherche. Ces sept programmes se différencient les uns des autres en raison de leur ministère de tutelle mais également des thématiques de recherche qu'ils financent.

La somme des budgets de ces différents programmes « Recherche » devrait atteindre 11,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en 2017, ce qui représente une hausse de 380,7 millions d'euros en AE (+ 3,5 %) et de 257,5 millions d'euros en CP (+ 2,4 %) par rapport aux crédits votés par le Parlement en loi de finances pour 2016. Les crédits consacrés à la recherche représenteront ainsi 3,45 % des dépenses du budget général de l'État en 2017.

Évolution des crédits des programmes « Recherche » entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	6 198 161 072	6 244 300 000	6 513 888 416	+ 4,3	269 588 416
	CP	6 222 837 082	6 248 944 468	6 423 893 565	+ 2,3	174 949 097
193 - Recherche spatiale	AE	1 344 501 498	1 371 719 890	1 478 084 352	+ 7,8	106 364 462
	CP	1 354 301 948	1 371 719 890	1 478 084 352	+ 7,8	106 364 462
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	AE	1 558 999 848	1 718 069 888	1 718 047 388	-	-22 500
	CP	1 589 058 982	1 724 069 888	1 724 047 388	-	-22 500
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	898 713 040	776 518 020	775 294 301	-	-1 223 719
	CP	923 333 907	831 568 057	800 609 301	- 3,7	-30 958 756
191 - Recherche duale (civile et militaire)	AE	183 735 104	180 074 745	180 074 745	-	-
	CP	183 735 104	180 074 745	180 074 745	-	-
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	112 036 113	122 131 455	118 409 438	- 3,0	-3 722 017
	CP	112 363 311	122 147 698	119 567 698	- 2,1	-2 580 000
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	323 896 953	331 764 596	341 507 400	+ 2,9	9 742 804
	CP	320 676 953	330 927 317	340 670 121	+2,9	9 742 804
TOTAL	AE	10 619 600 000	10 744 578 590	11 125 306 040	+ 3,5	380 727 446
	CP	10 706 200 000	10 809 425 060	11 066 947 170	+ 2,4	257 495 107

Votre rapporteur spécial avait **regretté** lors de l'examen du budget des années précédentes **que les crédits de la recherche ne soient pas suffisamment préservés** alors qu'ils constituent pourtant **la dépense d'avenir par excellence**. De fait, ni les coups de rabots, ni les réductions en cours de gestion ne les ont épargnés.

Mais cette année, **les hausses de crédits** prévues par le présent projet de loi de finances **sont très significatives**, en dépit d'un contexte budgétaire qui demeure très contraint. Elles méritent **d'être saluées** car elles traduisent **l'importance qu'attache le Gouvernement à la politique publique de la recherche**, qui est **au cœur de la croissance des économies industrialisées**.

De fait, il était temps que **la recherche soit considérée comme un budget à sanctuariser, même dans un contexte budgétaire de redressements des comptes publics**, au même titre que ceux de la sécurité, de la justice ou de l'éducation.

Son caractère prioritaire, affirmée avec force dans la stratégie nationale de la recherche qui a été présentée au Premier ministre le 14 décembre 2015, trouve enfin **sa concrétisation** dans le présent projet de loi de finances, avec **l'apport aux organismes de recherche de moyens financiers dont ils ont impérativement besoin pour mener à bien leurs projets de recherche**.

La stratégie nationale de recherche

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche définit une stratégie nationale de recherche (SNR), quinquennale, inscrite dans un cycle d'évaluation de sa mise en œuvre et de révision. Cette SNR est un élément central de l'agenda stratégique « France Europe 2020 » dévoilé en mai 2013 et s'inscrit résolument dans l'Espace européen de la recherche. La SNR, avec ses 41 orientations et ses 5 programmes d'actions prioritaires, a été présentée au Premier ministre le 14 décembre 2015.

L'ambition principale de la SNR est d'identifier un nombre limité de grandes priorités scientifiques et technologiques permettant d'affronter au mieux les neuf défis sociétaux identifiés par l'agenda France Europe 2020, complétés par un dixième défi interministériel, en cohérence avec la programmation européenne Horizon 2020 :

1. Gestion sobre des ressources et adaptation au changement climatique ;
2. Une énergie, propre, sûre et efficace ;
3. Stimuler le renouveau industriel ;
4. Santé et bien-être ;
5. Sécurité alimentaire et défi démographique ;
6. Mobilité et systèmes urbains durables ;
7. Société de l'information et de la communication ;

8. Sociétés innovantes, intégrant et adaptatives ;
9. Une ambition spatiale pour l'Europe ;
10. Liberté et sécurité de l'Europe, de ses citoyens et de ses résidents.

Cinq enjeux ont été considérés comme devant être traités avec une urgence particulière, compte tenu de la diversité de leurs impacts économiques et sociaux, des dynamiques internationales en cours, et de la maturité des actions envisagées :

- *Big data* : Ouvrir et exploiter un gisement exceptionnel de connaissances et de croissance : l'explosion du volume de données numériques dans l'ensemble de la société et des domaines de la science, qui représentent un gisement exceptionnel de connaissances nouvelles et de croissance économique ;

- Système Terre : Observation, prévision, adaptation - Organiser l'acquisition et l'exploitation des données d'observation de la Terre pour anticiper les conséquences du changement climatique : le rôle premier de la science et de l'innovation dans l'analyse et la gestion du risque climatique, alors que la France va accueillir cette année la 21e Conférence des parties et s'est donné l'objectif d'un accord international ambitieux ;

- Biologie des systèmes et application - Soutenir l'émergence de concepts nouveaux pour la compréhension du vivant et développer les applications médicales et industrielles : la révolution de notre compréhension du vivant sous l'effet du développement de la biologie des systèmes, avec de nombreuses applications associées dans la santé, l'environnement, l'alimentation, la chimie ;

- Du laboratoire au patient - Associer recherche en laboratoire, recherche clinique et innovation privée pour le bénéfice des patients : la nécessité de développer une offre de soins toujours plus innovante et efficace, grâce au développement d'approches thérapeutiques innovantes, de nouveaux protocoles de soins, et de modalités plus personnalisées de prise en charge des patients, avec la médecine de précision ;

- Homme et cultures - Appréhender les phénomènes humains dans leurs réalités individuelles et sociales : l'importance de la connaissance des cultures et de l'homme, pour assurer le dialogue, analyser les ressorts de l'intégration et, à l'inverse, de la radicalisation, dans nos sociétés plus globalisées et interconnectées que jamais.

La mise en œuvre de la SNR fait l'objet d'un cadrage par la loi du 22 juillet 2013 : « *Les contrats pluriannuels conclus avec les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, la programmation de l'Agence nationale de la recherche ainsi que les autres financements publics de la recherche concourent à la mise en œuvre de la stratégie nationale de recherche* ». La loi prévoit en outre une évaluation à mi-parcours par un rapport biennal de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), avant une évaluation complète de cette mise en œuvre au bout de cinq ans avant sa révision.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Trois programmes de la MIREs concentrent l'essentiel des crédits consacrés au financement de la recherche publique.

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » rassemble la majorité des organismes de recherche et 58 % des crédits des programmes « Recherche », avec un financement

prévu pour 2017 de **6,5 milliards d'euros en AE** et de **6,4 milliards d'euros en CP**.

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable » et le programme 193 « Recherche spatiale » bénéficient respectivement d'environ **1,7 milliard d'euros** et **1,4 milliard d'euros**.

Les quatre programmes restant bénéficient d'un financement inférieur à un milliard d'euros en 2017, avec **801 millions d'euros** pour le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », **180 millions d'euros** pour le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) », **120 millions d'euros** pour le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » et **142 millions d'euros** pour le programme « Enseignement supérieur et recherches agricoles ».

I. LA FORTE HAUSSE DES DOTATIONS DES PROGRAMMES QUI DÉPENDENT DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le montant total des crédits alloués aux programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 193 « Recherche spatiale » s'établira en 2017 à **7 993 millions d'euros en AE** et **7 903 millions d'euros en CP**, soit une forte hausse de **377 millions d'euros (+ 4,9 %) en AE** et de **282,3 millions d'euros (+ 3,7 %) en CP** par rapport à 2016.

1. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », principal programme consacré à la recherche en France, verra ses crédits augmenter de façon très significative en 2017

Le programme 172 est le plus important de la mission MIREs consacré à la recherche en termes de crédits et d'opérateurs rattachés (17 opérateurs ou catégories d'opérateurs sur 29 au total pour les programmes « Recherche »).

Il regroupe onze actions très diverses mais qui dépendent toutes du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. C'est également lui qui finance les infrastructures de recherche ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales en matière de recherche. Enfin, le crédit d'impôt recherche, qui constitue la plus importante dépense fiscale de la mission, est rattaché au programme 172.

En 2017, les crédits du programme 172 connaîtront une hausse très substantielle de **269,6 millions d'euros en autorisations**

d'engagement (AE) et de 174,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP), pour atteindre 6,5 milliards d'euros en AE et 6,4 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 4,3 % en AE et de 2,8 % en CP. Sur ces montants, 6,1 milliards d'euros en AE et 6,0 milliards d'euros en CP seront attribués aux opérateurs qui relèvent du programme : 95 % de ses crédits leur sont donc destinés

Cette augmentation des crédits du programme concernera en particulier les moyens de l'Agence nationale de la recherche (ANR), en hausse de 118,2 millions d'euros en AE et de 49,3 millions d'euros en CP, conformément aux engagements du Président de la République de relever le taux de sélection des projets financés par l'agence. L'ANR recevra ainsi 703,4 millions d'euros de crédits en AE et 639,4 millions d'euros en CP, soit un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2012. S'il reste du chemin à parcourir pour se rapprocher des systèmes de référence en termes de financements de la recherche par projets, la situation évolue donc dans le bon sens.

Les actions 14 « Moyens généraux et d'appui à la recherche », 17 « Recherches scientifiques et technologiques dans le domaine de l'énergie » et 01 « Pilotage et animation » connaîtront également **des hausses de crédits relativement importantes.**

La hausse de 67,4 millions d'euros (AE=CP) des crédits de l'action 14, qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche dépendant du ministère, a pour objet de compenser les diverses mesures salariales décidées par le Gouvernement en faveur des fonctionnaires.

Sont ainsi prévus **38,8 millions d'euros** au titre de la revalorisation du point d'indice, **19,4 millions d'euros** au titre de la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) et **7 millions d'euros** pour le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

L'action 17 « Recherches scientifiques et technologiques dans le domaine de l'énergie », qui bénéficie à hauteur de **282,6 millions d'euros au CNRS** et de **56,3 millions d'euros au CEA** verra ses crédits abondés de **48,9 millions d'euros en AE** et **30,0 millions d'euros en CP**, notamment en raison de la budgétisation pour la première année au niveau requis de la **très grande infrastructure internationale ESS.**

En effet, **242,8 millions d'euros** portés par cette action (sur un total de **630,4 millions d'euros en AE** et **611,5 millions d'euros en CP**) sont destinés à financer les contributions françaises à des organisations ou à des projets scientifiques internationaux tels que l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire-CERN (**96,3 millions d'euros en 2017**), le Réacteur thermonucléaire expérimental international-ITER

(**62 millions d'euros** en 2017) en cours de construction à Cadarache ou bien encore *l'European spallation source-ESS*, source de neutrons en cours de construction en Suède, qui bénéficiera donc de **47,1 millions d'euros** en AE et de **28,3 millions d'euros** en CP de la part de notre pays en 2017.

La hausse de 24,9 millions d'euros en AE et de **23,3 millions d'euros** en CP des crédits de l'action 01 « Pilotage et animation » s'explique notamment par **l'augmentation bienvenue de 17,1 millions d'euros des crédits dédiés aux CPER 2015-2020**, qui bénéficieront de **40,7 millions d'euros de financement en 2017**, alors qu'ils avaient souffert d'un sous-financement chronique jusqu'ici.

Le financement des grandes infrastructures de recherche porté par l'action 13 se verra affecter près de **5 millions de crédits supplémentaires**, portant les moyens qui leur sont consacrés à **239,4 millions d'euros (AE=CP)**.

En revanche, **les moyens des deux actions les plus importantes du programme**, l'action 15 « Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie et de la santé » (**1,2 milliard d'euros** en 2017, soit **18,7 % des crédits du programme**) et l'action 18 « Recherches scientifiques et technologiques dans le domaine des sciences de l'environnement » (**1,1 milliard d'euros** en 2017, soit **16,1 % des crédits du programme**), demeureront stables en 2017.

Évolution des crédits du programme 172 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
01 - Pilotage et animation	AE	135 936 258	152 050 051	176 928 327	+ 16,4	24 878 276
	CP	136 789 431	151 814 581	175 158 327	+ 15,4	23 343 746
02 - Agence nationale de la recherche	AE	488 486 653	585 145 447	703 410 704	+ 20,2	118 265 257
	CP	492 976 196	590 025 385	639 385 362	+ 8,4	49 359 977
11 - Recherches interdisciplinaires et transversales	AE	56 680 323	62 725 819	62 723 205	-	-2 614
	CP	54 658 839	62 725 819	62 723 205	-	-2 614
12 - Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	AE	149 113 807	149 007 118	149 001 398	-	-5 720
	CP	146 884 263	149 007 118	149 001 398	-	-5 720
13 - Grandes infrastructures de recherche	AE	305 006 656	234 451 000	239 411 000	+ 2,1	4 960 000
	CP	297 779 457	234 451 000	239 411 000	+ 2,1	4 960 000
14 - Moyens généraux et d'appui à la recherche	AE	709 448 086	780 091 706	847 485 795	+ 8,6	67 394 089
	CP	687 441 741	780 091 706	847 485 795	+ 8,6	67 394 089
15 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie et de la santé	AE	1 220 825 670	1 214 455 936	1 219 781 012	-	5 325 076
	CP	1 234 183 717	1 214 455 936	1 214 447 679	-	-8 257
16 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences et techniques de l'information	AE	985 417 327	983 255 119	983 224 401	-	-30 718
	CP	1 007 089 297	983 255 119	983 224 401	-	-30 718
17 - Recherches scientifiques et technologiques dans le domaine de l'énergie	AE	634 098 558	581 500 872	630 360 764	+ 8,4	48 859 892
	CP	650 924 827	581 500 872	611 494 588	+ 5,6	29 993 716
18 - Recherches scientifiques et technologiques dans le domaine de l'environnement	AE	1 107 489 722	1 096 521 501	1 096 474 486	-	47 015
	CP	1 106 285 602	1 096 521 501	1 096 474 486	-	47 015
19 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences humaines et sciences sociales	AE	405 658 012	405 095 431	405 087 324	-	-8 107
	CP	407 823 712	405 095 431	405 087 324	-	-8 107
TOTAL	AE	6 198 161 072	6 244 300 000	6 513 888 416	+ 4,3	269 588 416
	CP	6 222 837 082	6 248 944 468	6 423 893 565	+ 2,8	174 949 097

Source : projet annuel de performances pour 2017

2. Un effort budgétaire marqué en faveur des politiques spatiale et météorologique, à travers la hausse de 106,3 millions d'euros des crédits du programme 193 « Recherche spatiale »

Le programme 193 porte les crédits destinés à la recherche spatiale française, à laquelle un effort budgétaire très significatif de 106,3 millions d'euros (AE=CP) sera consacré en 2017, pour porter le

montant total des crédits du programme à **1 371,7 millions d'euros** en AE et **1 478,1 millions d'euros** en CP.

Évolution des crédits du programme 193 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
01 - Développement de la technologie spatiale au service de la science	AE	184 457 943	173 685 306	184 388 824	+ 6,1	10 703 518
	CP	184 457 943	173 685 306	184 388 824	+ 6,1	10 703 518
02 - Développement de la technologie spatiale au service de l'observation de la terre	AE	280 184 072	269 315 828	280 098 631	+ 4,0	10 782 803
	CP	280 184 072	269 315 828	280 098 631	+ 4,0	10 782 803
03 - Développement de la technologie spatiale - sciences de l'information	AE	119 386 225	110 772 836	119 335 650	+ 7,7	8 562 814
	CP	119 386 225	110 772 836	119 335 650	+ 7,7	8 562 814
04 - Maîtrise de l'accès à l'espace	AE	450 603 948	480 703 447	517 095 406	+ 7,8	36 391 959
	CP	460 404 398	480 703 447	517 095 406	+ 7,8	36 391 959
05 - Maîtrise de technologies orbitales et de l'innovation technologique	AE	223 421 543	231 040 219	223 347 310	- 3,3	-7 692 909
	CP	223 421 543	213 040 219	223 347 310	- 3,3	-7 692 909
06 - Moyens généraux et d'appui à la recherche	AE	60 819 080	81 633 401	84 170 531	3,1	2 537 130
	CP	60 819 080	81 633 401	84 170 531	3,1	2 537 130
07 - Développement des satellites de météorologie	AE	25 628 687	42 568 853	69 648 000	+ 63,6	27 079 147
	CP	25 628 687	42 568 853	69 648 000	+ 63,6	27 079 147
TOTAL	AE	1 344 501 498	1 371 719 890	1 478 084 352	+ 7,8	106 364 462
	CP	1 354 301 948	1 371 719 890	1 478 084 352	+ 7,8	106 364 462

Source : projet annuel de performances pour 2017

La politique spatiale de notre pays se déploie **dans le cadre des programmes européens de recherche spatiale**, le domaine spatial relevant **d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres** depuis l'adoption du traité de Lisbonne.

Le programme 193 assure **le financement du Centre national d'études spatiales (CNES)**, qui met en œuvre **la stratégie spatiale de la France dans le cadre de son contrat pluriannuel 2016-2020**. C'est également à travers cet organisme que transitent les **fonds destinés à l'Agence spatiale européenne (ESA)**, agence intergouvernementale chargée de coordonner les projets menés en commun par **vingt-deux pays européens** et seconde agence spatiale dans le monde après la *National aeronautics and space administration* (NASA) américaine.

Le CNES est **le maître d'œuvre du segment sol d'Ariane 6**, ce qui signifie qu'il porte **la responsabilité de la conception et de la réalisation**

du nouvel ensemble de lancement dédié à Ariane 6 (ELA 4), dont il assure par ailleurs 52 % du financement. La dette liée à Ariane 5 vient d'être résorbée ; celle d'Ariane 6 devrait atteindre plus d'un milliard d'euros en 2018 avant de refluer pour être entièrement payée en 2024.

