

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteurs spéciaux : MM. Michel BERSON et Philippe ADNOT

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » : UN ÉTAT DES LIEUX	13
A. UNE MISSION ÉCLATÉE ENTRE SIX MINISTÈRES ET DIX PROGRAMMES	13
1. <i>La quasi-totalité des crédits relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, par ailleurs chef de file</i>	17
2. <i>Cinq ministères se partagent les 3 milliards d'euros restants</i>	17
3. <i>Des dépenses de R&D correspondant pour moitié à de la recherche fondamentale</i>	18
4. <i>Des dépenses fiscales d'environ 4 milliards d'euros (6 milliards en régime de croisière), correspondant très majoritairement au crédit d'impôt recherche, auquel le « rapport Guillaume » donne le score maximal de 3</i>	19
B. UN BILAN NUANCÉ POUR LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE	21
1. <i>Une meilleure coordination des acteurs grâce aux alliances</i>	21
2. <i>Des réformes ambitieuses qui se sont heurtées à une insuffisance globale de moyens</i>	23
a) <i>L'objectif d'augmentation de 9 milliards d'euros des moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas été tenu</i>	23
b) <i>Les investissements d'avenir : après un « pic » en 2012-2015, des dépenses peu significatives</i>	24
c) <i>Un rôle croissant des financements sur projets, au détriment des dépenses récurrentes</i>	25
(1) <i>La création en 2005 de l'agence nationale de la recherche (ANR)</i>	25
(2) <i>Les difficultés croissantes à financer la recherche hors ANR et investissements d'avenir</i>	25
3. <i>Des critiques infondées des principes du financement sur projet et de l'évaluation de la recherche</i>	27
a) <i>Consacrer des sommes suffisantes à la recherche sur projet et porter de 15 % à 20 % la prise en compte des coûts indirects</i>	27
b) <i>Préserver l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur</i>	28
II. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES	30
A. UNE MISSION QUI FAIT L'OBJET D'UN TRAITEMENT PRIVILÉGIÉ	30
1. <i>Une augmentation des crédits à nuancer en 2013-2015</i>	30
a) <i>L'une des rares missions dont les crédits augmentent en 2013, 2014 et 2015</i>	30
b) <i>Une augmentation à relativiser, du fait de la contribution des opérateurs au CAS « Pensions »</i>	32
2. <i>L'évolution globale des crédits en 2013</i>	32
a) <i>Une augmentation de 2,16 % à structure constante, conforme au projet de LPPF 2012-2017</i>	32
b) <i>Des crédits de paiement supérieurs de 338 millions d'euros au montant prévu par la LPPF 2011-2014, actuellement en vigueur</i>	33
3. <i>Une faible progression des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » compensée en 2013-2015 par le fort dynamisme du CIR et des investissements d'avenir</i>	35
B. LES GRANDS ÉQUILIBRES POUR 2013	36
1. <i>Une priorité donnée à l'enseignement supérieur plutôt qu'à la recherche, en raison notamment de la création de 1 000 emplois dans le premier cycle</i>	38
2. <i>Une budgétisation plus sincère des bourses</i>	38

3. Une croissance des CP de seulement 1 % (et non 2,16 %) une fois prise en compte la totalité de la contribution au CAS « Pensions ».....	39
C. UNE MISSION « OPÉRATEURS »	41
1. Des dotations aux opérateurs qui représentent 83 % des crédits de la mission.....	42
2. La bonne appréciation du plafond d'emplois de la MIREs.....	44
3. Une hausse globale du nombre d'emplois de 800 ETP en 2013.....	46
D. LES ENJEUX LIÉS AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR	46
1. Un rythme d'engagements qui s'accélère, mais des décaissements encore lents	48
a) 27,5 milliards d'euros autorisés sur les 35 milliards d'euros	48
b) Des décaissements à hauteur de 3,5 milliards d'euros.....	49
2. De la banque de l'industrie à la banque publique d'investissement : quelle contribution du « grand emprunt » ?	50
3. Quelles priorités pour les enveloppes non encore engagées ?	50
4. Vers une simplification du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche ?	51
E. QUELLES PERSPECTIVES ?.....	51
1. Préserver, voire renforcer le crédit d'impôt recherche (CIR).....	51
a) Une dépense fiscale efficiente.....	51
b) Les propositions faites par votre rapporteur spécial Michel Berson dans son récent rapport d'information	52
c) L'article 55 du présent projet de loi de finances, et le paradoxe d'une réforme partiellement financée par ses bénéficiaires	54
2. Les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche	55
III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES.....	56
A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	56
1. Les principaux chiffres.....	56
2. La justification des crédits	57
a) L'impact du passage à l'autonomie des dernières universités sur les dépenses de personnel	57
b) Des dépenses de fonctionnement en hausse de 5,4 %, qui traduisent en partie le financement des 1 000 créations de postes annoncés par le Gouvernement	58
c) Les dépenses relatives à l'immobilier : une hausse des CP, mais une réduction des AE	58
d) Les dépenses d'intervention : des mesures d'économies portées par l'enseignement supérieur privé	63
3. Les principales observations de votre rapporteur spécial	65
a) Les défis liés à l'accès à l'autonomie des universités.....	65
(1) Une autonomie qui devient le « droit commun » en 2013	65
(2) La nécessité d'une approche partagée des questions relatives à la masse salariale	66
(a) Le Glissement-vieillesse-technicité (GVT)	66
(b) La fiabilité de la budgétisation, de la notification et du suivi de la masse salariale.....	68
(c) Dans l'attente des conclusions du groupe de travail sur l'actualisation de la masse salariale	69
(3) Vers une refonte de l'allocation des moyens ?	69
(4) Le suivi et l'accompagnement des universités en difficulté.....	70
b) La réussite en licence : un enjeu toujours d'actualité.....	72
(1) Le bilan sévère du « Plan licence » 2008-2012 par la Cour des comptes	72
(2) La création de 1 000 emplois par an destinée en priorité au premier cycle.....	74
c) Le passage en revue de l'opération Campus	75
(1) Les différentes phases de sélection	75
(2) Des sources de financement diverses.....	75
(3) Une phase opérationnelle très lente.....	80

(4) Une exécution budgétaire toujours difficile à suivre	80
(5) Les conclusions de la mission d'évaluation des PPP universitaires.....	81
B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	84
1. <i>Les principaux chiffres</i>	84
2. <i>La justification des crédits</i>	85
a) Les dépenses de fonctionnement	85
b) Les dépenses d'intervention.....	86
c) Les dépenses d'investissement.....	86
3. <i>Les observations de votre rapporteur spécial</i>	87
a) Le calibrage des crédits relatifs aux aides sociales.....	87
(1) Une insuffisance de crédits constatée depuis 2008.....	87
(2) Une meilleure budgétisation en 2013 ?	88
(3) Dans l'attente d'une « remise à plat » des dispositifs d'aides en faveur des étudiants.....	89
b) Le logement étudiant.....	90
C. LES TROIS PROGRAMMES DE RECHERCHE DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE : DES CRÉDITS GLOBALEMENT PRÉSERVÉS.....	92
1. <i>Des moyens quasi stables, et le redéploiement symbolique de 73 millions d'euros en provenance de l'ANR</i>	92
a) Une augmentation des CP de 1,18 %, mais de seulement 0,12 % hors total des contributions au CAS « Pensions »	92
b) Une diminution de 73 millions d'euros des crédits de l'ANR	94
2. <i>Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »</i>	95
a) Présentation globale du programme	95
b) Des crédits stables à périmètre courant	99
c) La diminution préoccupante de 73 millions d'euros des crédits de l'ANR.....	100
d) Le CNRS « bénéficie » du redéploiement des crédits de l'ANR.....	102
e) Un budget toujours contraint pour le CEA.....	105
(1) Des dépenses contraintes qui augmentent davantage que la dotation	105
(2) Un programme financé par les investissements d'avenir : ASTRID.....	108
3. <i>Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »</i>	108
a) Les principaux chiffres	109
b) La justification des crédits.....	110
c) Un programme conforté par les investissements d'avenir	111
4. <i>Le programme 193 « Recherche spatiale »</i>	112
a) Des crédits correspondant en quasi-totalité à ceux du CNES.....	112
b) Le budget triennal 2013-2015 réduit les crédits de 65 millions d'euros en cumulé par rapport au contrat Etat-CNES 2011-2015	115
c) Le lancement du programme « Ariane 6 » semble compromettre l'apurement de la dette de la France auprès de l'Agence spatiale européenne	115
D. LES CINQ PROGRAMMES RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES.....	119
1. <i>Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables »</i>	121
a) Présentation générale du programme.....	121
b) L'IFPEN : d'ici 2025, une forte croissance des ressources propres, qui passeraient de 50 % à 60 % des ressources totales ?	122
(1) Un organisme se finançant pour moitié par des ressources propres.....	122
(2) Vers un doublement du chiffre d'affaires des filiales de l'IFPEN en 2025 ?	124
(3) La question des recherches relatives aux gaz de schiste.....	126
2. <i>Le programme 192 « recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »</i>	127
3. <i>Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »</i>	128

4. <i>Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »</i>	129
a) Les principaux chiffres	129
b) La justification des crédits	129
c) Les principales observations de votre rapporteur spécial	130
5. <i>Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »</i>	131
a) Les principaux chiffres	132
b) La justification des crédits	133
(1) L'enseignement supérieur agricole	133
(2) La recherche agricole	133
c) Les principales observations de votre rapporteur spécial	134
(1) La création de 20 emplois pour l'enseignement supérieur agricole	134
(2) Un renouvellement en cours des contrats passés avec les établissements privés	134
(3) Les pôles de compétences du ministère chargé de l'agriculture	136
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	139
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	141
EXAMEN EN COMMISSION	143
LEXIQUE DES PRINCIPAUX SIGLES	153

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Observations relatives à l'ensemble de la mission (rapporteur spécial : Michel Berson)

Présent projet de loi de finances

- Les crédits de paiement demandés pour 2013 – 26 milliards d'euros – sont conformes au projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, et supérieurs de 338 millions d'euros à ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques actuellement en vigueur¹.
- En termes d'évolution en valeur des crédits de paiement (CP), il est possible d'avancer trois chiffres (à structure constante) :
 - les CP totaux augmentent de 2,16 % ;
 - les CP au sens du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 (c'est-à-dire hors contribution du budget général au CAS « Pensions ») augmentent de 2,07 % ;
 - les CP corrigés de la totalité des contributions au CAS « Pensions » (celle des opérateurs comprise) augmentent, selon les calculs de votre rapporteur spécial, de seulement 1 %, mais on peut considérer que les crédits de la mission bénéficient d'une sanctuarisation, en cohérence avec la volonté gouvernementale de mettre la recherche et l'enseignement supérieur au service de la compétitivité.
- Pour les années 2014 et 2015, le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit (hors contribution du budget général au CAS « Pensions ») une augmentation des CP de seulement 0,4 % par an en valeur. Cette quasi-stagnation, imposée par la situation actuelle des finances publiques, doit selon votre rapporteur spécial être considérée comme exceptionnelle. Les moyens de la présente mission doivent en effet être au moins stabilisés en points de PIB, ce qui, en supposant une croissance du PIB de 3,25 % en valeur, implique un taux de croissance moyen des crédits d'également 3,25 %, soit environ 1 milliard d'euros par an.
- Selon les estimations du rapport spécial, le coût de l'ensemble constitué par les crédits de paiement de la présente mission, les décaissements hors opérations financières du programme des investissements d'avenir et le coût budgétaire du crédit d'impôt recherche augmenterait de 7 % en 2013, 7,2 % en 2014 et 0 % en 2015. La faible progression des crédits de paiement de la présente mission doit donc être relativisée.

Bilan financier de la période 2007-2012

- Comme votre rapporteur spécial le soulignait il y a un an, la promesse faite par le précédent Président de la République, lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2007, d'augmenter de 9 milliards d'euros le budget consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche durant son mandat, n'est respectée qu'au prix de divers artifices de présentation. Selon les éléments transmis par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la perspective de la discussion du présent projet de loi de finances, le montant effectif des augmentations de moyens² (hors investissements d'avenir) est de 6,4 milliards d'euros (dont 4,1 milliards pour la mission « Recherche et enseignement supérieur »).

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

² Crédits de paiement et coût budgétaire du crédit d'impôt recherche.

- Le « grand emprunt » de 35 milliards d'euros (c'est-à-dire les « investissements d'avenir ») se traduit, hors prêts et prises de participation, par des décaissements des administrations publiques que le Gouvernement évalue, dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, à environ 2 milliards d'euros en 2012, 3 milliards d'euros par an de 2013 à 2015 et 2 milliards d'euros par an en 2016-2017. Au-delà, les décaissements devraient progressivement se stabiliser à 0,7 milliard d'euros par an. Il paraît peu vraisemblable que des montants aussi faibles aient un impact significatif sur le PIB potentiel.
- Votre rapporteur spécial se félicite en revanche du renforcement du crédit d'impôt recherche (CIR) réalisé en 2008. Comme il l'indique dans un récent rapport d'information¹, les études économétriques disponibles au niveau international suggèrent que la réforme de 2008 (qui coûte environ 3 milliards d'euros par an, et présente par rapport aux investissements d'avenir l'intérêt d'être pérenne), aura un effet de levier sur les dépenses de R&D au moins égal à 1 et augmentera le PIB d'environ 0,5 point au bout de 15 ans, le supplément de recettes correspondant devant permettre à cette réforme de ne plus avoir d'impact sur le déficit public à cette échéance.

Observations relatives aux programmes

Programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (rapporteur spécial : Philippe Adnot)

- L'accès des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) devrait s'achever en 2013, avec l'accession aux RCE des trois derniers établissements (universités de La Réunion, d'Antilles-Guyane et de Polynésie Française). Cette nouvelle vague implique néanmoins de nouveaux transferts de crédits entre le titre 2 et le titre 3.
- Comme chaque année, depuis 2011, est portée au débat la question du financement du « Glissement-vieillesse-technicité ». Pour 2012, le ministère s'efforcera de « faire un nouveau geste » au profit des universités dont la situation le justifie. Néanmoins, à long terme, la couverture systématique et intégrale du GVT par l'Etat ne paraît pas satisfaisante. Ces difficultés ne pourront être résolues que si une approche et une méthodologie partagées sur ces problématiques émerge et si, dans le même temps, s'opère une montée en compétences des universités en matière de pilotage de leurs dépenses de personnel.
- Le dispositif d'allocation des moyens mis en place en 2009, le système SYMPA, n'a pas permis de rééquilibrage entre établissements sur-dotés et établissements sous-dotés. Il est envisagé en 2013 de revoir son périmètre et ses paramètres en concertation avec la communauté universitaire.
- L'amélioration de la réussite en premier cycle constitue, de nouveau, une des priorités du Gouvernement. Pour ce faire, a été annoncée la création de 1 000 nouveaux postes en faveur de la réussite des étudiants en premier cycle pour la rentrée 2013. 1 000 postes devraient être créés chaque année sur le quinquennat.
- Le 19 juillet 2012, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a demandé à Roland Peylet, président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, une évaluation des projets immobiliers de l'opération Campus. La mission s'interroge particulièrement sur le recours quasi systématique au partenariat public-privé, montage qui paraît peu pertinent dans un nombre important de cas. Il est notamment préconisé de veiller, d'une part, à la soutenabilité financière des opérations et, d'autre part, à la sensibilisation des universités sur les coûts induits par ces investissements.

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

Programme 231 « Vie étudiante » (rapporteur spécial : Philippe Adnot)

- Les dépenses liées aux bourses sur critères sociaux ont fait l'objet d'une impasse budgétaire structurelle depuis 2008. En hausse de 154 millions d'euros par rapport à 2012, la budgétisation des crédits prévus à ce titre semble plus sincère, bien qu'une évaluation prévisionnelle fine de ce poste de dépenses demeure délicate.
- La priorité donnée au logement étudiant a été, de nouveau, réaffirmée avec un programme de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans. Le programme bénéficie, à ce titre, d'une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros par rapport à 2012. S'il faut se féliciter de la montée en charge des opérations de réhabilitation du logement social étudiant, cette question devrait néanmoins relever d'une politique plus globale associant notamment les collectivités territoriales.

Programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (rapporteur spécial : Michel Berson)

- Le programme 172 est marqué par la réduction de 73,2 millions d'euros des crédits (AE=CP) de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Cette réduction de crédits contribue à financer une augmentation des crédits (AE=CP) de 72,8 millions d'euros pour le CNRS, 29,3 millions d'euros pour le CEA et 21,6 millions d'euros pour l'INSERM.
- Votre rapporteur spécial est préoccupé par cette réduction de crédits, qui ne devra pas être répétée en 2014, sous peine de réduire excessivement la part des financements sur projet, et de remettre en cause l'existence même de l'ANR.
- Les subventions de l'ANR ne financent que pour 15 % les coûts indirects des projets (frais de gestion de 4 % + préciput de 11 %). Or, ceux-ci sont généralement plus élevés, ce qui contraint à prélever une partie des sommes nécessaires sur les crédits des laboratoires ne bénéficiant pas de cette aide. Votre rapporteur spécial juge donc nécessaire, plutôt que de réduire encore les moyens de l'ANR, de porter dès 2014 le taux global de prise en compte des coûts indirects à 20 %, comme le propose l'ANR.
- Dans un ordre d'idées analogue, votre rapporteur spécial considère que la préconisation d'un rapport de l'Académie des sciences de septembre 2012 de supprimer l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES, financée par le programme 150) est totalement inappropriée. Si certaines activités de recherche, en particulier fondamentale, sont par nature difficiles à évaluer, l'absence d'évaluation impartiale, indépendante et homogène ne peut être qu'une source de gaspillage d'argent public. Elle ne peut également que porter atteinte à la crédibilité de l'excellence du système français de recherche et d'enseignement supérieur. Cela n'interdit pas toutefois de possibles évolutions de l'AERES, dans le sens en particulier d'une plus grande transparence et d'une simplification de ses procédures.
- Avec le programme 190, le programme 172 contribue au financement du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Bien qu'aujourd'hui diversifié dans de nombreux domaines, le CEA ne doit pas négliger son « cœur de métier » historique. En particulier, il doit mener dans les délais prévus le programme de démonstrateur de réacteur nucléaire de quatrième génération ASTRID, financé pour 625 millions d'euros par le programme des investissements d'avenir.

- La principale dépense fiscale de la mission, le crédit d'impôt recherche (CIR), est rattachée au programme 172. Votre rapporteur spécial estime nécessaire, tout en respectant le principe de stabilité globale du CIR annoncé par le Gouvernement, de réaliser certaines adaptations suggérées par son récent rapport d'information¹, concernant en particulier le préfinancement du CIR, le dispositif « jeunes chercheurs », la sous-traitance à des organismes publics, et l'assimilation à ceux-ci des structures de recherche privées sous contrat. Il s'interroge en outre sur la pertinence de faire en partie financer l'extension du CIR à certaines dépenses d'innovation prévue par l'article 55 du présent projet de loi de finances, qui doit bénéficier aux PME, par la suppression des taux majorés pour les PME entrant dans le dispositif.

Programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » (rapporteur spécial : Michel Berson)

- Le montant 2013 des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs du programme est globalement en progression par rapport à 2012. Cette évolution intègre, d'une part, conformément aux orientations décidées par le Gouvernement, un redéploiement de crédits précédemment mobilisés par l'ANR dans le cadre d'appels à projet ; d'autre part, le relèvement du taux de cotisation employeur au CAS « Pensions », porté à 74,6 % au 1^{er} janvier 2013.
- L'action des opérateurs de la mission est, en outre, confortée par leurs nombreux projets sélectionnés dans le cadre du programme des investissements d'avenir.

Programme 193 « recherche spatiale » (rapporteur spécial : Michel Berson)

- L'objectif de résorber en 2015 la dette de la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne (ESA), régulièrement affiché par les gouvernements successifs, paraît hors de portée.

On rappelle que cette dette, de 350 millions d'euros en 2012, résulte de l'échec initial du lanceur Ariane 5 ECA en 2002. Comme votre rapporteur spécial le soulignait il y a un an, les échéanciers présentés, qui supposent une diminution des besoins de financement de l'ASE et une augmentation de la dotation budgétaire du CNES, semblent optimistes, ses propres projections conduisant plutôt à une résorption de la dette entre 2018 et 2022. Tel est d'autant plus le cas que le conseil de l'ESA des 20-21 novembre 2012 a décidé du lancement du programme Ariane 6.

Auditionnés par votre rapporteur spécial, les responsables du CNES ont confirmé que l'objectif de résorption de la dette en 2015 semblait hors d'atteinte.

Programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » (rapporteur spécial : Michel Berson)

- Le programme 190 finance notamment l'IFP Energies nouvelles (IFPEN), ancien institut français du pétrole. Les dirigeants de l'IFPEN ont pour objectif de doubler d'ici 2025 le chiffre d'affaires des filiales de l'IFPEN, et, de ce fait, l'essentiel de ses ressources propres. Les calculs de votre rapporteur spécial suggèrent que la part des ressources propres dans les ressources totales de l'IFPEN pourrait passer de 50 % à 60 %. Cela implique toutefois que la dotation de l'Etat soit stabilisée en valeur : à défaut, l'IFPEN ne pourrait plus financer aujourd'hui les recherches devant susciter les ressources propres des prochaines décennies.

Programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » (rapporteur spécial : Michel Berson)

- La subvention pour charge de service public d'Universcience explique désormais 92,5 % des moyens du programme 186. Universcience est le nom d'usage du nouvel EPIC qui regroupe la Cité des sciences et de l'industrie ainsi que le Palais de la Découverte.

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

- L'évolution de la subvention d'Universcience entre la LFI 2012 et le PLF pour 2013 (soit une diminution de 4 %) s'explique, selon le projet annuel de performances, par une participation de l'établissement à l'effort général de réduction des dépenses publiques. Néanmoins, il convient de noter que l'opérateur bénéficie par ailleurs du programme des investissements d'avenir au titre des fonds alloués en faveur de la diffusion de la culture scientifique.

Programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » (rapporteur spécial : Michel Berson)

- L'enseignement supérieur agricole devrait bénéficier de 20 créations de postes en 2013, sur les 1 000 annoncées par le Gouvernement dans le double objectif de soutenir la réussite des étudiants au niveau du premier cycle tout en participant à un rééquilibrage des dotations en emplois entre établissements. Ces moyens supplémentaires sont les bienvenus.
- Il convient, à cette occasion, de rappeler qu'actuellement, l'enseignement supérieur agricole enregistre déjà de très bons résultats, notamment en termes d'insertion de ses diplômés dans la vie active.

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2012.

A cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 83 % des réponses attendues concernant la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Lors de l'examen de la mission par la commission des finances, le 21 novembre 2012, ce taux était de 99 %.

	Nombre	%
Reçues jusqu'au 10 octobre*	64	83,1
Reçues après le 10 octobre	12	15,6
Non reçues	1	1,3
Total	77	100,0

* Date limite fixée par la LOLF.

I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » : UN ÉTAT DES LIEUX

(Rapporteur spécial : Michel Berson)

A. UNE MISSION ÉCLATÉE ENTRE SIX MINISTÈRES ET DIX PROGRAMMES

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) présente un fort caractère interministériel, puisque pas moins de **six ministères sont intéressés par au moins l'un de ses dix programmes¹**.

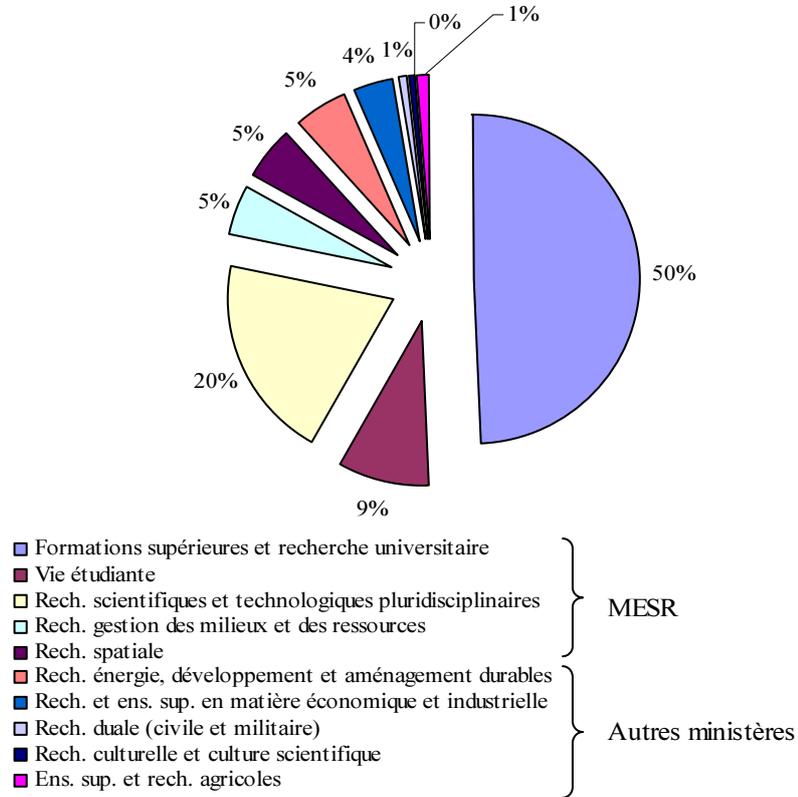
La structuration de la mission, et le rattachement des programmes aux différents ministères, sont demeurés inchangés par rapport à l'année dernière².

¹ Vos rapporteurs spéciaux se sont répartis l'examen des programmes de la façon suivante : les programmes 150 et 231 pour Philippe Adnot, les autres programmes entrant dans le périmètre des compétences de Michel Berson, par ailleurs chargé des observations transversales.

² Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », jusqu'alors rattaché au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'est toutefois désormais au nouveau ministère du redressement productif.

La mission « Recherche et enseignement supérieur » : présentation synthétique (2012)

(crédits de paiement, en %)



Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances

La mission « Recherche et enseignement supérieur » : présentation synthétique

(en milliards d'euros)

		Ministre	Responsable de programme	Principaux opérateurs	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
					LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013
150	Formations supérieures et recherche universitaire	Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	Simone Bonnafous, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle	Universités (83 % des dépenses des opérateurs), Muséum national d'histoire naturelle, musée du quai Branly...	12,8	12,7	12,5	12,8
231	Vie étudiante			Réseau des œuvres universitaires et scolaires	2,2	2,3	2,2	2,3
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		Agence nationale de la recherche (ANR), commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), centre national de la recherche scientifique (CNRS), institut national d'études démographiques (INED), institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut Pasteur...	5,1	5,2	5,1	5,2	
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), institut national de la recherche agronomique (INRA), institut de recherche pour le développement (IRD)	1,3	1,3	1,3	1,3	
193	Recherche spatiale		Centre national d'études spatiales (CNES)	1,4	1,4	1,4	1,4	
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation	IFP Energies nouvelles (IFPEN), institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)... *	1,4	1,4	1,4	1,4
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif	Luc Rousseau, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services	Ecole des mines, groupement des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), Institut Télécom, école supérieure d'électricité (SUPELEC)	1,0	1,0	1,0	1,0

		Ministre	Responsable de programme	Principaux opérateurs	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
					LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013
191	Recherche duale (civile et militaire)	Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense	Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement	**	0,2	0,2	0,2	0,2
186	Recherche culturelle et culture scientifique	Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication	Christopher Miles, secrétaire Général adjoint du ministère de la culture et de la communication	Universcience***	0,1	0,1	0,1	0,1
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	Marion Zalay, directrice générale de l'enseignement et de la recherche	Associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires, écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	0,3	0,4	0,3	0,3
	Total				25,8	26,0	25,4	26,0

* Le programme chef de file pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

** Les deux opérateurs de ce programme (CEA et CNES) ont pour chefs de file les programmes 172 et 193.

*** EPIC créé en 2010 et réunissant le Palais de la découverte et la Cité des sciences et de l'industrie.

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances

1. La quasi-totalité des crédits relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, par ailleurs chef de file

Le fort caractère interministériel de la mission ne doit pas dissimuler le fait que la quasi-totalité des crédits – 22,9 milliards d'euros sur 26 en 2013 – concernent le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), par ailleurs chef de file. Ainsi, c'est du MESR que relèvent :

- le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », qui correspond à près de la moitié des crédits de paiement de la mission (12,8 milliards d'euros) et finance en quasi-totalité les universités, et son programme « satellite », le programme 231 « Vie étudiante » (2,3 milliards d'euros), qui attribue des aides aux étudiants (comme des bourses) ;

- trois programmes de recherche : les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » (correspondant essentiellement à l'INRA) et 193 « Recherche spatiale » (c'est-à-dire le CNES). Le programme 172 est le plus important en termes financiers après le programme 150, avec 5,2 milliards d'euros. Parmi ses opérateurs figurent, notamment, l'Agence nationale de la recherche (ANR), le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Ces deux groupes de programmes sont chacun dirigés par un responsable spécifique : la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle pour le premier ; le directeur général pour la recherche et l'innovation pour le second.

2. Cinq ministères se partagent les 3 milliards d'euros restants

Cinq autres programmes relèvent chacun d'un ministère spécifique, pour des crédits de paiement de seulement 3 milliards d'euros au total, soit moins de 12 % du total de la mission.

En effet, seuls deux programmes ont une taille de l'ordre du milliard d'euros. Il s'agit :

- du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » (1,4 milliard d'euros), relevant du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et dont l'un des principaux opérateurs est IFP Energies nouvelles (l'ancien Institut français du pétrole) ;

- du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » (1 milliard d'euros), relevant du

ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (et dont dépendent notamment l'école des Mines, l'Institut Mines-Télécom – qui s'est substitué à l'Institut Télécom au 1^{er} mars 2012 – et SUPELEC).

A ces deux « grands programmes » s'ajoutent trois « micro-programmes » :

- le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » (0,2 milliard d'euros), relevant du ministère de la défense et des anciens combattants ;

- le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » (0,1 milliard d'euros), relevant du ministère de la culture et de la communication (et finançant notamment le Palais de la découverte et la Cité des sciences et de l'industrie) ;

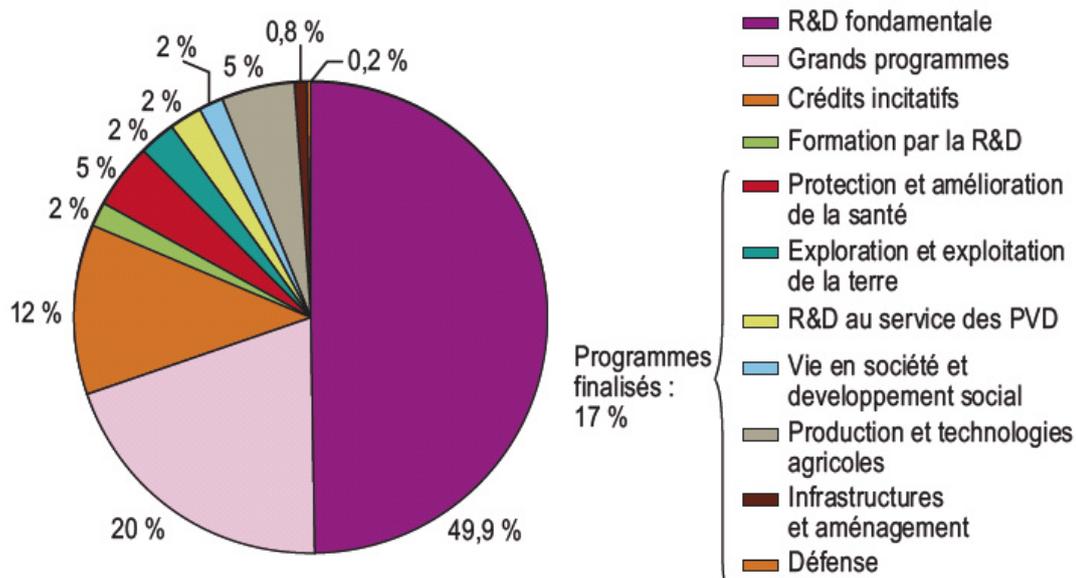
- le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » (0,3 milliard d'euros), relevant du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

3. Des dépenses de R&D correspondant pour moitié à de la recherche fondamentale

Selon le MESR, les dépenses de la MIREs relatives à la recherche correspondent pour moitié à de la recherche fondamentale, comme le montre le graphique ci-après, relatif à l'année 2011.

Répartition des crédits budgétaires Recherche de la MIREs par grandes finalités (2011)

(en % des crédits budgétaires)



Source : MESR, « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France », décembre 2011

4. Des dépenses fiscales d'environ 4 milliards d'euros (6 milliards en régime de croisière), correspondant très majoritairement au crédit d'impôt recherche, auquel le « rapport Guillaume » donne le score maximal de 3

La mission « Recherche et enseignement supérieur » se voit rattacher à titre principal des dépenses fiscales de l'ordre de 4 milliards d'euros, dont plus de 3 milliards correspondant au crédit d'impôt recherche (CIR), comme le montre le tableau ci-après.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013
Dépenses fiscales rattachées aux programmes 150 et 231	3,56	3,80
<i>dont à titre principal</i>	<i>0,42</i>	<i>0,42</i>
Crédit impôt recherche (CIR) (programme 172)	2,85	3,35
<i>(à titre principal)</i>		
Autres dépenses fiscales	0,98	0,29
<i>dont à titre principal</i>	<i>0,77</i>	<i>0,08</i>
Total dépenses fiscales à titre subsidiaire et principal	7,39	7,44
Total dépenses fiscales à titre principal	4,04	3,85

Source : réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial

La part du CIR est encore plus grande si l'on considère que la charge qu'il représente est actuellement artificiellement minorée par le contrecoup du plan de relance. Son coût devrait progressivement atteindre le montant de la créance annuellement contractée par l'Etat auprès des entreprises, de plus de 5 milliards d'euros.

