

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

NOTE DE SYNTHÈSE

La mission « Recherche et enseignement supérieur » voit ses crédits progresser par rapport à 2018 de **372 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,4 %)** et de **504 millions d'euros en crédits de paiement (+ 1,8 %)**. Ils atteignent ainsi 27,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 28,1 milliards d'euros en crédits de paiement, représentant plus de 6 % des crédits du budget général.

Ces augmentations doivent être mises en regard des annulations de crédits prévues par la loi de finances rectificative pour 2018 examinée dans le même temps par votre commission qui prévoit sur ces deux programmes plus de 224 millions d'euros d'annulations.

L'enseignement supérieur (+ 1,1 % en crédits de paiement) comme la recherche (+ 2 % des crédits de paiement) bénéficient de cette augmentation des crédits.

La mission « Investissements d'avenir » qui récapitule les crédits inscrits au titre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) **prévoit 645 millions d'euros en crédits de paiement au bénéfice de l'enseignement supérieur et de la recherche.**

Les programmes « Enseignement supérieur » (Philippe Adnot)

Le budget de l'enseignement supérieur s'inscrit cette année dans la trajectoire dessinée par la loi de finances pour 2018 avec 16,3 milliards d'euros de crédits de paiement et 16,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement. **Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » connaissent une légère augmentation de 0,60 % en autorisations d'engagement et de 1,07 % en crédits de paiement, soit respectivement environ 100 millions et 173 millions d'euros.**

Concernant le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », 13,6 milliards d'euros sont inscrits pour 2019 en crédits de paiement, soit une croissance de 0,6 %, soit 166 millions d'euros de mesures nouvelles, dont 123 millions devrait être consacrés au plan « Etudiants ».

Pour l'année 2019, les prévisions d'emplois rémunérés par les opérateurs sont quasiment stables et s'élèvent au total à 192 017 ETPT, dont 164 838 ETPT sous-plafond et 27 179 ETPT décomptés hors plafond. On observe cependant **un décalage persistant entre les plafonds d'emplois du programme et le nombre réel d'emplois rémunérés**, les nouveaux emplois ayant souvent servi ces dernières années de variables d'ajustement pour couvrir des dépenses salariales, notamment un glissement-vieillesse-technicité (GVT) non budgété.

Compte tenu de la part des dépenses de masse salariale au sein du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » – près de 87 % des crédits de paiement –, **les diverses mesures en faveur des personnels influencent fortement l'enveloppe budgétaire allouée à l'enseignement supérieur.** À ce titre, les crédits inscrits pour le dispositif « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) représenteront d'après les informations recueillies un coût de plus de 80 millions d'euros.

Un budget en légère croissance, des dépenses salariales contraintes et pas toujours budgétées

N° DLC-57 (2018-2019)

3 DÉCEMBRE 2018

De même, la couverture du glissement-vieillesse-technicité (GVT) des établissements n'est comme les années précédentes pas intégralement budgétée. En 2019, à ce stade ce budget semble présenter une impasse de plus de 50 millions d'euros pour financer le GVT. Il est regrettable que de telles charges pour les établissements, qui découlent de décisions prises par l'État et du statut de la fonction publique, ne soient pas explicitement et intégralement compensées et prises en compte dans la dotation de base des établissements.

L'année 2019 sera marquée par la mise en œuvre du « Plan étudiant ». Visant à répondre aux défis auxquels notre système d'enseignement supérieur est confronté, au premier rang desquels l'afflux d'étudiants. Ce plan s'articule autour de trois axes principaux : la définition d'« attendus » pour l'accès à chaque filière, une offre de formation post-baccalauréat renouvelée et une amélioration des conditions de vie étudiante. Votre rapporteur en partage les orientations. En 2019, 123 millions d'euros devrait y être consacrés sous réserve que ces moyens ne soient pas absorbés par la progression naturelle et contrainte des dépenses de masse salariale.