Le budget 2016 de l'ESA s'établit à 5 267,3 millions d'euros, en hausse de 20 % par rapport à 2015. La contribution française en 2016 représente plus de 20 % des contributions directes des États membres. Elle est principalement portée par le programme 193, à hauteur de 754,1 millions d'euros, mais la France contribue aussi au financement de certains programmes de l'ESA à travers les programmes d'investissements d'avenir (PIA) pour un montant de 9,2 millions d'euros en 2016.

Contribution française à l'ESA et évolution de la dette

source : PMT ESA présenté au Conseil d'Administration du CNES le 7 juillet 2016

En M€ courants	2013 réel	2014 réel	2015 réel	2016 prévi.	2017 prévi.	2018 prévi.	2019 prévi.	2020 prévi.	2021 prévi.	2022 prévi.	2023 prévi.	2024 prévi.	2025 prévi.
Subvention P193	799	763	777	754	833	875	875	875	888	901	915	929	943
PIA - Contribution au financement Ariane 6	39	31	83	9									
Produits de cession des titres Arianespace - travaux ASL d'amélioration des performances Ariane 5 ECA et de préparation du futur				87	45								
Dépenses des programmes ESA (part France)	651	778	842	1 048	1 133	1 011	959	978	762	620	627	851	943
Dette de financement au 31/12/N	33	17	-1	197	451	587	671	774	648	366	78	0	0

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Par ailleurs, le programme 193 porte, à travers de son action 07 « Développement des satellites de météorologie », la contribution française à l'Organisation européenne de satellites météorologiques (Eumetsat). Cette contribution au fonctionnement de l'organisation, dont le budget global prévisionnel pour 2017 est de 625,5 millions d'euros, représente 14,4 % du total des contributions des États membres. Le présent projet de loi de finances prévoit une hausse de 63,6 % de cette contribution par rapport à 2016, à 69,6 millions d'euros.

II. LA STABILITÉ DES PROGRAMMES RECHERCHE QUI RELÈVENT DES AUTRES MINISTÈRES TRADUIT UNE RELATIVE DIMINUTION COMPTE TENU DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE

- 1. Les crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » resteront stables en 2017, une hausse de la subvention à l'Ifpen étant gagée par une baisse de celle versée au CEA**

Le programme 190 contribue à **la recherche sur la transition écologique et énergétique** en finançant 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 à titre principal : **l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (Ifpen)**, **l'Institut de recherche et de sûreté nucléaires (IRSN)** et **l'Institut français des sciences des technologies, des transports et de l'aménagement des réseaux (Ifsttar)**.

Le programme contribue également au financement d'autres opérateurs, en particulier **le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**.

Évolution des crédits du programme 190 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
10 - Recherche dans le domaine de l'énergie	AE	601 042 147	623 389 595	626 231 540	-	2 841 945
	CP	601 042 147	623 389 595	626 231 540	-	2 841 945
11 - Recherche dans le domaine des risques	AE	170 996 578	179 102 350	179 102 350	-	-
	CP	170 996 578	179 102 350	179 102 350	-	-
12 - Recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement	AE	98 203 786	101 251 377	101 230 877	-	- 20 500
	CP	98 203 786	101 251 377	101 230 877	-	- 20 500
13 - Recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durable	AE	1 279 250	1 551 198	1 551 198	-	-
	CP	1 279 250	7 551 198	7 551 198	-	-
14 - Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile	AE	318 478 087	72 775 368	69 931 423	-	- 2 843 945
	CP	340 431 027	72 775 368	69 931 423	-	- 2 843 945
15 - Charges nucléaires de long terme des installations du CEA	AE	369 000 000	740 000 000	740 000 000	-	-
	CP	369 000 000	740 000 000	740 000 000	-	-
TOTAL	AE	1 558 999 848	1 718 069 888	1 718 047 388	-	- 22 500
	CP	1 589 058 982	1 724 069 888	1 724 047 388	-	- 22 500

Source : projet annuel de performances pour 2017

En 2017, les moyens de ce programme seront stables par rapport à 2016. Ils s'élèveront à **1 718 millions d'euros** en AE et **1 724 millions d'euros** en CP, la très légère hausse des crédits de l'action 10 « Recherche dans le domaine de l'énergie » étant compensée par la baisse à due proportion des crédits de l'action 14 « Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile ».

À cet égard, il convient d'être très vigilant sur la qualité du soutien qu'apporte la recherche publique à l'aéronautique civile, qui constitue une filière structurante pour notre économie.

Alors que le troisième programme d'investissements d'avenir ne prévoit pas de soutien spécifique à ce secteur contrairement aux deux programmes précédents, la puissance publique doit maintenir son appui aux industriels du secteur avec constance : les cycles longs de l'aéronautique ne sauraient être interrompus sans conséquences potentiellement très dommageables à terme, d'autant que Boeing mène une politique de recherche et développement très active.

Cette baisse des avances remboursables au secteur aéronautique s'accompagnera en 2017 d'une baisse de la dotation au CEA, hors fonds

dédiés, **de 3 millions d'euros**, ces deux diminutions de dépenses étant destinées à **compenser la hausse de 5,85 millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'Ifpen** qui avait baissé de **7 millions d'euros**¹ en 2016.

2. La baisse de 3,7 % des crédits de paiement du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » en 2017 s'explique par le recul de 33 % du soutien à la recherche 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 également **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**.

En 2017, les crédits de paiement de ce programme atteindront **775,3 millions d'euros** en AE et **800,6 millions d'euros** en CP, soit **une baisse de 31 millions d'euros** en CP par rapport à 2016 (soit - 4 % des crédits du programme), en raison de **la diminution des crédits de l'action 03 « Soutien de la recherche industrielle stratégique »**.

Les crédits portés par **l'action 01 « Organismes de formation supérieure et de recherche »** s'établissent à **208,5 millions d'euros** en AE et **220,4 millions d'euros** en CP pour les dépenses autres que les dépenses de personnel et à **103,3 millions d'euros** pour les dépenses de personnel. Le plafond d'emplois autorisé s'élève à **1 122 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, qui correspondent **aux emplois des écoles des mines (959 ETPT)** et **du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistiques (GENES) pour 163 ETPT**.

Les crédits visant à **accroître les capacités d'innovation et de croissance des entreprises industrielles (PME/ETI)** en accompagnant financièrement leurs projets, portés par l'action 02, s'établissent à **352,7 millions d'euros (AE=CP)**, soit **une hausse de 5 %** par rapport à 2016.

160 millions d'euros sont destinés au financement de **l'activité innovation de Bpifrance financement, en baisse de 1 %** par rapport à 2016, pour **l'accompagnement financier et en conseil par Bpifrance des projets d'innovation technologique et industrielle**.

Les crédits du dispositif **« Jeunes entreprises innovantes »**, en revanche, s'établissent à **163,9 millions d'euros (AE=CP)**, en **hausse de 11 %** par rapport à 2016, pour financer **le renforcement de l'exonération de cotisations sociales patronales pour les jeunes entreprises innovantes**

¹ Ce prélèvement devait être « exceptionnel et non reconductible », ainsi que s'y était engagé le Premier ministre dans la lettre plafond de l'établissement public l'année dernière.

(JEI), PME qui consacrent au moins 15 % de leurs charges annuelles à des projets de recherche et développement (R&D).

L'action 03 porte les crédits du Fonds de compétitivité des entreprises, visant à soutenir les projets de recherche les plus stratégiques des filières et des entreprises en termes technologiques et industriels¹. Leur montant s'établit pour 2017 à 110,7 millions d'euros en AE et 124,2 millions d'euros en CP, soit une forte baisse de 6 % en AE et de 33 % en CP.

Le Fonds de compétitivité des entreprises *stricto sensu*, qui subventionne des projets des *clusters* du programme intergouvernemental européen Eurêka, les initiatives technologiques conjointes et la R&D dite « stratégique sur le territoire » (maintien en France d'investissements technologiques ou de R&D internationalement mobiles), bénéficiera de 30,2 millions d'euros en AE et de 49,2 millions d'euros en CP.

Les 71 pôles de compétitivité, qui rassemblent dans les territoires des entreprises de toutes tailles, des unités de recherche et des centres de formation, dont les projets de R&D sont sélectionnés à partir d'appels à projets interministériels² et financés par un Fonds unique interministériel logé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises, bénéficieront pour leur part de 80,5 millions d'euros en AE et de 75 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits du programme 192 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
01 - Organismes de formation supérieure et de recherche	AE	301 095 149	321 912 265	311 809 859	- 3,1	- 10 102 406
	CP	301 095 149	310 097 265	323 624 859	+ 4,5	13 527 594
02 - Soutien et diffusion de l'innovation technologique	AE	335 146 048	336 168 553	352 734 986	+ 4,9	16 566 433
	CP	332 899 171	336 168 553	352 734 986	+ 4,9	16 566 433
03 - Soutien de la recherche industrielle stratégique	AE	262 471 843	118 437 202	110 749 456	- 6,5	- 7 687 746
	CP	289 339 587	185 302 239	124 249 456	- 32,9	- 61 052 783
TOTAL	AE	898 713 040	776 518 020	775 294 301	-	- 1 223 719
	CP	923 333 907	831 568 057	800 609 301	- 3,7	- 30 958 756

Source : projet annuel de performances pour 2017

¹ Ce fonds a pour but d'accroître le positionnement d'entreprises françaises comme leaders technologiques européens, voire mondiaux, ainsi que l'attractivité de la France, tout en concourant à faciliter l'accès des laboratoires ou des PME/ETI installés en France à des programmes de recherche et à des financements nationaux ou communautaires.

² Deux appels à projets sont lancés chaque année.

3. Les crédits du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » seront strictement identiques en 2017 à leur niveau de 2016

Le programme 191 concerne **des domaines de recherche dont les applications sont à la fois civiles et militaires**, avec le but de créer **des synergies entre ces deux champs**.

Bénéficiant de **180,1 millions d'euros** de crédits en 2017, soit **strictement le même montant qu'en 2016**, il est rattaché au **ministère de la défense et finance deux opérateurs : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)** via les actions 01 « Recherche duale en sciences du vivant », 02 « Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication » et 04 « Autres recherches et développement technologiques duaux » et le **Centre national d'études spatiales (CNES)** à travers l'action 03 « Recherche duale dans le domaine aérospatial ».

Une partie des crédits attribués au CEA est identifiée au titre de la contribution au programme de recherche interministériel de lutte contre le terrorisme pour les menaces **nucléaire, radiologique, biologique, chimique et par explosifs (NRBC-E)**. Les crédits sont versés sous forme de **subvention pour charges de service public (CEA)** et de **dotation en fonds propres (CNES)**.

Évolution des crédits du programme 191 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
01 - Recherche duale en science du vivant	AE	11 343 304	7 630 000	7 775 100	- 1,9	145 100
	CP	11 343 304	7 630 000	7 775 100	- 1,9	145 100
02 - Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication	AE	4 439 050	6 299 000	6 349 900	-	50 900
	CP	4 439 050	6 299 000	6 349 900	-	50 900
03 - Recherche duale dans le domaine aérospatial	AE	150 850 997	152 756 714	152 756 714	-	-
	CP	150 850 997	152 756 714	152 756 714	-	-
04 - Autres recherches et développement technologiques duaux	AE	17 101 753	13 389 031	13 193 031	- 1,5	- 196 000
	CP	17 101 753	13 389 031	13 193 031	- 1,5	- 196 000
TOTAL	AE	183 735 104	180 074 745	180 074 745	-	-
	CP	183 735 104	180 074 745	180 074 745	-	-

Source : projet annuel de performances pour 2017

4. Les crédits du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » sont en légère diminution de 3% en AE et de 2,1 % en CP

Le programme 186, placé sous le **ministère de la culture et de la communication**, vise à **promouvoir la culture scientifique et technique** et à soutenir **des actions de recherche spécifiques à la culture**. Il finance plusieurs opérateurs parmi lesquels **l'organisme Universcience** (Palais de la découverte et cité des sciences), créé le 1^{er} janvier 2010, occupe **une place prépondérante : 90 % des crédits du programme** lui sont consacrés.

Il porte au titre du présent projet de loi de finances un budget s'élevant à **118,4 millions d'euros** en AE et **119,6 millions d'euros** en CP.

L'action 01 « Recherche culturelle » bénéficiera de **1,1 million d'euros supplémentaires**, en particulier pour financer **des recherches en faveur des patrimoines et de la création**.

Les crédits de l'action 03 « Culture scientifique et technique », en revanche, sont **en recul de 3,7 millions d'euros** en AE et **2,6 millions d'euros** en CP. Si la subvention pour charges de service public d'Universcience augmentera de **0,7 million d'euros** pour tenir compte du **renforcement des mesures de sécurité** dans les lieux culturels, la **dotation en fonds propres de l'établissement sera réduite de façon significative**.

Évolution des crédits du programme 186 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
01 - Recherche culturelle	AE	9 305 161	8 825 133	9 947 728	12,7	1 122 595
	CP	9 581 638	8 786 376	9 878 966	12,4	1 092 590
03 - Culture scientifique et technique	AE	102 730 952	113 306 322	108 461 710	- 4,3	- 4 844 612
	CP	102 781 673	113 361 322	109 688 732	- 3,2	- 3 672 590
TOTAL	AE	112 036 113	122 131 455	118 409 438	- 3,0	- 3 722 017
	CP	112 363 311	122 147 698	119 567 698	- 2,1	- 2 580 000

Source : projet annuel de performances pour 2017

5. La hausse de 2,9 % des crédits du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole » concerne avant tout le volet « Enseignement supérieur » de ce programme

Le programme 142 est rattaché au **ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**. De même que le programme 192, il

finance pour partie des établissements d'enseignement supérieur (écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires) et pas uniquement des thématiques de recherche.

Son budget atteindra **341,5 millions d'euros** en AE et **340,7 millions d'euros** en CP, soit **une hausse 2,94 %** par rapport à 2016, avec **9,7 millions d'euros (AE=CP) supplémentaires**.

Cette hausse significative, qui a commencé en 2013, s'explique en partie en raison des importantes opérations de réhabilitation de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort dont certains bâtiments étaient insalubres.

Les hausses de crédits de 2017 seront également dévolues à **l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)** des étudiants de l'enseignement agricole.

Enfin, **les dépenses de personnel s'élèveront à 213,5 millions d'euros, soit une augmentation de 3,9 %** par rapport à 2016. Ce montant inclut notamment le glissement vieillesse technicité, les mesures catégorielles et l'augmentation du point d'indice.

Évolution des crédits du programme 142 entre 2016 et 2017

(en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
01 - Enseignement supérieur	AE	289 146 688	296 812 497	304 821 229	+ 2,7	8 008 732
	CP	285 926 688	295 975 218	303 983 950	+ 2,7	8 008 732
02 - Recherche, développement et transfert de technologie	AE	34 750 265	34 952 099	36 686 171	+ 5,0	1 734 072
	CP	34 750 265	34 952 099	36 686 171	+ 5,0	1 734 072
TOTAL	AE	323 896 953	331 764 596	341 507 400	+ 2,9	9 742 804
	CP	320 676 953	330 927 317	340 670 121	+ 2,9	9 742 804

Source : projet annuel de performances pour 2017

III. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES ORGANISMES DE RECHERCHE, DES INFRASTRUCTURES DE RECHERCHE ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES CONSACRÉES À LA RECHERCHE AUGMENTERONT DE FAÇON SIGNIFICATIVE EN 2017

Les programmes « Recherche » de la MIREs servent avant tout à **financer des opérateurs** qui sont chargés concrètement de **mener les travaux de recherche** financés par les deniers publics : **95 % des crédits qu'ils portent leur sont destinés**. C'est particulièrement vrai pour les

programmes 172 et 193 qui relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

On dénombre ainsi **45 organismes de recherche** qui sont rattachés à titre principal à l'un de ces programmes, et en particulier au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques », qui assure **le financement de certains des établissements publics de recherche les plus prestigieux de notre pays**, tels que le **Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**, l'**Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)** ou le **Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**.

Leur structure juridique peut varier - établissement public administratif (EPA), établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), groupement d'intérêt public (GIE) - mais, au terme d'une négociation, **ils concluent tous avec l'État pour cinq ans un contrat d'objectifs et de performance (COP)** qui permet de **décliner au niveau de chaque organisme les priorités définies par le Gouvernement**.

Ce sont également par ces opérateurs que transitent **les crédits destinés au financement des infrastructures de recherche et des organisations internationales de la recherche**, qui représentent **un enjeu scientifique et financier de plus en plus considérable pour notre pays**.

A. LES OPÉRATEURS RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE BÉNÉFICIERONT EN 2017 DE HAUSSES DE LEURS CRÉDITS POUR LEUR PERMETTRE DE FINANCER L'AUGMENTATION DE LEUR MASSE SALARIALE

Les organismes de recherche n'ont **que peu de marges de manœuvre budgétaire en raison de la rigidité de la plus grande part de leurs dépenses**, qui sont principalement composées de **dépenses de personnel** et de **dépenses de fonctionnement** (relatives par exemple à l'entretien d'une plateforme de recherche).

Ces dernières années, la plupart d'entre eux, quel que soit leur ministère de tutelle, ont dû **s'accommoder d'une stabilisation des subventions pour charges de service public qui leur étaient allouées**, ce qui, compte tenu de **la croissance spontanée de leur masse salariale**, sous l'effet du glissement vieillesse technicité, venait **réduire**, exercice après exercice, **les financements nécessaires à leurs investissements et à leurs programmes de recherches**.

Dans un contexte global de redressement des finances publiques qui n'a pas épargné la politique de la recherche, **d'autres organismes ont dû également composer avec des baisses de crédits** lors de certains exercices budgétaires.

Cette tendance devrait s'inverser en 2017 pour la majorité des organismes : comme le montre le tableau ci-dessous, les opérateurs de recherche qui relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche verront systématiquement leurs dotations budgétaires portées par les programmes « Recherche » de la MIREs augmenter en 2017.

En particulier, les crédits du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) augmenteront de 82,2 millions d'euros en AE et 81,2 millions d'euros en CP et ceux du Centre national d'études spatiales (CNES) augmenteront de 79,3 millions d'euros (AE=CP).

D'autres opérateurs, en revanche, en particulier ceux qui ne dépendent pas en premier lieu du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, devront continuer à gérer leur établissement avec des crédits stables, voire en diminution, en dépit de l'augmentation parfois forte de leur masse salariale (voir *infra*).