Comme votre rapporteur spécial le soulignera ci-après, le CIR est l'une des rares dépenses fiscales efficaces, qui pourrait même, grâce à son impact sur le PIB, améliorer le solde public à long terme. Aussi, le rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales publié en 2011 par l'inspection générale des finances, dit « rapport Guillaume », lui donne le score maximal de 3.

Les dépenses fiscales aussi bien notées sont rares, comme le montre le tableau ci-après.

Les principaux chiffres du « rapport Guillaume » relatifs aux dépenses fiscales (2011)

	Nombre de mesures		Enjeux financiers	
	Nombre	%	Mns €	%
Mesures évaluées	339	72	60 698	92
Mesures non évaluées	131	28	4 935	8
Total	470	100	65 633	100
Score 0	125	37	11 764	19
Score 1	99	29	28 236	47
Score 2	46	14	11 393	19
Score 3	69	20	9 305	15
Total	339	100	60 698	100

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficace, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011

La seule autre dépense fiscale rattachée (à titre principal ou subsidiaire) à la présente mission et faisant l'objet d'une notation favorable est l'imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance, notée 3. Le coût de cette mesure, très faible, n'est pas chiffré.

Toutes les autres dépenses fiscales rattachées à la présente mission sont notées 0 ou 1 par le « rapport Guillaume », et ne paraissent donc pas efficaces. Parmi les dépenses fiscales rattachées à titre principal, les deux plus coûteuses sont :

- la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (680 millions d'euros en 2012) ;

- la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (210 millions d'euros en 2012).

Ces deux dépenses fiscales sont notées 1.

A l'initiative de notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, le Sénat a adopté un amendement à l'article 4 *bis* du projet de loi de finances pour 2012 tendant à porter le taux d'imposition des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets de 15 % à 20 %, réduisant ainsi le coût de cette niche de 230 millions d'euros. Cette mesure n'a toutefois pas été maintenue par la commission mixte paritaire.

B. UN BILAN NUANCÉ POUR LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

1. Une meilleure coordination des acteurs grâce aux alliances

Comme on l'a indiqué ci-avant, le dispositif de recherche publique est éclaté, en raison notamment de la volonté des différents ministères de conserver leurs propres structures de recherche. Aussi, à défaut de réformes de structure – peut-être non souhaitables –, le précédent Gouvernement a décidé de regrouper certains des principaux opérateurs dans des entités dénommées « alliances », progressivement mises en place à partir de 2009.

Les cinq alliances sont :

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

En pratique cependant, la quasi-totalité des organismes concernés relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il existe toutefois une exception dans le cas de quatre des cinq alliances : la conférence des directeurs généraux de CHU dans le cas d'AVIESAN, l'IFP Energies nouvelles dans le cas d'ANCRE, l'Institut Télécom dans le cas d'Allistene, Météo France dans le cas d'AllEnvi.

Les alliances tendent généralement à s'organiser autour d'un ou deux acteurs principaux : l'INSERM pour AVIESAN (organisée en instituts thématiques multi-organismes qui recouvrent le champ d'application des instituts thématiques de l'INSERM), le CEA, le CNRS et l'IFP Energies nouvelles pour ANCRE, l'INRIA pour Allistene.

Si la mise en place des alliances obéit en partie à des motivations « politiques » internes au monde de la recherche – utilisation des alliances pour dominer d'autres opérateurs ou pour faire contrepoids à l'Agence nationale de la recherche –, il est généralement admis qu'elles devraient permettre d'accroître significativement l'efficacité du dispositif public de recherche. En particulier, elles présentent l'intérêt de donner aux entreprises un interlocuteur unique dans un domaine donné et de faciliter les coopérations.

Les alliances

N°	Programme	Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN)	Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRE)	Alliance des sciences et technologies du numérique (Allistene)	Alliance pour l'environnement (AllEnvi)	Alliance pour les sciences de l'homme et sociales (ATHENA)
150	Formations supérieures et recherche universitaire	CPU		CPU, CDEFI	CPU, Muséum national d'histoire naturelle	CPU, conférence des grandes écoles
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	INSERM, CNRS, CEA, INRIA, Institut Pasteur	CNRS, CEA	CEA, CNRS, INRIA	CEA, CNRS	CNRS, INED
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	INRA, IRD	BRGM, CIRAD, IRD		BRGM, CEMAGREF, CIRAD, IFREMER, INRA, IRD, IFSTTAR	
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables		IFPEN			
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle			Institut Télécom		
	Entités externes à la mission « Recherche et enseignement supérieur »	Conférence des directeurs généraux de CHU			Météo France (programme 170 « Météorologie » de la MEDAD)	

NB : les programmes 231 « Vie étudiante », 193 « Recherche spatiale », 191 « Recherche duale (civile et militaire) », 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » et 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » ne sont pas concernés par les alliances.

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières ; CDEFI : conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs ; CEA : commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ; CEMAGREF : centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts ; CIRAD : centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement ; CNRS : centre national de la recherche scientifique ; CPU : conférence des présidents d'université ; IFPEN : IFP Energies nouvelles ; IFREMER : institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ; IFSTTAR : institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux ; INED : institut national d'études démographiques ; INRA : institut national de la recherche agronomique ; INRIA : institut national de recherche en informatique et en automatique ; INSERM : institut national de la santé et de la recherche médicale ; IRD : institut de recherche pour le développement ; MEDAD : mission « Ecologie et développement durable ».

Source : commission des finances

2. Des réformes ambitieuses qui se sont heurtées à une insuffisance globale de moyens

Le précédent Gouvernement a beaucoup communiqué sur l'augmentation des moyens publics consacrés à la recherche. Toutefois cette augmentation des moyens est largement optique.

a) L'objectif d'augmentation de 9 milliards d'euros des moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas été tenu

Lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy avait indiqué son intention d'augmenter de **9 milliards d'euros** le budget consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche durant son mandat.

Ainsi, il y a un an, dans un communiqué de presse du 28 septembre 2011, Laurent Wauquiez, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, affirmait que « *sur 2007-2012, l'engagement du Président de la République de consacrer 9 milliards d'euros à l'enseignement supérieur et la recherche est dépassé (avec 9,3 milliards d'euros supplémentaires sur la période), indépendamment de l'effort exceptionnel réalisé dans le cadre de l'opération campus et des investissements d'avenir* ».

Dans le dossier de presse joint, le ministre se félicitait d'un « *engagement présidentiel tenu sur 2007-2012* ».

Comme votre rapporteur spécial l'a alors souligné dans son rapport spécial, l'augmentation de 9 milliards d'euros entre 2007 et 2012 n'était atteinte que si l'on raisonnait en autorisations d'engagement (ou, dans le cas du CIR, en montant de la créance des entreprises vis-à-vis de l'Etat). Or, il est « facile » de réaliser de fortes autorisations d'engagement une année donnée, dans la mesure où il ne s'agit pas de sommes réellement décaissées. Ainsi, ce sera à l'actuelle législature de supporter le coût des engagements de crédits de la législature précédente. Le précédent Gouvernement additionnait en outre curieusement à cette augmentation de crédits entre 2007 et 2012 1,2 milliard d'euros de dépenses *cumulées* sur la période, correspondant à l'opération campus et aux partenariats public-privé (PPP).

Comme le soulignait votre rapporteur spécial, si l'on raisonnait en crédits de paiement (ou, dans le cas du CIR, en coût budgétaire effectif), l'augmentation effective des moyens entre 2007 et 2012 était, compte tenu des données alors disponibles, de l'ordre de **6 milliards d'euros**.

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur spécial, l'actuel Gouvernement a transmis le tableau ci-après, qui confirme ces analyses. Le montant de 6,4 milliards d'euros, légèrement plus élevé que celui indiqué il y a un an par votre rapporteur spécial (5,6 milliards d'euros), vient du fait que les prévisions actualisées pour l'année 2012 sont légèrement supérieures à

celles alors transmises au rapporteur spécial dans le cas du CIR et de l'opération Campus.

**L'augmentation des moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche
(hors plan de relance et hors investissements d'avenir) de 2007 à 2012, selon le
Gouvernement**

	2007		2012		Evolution de 2007 à 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits MIREs (prévisions : LFI 2007, LFI 2012) <i>Dont CAS pensions T2 MIREs et T3 du programme 150</i>	21 222 451 057	21 284 230 138	25 757 630 834	25 408 785 172	4 535 179 777	4 124 555 034
Créance du CIR (AE), dépense fiscale du CIR (CP)	1 682 000 000	1 000 000 000	5 268 000 000	2 850 000 000	3 586 000 000	1 850 000 000
Dépenses fiscales de l'enseignement supérieur rattachées à titre principal à la MIREs	331 000 000	331 000 000	398 000 000	398 000 000	67 000 000	67 000 000
Opération Campus	-	-	436 000 000	398 625 000	436 000 000	398 625 000
Total	23 235 451 057	22 615 230 138	31 859 630 834	29 055 410 172	8 624 179 777	6 440 180 034

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial

Cette augmentation des moyens de 6,4 milliards d'euros de 2007 à 2012 correspond, compte tenu de la croissance du PIB en valeur observée sur la période, à une augmentation de 0,2 point de PIB (passage de 1,2 à 1,4 point de PIB), dont il faut se féliciter mais qui demeure modeste.

b) Les investissements d'avenir : après un « pic » en 2012-2015, des dépenses peu significatives

De même, malgré les montants considérables affichés – 35 milliards d'euros – les investissements d'avenir correspondent à des décaissements annuels relativement modestes, qui, après un « pic » de l'ordre de 4 milliards d'euros par an en 2012-2015, devrait ensuite considérablement diminuer.

Les investissements d'avenir sont présentés en détail ci-après. On se contentera ici de rappeler que ce montant n'est plus que d'environ 3 milliards d'euros chacune des quatre années concernées, si l'on ne prend pas en compte les opérations financières (c'est-à-dire les prêts et les prises de participation).

Par ailleurs, les décaissements doivent à moyen terme se réduire au seul produit des dotations « non consommables », de l'ordre de 0,7 milliard d'euros par an.

Les investissements d'avenir ne devraient donc pas avoir d'impact significatif sur le PIB potentiel, les sommes en jeu étant trop faibles (de l'ordre de 3 ou 4 milliards d'euros, soit moins de 0,2 point de PIB) et pendant une période trop brève (quelques années) pour véritablement accroître le « stock de connaissances ». La réforme de 2008 du crédit d'impôt recherche a un coût annuel analogue, mais contrairement aux investissements d'avenir elle présente l'intérêt d'être pérenne.

c) Un rôle croissant des financements sur projets, au détriment des dépenses récurrentes

(1) La création en 2005 de l'agence nationale de la recherche (ANR)

En 2005, a été mise en place l'Agence nationale de la recherche (ANR), financée par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », afin de développer les **financements sur projets**.

Sa dotation est de l'ordre de 700 millions d'euros par an.

L'ANR finance **deux grandes catégories** d'opérations :

- pour moins de la moitié de ses crédits, des appels à projets (AAP). 50 % du montant total de financement des appels à projets correspondent à des programmes dits « blancs », qui ne ciblent pas de thématique de recherche particulière ;

- des actions plus ciblées, visant notamment au développement du partenariat public-privé et au soutien des dynamiques locales en matière de recherche et développement (dans le cadre des pôles de compétitivité par exemple). L'une des actions phares de l'ANR a ainsi été la mise en place du « dispositif Carnot », qui a pour objet de favoriser les collaborations entre recherche publique et recherche privée.

L'ANR est l'opérateur intermédiaire de la plupart des actions des investissements d'avenir au titre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

On rappelle que les investissements d'avenir doivent se traduire par des décaissements importants, de l'ordre de 3 milliards d'euros par an (hors opérations financières) en 2012-2014.

(2) Les difficultés croissantes à financer la recherche hors ANR et investissements d'avenir

Compte tenu du caractère très contraint de la situation globale des finances publiques, ce rôle accru du financement sur projet s'est fait au détriment de celui des financements récurrents.

- Tout d'abord, il existe un effet d'éviction naturel. Le recours accru aux financements sur projet incite, lors de l'élaboration des lois de finances, à réduire les financements récurrents.

- Ensuite, les appels à projets de l'ANR ou des investissements d'avenir obligent à utiliser des crédits prévus pour des dépenses récurrentes pour financer partiellement les projets concernés.

Certes, dans le cas des appels à projets de l'ANR, une partie – 5 % en 2007 et 11 % depuis 2008 – du montant des aides allouées dans le cadre des procédures d'appel d'offres, dénommée « préciput », revient à l'organisme de

recherche dans lequel le porteur du projet exerce ses fonctions¹. Par ailleurs, dans le cas des appels à projets de l'ANR comme dans celui des investissements d'avenir, une partie des frais d'administration générale imputables à l'opération, plafonnés à 4 % du coût total des dépenses éligibles hors frais généraux, peut figurer parmi les dépenses aidées.

Toutefois cette prise en compte des dépenses induites est souvent jugée trop faible. Aussi, selon le rapport de l'AERES sur l'ANR de septembre 2012, « *le préciput reste-t-il une source de difficulté entre l'agence et les opérateurs de recherche, notamment en ce qui concerne son taux jugé trop faible pour la prise en charge des coûts indirects, ou son absence dans le financement du programme investissements d'avenir* ».

- Ainsi, on reproche fréquemment à l'augmentation de la part des financements sur projets d'appauvrir les laboratoires ne bénéficiant pas de ces financements.

L'année 2012 a vu la publication, en juin, du rapport de l'AERES sur le CNRS, puis, en septembre, du rapport de l'académie des sciences sur *Les structures de la recherche publique en France*.

Ces deux rapports suggèrent que la part des dépenses de personnel dans les dépenses du CNRS, et plus généralement des organismes de recherche publics, serait excessive, les sommes disponibles pour le fonctionnement et l'équipement étant selon eux insuffisantes.

L'AERES estime qu'« *au-delà des efforts non négligeables consentis par le siège et les délégations régionales, ce sont les autorisations de dépenses récurrentes ouvertes pour les activités des unités de recherche qui supportent le poids des ajustements nécessaires. Au budget primitif 2012, ces crédits récurrents baissent ainsi de 6,4 %* ». Elle s'interroge : « *si la contrainte financière ne pouvait être desserrée, jusqu'à quel point faudrait-il continuer à privilégier le maintien de l'emploi, au détriment des moyens matériels et financiers nécessaires pour conduire les activités de recherche ?* ».

Le rapport de l'Académie des sciences est plus affirmatif : il indique que le ratio masse salariale/dotation de l'Etat est passé de 47 % en 1960 à 74 % en 1980 et 84 % en 2010, et considère qu'« *avec un rapport MS/DE de 84 %, le CNRS est totalement asphyxié* ».

Certes, comme le président du CNRS, Alain Fuchs, le souligne dans un article publié dans *Les Echos* le 2 octobre 2012, en réponse au rapport de l'Académie des sciences, il serait « *délétère de dresser les fonctions administratives contre les chercheurs et de laisser croire que notre organisme serait « asphyxié » par l'administration* ».

¹ *Le préciput a pour base juridique l'article L. 329-5 du code de la recherche, qui prévoit 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 ».*

Toutefois, indépendamment de la question de l'augmentation des fonctions administratives – qui ne constitue effectivement pas le fond du problème –, on conçoit que si le ratio dépenses de personnel/dépenses total continuait d'augmenter, il viendrait un moment où, faute de matériel et de moyens de fonctionnement, la productivité des chercheurs deviendrait très faible. Selon l'Académie des sciences « *le niveau d'équipement et les budgets de fonctionnement des laboratoires américains ou allemands présentent un très fort différentiel avec ceux des laboratoires français* ».

3. Des critiques infondées des principes du financement sur projet et de l'évaluation de la recherche

Il ne faut cependant pas rendre l'ANR responsable des contraintes financières auxquelles la présente mission est, comme les autres, confrontée.

a) Consacrer des sommes suffisantes à la recherche sur projet et porter de 15 % à 20 % la prise en compte des coûts indirects

Le présent projet de loi de finances a notamment pour objet de réduire le financement sur projet par rapport au financement récurrent.

Ainsi, selon le PAP pour 2013, « *dans un contexte budgétaire contraint, le rééquilibrage nécessaire entre financement sur projet et financement de base des opérateurs de recherche sera mis en œuvre, conduisant à une diminution des crédits alloués via l'ANR en contrepartie d'une augmentation de ceux alloués directement aux organismes de recherche* ». La dotation de l'ANR diminuerait de 73,2 millions d'euros.

La dotation de l'Agence nationale de la recherche

(en millions d'euros)

	2011	LFI 2012	PLF 2013
AE=CP	686,7	759,9	686,7
Ecart par rapport à l'année précédente	-	73,2	-73,2

Source : présent projet de loi de finances

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le bien-fondé d'un tel redéploiement. En effet, si les sommes en jeu représentent environ 10 % des crédits de l'ANR, elles ne correspondent qu'à 1,4 % du total des crédits du programme 172. Il s'agit donc d'un « saupoudrage », d'autant plus que le Gouvernement indique que, sur les 73,2 millions d'euros concernés, seulement 55,6 millions seraient redéployés au profit des organismes de recherche¹.