Pour un pilotage plus stratégique des dotations des universités et un développement de leurs ressources propres

Les subventions pour charges de service public notifiées aux universités sont aujourd'hui encore presque intégralement déterminées à partir du montant de la notification de l'année précédente à laquelle sont appliqués divers ajustements très marginaux qui n'excèdent pas 5 %. Il est souhaitable que le ministère s'oriente vers un pilotage plus fin des opérateurs. Ce pilotage doit mieux prendre en compte la stratégie et les enjeux propres à chacun d'eux. De ce point de vue, **l'expérimentation sur la mise en place d'un dialogue stratégique menée conjointement par le ministère et les autorités académiques doit être généralisée.**

Les ressources propres des universités ne représentent en moyenne que 16 % de leurs dépenses et doivent être accrues y compris par le biais d'une augmentation des frais d'inscription. **Une augmentation raisonnée des droits d'inscription des étudiants français et étrangers doit être mise à contribution pour permettre à ces établissements d'investir dans la qualité des enseignements et des campus** et ainsi accroître leur attractivité au niveau national, européen et international.

Le soutien à l'enseignement privé progresse de 2,5 % par rapport à 2018 alors que les établissements avaient connue plusieurs années de baisse consécutives. Cette augmentation ne permet cependant pas de compenser le différentiel avec la dynamique des subventions au secteur public. **Le montant moyen de la subvention de l'État par étudiant a diminué de 45 % entre 2008 et 2018.** Cette diminution est d'autant plus préjudiciable que les établissements d'enseignement supérieur privé font face à un effet de ciseau dès lors que les aides de certaines collectivités territoriales, elles-mêmes confrontées à une diminution de leurs ressources, reculent. C'est pourquoi, il est proposé **un amendement tendant à augmenter la dotation allouée à ces établissements de 14 millions d'euros en autorisation d'engagements et en crédits de paiement** qui permettrait de progressivement à un niveau de 1 000 euros par étudiant, soit le niveau de 2012.

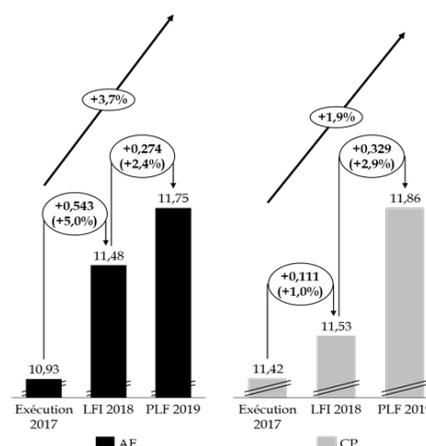
Les crédits du programme 231 « Vie étudiante » pour 2019 sont quasiment stables par rapport à 2018. Dans son alinéa 25, l'article 29 du projet de loi de finance pour 2019 introduit **la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)** dans la liste des taxes affectées et plafonne son produit à 95 millions d'euros, sur la base d'un taux de recouvrement d'environ 70 %. Dans la mesure où la collecte 2018 semble d'ores et déjà s'établir autour de 120 millions d'euros, plus d'une vingtaine de millions collectés sur les revenus des étudiants pourraient ainsi abonder le budget de l'État et participer à l'équilibre des finances publiques. L'argent ainsi collecté devant être intégralement affecté à la vie étudiante, **il est nécessaire que le plafond de cette taxe affectée soit réévalué et amendé par le Gouvernement dès le projet de loi de finances pour 2019.**

Les programmes « Recherche » (Jean-François Rapin)

La somme des budgets des sept programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) consacrés à la recherche **augmente de 2,9 % pour atteindre 11,86 milliards d'euros en CP en 2019**. Le budget 2019 s'inscrit ainsi dans la trajectoire dessinée pour 2018, avec une progression de 817 millions d'euros en AE (+ 3,7 %) et 440 millions d'euros en CP (+ 1,9 %) des crédits alloués aux programmes « Recherche » sur deux ans.

Évolution des crédits de la mission « Recherche »

(en milliards d'euros)



L'intégralité de cette hausse de crédits est captée par les programmes qui dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont le budget augmente de 322,4 millions d'euros en AE (+ 3,9 %) et 376,4 millions d'euros en CP (+ 4,5 %) par rapport à 2018, pour s'établir à 8 861,1 millions d'euros en AE et 8 761,1 millions d'euros en CP.

À l'inverse, **les programmes de la mission qui ne dépendent pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche verront pour la plupart leurs moyens stagner, voire diminuer en 2019**. Leur budget total s'élèvera à 3 088,1 millions d'euros en AE et 3 103,2 millions d'euros en CP, soit une baisse significative de 48 millions d'euros en AE (- 1,5 %) et 47 millions d'euros en CP (- 1,5 %).