Cette inégalité entre opérateurs relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et ceux relevant d'autres ministères se retrouve également dans la question toujours très sensible du taux de mise en réserve, d'une importance cruciale au regard de l'ampleur des annulations de crédits gelés en exécution les années passées.

En effet, si, d'après le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche « *s'agissant des EPST et EPIC de la recherche, la reconduction des taux de mise en réserve appliqués en 2016, à savoir 0,35 % pour la part de la subvention pour charges de service public (SCSP) destinée à la couverture de dépenses de masse salariale et 4,85 % pour la part destinée à la couverture des autres dépenses de fonctionnement, est acquise* », les opérateurs qui ne sont pas rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche connaîtront un taux de mise en réserve plus important.

Cette différenciation pourra conduire à des situations étonnantes : un même opérateur financé par plusieurs programmes relevant de ministères différents pourra connaître plusieurs taux de mise en réserve s'appliquant chacun à la subvention portée par le ministère considéré.

Ce décalage n'a pas de sens : tous les organismes de recherche devraient bénéficier de taux réduits de mise en réserve afin de pouvoir dégager des marges de manœuvre financière dont ils ont impérativement besoin après plusieurs années de disette budgétaire.

Évolution des crédits des principaux opérateurs de recherche

(en euros)

		LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016 (en %)	Évolution 2017/2016 (en valeur)
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	AE	1 863 411 000	1 877 405 000	-	13 994 000
	CP	1 863 411 000	1 859 595 000	-	-3 816 000
Centre national d'études spatiales (CNES)	AE	1 481 908 000	1 561 193 000	+5,3	79 285 000
	CP	1 481 908 000	1 561 193 000	+5,3	79 285 000
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	AE	2 563 086 000	2 645 355 000	+3,2	82 269 000
	CP	2 563 086 000	2 644 299 000	+3,2	81 213 000
IFP Énergies nouvelles	AE	130 855 000	135 628 000	+3,6	4 773 000
	CP	130 855 000	135 628 000	+3,6	4 773 000
Institut national de la recherche agronomique (INRA)	AE	676 494 000	689 292 000	+1,9	12 798 000
	CP	676 494 000	689 292 000	+1,9	12 798 000
Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)	AE	170 184 000	172 707 000	+1,5	2 523 000
	CP	170 184 000	172 707 000	+1,5	2 523 000
Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	AE	618 473 000	625 867 000	+1,2	7 394 000
	CP	618 473 000	625 867 000	+1,2	7 394 000
Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	AE	176 564 000	176 404 000	-	-160 000
	CP	176 564 000	176 404 000	-	-160 000

Source : projet annuel de performances pour 2017

1. En dépit de plafonds d'emplois stables, les organismes feront face à une forte croissance de leurs masses salariales en 2017 dues en particulier à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique

Le plafond d'emplois de la plupart des grands organismes de recherche sera **relativement stable en 2017**, comme le montre le tableau ci-dessous, qui recense les emplois sous plafond et hors plafond des quatre plus gros opérateurs de recherche français, le CNRS, le CEA, l'Inra et l'Inserm.

**Emplois rémunérés par les quatre principaux organismes
de recherche français en 2016 et en 2017**

ETPT	Plafond d'emploi LFI 2016		Plafond d'emploi PLF 2017		Variation En ETPT		
	Sous Plafond	Hors Plafond	Sous Plafond	Hors Plafond	Mesures PLF	Transferts	Sous plafond
CNRS	28 624,0	7 353,0	28 618,0	7 353,0	- 5,0	- 1,0	- 6,0
INSERM	6 242,0	2 248,0	6 239,0	2 248,0	- 3,0	-	- 3,0
INRA	9 999,0	1 189,0	9 997,0	1 270,0	- 2,0	-	- 2,0
CEA	16 160,0	1 976,0	16 149,0	1 976,0	- 1,0	- 10,0	- 11,0

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Sur la période 2011-2017, la situation est plus contrastée, puisque l'on observe **une forte hausse de 35 % des effectifs du CEA, une stabilité des effectifs de l'Inserm, une légère réduction de 2,5 % des effectifs de l'Inra et une baisse de 6 % des effectifs du CNRS.**

Evolution des emplois 2011-2017

	Emplois	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Prévision	Prévision	Variation
		2011 ETP	2012 ETP	2013 ETPT	2014 ETPT	2015 ETPT	d'exécution 2016 ETPT	2017 ETPT	
CNRS	Emplois rémunérés par l'opérateur	35 019,0	34 565,6	33 993,2	33 519,0	32 916,0	35 977,0	35 971,0	-6,01%
	Sous plafond	27 665,9	26 910,5	26 074,3	25 464,0	25 158,0	28 624,0	28 618,0	-9,06%
	Hors plafond	7 353,1	7 655,1	7 918,9	8 055,0	7 758,0	7 353,0	7 353,0	5,51%
INSERM	Emplois rémunérés par l'opérateur	7 920,0	8 047,0	8 000,1	7 974,0	7 934,0	8 490,0	8 487,0	0,18%
	Sous plafond	5 667,0	5 863,0	5 800,2	5 766,0	5 757,0	6 242,0	6 239,0	1,59%
	Hors plafond	2 253,0	2 184,0	2 199,9	2 208,0	2 177,0	2 248,0	2 248,0	-3,37%
INRA	Emplois rémunérés par l'opérateur	10 120,0	9 907,0	9 857,1	9 870,0	9 864,0	11 188,0	11 267,0	-2,53%
	Sous plafond	9 222,0	8 971,0	8 809,3	8 695,0	8 601,0	9 999,0	9 997,0	-6,73%
	Hors plafond	898,0	936,0	1 047,8	1 175,0	1 263,0	1 189,0	1 270,0	40,65%
CEA (1)	Emplois rémunérés par l'opérateur	13 274,0	13 503,0	13 491,0	13 272,0	17 931,0	18 136,0	18 125,0	35,08%
	Sous plafond	11 611,0	11 519,0	11 449,0	11 326,0	16 037,0	16 160,0	16 149,0	38,12%
	Hors plafond	1 663,0	1 984,0	2 042,0	1 946,0	1 894,0	1 976,0	1 976,0	13,89%

Sources : PAP 2013, 2014, 2015, 2016, 2017

(1) A signaler que le plafond d'emploi du CEA intègre en 2015 les effectifs de la direction des applications militaires, qui n'étaient pas décomptés sous plafond jusqu'en 2014.

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

En dépit de la stabilité de leurs plafonds d'emplois, **les masses salariales des organismes de recherche augmenteront en 2017, dans des proportions parfois très importantes, en raison de plusieurs facteurs communs à l'ensemble de la fonction publique :**

- la revalorisation du point d'indice ;
- la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) ;
- le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ;

- le glissement vieillesse technicité (GVT).

La hausse de 67,4 millions d'euros (AE=CP) des crédits de l'action 14 du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche dépendant du ministère de la recherche, a précisément pour objet de compenser pour les organismes de recherche les diverses mesures salariales décidées par le Gouvernement en faveur des fonctionnaires (voir *supra*).

De fait, **la plupart des organismes de recherche auraient eu les pires difficultés à absorber ces mesures salariales favorables à leur personnel à moyens constants et auraient probablement dû se résoudre à réduire leurs dépenses d'investissement, voire leur activité de recherche**, qui est pourtant leur raison d'être, afin d'être en mesure d'y faire face.

La hausse de leurs subventions pour charges de service public était donc absolument nécessaire pour ne pas venir fragiliser de nombreux organismes dont l'équilibre financier est d'ores-et-déjà précaire.

Par ailleurs, les moyens alloués aux organismes de recherche qui relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche permettront de **maintenir le niveau des concours d'emplois scientifiques**, afin de **recruter 400 nouveaux chercheurs**, soit un niveau sensiblement supérieur au simple remplacement des départs à la retraite.

Les organismes qui ne dépendent pas à titre principal du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à l'exception notable de l'Inra, devront parfois, en revanche, absorber ces hausses de masse salariale indépendantes de leur volonté sans que leur subvention pour charges de service public ne soient revalorisées à due concurrence, ce qui ne manquera pas de placer certains d'entre eux dans une situation financière particulièrement difficile.

2. La réduction des moyens en cours de gestion est un vrai sujet de préoccupation pour les dirigeants des organismes de recherche

À cette relative fragilité budgétaire des opérateurs de recherche s'ajoutent des **diminutions de crédits en cours d'année**, difficiles à anticiper pour les gestionnaires et à comprendre pour le personnel de recherche, qui **se voit demander de nouveaux efforts** en cours d'exécution.

Comme pour tous les autres opérateurs publics, les crédits peuvent être rendus indisponibles par la **mise en réserve d'une partie des fonds**, destinée à faire face à d'éventuels aléas de gestion : si le « gel » des crédits, dont les taux sont en général arbitrés en fin d'année, peut être anticipé par les organismes dans leurs budgets prévisionnels, ce n'est pas le cas des **nouveaux « surgels » qui interviennent pendant l'exercice et qui exigent un ajustement immédiat des organismes.**

En outre, contrairement à ce que le terme même de « réserve » pourrait laisser penser, **les crédits gelés ne sont que rarement rendus aux gestionnaires en fin d'année** et font, la plupart du temps, l'objet d'annulations afin de compenser les dérapages intervenus sur d'autres missions.

Les limites de ce type de procédé sont apparues clairement lors de l'examen par les commissions des deux assemblées du projet de décret d'avance qui est devenu le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Ce décret prévoyait en effet, pour financer des dépenses d'urgence en matière d'emploi et d'hébergement d'urgence, **de sévères réductions de 134 millions d'euros de crédits de paiement pour quatre organismes de recherche**, en l'occurrence le CNRS, le CEA, l'Inra et l'Inria, alors que **seulement 18 % de ces crédits avaient fait l'objet d'une mise en réserve.**

À la suite **d'une vive protestation de la communauté des chercheurs et des avis négatifs des commissions des finances des deux assemblées**, le Gouvernement a accepté **d'atténuer les effets négatifs de ce décret pour les organismes de recherche susmentionnés.**

Il apparaissait en effet **particulièrement peu judicieux de venir prélever des crédits sur des activités de long terme**, décisives pour l'avenir de notre économie, **pour financer des politiques de court terme.**

3. Le développement des ressources propres des organismes de recherche ne doit pas se faire au détriment du montant de leurs subventions pour charges de service public

Le développement de la recherche par projet va de pair avec l'incitation par l'État au développement des ressources propres des organismes. Afin d'assurer l'efficacité de la dépense publique, il s'agit d'encourager les opérateurs de recherche - notamment par une diminution de la subvention récurrente - à **trouver des financements extérieurs**, qu'ils soient **privés** (contrats avec des entreprises innovantes, des groupes industriels...) ou **publics** (les financements octroyés par l'ANR ou alloués dans le cadre du programme Horizon 2020 sont ainsi inclus au sein des « ressources propres » des opérateurs).

Votre rapporteur spécial considère que **ce raisonnement pose problème.**

Si beaucoup d'opérateurs sont parvenus à développer, parfois de façon impressionnante, **leurs ressources propres** ces dernières années **en candidatant à des appels à projets** auprès de l'ANR ou de l'Union européenne, **la chute des taux de succès limite de plus en plus ces sources de financement** (voir *infra*).

En outre, l'idée selon laquelle les ressources propres peuvent se substituer au financement par subvention budgétaire publique récurrente **paraît à ce stade totalement irréaliste**, en raison de **la faiblesse du préciput** (voir *infra*) et de **l'absence de facturation à coût complet des organismes de recherche publics.**

4. Le CNRS et l'Inserm, deux exemples de situations budgétaires contrastées

a) Le CNRS, un organisme plutôt favorisé en 2017 d'un point de vue budgétaire, mais qui dispose de peu de marges financières pour lancer de nouveaux programmes de recherche

Le budget du CNRS pour 2016 s'élève à **3 265,6 millions d'euros**. Il est financé à hauteur de **77,6 % par la subvention pour charges de service public** qui lui est versée par les programmes « Recherche » de la MIREs, et qui représente, nette de la mise en réserve, **un montant de 2 533,5 millions d'euros**. Cette subvention est **stable depuis la forte augmentation de 2013**, due à un abondement technique du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et à un redéploiement de crédits en provenance de l'ANR opérés cette année-là.

Au sein de cette subvention, **la masse salariale représente 2 112,7 millions d'euros¹**, soit **83 %** de son montant. **La dotation destinée aux dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'investissement (FEI) représente pour sa part 420,8 millions d'euros.**

En 2017, la subvention pour charges de service public du CNRS devrait atteindre **2 604 millions d'euros** avant déduction de la mise en réserve, soit **une hausse de 42 millions d'euros**, dont **41 millions d'euros destinés à absorber les mesures salariales communes à toute la fonction publique** et **1 million d'euros en faveur des infrastructures de recherche.**

Selon son président, entendu par votre rapporteur spécial, cette augmentation de la subvention pour charges de service public devrait **permettre de stabiliser les crédits de fonctionnement et d'investissement de son établissement en absorbant la hausse de la masse salariale.** Mais ceux-ci demeureront selon lui **très insuffisants pour**

¹ La masse salariale représente par ailleurs 72 % des dépenses du CNRS.

permettre l'amorçage de nouveaux projets, et, en l'absence de crédits supplémentaires permettant d'investir davantage, il estime que notre pays connaîtra **un fort décrochage dans les années à venir vis-à-vis de l'Allemagne et des pays nordiques**.

Par ailleurs, **les ressources propres du CNRS**, principalement issues de contrats de recherche financés par les crédits d'intervention propres de l'ANR ou par ceux des programmes d'investissements d'avenir, se sont élevées à **770 millions d'euros en 2015**, soit **un niveau analogue à celui de 2012**. Elles représentent **24 % des recettes de l'établissement**.

Le CNRS a constaté **une recette de 335,6 millions d'euros au titre des investissements d'avenir entre 2011 et 2015** et prévoit **une recette de 132,5 millions d'euros en 2016**.

Mais, selon son président, **une très grande vigilance sera nécessaire en 2017 pour prévoir la poursuite des financements des projets lancés dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1)**, en particulier dans **le domaine de la bio-santé**, qui avait jusque-là été gravement négligé par la recherche française.

Il a noté également que **le budget du CNRS ne permettrait malheureusement pas à l'avenir d'accompagner les progrès considérables réalisés par les équipes françaises** grâce aux programmes d'investissement d'avenir en matière de **bioinformatique et de phénotypage/génomique**.

b) L'Inserm est sans cesse sollicité par les pouvoirs publics sans bénéficier des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions nouvelles

L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est doté d'un budget pour 2016 de **977 millions d'euros**. Il est financé à hauteur de **62 % par sa subvention pour charges de service publics**, qui devrait s'élever à **608,9 millions d'euros** en 2016 en gestion (**618,5 millions d'euros** au moment du vote de la loi de finances initiale). Le présent projet de loi de finances prévoit que cette subvention atteindrait **625,9 millions d'euros en 2017**.

Cette hausse, qui doit être relativisée compte tenu des mesures de régulation budgétaire qui ne manqueront pas d'intervenir en cours de gestion, **pourrait paraître satisfaisante**. En réalité, elle permettra uniquement à l'établissement public de **couvrir les mesures salariales communes à toute la fonction publique en 2017**.

En revanche, elles ne viendront **nullement compenser les multiples missions nouvelles** qui ont été confiées à l'organismes au cours des dernières années par les plus hautes autorités de l'État et **pour lesquelles des financements dédiés avaient été annoncés** : volet

recherche du Plan maladies neurodégénératives 2014-2019, lutte contre les pandémies Ebola et Zika à travers le consortium REACTing, création d'un système national des données de santé (SNDS) prévu par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, plan France médecine génomique 2025 sur le séquençage du génome humain à grande échelle, etc.

Le directeur de l'établissement évalue à **43 millions d'euros le montant total de ces missions nouvelles qui n'ont pas été financées et qui pèsent de plus en plus sur la gestion de l'opérateur**, comme si l'Inserm était victime de son excellence, dont témoignent par ailleurs la hausse de 60 % des contrats de recherche obtenus par ses chercheurs ces huit dernières années et le premier rang occupé par l'organisme pour le dépôt des brevets en Europe.

Il a ainsi signalé à votre rapporteur spécial que son organisme n'avait reçu **aucun financement pour les recherches sur Ebola et Zika en 2016, alors que 9 millions d'euros étaient attendus**, ce qui l'a conduit à devoir effectuer des redéploiements et à prélever des crédits sur son fonds de roulement.

Le Gouvernement doit donc veiller à attribuer en temps et en heure les crédits nécessaires au financement des missions nouvelles qu'il confie aux organismes de recherche, sans attendre que ceux-ci se trouvent en grande difficulté financière en fin de gestion, comme cela risque d'être le cas en 2016.

B. LES INFRASTRUCTURES DE RECHERCHE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, UN ENJEU BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE, UN DISPOSITIF DE PILOTAGE QUI SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE

Les infrastructures de recherche sont des outils qui utilisent des instruments de recherche à la frontière des connaissances technologiques et scientifiques pour permettre à la communauté scientifique de mener des programmes de recherche d'excellence.

Le coût de construction et d'exploitation de ces infrastructures est considérable, ce qui explique que beaucoup d'entre elles soient financées en partenariat avec d'autres pays européens, voire extra européens.

Les infrastructures de recherche représentent un enjeu budgétaire très important pour les programmes « Recherche » de la MIREs, et plus particulièrement pour le programme 172. Ainsi, en 2017, son action 13 portera 239,4 millions d'euros (AE=CP) en leur faveur et son action 17 leur accordera 242,8 millions d'euros (AE=CP).

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a souhaité se doter de **lignes directrices forte pour définir sa politique en faveur des infrastructures de recherche**, ce qui l'a conduit à adopter une « **Stratégie nationale Infrastructures de recherche 2012-2020** », actualisée en mars 2016, et dont les principaux objectifs sont les suivants :

- **être leader dans la construction d'une Europe des infrastructures ;**
- **assurer la présence française** dans les grands programmes internationaux ;
- **servir l'ensemble des enjeux de société identifiés ;**
- **soutenir les communautés de chercheurs**, notamment la recherche fondamentale ;
- **renforcer les partenariats avec les secteurs économiques** fournisseurs et utilisateurs.

Les **95 infrastructures de recherche** recensées sont réparties dans **trois catégories: les organisations internationales (OI), les très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et les infrastructures de recherche (IR)**. Chaque catégorie présente **un mode de gouvernance et de pilotage différencié**, les OI et les TGIR faisant de plus l'objet d'un suivi individualisé des services de l'État.