¹ « Les crédits de l'ANR font l'objet d'une diminution de 73,2 M€ en AE et en CP correspondant aux économies de fonctionnement et de programmation redéployés à raison de 55,6 M€ au profit des organismes de recherche » (*réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial*).

Il convient par ailleurs de souligner que la contractualisation du financement de la recherche publique est en France une pratique courante, qui dépasse largement le cas de la seule ANR. En 2009, les contrats reçus par les principaux acteurs de la recherche publique ont été de près de 4 milliards d'euros, dont 2,5 milliards internes aux administrations.

Origine et montants des contrats reçus par les principaux acteurs de la recherche publique en 2009

(en millions d'euros)

	Administrations*	Entreprises	Etranger**	Total
Ministères et autres EPA	25	1	7	33
EPIC	578	486	271	1 335
EPST hors CNRS	280	25	74	379
CNRS	410	31	59	500
Enseignement supérieur	1 028	133	153	1 314
Associations	183	78	57	318
Total	2 504	754	621	3 879

* Etat, enseignement supérieur et institutions sans but lucratif.

** Y compris les organisations internationales.

Source : MESR, « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France », décembre 2011

Comme on l'a indiqué, les coûts indirects ne sont actuellement pris en compte par l'ANR que pour 15 % du total de la subvention (frais de gestion de 4 % + préciput de 11 %), ce qui réduit indirectement les ressources des chercheurs ne bénéficiant pas de financements de l'ANR. Votre rapporteur spécial estime souhaitable, plutôt que de réduire encore les ressources de l'ANR, de porter ce taux global à 20 %, ainsi que le préconise l'ANR¹.

b) Préserver l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

Dans un ordre d'idées analogue, votre rapporteur spécial² considère que la préconisation du rapport précité de l'Académie des sciences de septembre 2012 de supprimer l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES, financée par le programme 150) est totalement inappropriée.

¹ « Il est impératif qu'un bon calibrage des frais de gestion et du préciput soit effectué, donnant ainsi à l'établissement bénéficiaire – organisme ou université – des marges de manœuvre supplémentaires pour mener sa politique scientifique. Actuellement, même si des ouvertures ont été faites dans le cadre des investissements d'avenir, le montant est plus faible que dans d'autres pays et les modalités de versement mériteraient d'être simplifiées. L'ANR propose de payer annuellement le préciput et les frais de gestion, sans exigence de pièces à fournir, et d'en relever le niveau à 20 % en cohérence avec les options privilégiées par Horizon 2020 » (Pascale Briand, directrice de l'ANR, « Contribution de l'Agence nationale de la recherche aux assises de la recherche »).

² Qui rappelle, dans un souci de transparence, qu'il est membre du conseil de l'AERES.

L'AERES est une autorité administrative indépendante (AAI) créée par la loi de programmation pour la recherche de 2006 et mise en place en mars 2007, afin d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les organismes de recherche, les unités de recherche, les formations et diplômes d'enseignement supérieur, et de valider les procédures d'évaluation de leurs personnels.

Si certaines activités de recherche, en particulier fondamentale, sont par nature difficiles à évaluer, l'absence d'évaluation indépendante, impartiale et homogène, ne peut être qu'une source de gaspillage d'argent public.

Dans ces conditions, on peut s'étonner de la récente préconisation, par l'Académie des sciences, dans son rapport sur *Les structures de la recherche publique en France*, publié en septembre 2012, de « *supprimer l'AERES* ». Ce rapport comprend le passage suivant : « *Autant l'introduction de l'ANR dans le paysage des outils permettant le financement sur projets est considérée comme un point positif, autant l'AERES fait la quasi-unanimité contre elle. La suppression de l'AERES doit conduire à la mise en place de structures d'évaluation dépendant directement des universités et des organismes de recherche qui auraient la charge de constituer des comités d'évaluation indépendants (...)* ».

Cette préconisation simpliste laisse songeur. Elle marquerait un recul, un retour à des pratiques qui ne garantiraient pas l'indépendance de l'évaluation, et la séparation entre l'évaluation et les décisions qui en découlent. Par ailleurs, les différentes évaluations ne seraient plus harmonisées.

On pourrait certes envisager que l'AERES évolue. Elle pourrait par exemple modifier ses procédures, afin de les simplifier et de les rendre plus transparentes. Toutefois sa suppression serait incompatible avec la nécessité, dans une situation budgétaire très contrainte, de maximiser l'utilité de l'argent public ; et de renforcer au niveau européen la crédibilité du système français d'enseignement supérieur et de recherche.

II. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

A. UNE MISSION QUI FAIT L'OBJET D'UN TRAITEMENT PRIVILÉGIÉ

1. Une augmentation des crédits à nuancer en 2013-2015

a) *L'une des rares missions dont les crédits augmentent en 2013, 2014 et 2015*

Les plafonds de crédits de paiement (CP) de la mission « Recherche et enseignement supérieur » figurant à l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017¹, de 25,64 milliards d'euros en 2013, 25,74 milliards d'euros en 2014 et 25,86 milliards d'euros en 2015 (hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions »), connaissent une évolution privilégiée par rapport aux CP des autres missions.

La programmation triennale du plafond de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(format 2013, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions »)

	LFI 2012 au format 2013	PLF 2013	2014	2015
Article 10 du projet de LPFP 2012-2017 (en Mds €)	25,12	25,64	25,74	25,86
Programmation triennale telle qu'indiquée dans le PAP 2013 de la MIREs (en €)	25 122 261 615	25 641 784 404	25 744 033 623	25 856 820 558
Augmentation en %		2,07	0,40	0,44

Sources : projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, présent projet de loi de finances

En effet, les autres missions verraient en moyenne leurs CP hors contribution du budget général au CAS « Pensions » stabilisés en valeur sur la période, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Rejeté en première lecture par le Sénat.

L'évolution annuelle (en valeur) des plafonds de crédits par mission, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements (format 2013)

(en %)

	2013	2014	2015
Immigration, asile et intégration	13,6	-1,5	-3,0
Provisions	6,7	31,3	-23,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	5,1	2,4	1,9
Outre-mer	4,7	4,0	3,4
Justice	3,0	1,6	0,3
Régimes sociaux et de retraite	2,7	3,2	1,3
Conseil et contrôle de l'Etat	2,1	2,0	0,0
Recherche et enseignement supérieur	2,1	0,4	0,4
Relations avec les collectivités territoriales	2,0	-1,5	-0,4
Travail et emploi	1,7	-4,3	0,6
Action extérieure de l'Etat	1,4	-0,7	0,0
Enseignement scolaire	0,7	0,9	1,0
Sécurité	0,3	1,5	1,5
Direction de l'action du Gouvernement	0,0	-1,8	0,0
Sécurité civile	0,0	2,6	2,5
Défense	-0,7	0,0	0,0
Pour mémoire : Pouvoirs publics	-1,0	0,0	0,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	-1,9	-0,9	-1,9
Economie	-1,9	-1,9	-0,7
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	-2,6	-3,0	-4,1
Engagements financiers de l'Etat	-3,5	-6,3	-5,8
Culture	-4,3	-2,1	-1,3
Ecologie, développement et aménagement durables	-4,5	-4,7	-2,7
Egalité des territoires, logement et ville	-5,2	-0,5	0,0
Politique des territoires	-5,9	-3,1	-3,2
Aide publique au développement	-6,1	-1,0	0,0
Sport, jeunesse et vie associative	-6,1	4,3	16,7
Santé	-8,5	0,8	0,0
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	-10,7	-3,2	-2,7
Administration générale et territoriale de l'Etat	-11,7	11,7	-11,0
Médias, livre et industries culturelles	-13,5	-10,7	-11,0
Total	-0,2	0,1	0,1

NB : pour éviter des problèmes d'arrondis, dans le cas de la mission « Recherche et enseignement supérieur » les chiffres retenus sont ceux de la programmation triennale figurant dans le projet annuel de performances pour 2013 (précis à l'euro près). Les taux exacts sont 2,07 %, 0,40 % et 0,44 %.

Source : projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, calculs de votre rapporteur spécial

Une croissance des CP de 2,1 % en 2013, 0,4 % en 2014 puis en 2015 correspond cependant à une croissance de près de 1 % par an en moyenne. Or cette croissance est nettement inférieure à celle prévue par le Gouvernement

pour le PIB en valeur (de 2,6 % en 2013 et 3,75 % ensuite). Les CP de la mission « Recherche et enseignement supérieur », exprimés en points de PIB, devraient donc diminuer.

b) Une augmentation à relativiser, du fait de la contribution des opérateurs au CAS « Pensions »

Cette augmentation de 2,1 % en 2013 et 0,4 % ensuite (hors contribution du budget général de l'Etat au CAS « Pensions ») doit en outre être relativisée.

En effet, elle comprend l'augmentation de la contribution des opérateurs à ce CAS. Comme on le verra ci-après, en 2013 la croissance des CP une fois corrigée de ce phénomène n'est plus que de 1 %.

Dans le cas des années 2014 et 2015, votre rapporteur spécial ne dispose pas des données permettant de calculer l'évolution des CP corrigés de la totalité de la contribution au CAS « Pensions ».

2. L'évolution globale des crédits en 2013

a) Une augmentation de 2,16 % à structure constante, conforme au projet de LPFP 2012-2017

A structure courante, les crédits de paiement (CP) de la mission « Recherche et enseignement supérieur », contribution au CAS « Pensions » comprise, augmentent de 2,15 %, pour atteindre 25,96 milliards d'euros. A structure constante, l'augmentation est de 2,16 %.

La différence par rapport au plafond du projet de loi de programmation des finances publiques indiqué ci-avant (25,64 milliards d'euros) vient du fait que, comme on l'a souligné, celui-ci est défini hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Après prise en compte d'une correction de 314 millions d'euros, on parvient bien au montant de 25,96 milliards d'euros du présent projet de loi de finances.

Le faible montant de la contribution au CAS « Pensions », alors que le plafond d'emploi global de la mission (programmes + opérateurs) est de 262 747 ETP¹, vient du fait que la programmation triennale ne prend en compte que les contributions directes du budget général au CAS « Pensions », c'est-à-dire celles relevant du titre 2, relatif aux dépenses de personnel. Or, le personnel de la MIREs est très majoritairement employé non directement par l'Etat, mais par des opérateurs, dont les dépenses de personnel sont financées par des crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement). La contribution des opérateurs au CAS « Pensions », de 4 milliards d'euros, doit donc être financée sous le plafond de la programmation triennale.

¹ Plus précisément, ce chiffre est la somme des 247 565 ETP rémunérés par les opérateurs et des 15 182 ETPT rémunérés directement par le programme.

Le passage des plafonds de CP de la programmation triennale 2012-2017 aux CP du présent projet de loi de finances

(en euros)

	Montants 2013
Plafond de CP de la programmation triennale 2012-2017 (hors contribution du budget général au CAS « Pensions »)*	25 641 784 404
Contribution du budget général au CAS « Pensions » (= seul titre 2)**	314 141 964
CP totaux prévus par le présent projet de loi de finances*	25 955 926 368
<i>PM : contribution des opérateurs au CAS pension (= seul titre 3)**</i>	<i>4 092 970 515</i>

Sources : présent projet de loi de finances (*), réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial (**)

b) Des crédits de paiement supérieurs de 338 millions d'euros au montant prévu par la LPFP 2011-2014, actuellement en vigueur

Les crédits de paiement de la mission seraient supérieurs en 2013 de 338 millions d'euros au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques actuellement en vigueur¹, comme le montre le tableau ci-après, transmis par le Gouvernement.

La présente mission serait de ce point de vue la plus privilégiée, après les missions « Travail et emploi » et « Enseignement scolaire » (dont les crédits de paiement seraient revus à la hausse de respectivement 1 083 et 591 millions d'euros).

Ce réajustement à la hausse marque la priorité accordée par le Gouvernement à la politique de recherche et d'enseignement supérieur.

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

COMPARAISON PAR MISSION DES CREDITS DE L'ANNUITE 2013 PREVUS DANS LA LPFP ET DES CREDITS INSCRITS EN PLF 2013

(CP, en millions d'euros, hors contributions directes de l'Etat au CAS Pensions)

Mission	2013 annuité LPFP format 2010	Mesures de transfert et de périmètre LFI 2011	2013 annuité LPFP format 2011	Mesures de transfert et de périmètre LFI 2012	2013 annuité LPFP format 2012	Mesures de périmètre PLF 2013	Mesures de transfert PLF 2013	Impact des changements de maquette du PLF 2013	2013 annuité LPFP format 2013	PLF 2013 courant	Ecarts PLF 2013 / Annuité LPFP
Action extérieure de l'État	2 749	15	2 764	11	2 774	0	3	0	2 777	2 826	50
Administration générale et territoriale de l'État	1 952	-67	1 885	9	1 894	0	-5	29	1 919	1 963	45
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 096	189	3 285	-18	3 266	0	-6	-58	3 202	3 102	-99
Aide publique au développement	3 313	-4	3 309	-1	3 308	0	-1	0	3 307	3 101	-207
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 069	-11	3 058	-18	3 040	0	-1	0	3 039	3 039	-1
Conseil et contrôle de l'État	478	0	478	5	483	0	1	0	484	492	8
Culture	2 513	-21	2 492	-9	2 484	-1	0	0	2 483	2 428	-54
Défense	31 009	13	31 022	14	31 035	3	-6	0	31 032	30 148	-883
Direction de l'action du Gouvernement	562	511	1 073	20	1 093	0	21	0	1 115	1 098	-17
Écologie, développement et aménagement durables	8 705	-237	8 468	73	8 541	15	-9	-58	8 489	7 641	-848
Économie	1 643	135	1 778	-2	1 776	0	-163	0	1 613	1 558	-55
Égalité des territoires, logement et ville	7 504	7	7 510	0	7 510	0	-33	61	7 538	7 770	232
Engagements financiers de l'État*	1 535	0	1 535	0	1 535	0	0	0	1 535	1 113	-422
Enseignement scolaire	45 165	-6	45 159	-52	45 107	0	-1	0	45 106	45 697	591
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 949	39	8 987	-11	8 976	50	-11	0	9 015	8 905	-110
Immigration, asile et intégration	536	0	535	-3	533	0	0	-29	503	671	168
Justice	5 904	50	5 954	7	5 961	14	-2	0	5 973	6 202	229
Médias, livre et industries culturelles	1 175	18	1 194	8	1 201	0	143	0	1 344	1 219	-125
Outre-mer	2 048	3	2 051	-4	2 047	0	-23	0	2 024	1 992	-32
Politique des territoires	313	-4	309	0	309	0	6	0	315	320	5
Pouvoirs publics	1 018	0	1 018	0	1 018	0	0	0	1 018	991	-27
Provisions	66	0	66	0	66	0	0	0	66	162	96
Recherche et enseignement supérieur	24 040	913	24 952	190	25 142	0	161	0	25 303	25 642	338
Régimes sociaux et de retraite	6 526	0	6 526	-1	6 525	0	0	0	6 525	6 543	18
Relations avec les collectivités territoriales	2 524	-5	2 520	54	2 573	0	1	0	2 574	2 610	36
Santé	1 223	1	1 224	151	1 374	0	29	0	1 404	1 289	-114
Sécurité	11 451	-25	11 426	-23	11 403	0	57	55	11 515	11 607	92
Sécurité civile	415	-2	413	1	415	0	0	0	415	395	-20
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 082	-82	13 000	-28	12 972	0	33	0	13 005	13 175	170
Sport, jeunesse et vie associative	459	11	471	43	514	0	0	0	514	463	-51
Travail et emploi	9 096	-72	9 024	-5	9 019	0	23	0	9 042	10 124	1 083
Total	202 117	1 368	203 485	411	203 897	81	214	0	204 191	204 288	97

Source : direction du budget du ministère de l'économie et des finances

3. Une faible progression des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » compensée en 2013-2015 par le fort dynamisme du CIR et des investissements d'avenir

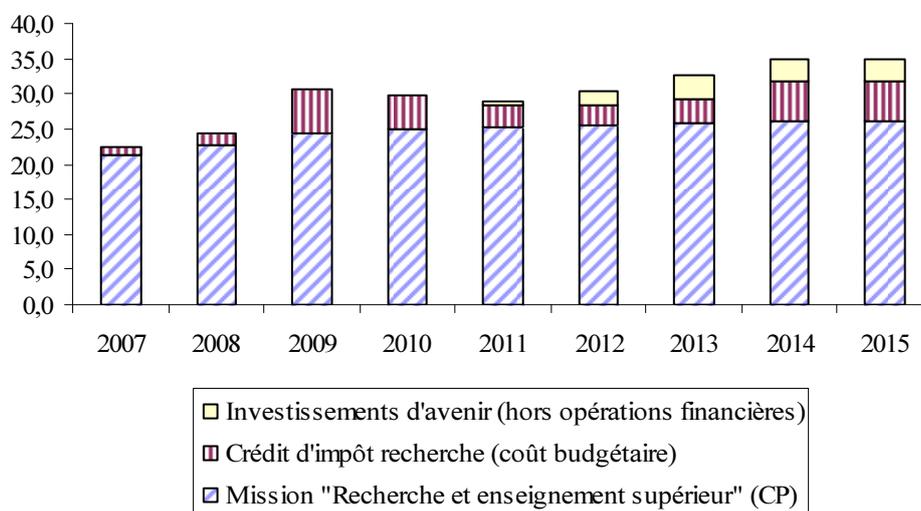
Le faible dynamisme des crédits de paiement de la présente mission doit toutefois être relativisé, dès lors que l'on prend également en compte le coût budgétaire du crédit d'impôt recherche et les décaissements des investissements d'avenir.