Principale dépense fiscale de la MIREs, le **crédit d'impôt recherche verra son coût progresser de 200 millions en 2019, pour atteindre 6,2 milliards d'euros**. Régulièrement sous-évaluée, cette dépense fiscale augmente chaque année et **représente désormais 53 % des crédits budgétaires alloués aux programmes « Recherche »**. Si les effets de ce dispositif demeurent encore imparfaitement appréhendés, les nombreuses études dont il a fait l'objet concluent à un impact positif du crédit d'impôt recherche sur la dépense intérieure de R&D des entreprises (DIRDE).

Une priorité budgétaire accordée à la recherche spatiale, aux infrastructures de recherche et à l'Agence nationale de la recherche

Le budget alloué à la recherche spatiale absorbe les deux tiers de la progression des crédits de la mission « Recherche », avec une augmentation de 205 millions d'euros pour atteindre 1 823 millions d'euros. Cette évolution résulte entièrement de **l'augmentation de la contribution française à l'Agence spatiale européenne (European Space Agency, ESA)**, passée de 963 millions d'euros en 2018 à 1 175 millions d'euros en 2019 afin de financer les engagements de la France sur le programme Ariane 6, tout en poursuivant l'apurement de la dette française auprès de l'ESA en vue d'une résorption totale à horizon 2020.

L'Agence nationale de la recherche (ANR) verra son budget augmenter de 86,3 millions d'euros en CP pour atteindre 859,5 millions d'euros en CP, soit un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2010. Cette

forte hausse devrait lui permettre de **renouer avec un taux de succès supérieur à 15 % pour les appels à projets.**

Les crédits dédiés aux infrastructures de recherche et aux organisations internationales (hors ESA) augmenteront respectivement de 6,8 millions d'euros et 18,1 millions d'euros en AE. Cette hausse significative correspond à 7,6 % de la progression des autorisations d'engagement et 5,8 % des crédits de paiement de la mission « Recherche » en 2019.

Enfin, l'action 01 « Pilotage et animation » du programme 172 bénéficiera également de **31 millions d'euros supplémentaires** en CP, afin de financer les **plans « SI Labo »** (4,5 millions d'euros) et « **Intelligence artificielle** » (17 millions d'euros), mais aussi **l'augmentation du nombre de conventions industrielles de formation par la recherche** (CIFRE, 8 millions d'euros).

Des organismes de recherche confrontés à une hausse de leur masse salariale et pour certains à des impasses budgétaires

En 2019, la **faible hausse (+0,53 %) des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs sera destinée à compenser le coût des mesures statutaires.** Au cours des trois dernières années, **la masse salariale des organismes de recherche a augmenté dans des proportions considérables** en raison de la relance de la politique salariale. Afin de rester à l'équilibre, les organismes de recherche n'ont d'autre choix que de réduire leurs effectifs, ce qui se traduit par une **sous-exécution croissante des plafonds d'emplois.**

Plusieurs situations d'impasse budgétaire à moyen et long terme ont été signalées à votre rapporteur spécial, appelant à une gestion plus prospective des crédits dédiés aux organismes de recherche. Ainsi, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) se trouvera confronté à un surcoût de plusieurs centaines de millions d'euros dans le cadre de la construction du Réacteur Jules Horowitz, tandis que les plans « Santé » commandés à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ne bénéficieraient pas des financements adéquats. À plus long terme, l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) devra faire face à des **besoins de financement de l'ordre de 500 millions d'euros** pour le renouvellement de la flotte océanographique, sans qu'aucun plan d'investissement à moyen terme n'ait été élaboré à ce jour. Lors du Comité interministériel de la Mer du 15 novembre, le Premier ministre a néanmoins annoncé le lancement d'« *une réflexion pour le maintien de la capacité opérationnelle de la flotte scientifique et la modernisation de ses équipements* ». Enfin, à très court terme, **l'épuisement progressif des crédits en provenance des programmes d'investissements d'avenir (PIA)** place certains opérateurs dans une situation difficile.

L'année 2019 sera marquée par la **préparation de la fusion, au 1^{er} janvier 2020, de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA),** qui selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, se déroule jusqu'à présent dans de bonnes conditions.



Philippe ADNOT
Rapporteur spécial
Sénateur de l'Aube
(Réunion administrative des
Sénateurs ne figurant sur la liste
d'aucun groupe)



Jean-François RAPIN
Rapporteur spécial
Sénateur du Pas-de-Calais
(Groupe Les Républicains)



Ce document et le rapport (**annexe n° 23 – tome III du Rapport général**) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/118-147-323/118-147-323.html>