Un comité directeur des TGIR prépare et propose au ministre chargé de la recherche les décisions en matière d'infrastructures de recherche. Ce comité est assisté **d'un Haut Conseil des TGIR** couvrant tous les champs disciplinaires, qu'il saisit pour avis scientifique et stratégique. Le dispositif s'appuie également sur **une programmation budgétaire pluriannuelle**. De plus, des politiques transversales sont mises en place, portant notamment sur **une meilleure connaissance des coûts complets des IR, TGIR et OI, une meilleure accessibilité des données produites par ces infrastructures et la promotion de l'utilisation des TGIR auprès des acteurs économiques**.

La mise en place de cette stratégie et d'une gouvernance répondent à un besoin qui devenait urgent. Les infrastructures de recherche, qui sont, pour la plupart, absolument indispensables aux travaux de nos chercheurs, **coûtent toujours plus cher et absorbent toujours davantage de crédits**.

Notre pays doit donc se montrer **extrêmement vigilant** sur cette question, afin de **peser sur le choix des projets d'infrastructure de recherche**, et, lorsque cela est possible, **d'obtenir leur construction sur notre territoire**, pour le plus grand bénéfice de nos chercheurs et de nos entreprises.

IV. DÉVELOPPER LA CULTURE DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PAR PROJETS DANS NOTRE PAYS

A. LES FINANCEMENTS PAR PROJETS DE L'ANR NE SERONT PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX, MÊME AVEC LA HAUSSE DE SES CRÉDITS D'INTERVENTION PRÉVUE POUR 2017

Depuis maintenant une quinzaine d'années, dans les pays industrialisés qui se situent à la frontière de la connaissance, **les équipes de chercheurs doivent candidater lors d'appels à projets compétitifs pour obtenir les financements nécessaires au développement de leurs projets de recherche.**

Cette mise en concurrence est censée permettre l'émergence de **projets ambitieux**, quelles que soient les institutions qui les portent, sans nécessairement favoriser les opérateurs historiques. Elle a vocation à **dynamiser la recherche**, sans pour autant constituer son unique mode de financement, puisque les crédits récurrents des organismes de recherche demeurent largement majoritaires.

L'Agence nationale de la recherche (ANR), créée en 2005, a précisément pour mission **la mise en œuvre du financement de la recherche sur projets dans notre pays, en répartissant les crédits d'intervention qui lui sont alloués par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologique pluridisciplinaires ».**

Depuis 2010, l'Agence est également 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** qui bénéficient des programmes d'investissements d'avenir (voir *infra*).

1. L'ANR bénéficiera en 2017 d'une hausse de ses crédits d'intervention, conformément aux engagements du Président de la République

La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR)¹ en 2005 avait été suivie **d'une augmentation continue de ses crédits d'intervention**, qui avaient atteint **un point haut à 850 millions d'euros en 2008.**

À partir de 2009, **cette dotation, portée par le programme 172 a progressivement diminué.** Cette baisse des crédits d'intervention de l'ANR dévolus aux appels à projets compétitifs **s'est accélérée à partir de**

¹ L'Agence nationale de la recherche (ANR) constitue la première agence nationale pluridisciplinaire de financement de la recherche. Sa mission principale est d'allouer des fonds sur la base de mises en concurrence.

2013 lorsque le Gouvernement a décidé de réduire cette enveloppe au profit des subventions aux organismes de recherche, à la suite des Assises de la recherche de 2012. Au total, entre 2010 et 2014, les crédits d'intervention de l'agence ont donc été réduits de près de 40 %. Ils ont atteint un point bas très critique en 2015 à **510,7 millions d'euros**.

Même en prenant en compte les investissements d'avenir, le **taux de financement de la recherche française sur projets était devenu nettement inférieur** à celui de nos homologues allemands ou britanniques.

Prenant conscience que **cette sévère attrition des crédits d'intervention de l'ANR entraînait un taux de succès des appels à projets toujours plus faible et décourageant pour les équipes de chercheurs**, le Gouvernement a enfin décidé de **mettre fin à ce mouvement de baisse** en allouant **63,9 millions d'euros supplémentaires** à l'ANR en 2015, soit **une timide augmentation de 12,5 %**.

Évolution des crédits d'intervention de l'ANR entre 2012 et 2017

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Crédits d'intervention LFI (AE)	716,6	566,8	534,9	510,7	574,6	673,2
Variation en valeur	+ 50	- 149,2	- 31,90	- 24,2	+ 63,9	+ 118
Variation en pourcentage	+ 6,9 %	- 17,4 %	- 5,6 %	- 4,5 %	+ 12,5 %	+ 20,5 %

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

Ce mouvement de hausse va nettement s'amplifier en 2017, puisque les **moyens budgétaires de l'ANR**, inscrits sur l'action 02 « Agence nationale de la recherche » du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », **s'élèveront à 703,4 millions d'euros** en AE, soit **une hausse de 118,3 millions d'euros** (+ 20 %) par rapport à 2016, et à **639,4 millions d'euros** en CP, soit **une hausse de 49,3 millions d'euros** par rapport à 2016, conformément à l'engagement du **Président de la République¹**, qui avait promis d'**augmenter les crédits de façon substantielle, afin de relever le taux de sélection**.

¹ Annonce faite par le chef de l'État le 14 mars 2016 lors de l'inauguration de l'Institut Pierre-Gilles de Gennes pour la microfluidique.

Évolution du nombre de projets financés et des engagements sur appels à projets (AAP) de l'Agence nationale de la recherche de 2010 à 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Engagements sur AAP (millions d'euros)	629,3	557,0	555,6	430,5	414,3	390,2
Nombre de soumissions	6 447	6 311	6 480	6 465	9 028	9 038
Nombre de projets financés	1 373	1 296	1 301	1 068	1 071	1 043
Taux de projets financés	21,30 %	20,54 %	20,1 %	16,52 %	11,86 %	11,54 %

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

Les années précédentes, votre rapporteur spécial s'était inquiété de cette réduction de la dotation budgétaire de l'Agence nationale de la recherche (ANR), et avait vivement regretté que la diminution de ses crédits se soit amplifiée à partir de 2013.

Du reste, si la réduction de la dotation de l'ANR avait pu être justifiée par la volonté de procéder à un transfert de crédits sur projets vers les crédits récurrents des opérateurs, cette argument n'était plus guère valable ces dernières années, dans la mesure où plusieurs organismes de recherche, et non des moindres, avaient vu leurs moyens se réduire.

Aussi votre rapporteur spécial, **qui a toujours refusé d'opposer financements récurrents et financements sur projets**, jugeait-il cette réduction des crédits de l'ANR **préoccupante**, dans la mesure où elle était susceptible de venir **menacer la viabilité du système français de financement sur projets**, qui constitue **un levier d'excellence très performant et de plus en plus utilisé dans le monde entier.**

Il convient donc **d'approuver la hausse des moyens de l'ANR pour 2017**, qui marque le respect par le Président de la République de sa promesse faite à la communauté des chercheurs.

Toutefois, **le montant des crédits que devrait répartir l'agence d'un grand pays industrialisé comme la France devrait, selon votre rapporteur spécial, approcher le milliard d'euros, soit environ 10 % des crédits publics consacrés à la recherche : la marche est encore haute.**

Financement de la recherche sur projets et financement récurrent des organismes de recherche

Pour les années, 2013, 2014 et 2015 sur la base des ressources comptabilisées dans les comptes financiers des sept EPST dont la subvention pour charges de service public est portée par le ministère chargé de la recherche (CNRS, INSERM, INRA, INRIA, IRD, IRSTEA, INED), la part des financements récurrents a un augmenté entre 2013 et 2014, passant de 75,7 % à 77,6 %, puis a légèrement diminué en 2015, en passant à 76 %.

Sur la même période, la part des ressources issues des financements de l'ANR a été stable autour de 4,8 % entre 2013 et 2014 mais a diminué en 2015 (3,7 %), tandis que la part des ressources issues des programmes d'investissements d'avenir (PIA) passait de 2,4 % en 2013, puis 2,1 % en 2014 pour augmenter à 3,6 % en 2015. La part des ressources issues des programmes européens, à 2,9 % en 2013, a légèrement diminué en 2014 et 2015, en se stabilisant à 2,6 %.

Pour ce qui concerne les quatre EPIC (hors CNES) dont la subvention relève du ministère chargé de la recherche (CEA, CIRAD, IFREMER, BRGM), la part des ressources issues de financements récurrents diminue légèrement (56,1 % en 2013 et 53,1 % en 2014), puis augmente fortement (66,9 % en 2015) tandis que la part des financements issus de l'ANR est stable (1,1 % en 2013, 1 % en 2014 et 2015). La part des ressources issues du PIA augmente (3,5 % en 2013, 4,6 % en 2014 et 6,9 % en 2015) ainsi que celle des ressources issues des programmes européens (1,9 % en 2013 puis 2,4 % en 2014 et 2,7 % en 2015).

Ainsi un facteur important d'évolution est celui de la place prise par les financements de la recherche sur projets dans le cadre des investissements d'avenir.

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

2. Un taux de projets financés qui restera beaucoup trop bas, même si l'objectif d'un retour à 15 % de sélection visé par le Président de la République devait être atteint

La baisse de la dotation de l'ANR et l'augmentation continue du nombre de soumissions de projets (+ 9 % entre 2010 et 2013 à modalités constantes) ont eu pour conséquence de diminuer le taux de succès moyen aux appels à projets de l'agence, qui est passé de 25,70 % en 2005 à 20,10 % en 2012.

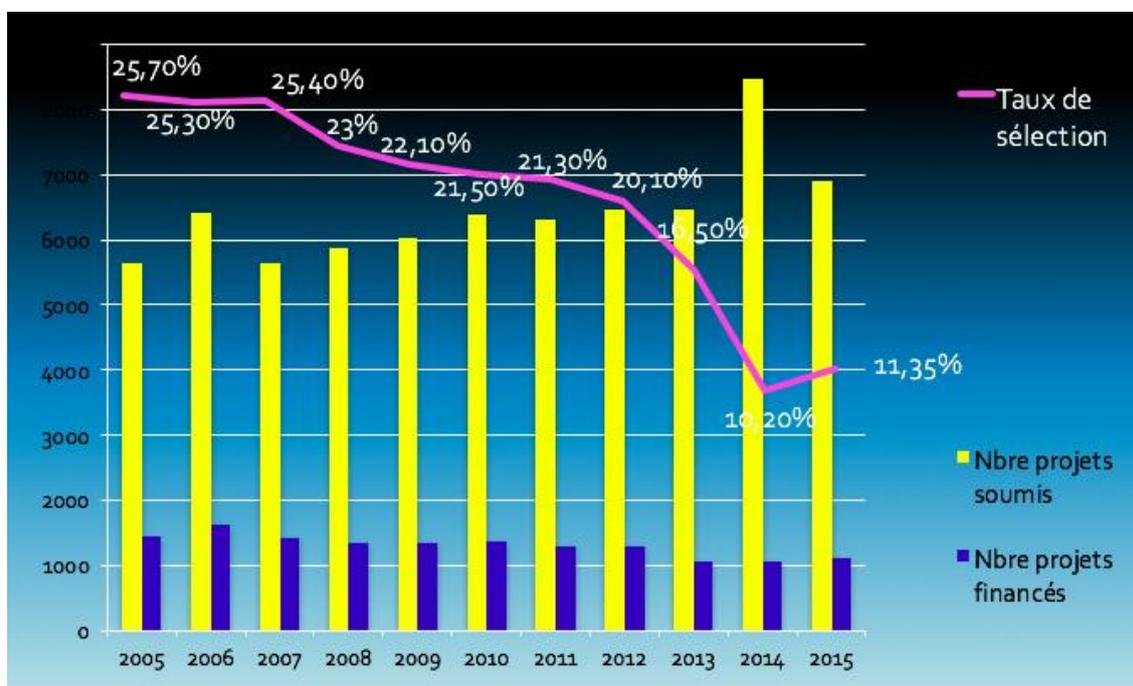
La mesure de rééquilibrage budgétaire opérée à partir de 2013 depuis l'ANR vers les organismes de recherche s'est traduite par une forte baisse de ce taux de sélection, qui est passé à 16,50 % des projets soumis.

Le passage aux deux temps dans le processus d'évaluation en 2014 (voir *infra*) a entraîné **une augmentation importante de 50 % du nombre de projets soumis**, passés de 6 465 en 2013 à 9 028 en 2014, qui a provoqué **une nouvelle chute brutale du taux de sélection global des projets à 10,20 % des projets présentés.**

Ce taux s'est légèrement amélioré en 2015 et devrait poursuivre sa remontée en 2016 puis en 2017, grâce à la hausse des crédits

d'intervention de l'ANR. La barre des 15 % de sélection annoncée par le Président de la République devrait cependant rester hors d'atteinte.

Taux de sélection des projets présentés à l'ANR



Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le maintien à un niveau très bas du taux de sélection des projets par l'ANR – à comparer avec un taux moyen de sélection de 24 % dans les autres pays de l'Union européenne pour des procédures comparables – a des effets délétères sur les équipes de chercheurs des organismes de recherche.

Monter des projets requiert en effet **un investissement très important** de la part des équipes et **un taux d'échec trop important**, voire **franchement déraisonnable**, provoque **un découragement de beaucoup de chercheurs**, qui voient **leurs excellents projets rejetés** sans véritable raison alors qu'ils ont pourtant reçu de très bonnes appréciations, ainsi qu'en ont témoigné plusieurs dirigeants d'organismes publics entendus par votre rapporteur spécial.

3. Simplifier le processus de sélection des projets pour inciter davantage d'équipes de chercheurs à se porter candidates, respecter les orientations de la stratégie nationale de la recherche

Les équipes de chercheurs ne sont pas seulement dissuadées de présenter des projets à l'ANR **par un taux de sélection trop sévère.**

Un deuxième facteur est susceptible de **les rebuter : la trop grande complexité des procédures de l'agence**, que votre rapporteur spécial a dénoncée à plusieurs reprises par le passé.

Depuis 2014, l'ANR a effectué **un important travail de simplification de l'organisation de ses appels à projets**, qui a permis de **réduire la durée entre le dépôt du dossier et la décision de l'ANR et de faciliter les modalités de candidature**.

Celle-ci se déroule désormais **en deux étapes** : 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**, alors qu'auparavant, tous les candidats devaient rédiger une proposition complète.

Si cette nouvelle procédure peut sembler de prime abord plus complexe, puisqu'elle se déroule 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**.

En revanche, votre rapporteur spécial a été alerté par plusieurs organismes de recherche sur **la tendance qu'auraient les comités de sélection des projets de l'ANR à privilégier leurs propres priorités thématiques**, sans toujours tenir compte des priorités définies par la stratégie nationale de la recherche.

Une telle situation, susceptible d'entraîner l'échec d'excellents projets, ne saurait être admise. C'est la stratégie nationale de recherche qui constitue la feuille de route de la recherche française, et non la programmation annuelle de l'ANR.

L'ANR restera un acteur central du troisième programme d'investissements d'avenir

Au titre du premier programme d'investissements d'avenir, **21,9 millions d'euros** ont été consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche. L'ANR a été désignée comme le principal opérateur des actions de ce programme et gère à ce titre **19,1 milliards d'euros**, complétés par **3,7 milliards d'euros** au titre de **la part du financement du plan Campus issue des participations financières de l'État**.

L'ANR est également **l'opérateur en charge du programme « Ecosystèmes d'excellence » du deuxième programme d'investissements d'avenir**, qui regroupe les actions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

L'ANR a donc vocation à assurer, au total, **la gestion de 26,6 milliards d'euros** issus des deux vagues de programmes d'investissements d'avenir et de la partie « participations financières de l'État » relative au plan Campus.

Par ailleurs, au titre **du troisième programme d'investissements d'avenir**, l'ANR se verra affecter **2 850 millions d'euros**. Ce montant est ouvert en AE uniquement, via les programmes 421 et 422, et abondera par la suite un ou des comptes de tiers indépendants du budget de l'ANR. Dans le cadre de la gouvernance particulière des programmes d'investissements d'avenir, il permettra de financer les actions « Nouveaux cursus à l'université » pour **250 millions d'euros**, « Programmes prioritaires de recherche » pour **400 millions d'euros**, « Équipements structurants de recherche » pour **350 millions d'euros**, « Soutien des grandes universités de recherche » pour **700 millions d'euros**, « Constitution d'écoles universitaires de recherche » pour **300 millions d'euros**, « Démonstrateurs et territoires de grande ambition » pour **230 millions d'euros**, « Nouveaux écosystèmes d'innovation » pour **230 millions d'euros** et « Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants » pour **320 millions d'euros**.

Source : projet annuel de performances pour 2017

4. La notion de préciput demeure étrangère à la culture budgétaire française, ce qui constitue un véritable handicap par rapport aux autres grands pays développés

Le préciput est un mécanisme financier dont le but est **d'encourager les organismes de recherche à se porter candidats à des appels à projets compétitifs**. Il consiste à **réserver systématiquement une partie des crédits obtenus par une équipe de chercheurs au financement des frais de fonctionnement de l'organisme qui abritera leurs recherches**.

Le préciput est ainsi censé **permettre aux établissements bénéficiaires d'amplifier le cercle vertueux** qui leur a permis de faire émerger et de soutenir des projets scientifiques de haut niveau.

L'article L. 329-5 du code de la recherche prévoit bien 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*».

Malheureusement, dans la majorité des cas, le **montant du préciput versé par l'ANR ne couvre pas l'intégralité des frais de fonctionnement** pris en charge par l'organisme d'accueil de l'équipe qui a remporté l'appel d'offre : **il s'élève seulement à 15 % des financements versés en faveur des projets de recherche de l'ANR**, alors que les **programmes européens prévoient un préciput de 25 %**, un ratio conforme aux meilleures pratiques internationales.

Une telle situation **n'incite pas suffisamment les organismes de recherche à se porter candidats aux appels à projets compétitifs de l'ANR** et, lorsqu'ils les remportent, **leur pose de sérieuses difficultés de gestion**.

Votre rapporteur spécial considère donc que **le préciput devrait rapidement être porté à hauteur de 20 % des financements sur projets accordés par l'ANR**, afin de permettre à notre pays d'adopter pleinement un mode de financement qui a fait ses preuves dans les autres pays industrialisés.