Selon les estimations de votre rapporteur spécial, le coût de cet ensemble progresserait de 7 % en 2013 et 7,2 % en 2014, avant de se stabiliser en 2015.

En effet, alors que le contrecoup du plan de relance s'estompera, le coût du CIR se rapprochera du montant annuel des créances, de plus de 5 milliards d'euros. Parallèlement, le dispositif des investissements d'avenir devrait monter en puissance.

Le coût annuel de la mission « Recherche et enseignement supérieur », du crédit d'impôt recherche et des investissements d'avenir

(en milliards d'euros)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mission « Recherche et enseignement supérieur » (crédits de paiement)	21,3	22,8	24,3	25,0	25,3	25,4	26,0	26,1	26,2
Crédit d'impôt recherche (coût budgétaire)	1,0	1,5	6,2	4,9	3,1	2,9	3,4	5,8	5,7
Investissements d'avenir (hors opérations financières)					0,6	2,2	3,3	3,1	3,1
Total	22,3	24,3	30,5	29,9	29,0	30,5	32,6	35,0	35,0
<i>Evolution en %</i>		8,8	25,5	-2,1	-2,9	5,0	7,0	7,2	0,0

Sources :

- mission « Recherche et enseignement supérieur » : rapports annuels de performances et présent projet de loi de finances (en 2014 et en 2015, on suppose que les crédits de paiement totaux augmentent au même taux que les crédits de paiement hors contribution du budget général au CAS « Pensions ») ;

- crédit d'impôt recherche : MESR (2007-2010), présent projet de loi de finances (2011-2013), estimations publiées par le rapporteur dans son rapport d'information précité (n° 677, 2011-2012) (2014-2015) ;

- investissements d'avenir : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances

B. LES GRANDS ÉQUILIBRES POUR 2013

Les principaux éléments en termes de crédits du présent projet de loi de finances sont synthétisés par le tableau ci-après.

Le présent projet de loi de finances : principaux chiffres

(en milliards d'euros)

	LFI 2012		Structure 2012						Structure courante					
			PLF 2013		Evolution		%		PLF 2013		Evolution		%	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 150 : Formations supérieures et recherche universitaire	12,76	12,51	12,71	12,76	-0,05	0,25	-0,40	1,97	12,72	12,76	-0,05	0,25	-0,38	1,99
P 231 : Vie étudiante	2,17	2,17	2,31	2,33	0,14	0,16	6,60	7,31	2,31	2,32	0,14	0,16	6,49	7,21
P 172 : Recherches scient et technologiques pluridisciplinaires	5,12	5,12	5,17	5,17	0,05	0,05	0,90	0,90	5,17	5,17	0,04	0,04	0,88	0,88
P 187 : Milieux et ressources	1,25	1,25	1,28	1,28	0,03	0,03	2,53	2,53	1,28	1,28	0,03	0,03	2,53	2,53
P 193 : Recherche spatiale	1,40	1,40	1,41	1,41	0,01	0,01	1,04	1,04	1,41	1,41	0,01	0,01	1,04	1,04
Sous total MIRES programmes du MESR	22,71	22,45	22,89	22,95	0,18	0,50	0,81	2,22	22,89	22,95	0,18	0,50	0,81	2,21
<i>dont Enseignement supérieur</i>	<i>14,94</i>	<i>14,68</i>	<i>15,03</i>	<i>15,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,41</i>	<i>0,62</i>	<i>2,76</i>	<i>15,03</i>	<i>15,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,41</i>	<i>0,62</i>	<i>2,76</i>
<i>dont Recherche</i>	<i>7,77</i>	<i>7,77</i>	<i>7,86</i>	<i>7,86</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>1,18</i>	<i>1,18</i>	<i>7,86</i>	<i>7,86</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>1,17</i>	<i>1,17</i>
P 142 : Enseignement supérieur et recherche agricoles	0,31	0,31	0,40	0,31	0,09	0,00	29,53	0,57	0,40	0,31	0,09	0,00	29,53	0,57
P 192 : Recherche et enseignement supérieur en matière éco.& ind	1,01	0,98	0,95	1,01	-0,05	0,03	-5,44	2,66	0,95	1,01	-0,05	0,03	-5,44	2,66
P 186 : Recherche culturelle et culture scientifique	0,12	0,12	0,12	0,12	-0,01	-0,01	-6,18	-4,22	0,12	0,12	-0,01	-0,01	-6,18	-4,22
P 190 : Recherche énergie, Développement. Durable (HT 2)	1,42	1,35	1,42	1,38	0,00	0,03	-0,33	2,09	1,42	1,38	0,00	0,03	-0,34	2,08
P 191 : Recherche duale (HT 2)	0,19	0,19	0,19	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total MIRES programmes des autres ministères	3,05	2,96	3,07	3,01	0,02	0,05	0,76	1,72	3,07	3,01	0,02	0,05	0,75	1,72
<i>dont Enseignement supérieur</i>	<i>0,58</i>	<i>0,58</i>	<i>0,67</i>	<i>0,58</i>	<i>0,09</i>	<i>0,00</i>	<i>15,47</i>	<i>-0,05</i>	<i>0,67</i>	<i>0,58</i>	<i>0,09</i>	<i>0,00</i>	<i>15,47</i>	<i>-0,05</i>
<i>dont Recherche</i>	<i>2,47</i>	<i>2,38</i>	<i>2,41</i>	<i>2,43</i>	<i>-0,07</i>	<i>0,05</i>	<i>-2,67</i>	<i>2,15</i>	<i>2,41</i>	<i>2,43</i>	<i>-0,07</i>	<i>0,05</i>	<i>-2,67</i>	<i>2,14</i>
TOTAL GENERAL MIRES	25,76	25,41	25,97	25,96	0,21	0,55	0,81	2,16	25,96	25,96	0,21	0,55	0,80	2,15
<i>dont Enseignement supérieur</i>	<i>15,51</i>	<i>15,26</i>	<i>15,69</i>	<i>15,66</i>	<i>0,18</i>	<i>0,41</i>	<i>1,17</i>	<i>2,66</i>	<i>15,69</i>	<i>15,66</i>	<i>0,18</i>	<i>0,41</i>	<i>1,17</i>	<i>2,66</i>
<i>dont Recherche</i>	<i>10,25</i>	<i>10,15</i>	<i>10,27</i>	<i>10,29</i>	<i>0,03</i>	<i>0,14</i>	<i>0,25</i>	<i>1,41</i>	<i>10,27</i>	<i>10,29</i>	<i>0,02</i>	<i>0,14</i>	<i>0,24</i>	<i>1,40</i>

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

1. Une priorité donnée à l'enseignement supérieur plutôt qu'à la recherche, en raison notamment de la création de 1 000 emplois dans le premier cycle

On n'observe pas de différence significative entre les programmes dépendant du MESR et ceux dépendant d'autres ministères, avec un taux de croissance des CP en valeur de respectivement 2,22 % et 1,72 % (à structure constante).

L'enseignement supérieur est en revanche clairement privilégié par rapport à la recherche, contrairement à ce qui était le cas dans la loi de finances pour 2012. En effet, selon la nomenclature du MESR, les actions de la mission relatives à l'enseignement voient leurs CP augmenter de 2,66 %, contre 1,41 % pour celles relatives à la recherche¹.

Ce phénomène ne provient que de manière relativement marginale de la création de 1 000 nouveaux postes en faveur de la réussite des étudiants en premier cycle pour la rentrée 2013 (1 000 postes devant ainsi être créés chaque année sur le quinquennat). En effet, selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces créations de postes représentent 27,9 millions d'euros pour 2013. Ils contribuent donc à l'augmentation des CP des actions relatives à l'enseignement à hauteur de seulement 0,2 point.

2. Une budgétisation plus sincère des bourses

Ainsi, pour une augmentation des CP de 550 millions d'euros pour l'ensemble de la mission, 410 millions reviennent à l'enseignement supérieur, contre 140 millions à la recherche.

Les programmes du MESR « captent » 500 millions d'euros, soit la quasi-totalité de cette augmentation. Ces 500 millions d'euros se répartissent entre 410 millions d'euros pour l'enseignement supérieur et 90 millions d'euros pour la recherche.

Les deux principaux programmes concernés sont les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (+ 250 millions d'euros), dont la croissance des CP est « normale » (+ 1,97 %), et, surtout, 231 « Vie étudiante » (+ 160 millions d'euros), en forte augmentation (+ 7,31 %). La forte augmentation des CP du programme 231 provient d'une budgétisation plus sincère des bourses, comme cela est exposé ci-après.

¹ Ce phénomène ne concerne en réalité que les programmes dépendant du MESR. Les actions relatives à l'enseignement y voient leurs CP augmenter de 2,76 %, contre 1,18 % dans le cas des actions relatives à la recherche. En revanche, dans le cas des programmes dépendant des autres ministères, ce sont les actions relatives à la recherche qui voient leurs CP augmenter (de 2,15 %), alors que ceux concernant l'enseignement diminuent légèrement (de 0,05 %).

3. Une croissance des CP de seulement 1 % (et non 2,16 %) une fois prise en compte la totalité de la contribution au CAS « Pensions »

Le présent projet de loi de finances montre, si besoin était, le caractère très contraint du budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur », dans un contexte de forte augmentation des dépenses de pensions.

Comme on l'a indiqué ci-avant, la contribution de la présente mission au CAS « Pensions » est faible en ce qui concerne les dépenses de personnel stricto sensu, c'est-à-dire les dépenses de titre 2. Toutefois si l'on prend en compte sa contribution sur les dépenses de titre 3, c'est-à-dire de fonctionnement – correspondant concrètement aux contributions des opérateurs, en particulier des universités –, la croissance des CP en valeur en 2013 n'est plus de 2,16 %, mais de seulement 1 %, comme le montre le tableau ci-après.

Hors contribution totale au CAS « Pensions », la croissance des CP est nulle dans le cas du programme 150, de 0,12 % dans celui des trois programmes de recherche du MESR (172, 187 et 193), de 0,06 % dans celui du programme 142.

**Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieure » en 2013,
corrigés de l'augmentation de la contribution au compte d'affectation spéciale
« Pensions »**

(en milliards d'euros)

	LFI 2012		PLF 2013 (structure constante)		Evolution		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 150 : Formations supérieures et recherche universitaire	12,76	12,51	12,71	12,76	-0,05	0,25	-0,40	1,97
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T2 (=budget général)</i>	<i>0,36</i>	<i>0,36</i>	<i>0,38</i>	<i>0,38</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>6,87</i>	<i>6,87</i>
<i>CAS pensions T3 (=opérateurs)</i>	<i>2,61</i>	<i>2,61</i>	<i>2,83</i>	<i>2,83</i>	<i>0,22</i>	<i>0,22</i>	<i>8,52</i>	<i>8,52</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>9,80</i>	<i>9,54</i>	<i>9,50</i>	<i>9,54</i>	<i>-0,30</i>	<i>0,00</i>	<i>-3,04</i>	<i>0,00</i>
P 231 : Vie étudiante	2,17	2,17	2,31	2,33	0,14	0,16	6,60	7,31
P 172, 187 et 193	7,77	7,77	7,86	7,86	0,09	0,09	1,18	1,18
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T3 (=opérateurs)</i>	<i>1,02</i>	<i>1,02</i>	<i>1,10</i>	<i>1,10</i>	<i>0,08</i>	<i>0,08</i>	<i>8,24</i>	<i>8,24</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>6,75</i>	<i>6,75</i>	<i>6,76</i>	<i>6,76</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>
Total MESR	22,71	22,45	22,89	22,95	0,18	0,50	0,81	2,22
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T2 (=budget général)</i>	<i>0,36</i>	<i>0,36</i>	<i>0,38</i>	<i>0,38</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>6,87</i>	<i>6,87</i>
<i>CAS pensions T3 (=opérateurs)</i>	<i>3,62</i>	<i>3,62</i>	<i>3,93</i>	<i>3,93</i>	<i>0,31</i>	<i>0,31</i>	<i>8,44</i>	<i>8,44</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>18,72</i>	<i>18,47</i>	<i>18,58</i>	<i>18,63</i>	<i>-0,15</i>	<i>0,17</i>	<i>-0,78</i>	<i>0,90</i>
P 142 : Enseignement supérieur et recherche agricoles	0,31	0,31	0,40	0,31	0,09	0,00	29,53	0,57
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T2 (=budget général)</i>	<i>0,06</i>	<i>0,06</i>	<i>0,06</i>	<i>0,06</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>2,61</i>	<i>2,61</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>0,24</i>	<i>0,25</i>	<i>0,33</i>	<i>0,25</i>	<i>0,09</i>	<i>0,00</i>	<i>36,35</i>	<i>0,06</i>
P 192 : Recherche et enseignement supérieur en matière éco.& ind	1,01	0,98	0,95	1,01	-0,05	0,03	-5,44	2,66
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T2 (=budget général)</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>10,29</i>	<i>10,29</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>0,98</i>	<i>0,96</i>	<i>0,92</i>	<i>0,98</i>	<i>-0,06</i>	<i>0,02</i>	<i>-5,87</i>	<i>2,44</i>
P 186 : Recherche culturelle et culture scientifique	0,12	0,12	0,12	0,12	-0,01	-0,01	-6,18	-4,22
P 190 : Recherche énergie, Développement. Durable (HT 2)	1,42	1,35	1,42	1,38	0,00	0,03	-0,33	2,09
P 191 : Recherche duale (HT 2)	0,19	0,19	0,19	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00
Total autres ministères	3,05	2,96	3,07	3,01	0,02	0,05	0,76	1,72
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T2 (=budget général)</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>4,94</i>	<i>4,94</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>2,96</i>	<i>2,87</i>	<i>2,98</i>	<i>2,92</i>	<i>0,02</i>	<i>0,05</i>	<i>0,63</i>	<i>1,62</i>
Total MIREs	25,76	25,41	25,97	25,96	0,21	0,55	0,81	2,16
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T2 (=budget général)</i>	<i>0,45</i>	<i>0,45</i>	<i>0,48</i>	<i>0,48</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>6,49</i>	<i>6,49</i>
<i>CAS pensions T3 (=opérateurs)</i>	<i>3,62</i>	<i>3,62</i>	<i>3,93</i>	<i>3,93</i>	<i>0,31</i>	<i>0,31</i>	<i>8,44</i>	<i>8,44</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>21,69</i>	<i>21,34</i>	<i>21,56</i>	<i>21,55</i>	<i>-0,13</i>	<i>0,21</i>	<i>-0,59</i>	<i>1,00</i>

Source : calculs de votre rapporteur spécial, d'après le MESR

Ainsi, en 2013, l'augmentation de la contribution au CAS « Pensions » devrait « coûter » 1,32 point d'augmentation des crédits de paiement.

Contribution à la croissance des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2013

(en points)

	AE	CP
CAS pensions T2 (= budget général)	0,11	0,11
CAS pensions T3 (= opérateurs)	1,19	1,20
<i>Sous-total CAS pensions</i>	<i>1,30</i>	<i>1,32</i>
Hors CAS pensions	-0,49	0,84
Total	0,81	2,16

NB : l'augmentation des CP hors contribution au CAS « Pensions » (sur les titres 2 et 3) de 1 % indiquée ci-avant ne figure pas dans le tableau. En effet, celui-ci concerne les *contributions* à la croissance des crédits, qui ont pour « assiette » la totalité des crédits de 2012.

Source : calculs de votre rapporteur spécial

Si l'on raisonne en millions d'euros, sur les 550 millions d'euros d'augmentation des CP de la mission, 340 millions sont « captés » par le financement des retraites, seulement 210 millions étant disponibles pour financer l'activité de la mission *stricto sensu*.

Au total, en termes d'évolution en valeur des crédits de paiement (CP) en 2013, il est possible d'avancer trois chiffres (à structure constante) :

- les CP totaux augmentent de 2,16 % ;
- les CP au sens du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 (c'est-à-dire hors contribution du budget général au CAS « Pensions ») augmentent de 2,07 % ;
- les CP corrigés de la totalité des contributions au CAS « Pensions » (celle des opérateurs comprise) augmentent, selon les calculs de votre rapporteur spécial, de seulement 1 %.

C. UNE MISSION « OPÉRATEURS »

L'accession progressive des universités à l'autonomie depuis 2009 a considérablement accentué le caractère « opérateurs » de la mission : les dotations aux opérateurs représentent désormais 83 % des crédits de la mission et les emplois sous plafond de ces derniers correspondent à 94 % du plafond consolidé de la mission.