B. ALORS QUE LES FINANCEMENTS EUROPÉENS CONSACRÉS À LA RECHERCHE AUGMENTENT, LES PARTICIPATIONS FRANÇAISES DANS LES PROJETS SÉLECTIONNÉS TENDENT À DIMINUER

1. La montée en puissance des financements européens de la recherche dans le cadre du programme-cadre « Horizon 2020 » offre de nouvelles opportunités aux chercheurs français

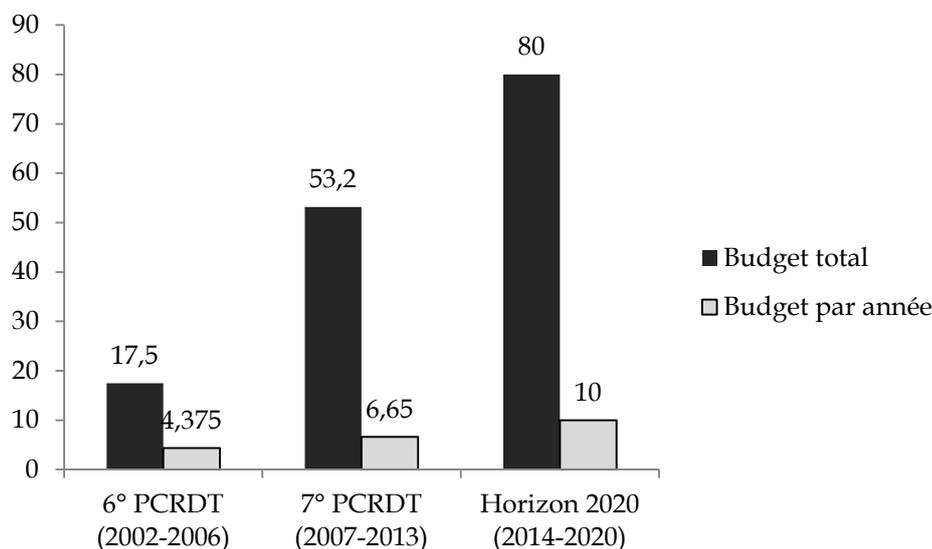
Depuis le début des années 2000, les financements ouverts par l'Union européenne en matière de recherche au travers des sixième et septième programmes-cadres de recherche et développement technologique (PCRDT) puis du programme-cadre « Horizon 2020 », **ont connu une augmentation marquée**, comme le montre le graphique ci-dessous.

L'enveloppe dédiée au programme-cadre « Horizon 2020 » s'élève ainsi à **79 milliards d'euros** sur la période 2014-2020.

L'obtention de financements européens par les chercheurs français via les appels à projets constitue donc **un enjeu financier décisif pour la recherche française**.

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

Le programme-cadre « Horizon 2020 » regroupe, pour la première fois, les différents programmes de recherche et d'innovation européens : le PCRD, le programme Euratom, les actions pour l'innovation du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP) et l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET). Cette intégration doit permettre de soutenir les projets tout au long de leur processus de maturation, aux étapes de la recherche comme de l'innovation, et de rationaliser les financements européens dans ces domaines.

Des critiques avaient 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, 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.

Enfin, **le programme-cadre « Horizon 2020 » se concentre sur trois priorités :**

- l'« **Excellence scientifique** » qui a pour objectif **d'élever le niveau d'excellence scientifique de l'Europe** pour garantir des recherches de classe mondiale à long terme, de soutenir les meilleures idées, de développer les talents en Europe, d'offrir aux chercheurs l'accès à des infrastructures de recherche prioritaires et de rendre l'Europe attrayante pour les meilleurs chercheurs du monde ;

- la « **Primauté industrielle** » qui aura pour but de fournir **des investissements ciblés sur des technologies industrielles clés pour la compétitivité des entreprises européennes**, de relever les défis sociétaux, d'optimiser le potentiel de croissance des entreprises et d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) européennes innovantes à devenir des acteurs majeurs sur le marché mondial ;

- les « **Défis sociétaux** » qui devraient être « *orientés vers la réponse aux grands défis sociétaux auxquels l'Europe est confrontée et qu'aucun État membre ne peut prétendre relever seul* », plutôt que vers des disciplines scientifiques ou des secteurs technologiques.

2. Une participation française aux financements européens en recul par rapport au septième PCRDT : tous les indicateurs sont au rouge

La France a été le troisième pays bénéficiaire du septième programme-cadre pour la recherche et développement technologique (PCRDT).

Toutefois, par rapport au sixième programme, **la participation de la communauté française de recherche et d'innovation** aux appels à projets européens **avait significativement décliné** : les financements obtenus par les participants français étaient ainsi passés de **13 %** pour le sixième programme à **11,3 %** 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.

Les premiers chiffres de programme-cadre « Horizon 2020 » ne sont guère flatteurs pour notre pays et tendent à montrer que **le recul de la France en matière de recherche au niveau européen s'amplifie**.

À ce stade, la France participe à **22 % des projets sélectionnés** (2 093 projets sur les 9 456 retenus) et représente **8,8 % des participations dans les projets** (3 517 participations sur un total de 39 859).

Ces participations représentent **un total de 1,7 milliard d'euros** obtenus par les équipes françaises, soit **10,4 % des financements disponibles, contre 11,3 % sur l'ensemble du septième PCRDT.**

Par rapport aux chiffres du septième PCRDT, on observe, en dépit d'une augmentation à **8 %** (contre 7,7 % lors de la période précédente) de la part des financements demandés par la France, **une diminution:**

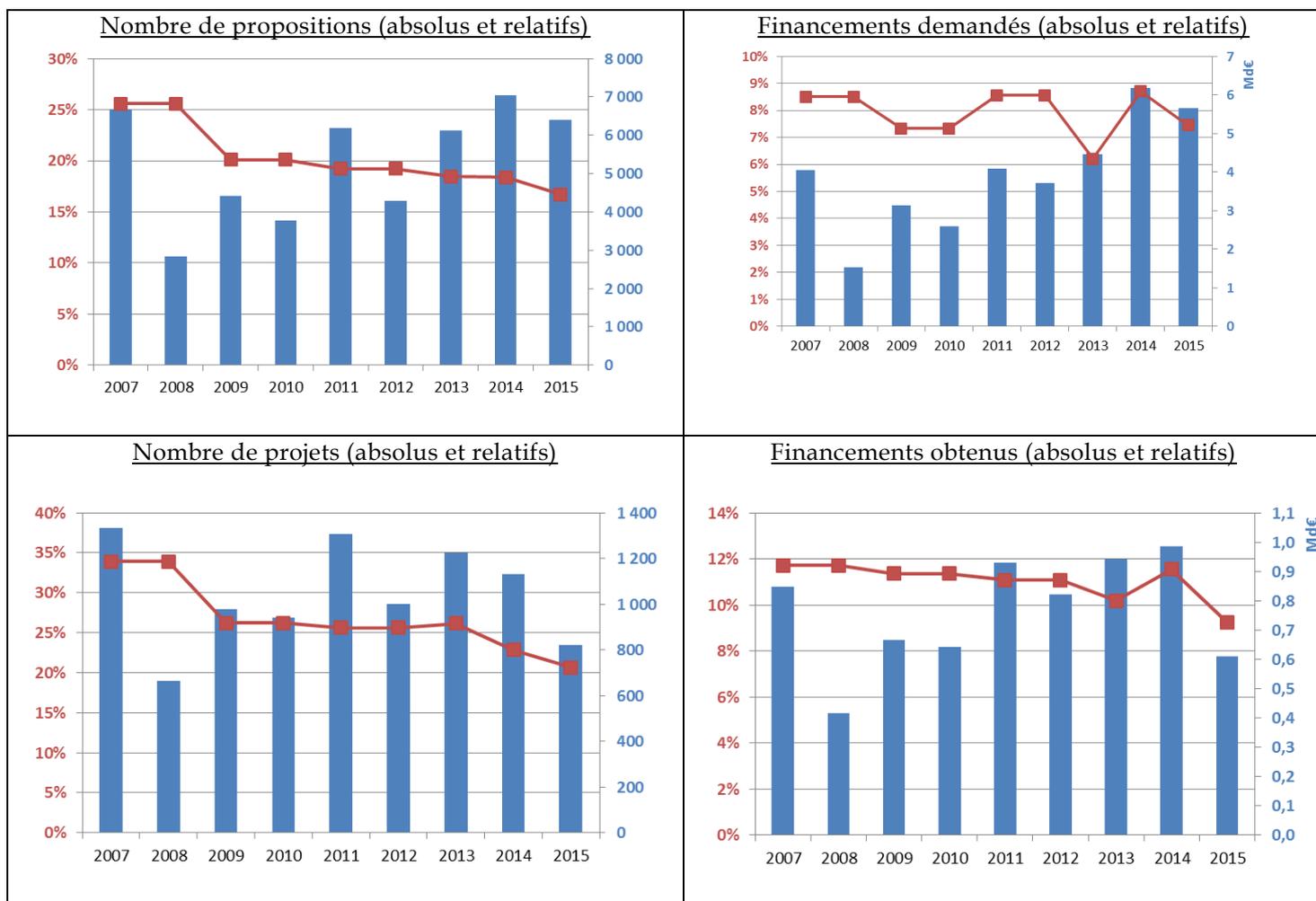
- de la part des propositions à participation française (17,9 % contre 20,7 % sous le septième PCRDT) ;

- de la part relative des participations françaises dans les projets déposés (7,4 % contre 7,9 % sous le septième PCRDT) ;

- des projets retenus à participation française (22,1 % contre 27,7 % sous le septième PCRDT) ;

- de la part relative des participations françaises dans les projets retenus (8,8 % contre 9,4 % sous le septième PCRDT).

Évolution des chiffres clés de la participation française au cours des huit dernières années aux programmes cadres européens pour la recherche



Sources : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

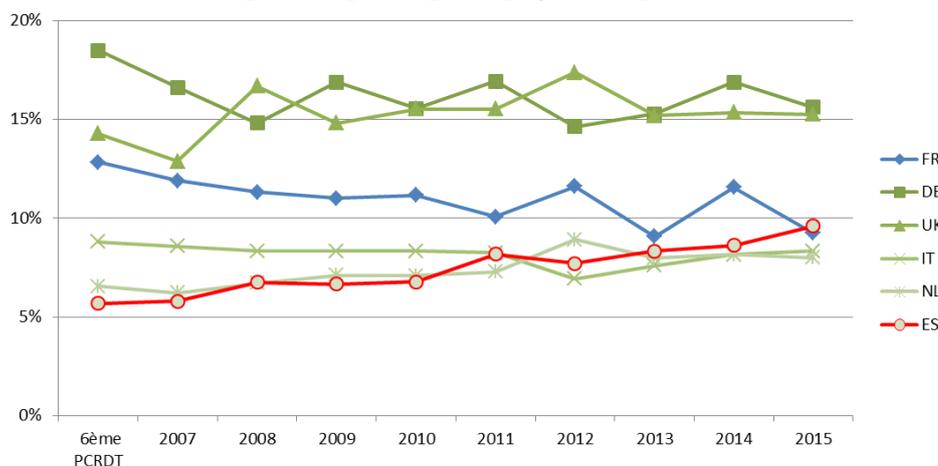
Ces chiffres bruts masquent cependant **une grande disparité entre les années 2014 et 2015**. En effet, en 2014, la France a obtenu **11,6 %** des financements engagés et en 2015 **seulement 9,2 %**.

Si **l'Allemagne et la Grande-Bretagne obtiennent traditionnellement plus de financements européens que notre pays**, la France est désormais **rattrapée par les Pays-Bas et surtout par l'Espagne**, qui **bénéficie d'une dynamique très positive et l'a dépassé en 2015**.

Notre pays devrait **s'inspirer de notre voisin espagnol, dont la performance résulte d'une politique ouvertement volontariste, avec des incitations fortes aux équipes publiques et privées pour les encourager à se tourner vers les programmes européens**.

Dans cette perspective, **il est sans doute nécessaire de renforcer notre dispositif de pilotage de la participation aux programmes de recherche de l'Union européenne**.

Évolution annuelle des parts de financement obtenus par les principaux pays européens



Sources : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le dispositif français de pilotage de la participation aux programmes de recherche de l'Union européenne

Le dispositif français de pilotage de la participation aux programmes 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.

Source : rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures

C. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRIBUENT À HAUTEUR DE 1,25 MILLIARD D'EUROS AU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE MALGRÉ DES CPER 2015-2020 EN NET RETRAIT PAR RAPPORT À LA GÉNÉRATION PRÉCÉDENTE

1. Les régions financent les deux tiers des activités de recherche des acteurs locaux

Le budget que les collectivités territoriales déclarent affecter aux opérations de recherche et de transfert de technologie (R&T) était estimé à 1 253 millions d'euros en 2015.

Les régions assument la plus grande part de cet effort puisqu'elles y participent à hauteur de **830 millions d'euros**, soit **66 % des montants dépensés par les collectivités territoriales**. Le budget des départements s'élève quant à lui à **190 millions d'euros**, soit **15 % du total**. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dépensent les **19 % restant**, soit environ **240 millions d'euros**.

Les opérations réalisées dans le cadre des CPER représentent **22 % du budget total des collectivités territoriales consacré à la R&T**.

Les collectivités territoriales sont particulièrement impliquées dans des opérations immobilières qui représentaient, en 2014, le tiers de leurs budgets R&T, principalement dans le cadre du volet recherche-enseignement supérieur et transfert de technologie des contrats de projets État-régions (CPER).

Les opérations visant à améliorer l'accès des entreprises aux moyens humains et techniques pour le développement d'une recherche technologique absorbent 30 % des budgets, et les conseils régionaux privilégiant le soutien aux partenariats entre recherche publique et recherche des entreprises.

L'engagement financier est moindre en ce qui concerne le renforcement des équipements scientifiques des laboratoires des universités et des organismes de recherche (8 %) ou le soutien aux projets de recherche (12 % des budgets R&T). Les aides aux chercheurs absorbent 10 % des crédits sous forme d'allocations diverses (allocations d'aide à la mobilité internationale, aide à l'embauche de chercheurs et à l'accueil de chercheurs de haut niveau).

Au cours des exercices 2013 et 2014, l'intervention des collectivités territoriales en direction des pôles de compétitivité s'est traduite par un budget annuel moyen de 115 millions d'euros. Ces financements étaient dirigés à 85 % vers des opérations de transfert de technologie et des aides à l'innovation dont plus des deux-tiers, conformément à la vocation des pôles, s'adressent à la recherche partenariale.

Budget des collectivités territoriales consacré à la R&T de 2012 à 2015				
en millions d'euros courants (M€)	2012*	2013**	2014 s.d.**	2015 p.**
	(budget réalisé)	(budget réalisé)	(budget réalisé)	(budget
BUDGET R&T TOTAL	1 213,9	1 198,7	1 258,4	1 253,6
Dont : budget réalisé dans le cadre du CPER	370,7	320,2	273,8	274,0
Dont : budget R&T en direction des Pôles de compétitivité	158,0	111,7	117,4	111,2
Dont : budget R&T pour des actions liées à l'international	22,6	21,4	24,3	20,8
- Opérations immobilières	435,0	438,1	451,3	413,5
dont opérations du CPER	271,6	252,3	227,1	199,9
dont opérations hors CPER	163,4	185,8	224,2	213,6
- Equipement de laboratoires publics	91,7	98,0	100,7	95,7
- Transferts de technologie / Aides entreprises innov.	338,4	332,5	377,6	400,9
- Réseaux haut-débit et TIC	15,8	23,6	14,6	17,3
- Projets de recherche des organismes publics	181,0	148,7	141,0	159,6
- Aides aux chercheurs	110,2	125,4	133,7	126,5
- Diffusion de la culture scientifique et technique	38,5	32,1	39,1	39,5
BUDGET R&T VENTILÉ	1 210,6	1 198,4	1 257,9	1 253,1

* Données de l'enquête 2014

** Données de l'enquête 2015

s.d. : semi-définitif p. : prévisionnel

Source : MENESR-SIES Recherche.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

2. Les crédits des CPER 2015-2020 consacrés à la recherche sont en net retrait par rapport à ceux des CPER 2007-2013

Le volet « recherche et innovation » des 27 contrats de plan État-région (CPER) qui ont été signés en 2015¹ comporte 372 projets, construits à l'échelle des sites.

Pour accompagner les régions, l'État s'est engagé à financer une enveloppe « recherche et innovation » à hauteur de 205,8 millions d'euros sur la période 2015-2020, contre 365 millions d'euros sur la période 2007-2013, à partir de crédits portés par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

Cette somme de 205,8 millions d'euros est composée de :

- 124 millions d'euros inscrits aux mandats de négociation transmis aux préfets au titre de l'enveloppe initiale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- 81,8 millions d'euros au titre de rallonges accordées par le Premier ministre (inscrits aux mandats ou annoncés dans le cadre des négociations en région).

L'enveloppe « recherche » permettra le financement d'équipements scientifiques nécessaires aux projets de recherche. L'enveloppe « innovation » est dédiée principalement au soutien de structures de transfert de technologie labélisées par le ministère : les centres de ressources technologiques (CRT) et les plates-formes technologiques (PFT).

D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE REPRÉSENTE TOUJOURS À LUI SEUL 90 % DES DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES « RECHERCHE »

Les programmes « Recherche » de la MIREs comprennent douze dépenses fiscales dont le coût total s'élèverait, selon le projet annuel de performances, à près de 6,0 milliards d'euros en 2017 (soit près de 55 % des crédits budgétaires rattachés à ces programmes).

Les trois principales dépenses fiscales rattachées aux programmes « Recherche » sont :

- le crédit d'impôt recherche (CIR), dont le coût est évalué à 5,5 milliards d'euros pour 2017 et qui constitue, de loin, la principale dépense fiscale de la MIREs ;

¹ *Un contrat de plan interrégional État-région (CPIER) Vallée de la Seine est également contractualisé. Ce CPIER concerne, entre autres, des opérations de recherche interrégionales impliquant les régions Haute et Basse Normandie et l'Île-de-France.*

- la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets, dont le coût peut être estimé à 300 millions d'euros¹ ;

- le crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII), institué par la loi de finances pour 2013², dont le coût serait de 115 millions d'euros en 2017.

En réalité, le CII constitue une extension du CIR aux dépenses liées à la conception de prototypes de nouveaux produits et aux installations pilotes des petites et moyennes entreprises (PME) dans la limite de 400 000 euros par an et à un taux de crédit d'impôt de 20 %.

Ainsi, alors que le crédit d'impôt recherche (CIR) est souvent considéré isolément, il apparaît que le secteur de la recherche bénéficie également d'autres dispositifs fiscaux dérogatoires correspondant à des montants conséquents, qui, bien que moins visible que les dotations budgétaires, doivent faire l'objet d'une analyse dédiée et d'évaluations régulières.