Les enjeux de la mission ont ainsi été déplacés : **de la responsabilisation des opérateurs dépend désormais la bonne mise en œuvre des stratégies définies au niveau de la mission.**

Cette situation devrait être dorénavant stabilisée compte tenu de l'accession aux responsabilités et compétences élargies des trois derniers établissements en 2013 (universités de La Réunion, d'Antilles-Guyane et de Polynésie Française).

1. Des dotations aux opérateurs qui représentent 83 % des crédits de la mission

Sur les 556 opérateurs de l'Etat que l'annexe au présent PLF recense, **un peu moins de la moitié (266) relèvent de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».**

Les dotations versées aux opérateurs (subventions pour charge de service public, dotations en fonds propres et transferts) représentent ainsi **83 % des crédits de paiement demandés pour 2013 dans le cadre de la mission.** Les seules subventions pour charge de service public (SCSP) correspondent à 75 % du budget total.

Selon l'annexe au PLF précitée, ces crédits représentent ainsi 74 % des SCSP versées dans la cadre du budget général.

Cette situation traduit l'achèvement en 2013 **de l'accession aux RCE des universités** auxquelles l'Etat alloue dorénavant, dans le cadre de la globalisation de leur budget, des subventions pour charge de service public.

Le tableau ci-après retrace, par programme, le montant des dotations demandées pour 2013 pour les différents opérateurs de la mission.

Dotations totales demandées pour 2013 pour les opérateurs de la MIREs

(en millions d'euros)

Programmes	Nature des crédits	LFI 2012	PLF 2013	Part des crédits dans le programme
Formations supérieures et recherche universitaire	SCSP	10 942	11 520	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	213	306	
	<i>Transferts</i>	-	-	
	Total	11 155	11 826	93 %
Vie étudiante	SCSP	318	323	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	83	96	
	<i>Transferts</i>	66	40	
	Total	467	459	20 %
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	SCSP	3 912	3 996	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	-	-	
	<i>Transferts</i>	792	756	
	Total	4 704	4 752	92 %
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	SCSP	1 250	1 282	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	-	-	
	<i>Transferts</i>	-	-	
	Total	1 250	1 282	100 %
Recherche spatiale	SCSP	598	583	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	-	-	
	<i>Transferts</i>	801	830	
	Total	1 399	1 413	100 %
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	SCSP	1 190	1 251	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	-	-	
	<i>Transferts</i>	-	-	
	Total	1 190	1 251	91 %
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	SCSP	218	216	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	1	-	
	<i>Transferts</i>	5	5	
	Total	224	221	22 %
Recherche duale	SCSP	33	33	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	159	159	
	<i>Transferts</i>	-	-	
	Total	193	193	100 %
Recherche culturelle et culture scientifique	SCSP	117	104	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	-	8	
	<i>Transferts</i>	0	1	
	Total	117	113	95 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	SCSP	71	67	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	-	8	
	<i>Transferts</i>	26	15	
	Total	97	90	29 %
Mission Recherche et enseignement supérieur	SCSP	18 649	19 375	
	<i>Dotations en fonds propres</i>	456	577	
	<i>Transferts</i>	1 690	1 647	
	Total	20 795	21 599	83 %

Source : d'après les données du projet annuel de performances pour 2013 relatif à la présente mission

2. La bonne appréciation du plafond d'emplois de la MIREs

Le poids important des opérateurs au sein de la MIREs conduit également à déplacer les enjeux budgétaires de la mission vers l'examen de son **plafond d'emplois global** (plafond ministériel et « plafond opérateurs »).

Depuis 2009, l'approche du plafond d'emplois de la MIREs a été modifiée par deux éléments.

- Tout d'abord, l'article 64 de la loi de finances pour 2008 a instauré, à compter de la loi de finances initiale pour 2009, un **plafond d'emplois des opérateurs soumis au vote du Parlement**. Pour la MIREs, ce plafond doit permettre de mieux cerner le nombre de personnels participant au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et son évolution.

- Ensuite, comme indiqué précédemment, entre 2009 et 2013, toutes les universités seront passées sous le régime des RCE : la masse salariale étant transférée aux établissements autonomes, **près de 136 000 ETPT (dont 6 060 en 2013) auront été de facto sortis du plafond d'emplois nominal du ministère entre 2009 et 2013, pour augmenter d'autant le plafond d'emplois opérateurs**.

Afin d'appréhender le « vrai » plafond d'emplois de la mission, il convient donc de **comptabiliser non seulement les emplois ministériels sous plafond, mais aussi les emplois sous plafond des opérateurs**, sachant que ces derniers peuvent rémunérer, sur leurs ressources propres, des emplois hors plafond.

Les emplois de la MIRES, y compris opérateurs multi-imputés si programme chef de file

	Réalisation 2011			LFI 2012			PLF 2013		
	ETPT rémunérés par le programme	ETP rémunérés par l'opérateur		ETPT rémunérés par le programme	ETP rémunérés par l'opérateur		ETPT rémunérés par le programme	ETP rémunérés par l'opérateur	
		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond
P. 150	22 234	139 992	20 146	17 298	150 239	16 790	11 253	157 297	22 107
P. 231	0	12 644	48	0	12 728	67	0	12 705	67
P. 172	0	47 089	12 225	0	48 833	12 106	0	48 824	12 299
P. 187	59	16 124	1 742	0	17 199	1 855	0	17 200	1 743
P. 193	0	2 407	221	0	2 417	201	0	2 417	303
P. 190	0	4 674	152	0	4 846	239	0	4 753	239
P. 192	1 301	1 897	658	1 314	2 290	755	1 253	2 289	791
P. 186	0	1 135	0	0	1 175	0	0	1 151	4
P. 142	2 681	920	540	2 676	929	371	2 676	929	371
Total	26 275	226 882	35 732	21 288	240 656	32 384	15 182	247 565	37 924

Source : d'après les données du projet annuel de performances pour 2013 relatif à la présente mission

Ainsi, **le plafond d'emplois de la mission dans son ensemble pour 2013 n'est pas de 15 182, mais de 262 747 en y ajoutant le plafond d'emplois des opérateurs**. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution car si le décompte des emplois sous plafond relevant des ministères est effectué en emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), celui des opérateurs est exprimé en emplois temps plein (ETP), ce qui peut introduire quelques distorsions. Sous cette réserve, **les emplois sous plafond des opérateurs représenteraient 94 % du plafond consolidé de la mission en 2013**.

3. Une hausse globale du nombre d'emplois de 800 ETP en 2013

Par rapport à 2012, le plafond d'emplois ministériel est certes en diminution de 6 106 ETPT, mais **le plafond global (ministériel et opérateurs) de la mission est, quant à lui, en hausse de 803 ETPT/ETP**, ce qui s'explique par deux phénomènes jouant en sens inverse :

- d'une part, **la création de 1 000 emplois au bénéfice des opérateurs de l'enseignement supérieur** (cette mesure sera développée dans la suite du présent rapport) ;

- d'autre part, **la suppression de près de 200 emplois** sur différents programmes de la mission ne relevant pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

D. LES ENJEUX LIÉS AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR

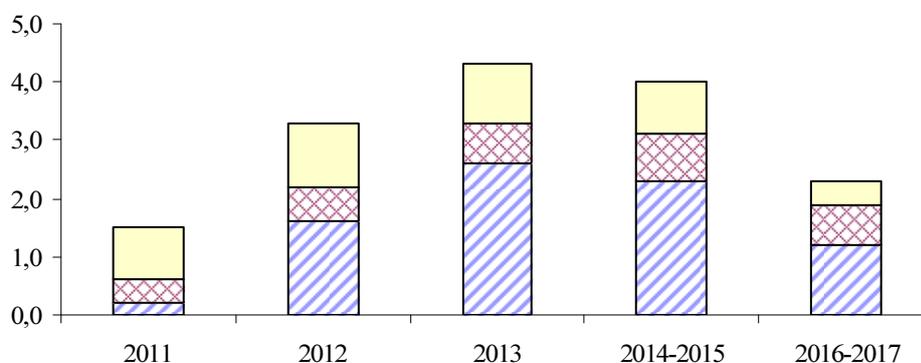
Les investissements d'avenir correspondent à une somme de près de 35 milliards d'euros versée en 2010 par l'Etat à diverses administrations publiques.

Cette somme n'aura cependant d'impact sur le solde et la dette publics, ainsi que sur l'économie, que lorsqu'elle conduira à des décaissements effectifs par les administrations publiques considérées dans leur ensemble.

Selon les prévisions du Gouvernement, ceux-ci seraient de l'ordre de 4 milliards d'euros par an en 2013-2015 (dont environ 1 milliard d'euros de prêts et prises de participation), avant de se réduire progressivement au seul produit des dotations « non consommables », de l'ordre de 0,7 milliard d'euros par an.

Les investissements d'avenir : prévisions de décaissements annuels par les administrations publiques

(en milliards d'euros)



- Opérations financières = prêts et prises de participation (avec un impact sur la dette publique mais pas sur le solde public)
- ▨ Dotations non consommables, gagées par des économies équivalentes sur la norme de dépenses de l'Etat (et donc sans impact sur la dette et le solde publics)
- ▨ Impact sur le déficit (décaissements hors dotations non consommables et opérations financières)

		2011	2012	2013	2014-2015	2016-2017
A	Décaissements	1,5	3,3	4,3	4,0	2,3
	<i>Décaissements MESR*</i>	0,4	1,8	1,7	1,3	0,9
	dont :					
B	Dotations non consommables, gagées par des économies équivalentes sur la norme de dépenses de l'Etat (et donc sans impact sur la dette et le solde publics)	0,4	0,6	0,7	0,8	0,7
C	Opérations financières = prêts et prises de participation (avec un impact sur la dette publique mais pas sur le solde public)	0,9	1,1	1,0	0,9	0,4
A-C	Décaissements hors opérations financières	0,6	2,2	3,3	3,1	1,9
A-B	Impact sur la variation de la dette publique	1,1	2,7	3,6	3,2	1,6
A-B-C	Impact sur le déficit public	0,2	1,6	2,6	2,3	1,2

NB : ces montants prennent en compte l'opération Campus. Le solde et la dette publics sont ici définis au sens de la comptabilité nationale, utilisée pour l'application du pacte de stabilité.

Source : commission des finances, d'après le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, sauf (*) MESR, réponse au questionnaire budgétaire

La MIREs a bénéficié d'une ouverture de crédits lors de l'adoption de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, à hauteur de **21,9 milliards d'euros** en AE et en CP. Cette ouverture de crédits a représenté un **quasi doublement des crédits** inscrits sur la mission en loi de finances pour 2010.

Il convient néanmoins de rappeler que sur les 21,9 milliards d'euros, **15,44 milliards d'euros ne pourront pas être directement consommés** par les différents bénéficiaires : seuls les revenus issus du dépôt de cette somme au Trésor pourront être utilisés en vue de financer des projets.

La gestion de ces fonds a été confiée à plusieurs opérateurs de la mission, dont **17,6 milliards d'euros à l'Agence nationale de la recherche (ANR)**. Les 4,3 milliards d'euros restants ont été délégués à hauteur de 3 milliards d'euros à d'autres organismes gestionnaires – Centre national d'études spatiales (CNES), Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), Agence nationale pour les déchets radioactifs (ANDRA) – et, à hauteur de 1,3 milliard d'euros, à l'opération Campus.

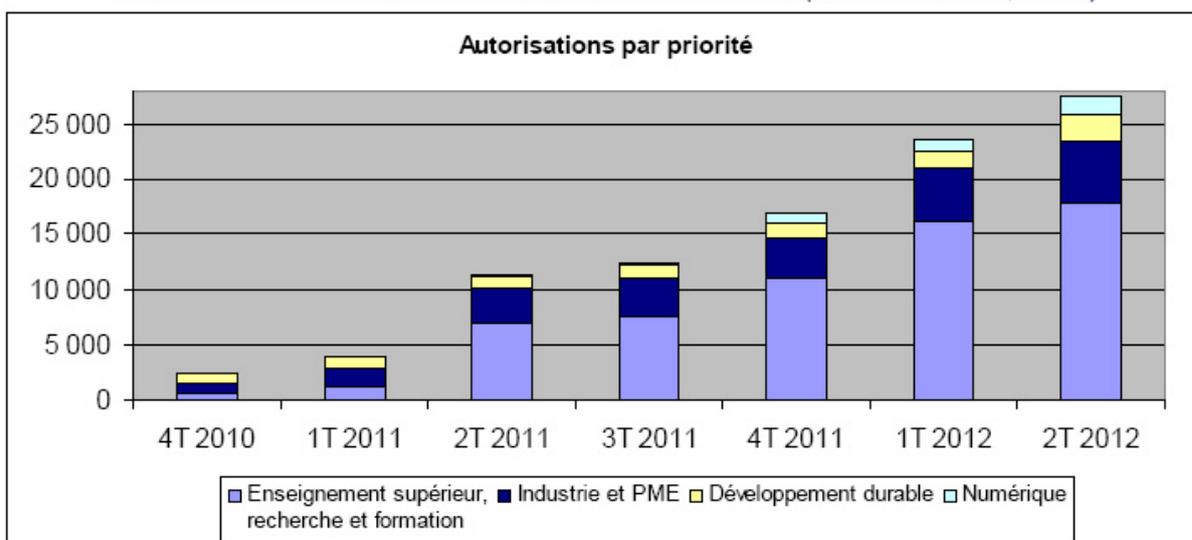
1. Un rythme d'engagements qui s'accélère, mais des décaissements encore lents

a) 27,5 milliards d'euros autorisés sur les 35 milliards d'euros

Selon les données de l'annexe au PLF pour 2013 relative à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, à la fin du mois d'août 2012, **27,5 milliards d'euros sur l'enveloppe initiale de 35 milliards d'euros avaient été engagés**. Ces engagements se décomposent comme suit : 14,6 milliards d'euros de dotations non consommables et 12,9 milliards d'euros consommables.

Le graphique ci-après présente le rythme des engagements par grande priorité.

ILLUSTRATION 8 : MONTANTS PIA AUTORISÉS PAR PRIORITÉ (CUMUL 2010-2012, EN M€)



NB : « T » : trimestre

Source : annexe au PLF pour 2013 « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir »

La priorité « Enseignement supérieur et recherche » représente la part la plus importante avec 17,8 milliards d'euros engagés dont 14 milliards d'euros de dotations non consommables et 3,9 milliards d'euros de fonds consommables.

L'accélération du rythme d'engagements à compter de 2011 s'explique notamment par l'achèvement en 2011 – début 2012 des procédures d'appels à projets, alors que l'année 2010 avait, elle, été principalement consacrée au conventionnement entre l'Etat et les opérateurs du programme d'investissement d'avenir (PIA), ainsi qu'au lancement des premiers appels à projets.

b) Des décaissements à hauteur de 3,5 milliards d'euros

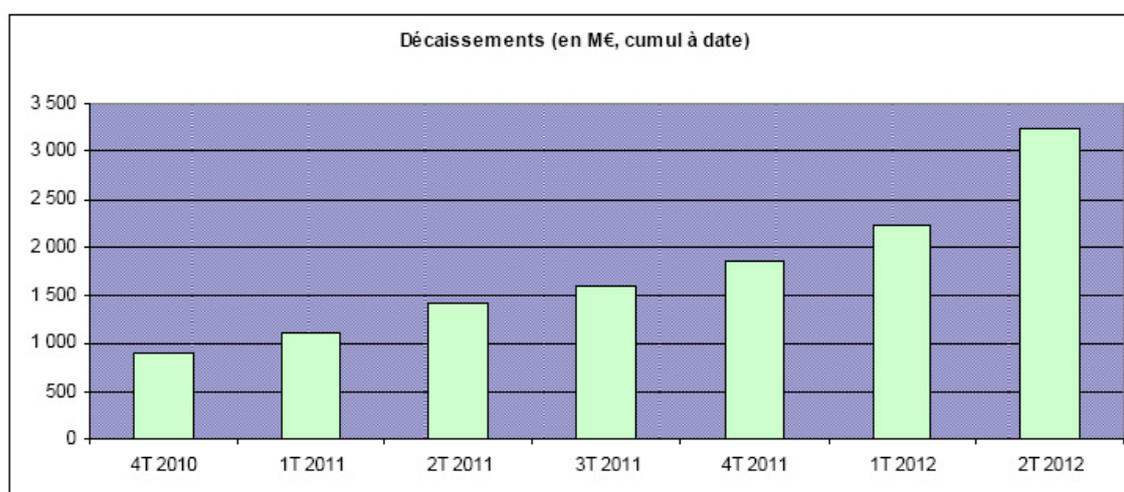
La notion de « décaissement » correspond aux dotations consommables et aux intérêts des dotations non consommables versés.

Selon la même source, à la fin du mois d'août 2012, **3,5 milliards d'euros ont été décaissés**, répartis comme suit :

- 1 milliard d'euros sur la thématique « Enseignement supérieur, recherche et formation » ;
- 2,3 milliards d'euros en faveur de l'industrie ;
- 149 millions d'euros à destination du développement durable ;
- 63 millions d'euros pour le numérique.

Comme l'illustre le graphique suivant, **les décaissements sont progressifs et dépendent de l'avancée de la contractualisation entre l'opérateur et le bénéficiaire.**

ILLUSTRATION 10 : DECAISSEMENTS (EN M€, CUMUL À DATE)



NB : « T » : trimestre

Source : annexe au PLF pour 2013 « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir »

La difficulté en la matière consiste à trouver un **équilibre** entre, d'une part, **le souhait que les fonds bénéficient au plus vite à leurs bénéficiaires finaux** et, d'autre part, **la nécessité de porter une attention toute particulière à la phase de contractualisation** qui conditionne en partie le suivi et l'évaluation futurs des projets.

2. De la banque de l'industrie à la banque publique d'investissement : quelle contribution du « grand emprunt » ?

L'année 2012 a été marquée, s'agissant des investissements d'avenir, par un **important redéploiement à hauteur d'un milliard d'euros destiné à financer « la banque de l'industrie »**. Ce schéma de financement complexe a été présenté à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

Les redéploiements au sein du PIA ont porté sur **huit actions différentes** :

- le fonds pour la société numérique (FSN) ;
- l'action « plateformes mutualisées d'innovation » ;
- l'action « ville de demain » ;
- l'action « prêts verts » d'OSEO ;
- les quatre actions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dédiées aux véhicules du futur, aux énergies décarbonées, aux réseaux électriques intelligents et à l'économie circulaire.

Selon les données de l'annexe précitée, *« à ce jour, 365 millions d'euros ont été engagés et décaissés sur une première tranche de recapitalisation [d'OSEO]. Les 635 millions d'euros restants sont encore logés sur des programmes supports du budget de l'Etat et doivent en être décaissés sur le compte au Trésor d'OSEO. La création de la Banque publique d'investissement dans les mois qui viennent va cependant amener à reconsidérer ce montage, du moins dans son architecture financière »*.

Une attention particulière devra être portée sur ce point lors de l'examen par le Parlement du projet de loi relatif à la banque publique d'investissement, présenté en Conseil des ministres le 17 octobre dernier.

3. Quelles priorités pour les enveloppes non encore engagées ?

Comme cela a été indiqué, environ **7,5 milliards d'euros** sur l'enveloppe initiale de 35 milliards d'euros **n'ont pas encore été affectés**.

Même si les modalités techniques ne sont pas encore arrêtées, **le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi »** présenté

par le Premier ministre le 6 novembre dernier semble annoncer, à cet égard, deux principales priorités qui devront être soutenues par le PIA :

- d'une part, **le meilleur accès des Petites et moyennes entreprises (PME) aux ressources du PIA** grâce à la mise en place de la banque publique de l'investissement ;

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

4. Vers une simplification du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche ?

Enfin, comme l'ont régulièrement mentionné les travaux de la commission des finances, le PIA présente **un risque de renforcement de la complexité du paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche**, compte tenu des nouvelles structures promues par les investissements d'avenir.

A cet égard, votre rapporteur spécial a pris note des observations de Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de son discours de clôture du congrès du réseau Curie le 6 juin dernier : *« Les Investissements d'Avenir, aux objectifs souvent louables, n'ont fait que renforcer le mille-feuilles existant, au détriment de la lisibilité et de l'efficacité nécessaires »*.

Selon les données recueillies auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, des premiers éléments de réponse devraient être apportés à l'occasion des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche (*cf. infra*). Par ailleurs, le ministère entend lancer une réflexion sur l'optimisation du système régional et national de transfert de technologie en France qui devrait aboutir d'ici le mois de juin 2013.

E. QUELLES PERSPECTIVES ?

1. Préserver, voire renforcer le crédit d'impôt recherche (CIR)

a) Une dépense fiscale efficiente

Votre rapporteur spécial a consacré au crédit d'impôt recherche (CIR) un récent rapport d'information¹, dans lequel il souligne son efficience :

- contrairement à ce que l'on a pu affirmer, il bénéficie pour 65 % à l'industrie, et seulement moins de 2 % aux banques et aux assurances ;

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

- les entreprises bénéficiaires de 5 000 salariés et plus ne correspondent qu'à 32 % de son montant total, et perçoivent un CIR égal en moyenne à seulement 23 % de leurs dépenses de R&D (contre plus de 30 % pour les autres) ;

- si les estimations initiales du coût de la réforme de 2008 ont été gravement sous-évaluées (le CIR était censé se stabiliser autour de 3 milliards d'euros), son coût final devrait se stabiliser entre 5 et 6 milliards d'euros à compter de 2014 ;

- le « rapport Guillaume » de l'inspection générale des finances, qui a évalué en 2011 les principales dépenses fiscales, donne au CIR la note maximale de 3 ;

- les calculs réalisés par votre rapporteur spécial à partir des études économétriques disponibles au niveau international suggèrent que la réforme de 2008 augmentera le PIB d'environ 0,5 point au bout de 15 ans, le supplément de recettes correspondant devant permettre à cette réforme de ne plus avoir d'impact sur le déficit à cette échéance¹ ;

- la crise de la zone euro étant, dans une large mesure, une crise des déficits extérieurs, le CIR, qui bénéficie pour 65 % à l'industrie, est un outil qui doit être utilisé.

b) Les propositions faites par votre rapporteur spécial Michel Berson dans son récent rapport d'information

Dans le rapport d'information précité, votre rapporteur spécial faisait 25 propositions, dont 12 principales, indiquées par l'encadré ci-après.

¹ Cette estimation suppose toutefois que les deux principales faiblesses du CIR – un versement décalé dans le temps, ce qui peut poser un problème pour les PME et certaines ETI, et le fait que les plus gros contributeurs ont un taux de CIR marginal de 5 %, par nature non incitatif – sont corrigées. A défaut, l'impact sur le PIB au bout de 15 ans doit être réduit d'un montant que l'on peut évaluer, de manière en partie conventionnelle, à environ 0,1 point de PIB (compte tenu notamment du fait que les bénéficiaires au taux marginal de 5 % perçoivent environ 800 millions d'euros de CIR sur 5 milliards).

Les 12 principales mesures proposées par votre rapporteur spécial dans son récent rapport d'information sur le crédit d'impôt recherche

- Indiquer clairement et rapidement les orientations relatives au CIR pour les cinq prochaines années
- Supprimer la tranche à 5 % et instaurer un taux de CIR de 20 %, dès le premier euro de dépenses de R&D, pour les principaux bénéficiaires
- Porter le taux du CIR à 40 % pour les PME indépendantes
- Porter le taux du CIR à 40 % pour les ETI indépendantes
- Exclure du bénéfice du CIR les dépenses de R&D réalisées à des fins d'intervention sur les marchés financiers
- En cas d'extension du CIR à l'innovation hors R&D, se limiter à certaines dépenses, en particulier se situant en aval des dépenses de R&D (comme certains prototypes), et/ou cibler la mesure sur les seules PME
- Si l'on souhaite renforcer le CIR, supprimer les plafonds liés à la sous-traitance et faire des sous-traitants les bénéficiaires du CIR
- Dans le cas des PME (voire des ETI), prévoir un versement trimestriel du CIR (et non, comme actuellement, l'année n+1 pour les PME, et les années n+1 à n+4 pour les autres entreprises). A défaut, étendre le remboursement l'année n+1 aux ETI
- Favoriser la collaboration entre entreprises et organismes publics de recherche : renforcer les dispositions incitatives en faveur de l'embauche de jeunes docteurs et les dispositions incitatives en faveur de la sous-traitance à des organismes de recherche publics
- Mettre en place un dispositif de suivi en temps réel et de pilotage de l'offre de chercheurs (système universitaire et immigration)
- Préciser en 2012 dans un protocole les modalités de coopération du MESR avec les directions du contrôle fiscal (DIRCOFI)
- Prendre en 2012 un décret prévoyant le respect du principe du contradictoire vis-à-vis de l'expert du MESR

Source : Michel Berson, « Crédit d'impôt recherche : supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises, réorienter le dispositif vers les PME », rapport d'information n° 677 (2011-2012) fait au nom de la commission des finances, 18 juillet 2012

Certes, la première proposition du rapport publié par Louis Gallois le 5 novembre 2012 est que le Gouvernement s'engage à « *ne pas modifier cinq dispositifs, au moins, au cours du quinquennat* », dont le CIR. Elle est reprise par la décision n° 26 du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* publié par le Gouvernement le 6 novembre 2012, qui prévoit de « *stabiliser sur la durée du quinquennat 5 dispositifs fiscaux importants* », dont le CIR.

Cet engagement de stabilité va au-delà de la première proposition du rapport d'information précité, consistant, pour le Gouvernement, à « *indiquer*

clairement et rapidement les orientations relatives au CIR pour les cinq prochaines années ». En effet, dans son rapport votre rapporteur spécial préconisait de remédier aux principaux défauts du CIR, à commencer par le fait que, sur environ 5 milliards d'euros, environ 800 millions concernent des bénéficiaires dont les dépenses de R&D correspondent à un crédit d'impôt marginal de seulement 5 % (au lieu de 30 %), dont l'effet incitatif est vraisemblablement nul¹.

Toutefois cette exigence de stabilité globale n'exclut pas certaines modifications à la marge. Ainsi, l'article 55 du présent projet de loi de finances réforme le CIR. De même, le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi prévoit que « *le préfinancement du crédit d'impôt recherche (CIR) pour les PME sera assuré avec le concours de la BPI* ».

Par ailleurs, le CIR, qui bénéficie pour les deux tiers à l'industrie, peut jouer un rôle essentiel dans le cadre du pacte précité. En effet, la principale décision de celui-ci consiste à alléger la fiscalité de l'industrie par un crédit d'impôt réduisant les cotisations patronales. Or, ces allègements ne bénéficieront que pour moins d'un tiers à l'industrie.

c) L'article 55 du présent projet de loi de finances, et le paradoxe d'une réforme partiellement financée par ses bénéficiaires

L'article 55 du projet de loi de finances pour 2013 prévoit d'élargir le crédit d'impôt recherche (CIR) à certaines dépenses d'innovation dans le cas des PME.

Cette mesure, qui coûte 300 millions d'euros, est partiellement financée par la suppression des taux majorés dont disposent les PME entrant dans le dispositif (qui représentent 100 millions d'euros). Il serait paradoxal, voire contradictoire, de faire financer, même partiellement, une mesure devant bénéficier aux PME, par une mesure d'économies concernant ces mêmes PME.

Aussi, votre rapporteur spécial suggère-t-il de remplacer la suppression des taux majorés par une légère réduction de la prise en compte forfaitaire des dépenses de fonctionnement, afin de faire reposer cet effort sur l'ensemble des entreprises.

Le dispositif proposé par le Gouvernement est concentré sur les PME. En effet, si les études économétriques suggèrent que les incitations fiscales à la R&D ont un impact important sur le PIB, l'efficacité des incitations à l'innovation est plus incertaine. Cependant, du point de vue de votre rapporteur spécial, il conviendra d'évaluer de près ce dispositif, afin de déterminer s'il est opportun de l'étendre à d'autres entreprises ou à d'autres dépenses. En particulier, les soutiens fiscaux à l'innovation sont peut-être

¹ *C'est pourquoi votre rapporteur spécial proposait de supprimer la tranche à 5 % et instaurer un taux de CIR de 20 %, dès le premier euro de dépenses de R&D, pour les principaux bénéficiaires.*

efficaces, sinon comme élément de la politique de croissance au sens strict, du moins comme éléments de la politique de compétitivité.

2. Les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche

Lors de sa déclaration de politique générale le 3 juillet dernier, le Premier ministre a émis le souhait d'**une réforme de la loi « LRU » destinée à garantir le bon fonctionnement et l'autonomie réelle des établissements d'enseignement supérieur.**

Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, un projet de loi devrait, à cette fin, être soumis au Parlement au début de l'année 2013. Son contenu résultera des échanges qui se seront tenus avec l'ensemble des acteurs de ce secteur dans le cadre des Assises régionales et nationales prévues au dernier trimestre 2012.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Geneviève Fioraso, a en effet lancé en juillet dernier **les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche**. Ces Assises reposent sur un comité de pilotage indépendant, présidé par Françoise Barré-Sinoussi.

Les Assises doivent, sur la base de la concertation, aborder trois objectifs prioritaires : **la réussite des étudiants**, notamment en 1^{er} cycle, **une « nouvelle ambition, partagée, pour l'enseignement supérieur et la recherche »** et une **simplification du paysage** s'appuyant sur des politiques de sites et de réseaux.

Elles se déroulent en trois temps :

- une consultation nationale qui a eu lieu entre juillet et septembre 2012 ;
- des Assises territoriales organisées entre septembre et octobre 2012 ;
- des Assises nationales qui doivent se tenir les 26 et 27 novembre prochains.

A leur terme, des ajustements pourront être apportés à la loi « LRU » et à la loi de programme pour la recherche de 2006.

III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

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

Toutefois, il convient de noter que celui-ci héberge de nombreux autres établissements, tels que l'Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE) ou l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

1. Les principaux chiffres

Le programme 150 regroupe, pour 2013, 12 716 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **12 760 millions d'euros de crédits de paiement (CP), soit 49 % des CP de l'ensemble de la mission.**

A périmètre constant, les autorisations d'engagement connaissent une diminution de 0,4 % par rapport à l'année dernière. Quant aux **crédits de paiement, ils affichent une progression de 1,97 % par rapport à 2012.** A périmètre courant, l'évolution des crédits est quasi similaire : les AE diminuent de 0,38 % et les CP augmentent de 1,99 %.

Même si cette hausse est à relativiser compte tenu de l'augmentation parallèle des contributions au CAS « Pensions », **le programme 150 est donc globalement consolidé dans un contexte budgétaire très contraint.**

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

Présentation par action des crédits demandés pour 2013

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 776 221 608	2 776 221 608	22,0 %
Formation initiale et continue de niveau master	2 365 982 327	2 365 982 327	18,5 %
Formation initiale et continue de niveau doctorat	352 970 577	352 970 577	2,8 %
Etablissements d'enseignement privés	84 485 852	84 485 852	0,6 %
Bibliothèques et documentation	433 829 413	433 829 413	3,4 %
Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	769 836 833	769 836 833	6,0 %
Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	370 123 566	370 123 566	2,9 %
Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	548 737 063	548 737 063	4,3 %
Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	13 320 914	13 320 914	0,1 %
Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	166 019 666	166 019 666	1,3 %
Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	976 115 101	976 115 101	7,6 %
Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	931 644 179	931 644 179	7,3 %
Diffusion des savoirs et musées	109 581 132	109 581 132	0,9 %
Immobilier	1 315 550 025	1 359 136 303	10,6 %
Pilotage et support du programme	1 502 343 115	1 502 343 115	11,7 %
Total	12 716 761 371	12 760 347 649	100,0 %

Source : d'après les données du projet annuel de performances pour 2013 relatif à la présente mission

2. La justification des crédits

a) *L'impact du passage à l'autonomie des dernières universités sur les dépenses de personnel*

- A structure constante, les dépenses de personnel du titre 2 s'élèvent à **1 170,5 millions d'euros** dont 383,7 millions d'euros au titre du CAS « Pensions », **soit une augmentation de 3,8 %**.

Cette évolution représente 43,1 millions d'euros, dont 24,7 millions d'euros, **soit 57 %, au titre du CAS « Pensions »** dont le taux est relevé en 2013 de 68,92 % à 74,6 %.

• A structure courante (c'est-à-dire après mesures de transfert et de périmètre), les dépenses de personnel ne représentent plus que **707,7 millions d'euros d'AE et de CP, soit une diminution de plus de 37 % par rapport à 2012.**

Les dépenses de titre 2 du programme 150 correspondent ainsi désormais à seulement **5,5 % des CP du programme**, alors qu'elles atteignaient encore plus de la moitié des crédits en 2009.

Cette diminution s'explique essentiellement, comme cela a été précisé dans la présentation générale de la mission, par la **poursuite du transfert de masse salariale aux universités qui accèdent à l'autonomie.**

b) Des dépenses de fonctionnement en hausse de 5,4 %, qui traduisent en partie le financement des 1 000 créations de postes annoncés par le Gouvernement

A contrario, les dépenses de fonctionnement, qui représentent 11 534 millions d'euros d'AE et 11 541 millions de CP en 2013, **enregistrent une augmentation de 5,4 % par rapport à 2012.**

Ces moyens ne regroupent quasiment que les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs du programme, c'est-à-dire principalement les établissements publics d'enseignement supérieur. Les subventions pour charge de service public aux opérateurs représentent 11 519 millions d'euros pour 2013, soit 99,8 % des dépenses de fonctionnement du présent programme.