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	2015	2016	2017
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 075	3 375	3 274	5 555	5 099	5 425	5 510
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (200302)	3 070	3 370	3 269	5 550	5 094	5 420	5 505
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	5	5	5
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	nc						
Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (300201)	nc						
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	968	784	681	608	399	453	458

¹ Selon le tome II de l'annexe « Voies et moyens », le coût de cette dépense fiscale n'est pas connu pour 2017; toutefois, pour le calcul du montant des dépenses fiscales rattachées à la MIREs son coût pour 2016 tient lieu d'estimation pour 2017, ce qui est également fait dans le présent rapport.

² Article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Intitulé du programme et de la dépense fiscale	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII) (200310)	-	-	-	160	108	110	115
Réduction d'impôt au titre de la souscription de part de fonds communs de placement sur l'innovation (110218)	95	54	32	29	30	32	32
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 2019 et les jeunes entreprises universitaires (230604)	18	20	13	13	11	11	11
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)	2	3	1	1	ε	ε	ε
Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (300207)	ε	ε	ε	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	ε	ε	ε
Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (140124)	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε
Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (320139)	850	705	630	400	250	300	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						
Total dépenses fiscales rattachées à titre principal	4 043	4 159	3 955	6 163	5 498	5 878	5 968

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

1. La dépense fiscale relative au crédit d'impôt recherche devrait augmenter légèrement en 2017

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**. 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 très fortement augmenté**.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, le CIR consiste en **un crédit d'impôt de 30 % des dépenses de R&D jusqu'à 100 millions d'euros et 5 % au-delà**.

Entre 2008 et 2013, **le nombre d'entreprises déclarantes a augmenté de plus de 50 %**, dépassant **21 000**, pour **un montant de dépenses éligibles de 20,5 milliards d'euros** et **un crédit d'impôt de 5,6 milliards d'euros en 2013**, contre 1,7 milliard d'euros en 2007.

L'augmentation de la créance tend cependant à ralentir, car la quasi-totalité des entreprises éligibles au CIR en bénéficient désormais, ce qui explique d'ailleurs pour une large part la légère baisse des dépenses fiscales liées à la recherche.

Au cours des dernières années, **la créance issue du CIR semble évoluer comme la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises (DIRDE)**.

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 2008	14 052	4 519
2010, au titre de 2009	17 252	4 937
2011, au titre de 2010*	19 426	5 436
2012, au titre de 2011*	21 900	5 408
2013, au titre de 2012*	22 216	5 676
2014, au titre de 2013* (hors CII)	21 494	5 632
2014, au titre de 2013 (avec CII)	22 830	5 707

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les données 2013 et 2014 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.

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.**

**Évaluation de la dépense fiscale annuelle relative au CIR
de 2010 à 2017**

	2010	2011	2012 (PAP 2013)	2013 (PAP 2015)	2014 (PAP 2016)	2015 (PAP 2017)	2016 (PAP 2017)	2017 (PAP 2017)
Dépense fiscale (millions d'euros)	4 900	3 070	3 070	3 269	5 108	5 094	5 420	5 505

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Évaluée à **5 270 millions d'euros** par le projet annuel de performances pour 2016, **la dépense fiscale de 2015 s'établit finalement à 5 094 millions d'euros** dans le projet annuel de performances pour 2017. Cet écart s'explique notamment par **le travail qui a été mené pour fiabiliser le montant de la créance à partir de 2010**, travail qui a conduit à **une reconstitution de la créance à un niveau inférieur à celui retenu antérieurement**. Cela conduit mécaniquement à **une réévaluation à la baisse de la dépense fiscale**.

Pour les mêmes raisons, **la dépense fiscale pour 2016 est réévaluée à 5 420 millions d'euros** dans le projet annuel de performances pour 2017 contre **5 510 millions d'euros** dans le projet annuel de performances pour 2016.

Pour 2017, la fiabilisation des données permet d'estimer que **la dépense augmenterait sensiblement pour atteindre 5 505 millions d'euros, soit une hausse de 1,57 %**.

2. Un dispositif qui est devenu la première aide à la R&D des entreprises depuis 2008

Le montant du CIR a **dépassé les aides directes à la R&D des entreprises depuis 2008**, en se stabilisant autour de **19 % des dépenses intérieures de R&D des entreprises (DIRDE)**. Les **aides directes représentent moins de 10 % de la DIRDE** depuis 2009, contre **18 % en 1993**. Le **cumul des deux types d'aide porte le taux de financement public des dépenses de R&D des entreprises à 27 % en 2013** (soit **0,40 % du PIB**).

Ce niveau de soutien public place la France **en deuxième position selon les données de l'OCDE, nettement derrière la Russie** (dont le soutien public atteint **58 % de la DIRDE**), **proche du Canada (25 %)** et **du Portugal (21 %)**, mais **loin devant les États-Unis, l'Allemagne ou le Japon**. En Allemagne ou au Japon en particulier, **l'intensité en R&D**

privée est élevée du fait de la structure sectorielle de ces économies où les secteurs comme l'automobile et l'électronique représentent une forte part de la R&D privée.

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 : votre rapporteur spécial considère en effet que la part de la recherche privée aurait reculé au cours des dernières années en l'absence de ce crédit d'impôt, qui a permis de stabiliser l'effort de recherche en France.

Toutefois, le coût du dispositif doit être maîtrisé : 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.

De plus, le CIR apparaît comme un soutien important pour d'autres dispositifs publics comme les pôles de compétitivité, les instituts Carnot, les jeunes entreprises innovantes ou bien encore les efforts en faveur de l'insertion des docteurs.

Une nouvelle étude d'impact du CIR a été lancée en 2015 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle inclura un plus grand nombre d'années après la réforme de 2008 et devrait permettre de mesurer plus précisément l'incidence du CIR sur l'effort de recherche des entreprises et l'embauche de docteurs. Elle devrait être finalisée pour le début de l'année 2017.

Enfin, le ministère a contribué à la rédaction de l'appel à projet de recherche de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) pour « Évaluer les effets du crédit d'impôt recherche », qui a été publié en juin 2016.

E. FACE AU RISQUE DE DÉCROCHAGE DE LA RECHERCHE PUBLIQUE FRANÇAISE, UNE LOI DE PROGRAMMATION EST NÉCESSAIRE

Si l'ensemble des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), tels que prévus par la présente loi de finances pour 2017, auront progressé de 6,3 % entre 2012 et 2017, ceux consacrés, sur cette période, aux seules dépenses de recherche n'auront augmenté que de 3,4 %.

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

En l'an 2000, il avait été décidé que **l'effort de recherche de chaque État membre de l'Union européenne devrait atteindre 3 % du PIB d'ici 2020**. La France et l'Allemagne consacraient alors l'une et l'autre **2,15 % de leur PIB à la recherche**. En 2015, **la France n'atteignait que 2,26 % de son PIB consacré à la recherche**, quand **l'Allemagne était parvenue à dépasser les 3 % de sa richesse nationale**.

Les responsables des organismes de recherche rencontrés par votre rapporteur lui ont fait valoir que c'est **l'avenir de la recherche française, en particulier son rayonnement dans le monde**, qui se jouerait dans les prochaines années.

Pour que la France **ne se laisse pas distancer dans la compétition internationale**, pour qu'elle **reste la cinquième puissance scientifique mondiale**, elle doit se fixer comme ambition **d'atteindre ce taux de 3 % du PIB, soit 2 % pour la recherche privée et 1 % pour la recherche publique**.

S'agissant de la recherche publique, **passer de 0,8 % actuels au 1 % du PIB représente un effort important, mais indispensable**.

En dépit des contraintes budgétaires fortes, **il ne peut y avoir d'économies sur la recherche publique, notamment fondamentale**, car **c'est elle qui permet le développement de la recherche appliquée et conduit aux innovations de rupture**.

En outre, **cet effort de 0,2 % – soit 4,5 milliards d'euros – pour atteindre le 1 % du PIB, n'est pas insurmontable**. Étale sur cinq années, **il représente moins d'un milliard d'euros supplémentaires par an**.

La mise en œuvre **d'une ambitieuse loi de programmation pour la recherche publique, sur la période de la prochaine législature (2017-2022)** devrait permettre d'atteindre cet objectif.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL PHILIPPE ADNOT**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

SECONDE PARTIE
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR »

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial

ARTICLE 29

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Formations supérieures et recherche universitaire Dont Titre 2	6 000 000		6 000 000	
Vie étudiante		6 000 000		6 000 000
Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires				
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources				
Recherche spatiale				
Ecosystèmes d'excellence				
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables				
Recherche dans le domaine de l'aéronautique				
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle Dont titre 2				
Recherche duale (civile et militaire)				
Recherche culturelle et culture scientifique				
Enseignement supérieur et recherche agricoles Dont titre 2				
TOTAL	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
SOLDE	0	0	0	0

OBJET

Cet amendement tend à relever le montant de l'enveloppe accordée aux établissements d'enseignement supérieur privés dans le projet de loi de finances pour 2017.

Comme chaque année depuis 2013, un abondement est proposé afin de rétablir un montant raisonnable pour la dotation allouée à ces établissements à but non lucratif qui participent à la mission de service public de l'enseignement supérieur, comme le prévoit désormais leur qualité d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG).

Le fait de prévoir la même enveloppe qu'en 2015 et 2016, après plusieurs années de baisse consécutive de la dotation, n'est pas acceptable alors que, parallèlement, le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » augmente globalement de près de 6 % entre 2012 et 2017. Sous l'effet de cette baisse des crédits budgétaires et de l'augmentation constante du nombre d'inscrits, le montant moyen par étudiant est ainsi passé de 1 093 euros en 2012 à 787 euros en 2015 et pourrait même tomber à environ 750 euros en 2017.

Ces établissements ont déjà pleinement participé à l'effort de redressement des comptes publics et accueillent environ 3 % des étudiants dans des formations de qualité. Certes, le Gouvernement prévoirait de leur allouer 1 millions d'euros sur les 100 millions d'euros prévus en compensation de la hausse du nombre d'étudiants, mais cela n'est pas suffisant.

En conséquence, le présent amendement propose d'augmenter la dotation de l'État à l'enseignement supérieur privé de 6 millions d'euros, pour la porter à 84 895 852. Pour cela, il prévoit :

- de réduire de 6 000 000 euros le programme 231 « Vie étudiante », en portant cette baisse sur l'action 01 « Aides directes », et plus précisément sur les crédits prévus au titre de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE), laquelle est sujette à de nombreuses critiques et semble disposer d'un budget surestimé au regard de sa montée en charge (92 millions d'euros au total) ;

- d'abonder, en contrepartie, de la même somme l'action 04 « Établissements d'enseignement privés » du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à minorer les crédits de la mission de **68,6 millions d'euros** afin de **gager des ouvertures de crédits sur d'autres missions**. Ces baisses de crédits se répartissent de la façon suivante :

- **2 millions d'euros** sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ;
- **34 millions d'euros** sur le programme 231 « Vie étudiante » ;
- **11,5 millions d'euros** sur le programme 193 « Recherche spatiale » ;
- **11,1 millions d'euros** sur le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ;
- **6 millions d'euros** sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » ;
- **3 millions d'euros** sur le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »
- **1 million d'euros** sur le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Selon le Gouvernement, **les réductions de crédits** des programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » s'expliqueraient respectivement par **une révision à la baisse des prévisions des cotisations en faveur des jeunes entreprises universitaires** et par **une révision à la baisse des dépenses de l'aide à la recherche d'un premier emploi (ARPE)**.

La diminution des crédits des programmes « Recherche » de la mission **ne fait en revanche l'objet d'aucune justification**, à l'exception du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » dont la baisse des crédits serait permise par **un ajustement des moyens de fonctionnement des établissements** qui sont financés par ce programme.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2016, 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 ».

Mme Michèle André, présidente. – Avant de donner la parole à Philippe Adnot pour la présentation de son rapport spécial, je salue la présence parmi nous de notre collègue Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la recherche dans le développement durable. Par ailleurs, je vous transmets les excuses de Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour la partie recherche.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial – Ce budget peut être considéré comme relativement protégé, dans la conjoncture actuelle.

Avec plus de 27 milliards d'euros inscrits au titre de 2017, la mission « Recherche et enseignement supérieur » représente 6 % des crédits du budget général. C'est beaucoup et, en même temps, compte tenu des enjeux auxquels nous devons faire face et de l'importance de la connaissance et de la recherche pour le développement de notre pays, ce n'est pas trop.

En tout état de cause, les crédits de la mission progressent fortement cette année, de plus de 800 millions d'euros, soit plus de 3 % par rapport à 2016.

Contrairement aux années précédentes, cette hausse bénéficie tant à l'enseignement supérieur qu'à la recherche, sauf pour les programmes 192 et 186.

Le montant des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission reste stable. Le crédit d'impôt recherche, qui correspond à 90 % de cette dépense, engendrerait une moindre recette estimée à 5,5 milliards d'euros. C'est un élément essentiel de la politique d'attractivité dans ce domaine.

Plus de 5 milliards d'euros prévus au titre du troisième programme d'investissements d'avenir, le PIA 3, devraient également bénéficier à l'enseignement supérieur et à la recherche. Contrairement aux deux programmes précédents, les crédits qui lui sont consacrés ne figurent pas dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », le PIA faisant l'objet d'une mission propre. Toutefois, comme le rapporteur

général nous l'a indiqué ce matin, le Gouvernement a eu recours à un artifice budgétaire en ne prévoyant que des autorisations d'engagement en 2017 et aucun crédit de paiement. Ces derniers n'interviendront qu'en 2018.

Si, sur le fond, les actions que le Gouvernement souhaite mener dans le cadre du PIA 3 paraissent légitimes, je ne peux que déplorer ce tour de passe-passe, même si ce n'est pas le premier, puisqu'à l'inverse, les PIA 1 et 2 avaient pour intérêt de faire peser toute la dépense sur une année.

Concernant l'enseignement supérieur - il s'agit des programmes 150 et 231 -, ce budget est, à n'en pas douter, un budget de pré-campagne électorale, chacun devant être satisfait. En conséquence, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur augmentent de plus de 440 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 570 millions d'euros en crédits de paiement, pour atteindre plus de 16 milliards d'euros.

En outre, 336 millions d'euros supplémentaires sont inscrits sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », sous l'effet de plusieurs mesures nouvelles, mais aussi pour tirer les conséquences financières de décisions prises par l'État en faveur de ses agents.

Ainsi, le Gouvernement prévoit non seulement le financement de 1 000 emplois, qui correspondent à l'engagement du Président de la République d'en créer 5 000 sur cinq ans, mais aussi 100 millions d'euros supplémentaires pour compenser la hausse continue du nombre d'étudiants et améliorer le taux d'encadrement dans les établissements.

Rien ne garantit toutefois que ces enveloppes supplémentaires, qui correspondent à plus de 150 millions d'euros au total, seront utilisées à cet effet puisque les universités disposent désormais d'une autonomie de gestion et que d'autres dépenses s'imposent à elles - les créations d'emplois dans le budget, on le sait, servent parfois de variables d'ajustement budgétaire. Citons par exemple l'impact du glissement-vieillesse-technicité, le GVT, estimé par la Conférence des présidents d'université à 60 millions d'euros non compensés.

Près de 200 millions d'euros sont par ailleurs prévus pour couvrir des mesures prises par le Gouvernement en faveur du personnel de l'État : la revalorisation du point d'indice, pour un coût de 117 millions d'euros en 2017 ; les conséquences de la loi Sauvadet, dont la mise en œuvre a été étendue et prolongée ; la mise en place d'un dispositif d'amélioration des carrières, « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Privilegié au sein de la mission en loi de finances initiale, le programme 150 a progressé de plus de 700 millions d'euros depuis 2012. Dans le même temps, le Gouvernement décidait de réduire, année après

année, les dotations versées aux établissements d'enseignement supérieur privé. Depuis 2016, elles stagnent, mais, face à l'augmentation du nombre d'étudiants accueillis, la subvention de l'État s'est réduite au point de s'établir désormais à moins de 800 euros par étudiant en 2015, contre près de 1 100 euros en 2012 et plus de 1 200 euros en 2011.

Ces établissements à but non lucratif ont désormais la qualité d'EESPIG - établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général -, ce label ayant été créé par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite « loi Fioraso », et sont ainsi reconnus comme participant à la mission de service public de l'enseignement supérieur. Il est paradoxal qu'au moment où on reconnaît cette qualité à ces établissements, ces derniers connaissent des conditions financières relativement difficiles. Alors qu'ils accueillent 3 % des étudiants, il n'est pas normal qu'ils soient sacrifiés. Si ces plus de 80 000 étudiants n'étaient pas inscrits dans des établissements privés, cela coûterait bien plus cher au budget de l'État.

Certes, le Gouvernement souhaite leur faire bénéficier de l'un des 100 millions d'euros supplémentaires inscrits sur le programme pour tenir compte de la démographie étudiante, mais cela me paraît insuffisant. Aussi, comme ce fut le cas au cours de l'examen des précédentes lois de finances, je vous présenterai tout à l'heure un amendement tendant à rétablir une certaine forme d'équité. Vous m'avez toujours suivi sur ce point.

Les subventions pour charges de service public représentent une part toujours très élevée des ressources totales des opérateurs du programme 150, en particulier des universités et des établissements assimilés puisqu'elles s'élèvent à 77,5 %. Le développement des ressources propres reste trop faible.

Je réitère également mon désaccord avec le Gouvernement, qui ne souhaite pas modifier le montant des frais d'inscription, refusant de regarder ce qui se passe ailleurs et de permettre aux établissements d'avoir un peu plus de moyens pour améliorer la qualité de l'environnement des étudiants. À titre personnel, je regrette cette position, parce que je pense qu'une faible augmentation permettrait d'améliorer considérablement la vie des étudiants dans les universités.

Je considère, et nous avons déjà eu ce débat ici-même, que les frais d'inscription devraient donc être revalorisés. Ce n'est pas de ma part une position nouvelle.

En tout état de cause, malgré tous les efforts budgétaires, les résultats ne sont pas là. On ne peut pas reprocher à ce budget d'être insuffisant. En revanche, on a le droit et le devoir de s'interroger sur les résultats obtenus. Clairement, un problème subsiste, lequel est lié non pas au montant du budget, mais à la manière dont les choses sont organisées.

Ainsi, le taux de réussite des étudiants en licence reste faible, seuls 27,5 % d'entre eux étant parvenus à décrocher leur diplôme en trois ans en 2014 et les prévisions ne sont guère meilleures pour les années suivantes. Selon une étude du ministère effectuée sur un panel de bacheliers de 2008, seuls 57 % d'entre eux ont obtenu leur licence, ce taux descendant même à 25 % pour les bacheliers technologiques.

À défaut d'instaurer une sélection à l'entrée des universités, il convient à tout le moins de mieux orienter les lycéens qui s'y aventurent sans disposer de tous les prérequis nécessaires et sans connaître les filières intéressantes ou offrant des débouchés potentiels. En conséquence, une sélection par l'absurde est appliquée, à savoir le tirage au sort des étudiants ! C'est inacceptable et insupportable. Bénéficient d'une inscription non pas ceux qui le méritent, mais ceux qui ont eu la chance d'être tirés au sort ! C'est le cas dans la filière STAPS - sciences et techniques des activités physiques et sportives -, et cela a bien failli également toucher la première année commune aux études de santé (PACES).

L'orientation des lycéens, bien avant l'obtention du baccalauréat, devra donc être revue pour être plus efficace. Je pense qu'au moins un trimestre devrait être consacré au début des études universitaires à la présentation des débouchés sur le marché du travail, y compris à l'échelon international, de l'offre et des besoins, à la réalisation d'un bilan de compétences. Bref, sans pratiquer une sélection, il faut mettre en place une approche beaucoup plus professionnelle afin de parvenir à une meilleure adéquation entre les potentialités des étudiants et l'offre d'enseignement supérieur.

J'approuve le lancement d'une nouvelle vague de dévolution du patrimoine des universités. Toutefois, je ne suis pas certain que beaucoup d'établissements seront tentés. Vous vous souvenez que trois universités avaient été sélectionnées lors de la première vague de dévolution et qu'elles avaient obtenu un financement non négligeable. Or, aujourd'hui, on la leur propose sans les dotations ! En conséquence, on se demande qui voudra bien se lancer dans une telle opération, à part les universités qui pourront vendre du patrimoine et conserver 100 % du prix de cession. Pour ma part, j'avais espéré une certaine forme de mutualisation, car toutes les universités n'ont pas la chance de disposer d'un patrimoine immobilier valorisable au même niveau. Certaines disposent d'un patrimoine bien situé et pourront en tirer des moyens, d'autres ont un patrimoine plus difficile à vendre. La dévolution ne les aidera pas à l'entretenir.

Enfin, je reste vigilant quant au coût supplémentaire susceptible d'être engendré par les nouvelles « superstructures » que constituent les COMUE, les communautés d'universités et établissements. Si la mutualisation des moyens peut avoir des avantages, je ne pense pas que le

nombre soit une garantie de qualité, au contraire, comme nous aurons l'occasion de le vérifier. Dans certains secteurs, la volonté de « faire masse » engendre une grande complexité. Ce n'est pas ce qui va nous faire nécessairement gagner des places dans le classement de Shanghai. En revanche, nous devons être attentifs à l'évolution des coûts de fonctionnement de tous ces ensembles.

J'évoquerai maintenant le programme 231, « Vie étudiante ». Il connaît une forte hausse de 9,5 % des crédits de paiement, avec 2,72 milliards d'euros inscrits.

L'augmentation de 8,5 % des crédits alloués aux aides sociales directes s'explique par trois éléments distincts : une hausse mécanique, du fait de la prise en compte de l'augmentation du nombre d'étudiants boursiers – soit une hausse de 66 millions d'euros – ; la suppression de l'échelon 0 des bourses, l'ensemble de ses bénéficiaires basculant vers l'échelon « 0 bis » ouvrant droit à une aide financière en plus de l'exonération de frais d'inscription et de cotisation de sécurité sociale - soit une hausse de 25 millions d'euros ; la création de l'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE, par la loi du 8 août 2016, pour lesquels 92 millions d'euros sont prévus en 2017. Ce dispositif est destiné à accompagner financièrement les étudiants à la fin de leurs études afin de leur permettre de trouver un premier emploi.

Très sincèrement, on peut s'interroger sur le choix fait par le Gouvernement de faire figurer les crédits consacrés à cette aide dans le programme 231. En effet, les personnes amenées à la percevoir ne sont, en principe, plus des étudiants. Pourquoi ce sujet n'est-il pas pris en charge sur une autre mission ? Plus fondamentalement, c'est l'utilité d'une telle aide qui pose question. Pour ma part, je pense qu'il faut se préoccuper de son avenir professionnel bien avant la fin de ses études. J'ai bien peur que cette aide, qui permet d'avoir quatre mois pour souffler un peu après les études, ne conduise à repousser le moment où le jeune diplômé recherchera réellement un emploi et ne crée ainsi un effet d'aubaine. Je rappelle qu'un certain nombre d'établissements bien gérés permettent à leurs étudiants, dans des proportions extrêmement importantes, de trouver du travail avant la fin de leurs études.

Je ne suis pas très sûr que ce dispositif sera utilisé, car de nombreux jeunes lui préféreront d'autres systèmes, financièrement plus intéressants pour eux, comme par exemple le RSA, pour ceux qui remplissent les conditions. Compte tenu des sommes en jeu, lesquelles peuvent aller de 100 à 500 euros, d'autres systèmes seront plus attractifs. D'ailleurs, le pourcentage de demandes ayant été faites aujourd'hui est faible par rapport aux prévisions. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai un amendement visant à prélever une petite partie sur l'enveloppe prévue pour financer l'enseignement privé, qui est actuellement défavorisé.

Le rapport que j'ai présenté sur le contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers mettait en avant le « scandale des copies blanches ». Lors de certains examens, on en dénombre jusqu'à 40 %, sachant qu'une seule présentation à un examen peut parfois suffire à maintenir une bourse ! On nous dit que seuls 3 % des étudiants, soit 19 000, ne seraient pas assidus. En réalité, ils sont bien plus nombreux, car ceux qui rendent une copie blanche ne sont pas considérés comme n'étant pas assidus. La manière d'appréhender cette question n'est donc pas adaptée. Le Gouvernement s'était engagé à nous répondre sur ce sujet, il l'a fait, mais je ne suis pas sûr qu'il ait vraiment pris le problème à bras le corps, même s'il a rappelé à un certain nombre d'établissements l'obligation d'améliorer le suivi de leurs étudiants. Nos questions et nos propositions méritaient mieux que la réponse que nous avons obtenue.

Le Gouvernement s'est engagé à ne pas renouveler le prélèvement qui avait été effectué l'année dernière sur les CROUS, les centres régionaux des œuvres universitaires, c'est le cas.

Nous nous réjouissons de la décision prise d'instaurer une sélection au début des masters, et non plus au milieu des deux années. Jean-Léonce Dupont avait déposé une proposition de loi sur ce sujet, que nous sommes nombreux à avoir cosignée. Or, aujourd'hui, les étudiants doivent se voir proposer trois alternatives, ce qui entraînera une dépense de mobilité. Il a donc fallu prévoir des crédits pour accompagner cette mobilité. Puisque nous nageons dans l'opulence, nous pouvons nous permettre ce genre de choses ! Je le répète, c'est à l'orientation qu'il faut consacrer des crédits !

Je n'ai rien de particulier à dire sur le logement étudiant. Normalement, les objectifs devraient être atteints, même s'ils ne le seront qu'à 70 % à la fin de l'année 2016. Les choses semblent avoir été faites convenablement.

Pour conclure, si l'on examine ce budget globalement, il est convenable compte tenu du contexte. On peut certes critiquer certaines affectations, ainsi que les résultats obtenus, notamment le taux de réussite en licence, mais ce ne sont pas là nécessairement des questions d'ordre budgétaire.

Je le répète, je souhaite que le maintien des bourses soit mieux contrôlé. Je redis mon scepticisme sur l'utilité de l'ARPE, qui risque de retarder l'entrée dans la vie active.

À titre personnel, compte tenu des sommes en jeu et du fait que des engagements ont été tenus, je recommande l'adoption des crédits de cette mission, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présenterai tout à l'heure.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Je vais pour ma part vous présenter les sept programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » consacrés à la recherche.

La somme des budgets de ces différents programmes devrait atteindre 11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2017, ce qui représente une hausse en autorisations d'engagement de 3,5 % et de 2,4 % en crédits de paiement par rapport aux crédits votés par le Parlement en loi de finances pour 2016.

Ces hausses de crédits sont très significatives, en dépit d'un contexte budgétaire qui demeure très contraint. Elles méritent d'être saluées, car elles traduisent l'importance qu'attache le Gouvernement à la politique publique de la recherche, qui est au cœur de la croissance des économies industrialisées. Elles méritent également d'être examinées. Or nous savons que le risque que notre assemblée ne procède pas à l'examen du budget en séance publique est réel. Si cette perspective venait à se concrétiser, elle constituerait un acte politique grave ; et l'on pourrait alors se demander si l'examen des crédits par notre commission des finances à un sens.

Pour ma part, je pense que nous devons nous féliciter que le budget de la recherche soit sanctuarisé, dans un contexte budgétaire de redressement des comptes publics, au même titre que ceux de la sécurité, de la justice ou de l'éducation. Son caractère prioritaire, affirmé avec force dans la stratégie nationale de la recherche présentée au Premier ministre le 14 décembre 2015, trouve enfin sa concrétisation dans le présent projet de loi de finances.

Je vais donc vous présenter les crédits de ces sept programmes avec l'espoir que la sagesse l'emportera et que, finalement, le Sénat examinera l'ensemble du budget de la Nation, et par conséquent celui de la recherche.

Le montant total des crédits alloués aux programmes qui dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est-à-dire les programmes « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et « Recherche spatiale », s'établira en 2017 à 7 993 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 7 903 millions d'euros en crédits de paiement, soit une forte hausse de 4,9 % en autorisations d'engagement et de 3,7 % en crédits de paiement par rapport à 2016.

Ces augmentations de crédits concerneront en particulier les moyens de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, qui retrouveront un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2012.

La hausse de 67,4 millions d'euros des crédits de l'action 14 du programme 172, qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche

dépendant du ministère – le Centre national de la recherche scientifique, le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique, le CEA, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'INSERM, entre autres – a pour objet de compenser les diverses mesures salariales décidées par le Gouvernement en faveur des fonctionnaires.

Je salue l'augmentation bienvenue de 17,1 millions d'euros des crédits dédiés aux contrats de plan État-régions pour la période 2015-2020, lesquels bénéficieront de 40,7 millions d'euros de financement en 2017 alors qu'ils avaient souffert d'un sous-financement chronique jusqu'ici.

Il convient enfin de noter l'effort budgétaire très important qui sera consenti en 2017 en faveur des très grandes infrastructures de recherche et des organisations internationales relatives à la recherche. Je pense notamment à la hausse des financements destinés à l'Agence spatiale européenne, l'ASE, qui porte le projet Ariane 6, et à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, Eumetsat.

Les autres programmes de la mission, qui ne dépendent pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en revanche, verront pour la plupart leurs moyens stagner, voire diminuer en 2017.

Ce sera notamment le cas des programmes 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », 191 « Recherche duale (civile et militaire) », et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique ». Cela signifie que les opérateurs qui dépendent de ces programmes devront parvenir à compenser la hausse de leur masse salariale provoquée par les mesures communes à l'ensemble de la fonction publique, sans augmentation de leur subvention pour charges de service public.

Seul le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole », qui porte notamment les crédits de l'Institut national de la recherche agronomique, l'Inra, mais aussi ceux des écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires, verra ses crédits augmenter pour compenser ces mesures salariales.

J'en viens à présent à un sujet qui fait débat, à savoir le financement de la recherche par projets, financement complémentaire des crédits récurrents.

Depuis maintenant une quinzaine d'années, dans les pays industrialisés qui se situent à la frontière de la connaissance, les équipes de chercheurs peuvent candidater lors d'appels à projets compétitifs pour obtenir les financements nécessaires au développement de leurs projets de recherche. Cette mise en concurrence a vocation à dynamiser la recherche, sans pour autant constituer son unique mode de financement, puisque les crédits récurrents des organismes de recherche demeurent très largement majoritaires.

L'Agence nationale de la recherche, l'ANR, a précisément pour mission la mise en œuvre du financement de la recherche sur projets dans notre pays en répartissant les crédits d'intervention qui lui sont alloués.

À partir de 2009, cette dotation a progressivement diminué. La baisse s'est accélérée à partir de 2013 lorsque le Gouvernement a décidé de réduire cette enveloppe au profit des subventions aux organismes de recherche. Ces crédits ont atteint un point bas en 2015, à 510 millions d'euros, contre 850 millions d'euros en 2008.

Les années précédentes, je m'étais inquiété de la réduction de la dotation budgétaire de l'ANR dans la mesure où elle était susceptible de menacer la viabilité du système français de financement sur projets, lequel constitue un levier d'excellence performant et de plus en plus utilisé dans le monde entier. En 2015, le Gouvernement a décidé de mettre fin à ce mouvement de baisse en allouant 63,9 millions d'euros supplémentaires à l'ANR. Cette hausse va nettement s'amplifier en 2017 puisque les moyens budgétaires de l'ANR s'élèveront à 703,4 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2016, et à 639,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 8 %, conformément à l'engagement que le Président de la République a pris en mars 2016.

S'il convient de se féliciter de la hausse des moyens de l'ANR pour 2017, le montant des crédits que devrait répartir l'agence d'un grand pays industrialisé comme la France devrait, selon moi, approcher le milliard d'euros, soit un peu plus de 10 % des crédits mobilisés chaque année pour la recherche publique.

La baisse de la dotation de l'ANR et l'augmentation continue du nombre de soumissions de projets ont eu pour conséquence de diminuer le taux de succès moyen aux appels à projets de l'agence, qui est passé de 25,7 % en 2005 à 20,1 % en 2012, puis à 10,2 % des projets présentés en 2014.

Ce taux s'est légèrement amélioré en 2015 et devrait poursuivre sa remontée en 2016, puis en 2017, grâce à la hausse des crédits d'intervention de l'ANR, sans pour autant atteindre la barre des 15 % de sélection annoncée par le Président de la République et a fortiori le taux moyen de sélection de 24 % en vigueur dans les autres pays de l'Union européenne.

Je voudrais souligner qu'un taux d'échec trop important, voire franchement déraisonnable, provoque un découragement de beaucoup de chercheurs, qui voient leurs excellents projets rejetés, sans véritable raison, alors qu'ils ont pourtant reçu de très bonnes appréciations, ainsi qu'en ont témoigné devant moi plusieurs dirigeants d'organismes publics. Il s'agit donc là d'un réel sujet de préoccupation..

En ce qui concerne les financements européens, qui sont également des financements sur projets compétitifs, les premiers chiffres du programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche en Europe ne sont guère flatteurs pour notre pays.

Les participations françaises représentent à ce stade un total de 1,7 milliard d'euros, soit 10,4 % des financements disponibles, contre 11,3 % sur l'ensemble du précédent programme-cadre de recherche et développement technologique, le septième PCRD. Toujours par rapport au septième PCRD, on observe une diminution inquiétante de la proportion des projets retenus à participation française, passée de 27,7 % à 22,1 %.

Si l'Allemagne et la Grande-Bretagne obtiennent traditionnellement plus de financements européens que notre pays, la France est désormais rattrapée par les Pays-Bas et surtout par l'Espagne, qui l'a dépassée en 2015.

Dans la perspective d'une politique volontariste et incitative, il apparaît nécessaire de renforcer notre dispositif de pilotage de la participation aux programmes de recherche de l'Union européenne.

Enfin, pour 2017, le projet de performances prévoit que la dépense fiscale liée au crédit d'impôt recherche augmentera sensiblement par rapport à 2016 pour atteindre 5,5 milliards d'euros, soit une hausse de 1,57 %.

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. Je considère en effet que la part de la recherche privée aurait reculé au cours des dernières années en l'absence de ce crédit d'impôt, qui a permis de stabiliser l'effort de recherche en France.

Une nouvelle étude d'impact du crédit d'impôt recherche a été lancée en 2015 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Forte de séries statistiques sur six à sept ans, cette étude économétrique, qui sera finalisée au début de l'année 2017, devrait permettre de mesurer plus précisément l'incidence de la réforme en 2008 du crédit d'impôt recherche sur l'effort de recherche des entreprises.

Je terminerai mon intervention par quelques considérations plus générales sur le budget de la recherche dans notre pays.

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » consacrés à la recherche, tels qu'ils sont prévus dans les lois de finances initiales, auront progressé de 3,4 % entre 2012 et 2017.

En l'an 2000, il avait été décidé que l'effort de recherche de chaque État membre de l'Union européenne devrait atteindre 3 % du PIB d'ici à 2020. La France et l'Allemagne consacraient alors l'une et l'autre 2,15 % de

leur PIB à la recherche publique et privée. En 2015, la France ne parvenait à consacrer que 2,26% de son PIB à la recherche, quand l'Allemagne était parvenue à dépasser les 3 %.

Les responsables des organismes de recherche que j'ai rencontrés ont fait valoir que c'est l'avenir de la recherche française, en particulier son rayonnement dans le monde, qui se jouerait dans les prochaines années et qu'un risque de décrochage de la recherche était réel.

Pour que la France ne se laisse pas distancer dans la compétition internationale, pour qu'elle reste la cinquième puissance scientifique mondiale, elle doit réaffirmer de façon tangible son ambition d'atteindre ce taux de 3 % du PIB, soit 2 % pour la recherche privée et 1 % pour la recherche publique.

Dans le domaine de la recherche publique, passer du taux actuel de 0,8 % du PIB au taux de 1 % représente un effort important, mais indispensable. En dépit des contraintes budgétaires fortes, on ne peut réaliser d'économies sur la recherche publique, notamment sur la recherche fondamentale, car c'est elle qui permet le développement de la recherche appliquée et qui conduit aux innovations de rupture. En outre, cet effort de 0,2 %, soit 4,5 milliards d'euros, pour atteindre le 1 % du PIB, n'est pas insurmontable. Étale sur cinq années, il représenterait moins d'un milliard d'euros supplémentaires par an. La mise en œuvre d'une ambitieuse loi de programmation pour la recherche publique pour la prochaine législature, 2017-2022, permettrait d'atteindre cet objectif.

En conclusion, je souhaite que la commission des finances propose au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui bénéficie de hausses de crédits importantes dans un contexte budgétaire général qui demeure difficile. Encore faudrait-il que ces crédits soient examinés par notre assemblée. Le risque qu'ils ne le soient pas est réel. Ce serait alors un acte politique grave que, personnellement, je dénoncerais.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial – L'amendement que j'ai évoqué tout à l'heure prélève 6 millions d'euros sur les crédits prévus au titre de l'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE, pour abonder en contrepartie de la même somme l'action comprenant la dotation versée à l'enseignement supérieur privé afin que soient pris en charge plus facilement les étudiants supplémentaires inscrits dans ses établissements, ce qui permet à l'État de réaliser beaucoup d'économies.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux de cet examen relativement complet.

Les crédits sont en augmentation, mais un certain nombre de sujets restent entiers.

Une part de cette augmentation des crédits ne sert malheureusement qu'à compenser certaines mesures telles que les dépenses de personnel. Ainsi, près de 200 millions d'euros sont nécessaires pour financer des mesures gouvernementales, en particulier la revalorisation du point d'indice, à hauteur de 117,2 millions d'euros. Ces moyens en hausse ne vont donc pas vraiment à l'enseignement supérieur.

Je pense par ailleurs à la question du taux de réussite en licence, qui reste de l'ordre de 30 %, et à des sujets de désaccord politique entre nous, à savoir l'orientation en amont et la sélection à l'entrée à l'université. On sait que certaines filières permettent de trouver un emploi à l'issue des études et que d'autres, malheureusement, n'offrent aucun débouché. Aujourd'hui, il est difficile de s'inscrire dans certaines filières tandis que d'autres ont de la place et couvrent des besoins à la sortie. Il faudra bien se poser la question de l'orientation et de la sélection à l'entrée à l'université. L'augmentation des budgets n'apporte pas de réponse à ces questions.

Nous avons évoqué le PIA ce matin. Si je souscris aux orientations du PIA, je ne peux souscrire en revanche à un PIA affichant un effort de recherche en autorisations d'engagement, mais sans crédits de paiement ! Par ailleurs, il y a souvent de l'affichage en début d'année, avant que des décrets d'avance ne procèdent à des coupes en cours d'année, notamment sur la recherche. Je suis donc extrêmement prudent sur les ambitions affichées, car beaucoup d'interrogations demeurent.

M. Michel Bouvard. - Au-delà des positions courageuses de Geneviève Fioraso dans un certain nombre de domaines, on a le sentiment que quelques dossiers sont restés figés tout au long de la législature. Le premier, c'est celui des bourses, qu'a évoqué Philippe Adnot. Cela fait des années que la Cour des comptes évoque ce sujet dans ses rapports. Permettez-moi de vous proposer une solution très simple : il fut un temps où les droits d'inscription des étudiants boursiers n'étaient pas remboursés aux universités, ce qui pénalisait d'ailleurs celles qui en comptaient un grand nombre. L'université de Savoie était de celles-ci.

Aujourd'hui, les droits d'inscription des étudiants boursiers sont remboursés aux universités. Dès lors, l'État dispose d'un levier pour sanctionner celles qui ne contrôlent pas l'assiduité des étudiants.

Tous les rapports de la Cour des comptes montrent des écarts fantastiques dans les contrôles entre les universités. Nous ne pouvons pas accepter qu'après cinq ans, la situation n'ait pas changé.

Trois dévolutions du patrimoine ont été faites à titre expérimental, puis nous sommes entrés dans un moratoire. Nous en sortons, mais je trouve Philippe Adnot optimiste, même s'il doute qu'il y ait nombre de candidats. Pour ma part, j'ai rencontré, avec Thierry Carcenac, des représentants de l'université de Strasbourg, où la

fusion a été réussie. Ceux-ci nous ont expliqué que les conditions actuelles n'offraient aucune incitation à entrer dans le processus de dévolution. Au moins cinq présidents d'universités m'ont fait le même commentaire. Il n'y a donc pas de candidat à la dévolution.

Or, l'immobilier des opérateurs de l'État représente un patrimoine de 58 milliards d'euros, soit l'équivalent du patrimoine immobilier de l'État. Sur les 27,5 millions de mètres carrés qu'il comporte, 18 millions sont de l'immobilier universitaire. Le patrimoine des universités représente ainsi 62 % de celui des opérateurs. On ne peut pas se contenter d'une situation où rien ne s'est fait en cinq ans, hormis une unique vente d'un million d'euros... Pendant ce temps, il y a un patrimoine dormant et les campus se délabrent, au lieu d'être rénovés avec des crédits issus de cessions. L'État fige ce patrimoine et n'en tire aucune recette, ce n'est pas satisfaisant.

J'avais déposé l'an dernier un amendement sur la Chancellerie de Paris, qui est l'exemple même de la chancellerie ne servant à rien. La Cour des Comptes avait préconisé sa suppression, et je constate qu'elle est toujours là. Elle fait désormais partie des opérateurs sous surveillance dans leur gestion de l'immobilier, mais je ne pas sûr que ce soit un grand progrès. L'Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue) est aussi sous surveillance à ce titre, mais son patrimoine le justifie-t-il ?

M. Francis Delattre. – Que le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche soit sanctuarisé, malgré les difficultés actuelles, d'accord. Le rapporteur spécial Michel Berson écrit qu'il n'était que temps en ce qui concerne la recherche. Mais l'a-t-il été au cours de ce quinquennat ? Loin de là. Dans le décret d'avance de juin, près d'un milliard d'euros ont été rabetés, au point que sept prix Nobel sont allés s'en plaindre au Président de la République. Et l'on n'a pas su si le secrétaire d'État chargé du budget a finalement maintenu ce décret *in extenso*, ou s'il en a différé l'application. S'il l'a appliqué, les évolutions qu'on nous a présentées n'ont aucun sens, dès lors que nous ne savons pas s'il s'agit des chiffres d'avant ou d'après ce décret. Le rapporteur spécial peut-il nous éclairer sur ce point ? Un milliard d'euros, ce n'est pas rien, et des programmes de recherche sur le développement durable ou les nouvelles technologies étaient sérieusement touchés.

Bis repetita : en septembre, un nouveau décret d'avance rabet les crédits de plusieurs programmes de recherche. Il n'y a donc pas eu de sanctuarisation jusqu'à ce jour. Les responsables du CNRS et du CEA nous ont expliqué que des programmes entiers ont été touchés, et même que certains ont dû être supprimés. Quant au PIA 3, prévoit-il davantage de crédits pour l'enseignement supérieur ?

Mme Michèle André, présidente. – Nous en avons parlé ce matin.

M. Francis Delattre. – En tout cas, je vois qu’il prévoit 5 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE), mais pas un centime en crédits de paiement (CP) ! Il faut le dire !

Le CIR a fait l’objet d’une véritable empoignade, et ses défenseurs ont été aidés par quelques ministres bienveillants. Il ne s’agit pas uniquement des 5,5 milliards d’euros de la recherche privée, puisque le secrétaire général et le directeur des études du CNRS nous ont expliqué qu’ils avaient environ 500 millions d’euros de retours issus d’études conjointes avec d’autres laboratoires. *Idem* pour les Universités : qu’elles s’associent davantage à d’autres organismes leur donne un label qu’elles n’ont pas toujours. Je comprends l’appel du rapporteur : ce budget comporte, bien sûr, quelques astuces, mais il est globalement satisfaisant.

M. Antoine Lefèvre. – J’avais posé une question écrite sur l’assiduité, qui est restée sans réponse, et les éléments recueillis par le rapporteur spécial ne me satisfont pas non plus. Nous devons rénover notre système d’attribution et de contrôle des bourses, car le chiffre de 40 % de copies blanches pose problème.

Le président de la République Française Hollande s’était engagé à créer 42 500 logements, où en est-on ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – On en serait à 70 % selon les chiffres dont nous disposons pour la fin de l’année 2016.

M. Antoine Lefèvre. – Avec 40 000 nouveaux étudiants cette année, les photos et vidéos d’amphithéâtres surchargés se multiplient. Quelles actions marquantes ont été prises pour remédier à cette situation déplorable, et même, en certains endroits, inacceptable ?

M. Michel Canevet. – Merci aux rapporteurs pour leurs propositions pleines de bon sens sur un sujet d’avenir. Je crois toutefois que les moyens supplémentaires seront surtout utilisés pour faire face à l’augmentation des charges, notamment de personnel. C’est inquiétant : cela signifie que nous ne ferons pas d’efforts nouveaux ou supplémentaires.

La situation financière des universités est préoccupante. Une quinzaine d’entre elles ont présenté des budgets déficitaires. Ce budget leur donne-t-il les moyens de revenir à l’équilibre ? L’Allemagne a réussi à mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, et nous voyons sa situation économique actuelle. Nous devons accentuer nos efforts en la matière.

Au-delà des augmentations de charges et du programme Ariane 6, les institutions de recherche pourront-elles boucler leur budget ? Nous devons poursuivre l’effort en faveur de la recherche publique.

Quant à la recherche privée, ne trouvez-vous pas que le crédit d’impôt innovation (CII) ne produit pas encore ses effets ? Les moyens qui lui sont alloués – 100 millions d’euros – sont très faibles. Les entreprises

disent qu'il est méconnu, et difficile d'accès. Ne faudrait-il pas simplifier ses conditions d'obtention ? Le CIR, lui, est très apprécié des acteurs économiques et son montant a atteint un bon niveau.

M. Maurice Vincent. – Nous sommes étonnés d'apprendre que vous ne comptez pas débattre de ce budget en séance publique. Ce serait regrettable, car le travail effectué ici n'aura aucun débouché et la voix du Sénat ne portera pas. Puis, si la majorité considère que ce budget est indigne d'être présenté en séance publique, que n'en propose-t-elle un autre ? Aussi ne ferons-nous pas d'autre remarque, en signe de réprobation de cette situation insatisfaisante.

M. Marc Laménie. – Les enjeux financiers sont importants, notamment en ce qui concerne le patrimoine immobilier, où les investissements sont souvent considérables. J'ai même retrouvé un rapport public thématique de la Cour des comptes datant de 2011 et intitulé : « Le campus de Jussieu : les dérives d'une réhabilitation mal conduite ». Le rapport détaille les emplois des quatre principaux organismes de recherche : où ces emplois sont-ils localisés ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Il y a un paradoxe : le budget est sanctuarisé, et Michel Berson nous parle d'un risque de décrochage de la recherche. Où est la vérité ? Dans le programme 192, je vois une diminution du soutien à la recherche industrielle de 33 %. C'est énorme. Pourquoi ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Comme l'a dit le rapporteur général, la question, c'est l'arbitrage. Les sommes sont là, mais que pourrait-on faire de mieux avec ? Je regrette que vous n'ayez pas souhaité avoir ce débat.

M. Maurice Vincent. – C'est un comble !

M. Daniel Raoul. – Oui !

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je regrette, à titre personnel, que nous n'examinions pas ces crédits, car un parlementaire a toujours intérêt au débat, quitte à voter contre.

En fait, ce budget est fortement contraint par les dépenses de personnel. Certes, je me demande ce qu'y font l'ARPE ou le logement étudiant. Je considère pour ma part que ce sont les collectivités territoriales qui doivent développer l'offre de logements étudiants, le cas échéant en s'appuyant sur les partenaires classiques du logement social.

M. Daniel Raoul. – Elles s'en occupent déjà.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Tout à fait. Aussi pourrions-nous réaffecter les sommes correspondantes.

S'agissant de l'immobilier, les universités doivent être responsabilisées et comprendre que l'octroi de mètres carrés

supplémentaires accroîtra aussi leurs charges de fonctionnement. Mais les conditions actuelles n'inciteront pas à de nombreuses candidatures, sauf pour ceux qui ont un très bel immobilier à vendre.

M. Michel Bouvard. – Ceux-là ne sont même pas intéressés.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – À notre rapporteur général, qui s'interrogeait sur les crédits de la recherche, je réponds que ces crédits ont progressé de 3,4 % entre 2012 et 2017, dans un contexte budgétaire pourtant très contraint. Ce secteur a donc bien été sanctuarisé. La France est à présent dotée d'une stratégie nationale de recherche, élaborée à l'issue d'un gros travail de concertation. L'objectif de 3 % du PIB, réaffirmé il y a quelques jours par le président de la République, est à notre portée. C'est pourquoi j'ai suggéré, pour la prochaine législature, le vote d'une loi de programmation pour l'atteindre. D'ailleurs, le PIA consacre 3 milliards d'euros au soutien à la recherche et 2,9 milliards d'euros à la recherche et à l'enseignement supérieur. L'absence de CP pour 2017 n'a rien d'anormal, puisque pour de tels projets, il n'y en a pas besoin la première année. Je comprends qu'elle soit soulignée de manière polémique, dans le contexte actuel...

Monsieur Delattre, le décret d'avance, qui a ému scientifiques et parlementaires, affectait l'enseignement supérieur et la recherche non à hauteur d'un milliard d'euros mais de 286 millions d'euros – ce qui est déjà beaucoup. Et la quasi-totalité de ces sommes ont été restaurées. Il est normal que le CNRS bénéficie du CIR, puisqu'il a des contrats avec des laboratoires privés qui y sont éligibles.

Non, l'augmentation des crédits ne finance pas que les mesures salariales : des crédits sont également prévus pour les très grandes infrastructures de recherche, les organisations internationales ou bien encore les CPER, sans compter les crédits sur projets de l'ANR. Quant au CII, son dispositif est ainsi fait qu'il est difficile de dépasser les 100 millions d'euros car les dépenses éligibles sont plafonnées à 400 000 euros, et le taux n'est pas de 30 % mais de 10 %. J'attends avec impatience les résultats de l'étude économétrique lancée par le ministère sur le CIR et le CII.

Entre 2012 et 2017, 3 000 emplois auront été créés par les principaux organismes de recherche, dont 400 en 2017. Leur répartition géographique correspond à celle des laboratoires. Aucune région n'a donc été favorisée, sauf peut-être l'Île-de-France, qui concentre 20 % de la recherche française.

Dans le programme 192, que penser de la diminution des crédits pour la recherche industrielle ? C'est l'une des rares lignes budgétaires en baisse. Les crédits pour la recherche sont répartis entre plusieurs ministères, et ceux qui concernent la recherche industrielle relèvent du ministère de l'économie. Le ministre du budget a été sévère, c'est vrai, et

c'est préoccupant. Je resterai attentif à l'évolution de ces lignes budgétaires.

Mme Michèle André, présidente. – Je mets aux voix l'amendement de Philippe Adnot.

M. Daniel Raoul. – Indépendamment de la position exprimée par Maurice Vincent et qui a mon soutien, je souhaite dire que le problème de la réussite en premier cycle n'est pas uniquement budgétaire. Il s'agit surtout d'un problème d'encadrement. Tout dépend du choix fait par les universités. Bien sûr, il est plus confortable de rester dans son laboratoire avec quelques étudiants que de descendre dans un amphithéâtre de plusieurs centaines de personnes... Par ailleurs, contrairement aux années passées, je voterai contre cet amendement car je ne peux accepter qu'on diminue l'enveloppe consacrée à l'ARPE.

L'amendement du rapporteur spécial est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. PHILIPPE ADNOT

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR)

- M. Christophe STRASSEL, directeur de cabinet de M. Thierry MANDON, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- M. Jean-Baptiste PRÉVOST, conseiller social et vie étudiante au cabinet M. Thierry MANDON, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- Mme Simone BONNAFOUS, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle ;
- Mme Rachel-Marie PRADEILLES-DUVAL, chef de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante ;
- M. Éric PIOZIN, chef de service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier ;
- M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier ;
- M. Didier ROUX, chef du département des aides aux étudiants ;
- M. Guy DURAND, adjoint au chef du département de la synthèse budgétaire.

Association des Structures de Recherche sous Contrat (ASRC)

- M. Jérôme BILLE, délégué général ;
- Accompagné de :
- M. Elie ZNATY, directeur scientifique SRC Bertin Technologies ;
 - Mme Gorica TODOROVIC, directrice associée chez Boury, Tallon et associés.

CCI France

- M. Patrice GUEZOU, directeur « Emploi, formation et entrepreneuriat ».

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)

- M. Emmanuel GIANNESINI, président ;
- Mme Marie MESSAGE, directrice générale déléguée.

Conférence des grandes écoles

- M. Francis JOUANJEAN, délégué général ;
- M. Jules MEUNIER, chargé de mission.

Conférence des présidents d'université (CPU)

- M. Jean-Loup SALZMANN, président ;
- M. Michel DELLACASAGRANDE, conseiller ;
- Mme Sibylle ROCHAS, chargée de mission « commission des moyens et des personnels » ;
- M. Karl STOECKEL, conseiller parlementaire.

Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea)

- M. Jean-Marc BOURNIGAL, président.

Université Paris-Saclay

- M. Gilles BLOCH, président de l'Université Paris-Saclay.

Table ronde des représentants de l'enseignement supérieur privé

- *Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC)*
 - M. Svend-Erik ESTELLON, délégué général ;
 - Mme Delphine BLANC-LE QUILLIEC, déléguée aux relations extérieures ;

-
- *Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)*
 - M. Jean-Michel NICOLLE, président ;
 - Mme Séverine MESSIER, déléguée générale.

 - *Union des nouvelles facultés libres (UNFL)*
 - M. Michel BOYANCÉ, président ;

 - *Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA)*
 - M. Dominique VERMERSCH, président ;
 - M. Jean-Louis VICHOT, délégué général.

II. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. MICHEL BERSON

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR)

- M. Christophe STRASSEL, directeur de cabinet de M. Thierry MANDON, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- M. Damien COUSTAIN, conseiller budgétaire du ministre ;
- M. Anthony ALY, conseiller en charge des relations avec le Parlement.

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- M. Alain FUCHS, président.

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- M. Daniel VERWAERDE, administrateur général ;
- M. Patrick GUYARD, directeur adjoint des finances ;
- M. Jean-Pierre VIGOUROUX, chef du service des affaires publiques.

Direction générale de la recherche et de l'innovation, au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR)

- M. Alain BERETZ, directeur général de la recherche et de l'innovation ;
- M. Thierry BERGEONNEAU, chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation des organismes.

IFP-Énergies nouvelles

- M. Georges PICARD, directeur général adjoint ;
- M. Marco de MICHELIS, directeur des relations institutionnelles et de la communication.

Institut national de la recherche agronomique (Inra)

- M. Philippe MAUGUIN, président-directeur général ;
- M. Jean-Baptiste MERILHOU-GOUDARD, conseiller du président ;
- M. Claude RONCERAY, directeur général délégué à l'appui de l'INRA.

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

- M. Yves LÉVY, président-directeur général.

Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea)

- M. Jean-Marc BOURNIGAL, président.