L'augmentation de ces dotations résulte :

- **du passage à l'autonomie des derniers établissements d'enseignement supérieur** qui a pour effet d'imputer sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement) des crédits relevant auparavant du titre 2 (dépenses de personnel), soit une simple mesure de transfert ;

- **du financement de la hausse du taux de contribution au CAS « Pensions »** des opérateurs du programme (CAS « Pensions » titre 3) ;

- des crédits destinés à financer la **création de 1 000 emplois supplémentaires dans l'enseignement supérieur** (*cf. infra*).

c) Les dépenses relatives à l'immobilier : une hausse des CP, mais une réduction des AE

Quant aux dépenses d'investissement, regroupées principalement sur l'action 14 « Immobilier » du présent programme, elles regroupent les moyens que l'Etat consacre à la politique immobilière des établissements

d'enseignement supérieur, hors crédits extra-budgétaires (notamment hors opération Campus qui sera présentée dans la suite du présent rapport).

Les crédits de l'action 14 sont principalement destinés au financement :

- **de constructions nouvelles, de restructurations ou de réhabilitations**, que celles-ci soient financées dans le cadre d'un contrat de plan Etat-Région (CPER) ou réalisées dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) ;

- **des actions de maintenance et de logistique immobilière** ;

- **de l'achèvement du désamiantage, de la mise en sécurité et de la rénovation du campus de Jussieu** par l'Etablissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) ;

- **des opérations de mise en sécurité** des locaux universitaires ;

- **des dotations de dévolution** pour les universités ayant bénéficié d'un transfert de propriété de l'Etat.

Hors dépenses de titre 2, les crédits de l'action 14 « Immobilier » s'élèvent à **1 254,9 millions d'euros en AE** et à **1 298,5 millions d'euros de CP**, répartis comme suit :

Ventilation de la dépense immobilière

(en millions d'euros)

	PLF 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP
Constructions et 1 ^{er} équipement CPER	145,27	167,69	165,30	168,00
Opérations hors CPER hors PPP	26,30	64,97	32,96	63,14
Partenariat public privé	244,80	33,44	178,54	47,28
Constructions-restructuration	416,37	266,10	376,80	278,42
Masse salariale RCE	349,00	349,00	378,87	378,87
Maintenance et logistique	434,14	434,14	434,14	434,14
Mise en sécurité hors EPAURIF	10,31	10,31	20,00	20,00
Dévolution du patrimoine	27,40	27,40	21,94	21,94
Mise en sécurité EPAURIF	238,44	135,10	23,20	165,16
Sécurité	276,15	172,81	65,14	207,10
Total	1 475,66	1 222,06	1 254,95	1 298,53

Source : d'après les données du PAP 2012 et du PAP 2013 relatifs à la présente mission

Par rapport à 2012, les crédits, hors titre 2, de l'action 14 « Immobilier » diminuent en AE de 221 millions d'euros (- 15 %) et augmentent de 76,4 millions d'euros en CP (+ 6,3 %). En neutralisant l'augmentation de 29,8 millions d'euros liée au passage aux RCE de certains

établissements, **la hausse des CP, hors titre 2, de l'action 14 est de 47 millions d'euros environ.**

Devant la commission élargie de l'Assemblée nationale, le 23 octobre dernier¹, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué que *« la légère baisse des autorisations d'engagement est liée au fait que 2013 sera la dernière année des CPER. Une nouvelle génération de CPER entraînera la reprise de ces engagements. Les AE diminuent également du fait de l'achèvement du programme de réalisation de Jussieu et des PPP non liés au plan Campus et conclus les années précédentes »*.

L'augmentation des CP tient, quant à elle, pour partie au **doublent des dotations destinées à la mise en sécurité et à l'accessibilité des bâtiments.**

• Quel bilan des CPER 2007-2013 ?

Pour mémoire, l'axe prioritaire du volet immobilier des CPER consiste à **moderniser les structures d'enseignement supérieur par leur mise au niveau des standards internationaux de l'immobilier universitaire.** Cet objectif se traduit notamment par des mises aux normes de sécurité lourdes et des réhabilitations de bâtiments existants.

L'enveloppe prévue au titre des CPER 2007-2013 pour l'enseignement supérieur était de 2 261,8 millions d'euros, dont **2 122,9 millions d'euros consacrés à l'immobilier universitaire** (1 954,2 millions d'euros au titre du présent programme et 168,7 millions d'euros au titre du programme 231 « Vie étudiante ») et **138,9 millions d'euros consacrés aux équipements scientifiques de la recherche universitaire.**

De 2007 à 2012, ce sont au total 1 370,3 millions d'euros en AE et 885,8 millions d'euros en CP qui auront été respectivement engagées et consommées sur le « volet immobilier », dont 1 238,3 millions d'euros d'AE et 776,9 millions d'euros de CP au titre du présent programme.

Pour 2013, les crédits ouverts pour l'exécution des CPER 2007-2013 s'élèvent à 172,7 millions d'euros en AE (165,3 millions d'euros sur le présent programme et 7,4 millions d'euros sur le programme 231) et à 173,7 millions d'euros en CP (153,5 millions d'euros sur le présent programme² et 20,2 millions d'euros sur le programme 231).

A la fin de l'exercice 2013, **le taux d'exécution global en AE pour les opérations de constructions, y compris celles de logement étudiant, serait donc de 73 %.** A la même date, les AE non couvertes par des CP au titre des CPER 2007-2013 s'élèveront à 480 millions d'euros environ (soit un taux de couverture des AE de 70 %).

¹ Commission élargie du 23 octobre 2012 : commission des finances, commission des affaires économiques et commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

² 14,5 millions d'euros de CP sont aussi ouvertes en 2013 pour l'exercice de contractualisation 2000-2006.

Selon les données transmises par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la fin de l'année 2012, sur les 900 opérations inscrites aux CPER 2007-2013, 29 % sont ou seront achevées et 42 % seront en cours avec des niveaux d'avancement très variables pouvant aller des études préalables aux travaux. **Au sein des 30 % d'opérations qui n'auront pas été lancées avant 2013, un certain nombre a vocation à être abandonné en raison de l'évolution de la politique immobilière des établissements concernés depuis 2007.**

Avant le lancement d'une nouvelle génération de CPER – souhaitée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche¹ –, **vo****tre rapporteur spécial encourage la reconsidération des 30 % de projets qui n'ont pas encore été lancés au titre des CPER 2007-2013. Depuis 2007, ces opérations ont pu, en effet, évoluer, voire devenir caduques.**

• **Les partenariats publics-privés : un risque de rigidité de la dépense à terme ?**

En ce qui concerne les opérations réalisées en contrat de partenariats public privé (PPP), il s'agit principalement des opérations suivantes : d'une part, la construction de nouveaux bâtiments universitaires au bénéfice des universités Paris IV Sorbonne, Paris VII Denis Diderot et Versailles-Saint Quentin en Yvelines, d'autre part, la rénovation du zoo de Vincennes, composante du Muséum national d'histoire naturelle rattaché à la présente mission.

D'autres projets de PPP lancés sur la période 2009-2011 sont en cours de préparation ou de finalisation. Il s'agit du contrat de partenariat pour la construction du campus du Mirail à Toulouse et des opérations retenues au titre des campus prometteurs et innovants : le projet de campus innovant de Dijon, le projet de campus prometteur de Clermont-Ferrand, le projet de campus numérique de l'université européenne de Bretagne et le projet de campus du Grand Lille.

Une mission d'évaluation des PPP universitaires a été mise en place en juillet dernier, afin d'en accélérer la réalisation tout en sécurisant les financements et les procédures. Ce point sera développé dans la suite du présent rapport dans le cadre des développements plus généraux sur l'opération Campus.

A ce stade, votre rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité de veiller, d'une part, à la soutenabilité financière de ces opérations et, d'autre part, à la sensibilisation des universités sur les coûts induits par ces investissements. Comme le relevait la Cour des comptes, dans

¹ *Devant la commission élargie précitée du 23 octobre 2013 de l'Assemblée nationale, la ministre a indiqué : « Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaite que d'autres CPER succèdent à ceux en cours. Cela s'inscrirait d'ailleurs dans la logique de l'acte III de la décentralisation, qui donne davantage de compétences aux régions. Nous avons formalisé notre demande qui est partagée par le ministère délégué aux transports. Cela fera partie des arbitrages à rendre dans les mois à venir ».*

son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques : « *une vigilance particulière est nécessaire sur l'effet des partenariats public privé qui reportent la charge de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement et sur de longues durées en rigidifiant ainsi les budgets concernés sans que leur soutenabilité pour les finances publiques ait toujours été examinée sur cette période.* »

• **Une suspension du processus de dévolution du patrimoine**

S'agissant du volet financier de la dévolution du patrimoine, le projet de loi de finances pour 2013 a prévu d'allouer spécifiquement **21,9 millions d'euros en AE et CP aux universités qui ont accédé à l'autonomie immobilière** en 2011 :

- 6,1 millions d'euros pour l'université de Clermont I ;
- 10,8 millions d'euros pour l'université de Poitiers ;
- 5 millions d'euros pour l'université de Toulouse I.

Ces montants sont équivalents aux crédits prévus pour 2012¹.

Pour rappel, contrairement à l'accès aux responsabilités et compétences élargies en matière de gestion budgétaire et des ressources humaines, la dévolution du patrimoine immobilier est, aux termes de la loi LRU, une compétence optionnelle pour les universités et pour l'Etat.

Une quinzaine d'universités s'est déclarée candidate à l'accession à l'autonomie. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a proposé à neuf d'entre elles de mener une démarche expérimentale. Il s'agit des universités d'Avignon, de Clermont I, de Cergy Pontoise, de Marne-la-Vallée, de Paris II, de Paris VI, de Poitiers, de Toulouse I et, dans un cadre juridique différent, de Corte.

Trois transferts de propriété ont eu lieu en 2011 avec les universités les plus avancées dans la démarche : les universités de Clermont I, Toulouse I et Poitiers.

Les autres projets de dévolution du patrimoine aux universités demandeuses sont, en revanche, suspendus dans l'attente des orientations issues des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche et d'une évaluation des effets des trois opérations déjà mises en œuvre.

Si votre rapporteur spécial comprend le souhait du ministère de suspendre temporairement ce processus afin d'en évaluer toutes les conséquences, il encourage néanmoins, à terme, la mise en œuvre progressive d'une des dernières dispositions de la loi sur l'autonomie des universités votée en 2007, tout en rappelant néanmoins la question de la

¹ Dans le PLF pour 2012, une enveloppe de 5,46 millions d'euros était prévue pour une quatrième université qui devait accéder à l'autonomie immobilière en 2012, ce qui n'a pas été le cas.

soutenabilité financière de la dévolution si elle était demandée par l'ensemble des universités¹.

d) Les dépenses d'intervention : des mesures d'économies portées par l'enseignement supérieur privé

Quant aux dépenses d'intervention inscrites sur le programme 150, elles s'élèvent à **98,9 millions d'euros en AE et en CP**. Elles sont principalement portées par l'action n° 4 « *Etablissements d'enseignement privé* » qui mobilise, à elle seule, **84,5 millions d'euros de ces crédits de paiement**.

Pour rappel, ces subventions sont versées sur la base de conventions financières annuelles signées avec 65 associations relevant de la « loi 1901 » ou fondations qui gèrent des établissements d'enseignement supérieur privés. Elles visent deux principaux objectifs :

1) le financement des établissements d'enseignement supérieurs privés qui répondent aux missions de services public de l'enseignement supérieur :

- 12 établissements d'enseignement supérieur libre, soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1875 relative à la liberté de l'enseignement supérieur et de la loi du 18 mars 1880 relative aux établissements libres d'enseignement supérieur ;

- 49 établissements d'enseignement supérieur technique qui se voient appliquer les dispositions législatives du code de l'enseignement technique reprises dans le code de l'éducation, constitués d'écoles d'ingénieurs, d'écoles de commerce et de communication ;

2) la formation des enseignants (depuis 2011) dans le cadre de la mise en place des masters destinés aux métiers de l'enseignement : 4 associations sont concernées par ce dispositif.

A la rentrée 2011-2012, les établissements privés comptabilisaient 75 600 étudiants (soit environ **2,8 % des effectifs des étudiants de l'enseignement supérieur**). Parmi ces 75 600 étudiants, 73 600 suivaient une formation initiale en établissement d'enseignement supérieur libre ou technique, et 2000 une formation au métier d'enseignant.

La **réforme initiée en 2010** instaure un nouveau mode de relation entre l'Etat et les établissements privés qui, après évaluation, s'engagent sur la base d'objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de développement de la formation et de la recherche. Les contrats pluriannuels comportent des indicateurs de performance pour chaque établissement. 58 contrats ont été signés depuis 2010². Parmi les premiers contrats signés en 2010, 36 arrivant à échéance fin 2012 donneront lieu à une évaluation par l'agence d'évaluation

¹ Cf. rapport d'information n° 578 (2009-2010) de votre rapporteur spécial.

² Un établissement est depuis sorti du périmètre de financement.

de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) qui fera connaître son avis fin 2012.

Bien que les **crédits inscrits au titre des établissements privés d'enseignement supérieur diminuent de 4,9 millions d'euros par rapport à 2012 (-5,5 %)**, le projet annuel de performances relatif à la présente mission indique que *« les crédits affectés aux établissements d'enseignement supérieur privés devront permettre d'accompagner les objectifs inscrits aux contrats en cours des 21 établissements et de renouveler tout ou partie des 36 contrats arrivés à échéance fin 2012. Les contrats seront négociés sur la base de nouveaux projets stratégiques et tiendront compte des rapports d'évaluation de l'AERES »*.

Il est à noter qu'en 2012, ces établissements avaient également bénéficié de 3,5 millions d'euros en provenance du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ». Ce financement n'est pas reconduit en 2013.

Si votre rapporteur spécial comprend la nécessité d'une participation de ces établissements à l'effort global de redressement des finances publiques, il souhaite néanmoins en réduire la portée pour 2013. Votre commission des finances propose un amendement en ce sens.

Synthèse du rapport public thématique de la Cour des comptes : « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défailante »

La Cour des comptes a rendu public son rapport thématique sur la gestion de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, le 22 novembre 2012, soit le lendemain de l'examen du rapport de vos rapporteurs spéciaux par votre commission des finances.

Les principaux griefs de la Cour sont les suivants :

1) une architecture institutionnelle originale et complexe qui explique, en partie, certains dysfonctionnements : l'articulation institutionnelle étroite entre l'IEP et la fondation nationale des sciences politiques (FNSP) a pu conduire à des **difficultés de coordination** et à une **insuffisance des mécanismes de contrôles externes et internes**. Par ailleurs, la Cour relève que *« cette situation se caractérise également par l'absence de représentants du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein du conseil d'administration de la FNSP, alors même que ce ministère est le principal financeur de la fondation, ce qui apparaît difficilement compréhensible »* ;

2) **le coût élevé de la politique de développement de l'établissement** : à compter des années 2000, Sciences Po a mis en place une stratégie de croissance importante reposant notamment sur une **internationalisation** de ses cursus, l'ouverture d'**antennes régionales** et une **diversification sociale**. L'augmentation du nombre d'étudiants consécutive de cette politique a généré parallèlement d'**importantes dépenses supplémentaires, essentiellement financées par l'augmentation de la dotation publique** et des droits d'inscription. La subvention versée à la FNSP est ainsi passée de 47,7 millions d'euros à 63,6 millions d'euros entre 2005 et 2010, tandis que le produit des droits d'inscription a progressé de 9,9 millions d'euros à 27,9 millions d'euros. Or, dans le même temps, la Cour note que « *dans ce contexte, la relation contractuelle entre l'Etat et Sciences Po n'a pas précisé le projet à moyen terme de l'établissement. [...] Le financement de Sciences Po par l'Etat a été jusqu'à présent insuffisamment assorti de contreparties et d'exigences en matière de maîtrise et de suivi des dépenses* » ;

3) **une « gestion marquée par de nombreuses anomalies »** : la Cour des comptes relève notamment à cet égard : « *l'absence de respect de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ; la souscription d'un emprunt potentiellement risqué ; le développement d'un système opaque de rémunération des salariés de la fondation ; des irrégularités multiples et récurrentes dans l'exécution et le suivi du service des enseignements-chercheurs ; des dysfonctionnements dans la gestion et la déclaration des logements de fonction ; l'instauration d'un système de rémunération de l'administrateur de la FNSP-directeur de l'IEP non maîtrisé et dénué de toute transparence vis-à-vis des organes délibérants de l'institution et de l'Etat ; le financement sur le ressources de Sciences Po d'une mission dénommée « Lycée pour tous », confié intuitu personae à l'administrateur, sans approbation du conseil d'administration de la fondation* ». Ces irrégularités résulteraient en partie de la **défaillance des instances de contrôle internes et externes**. Surtout, selon la Cour, **l'Etat ne dispose pas d'une capacité de suivi suffisante**.

En conséquence, la Cour des comptes a décidé de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière de certains des faits constatés et a transmis le dossier au parquet général à cette fin.

3. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) *Les défis liés à l'accès à l'autonomie des universités*

(1) Une autonomie qui devient le « droit commun » en 2013

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) prévoyait, parmi d'autres dispositions, qu'au plus tard cinq ans après sa publication, **toutes les universités accèdent à l'autonomie dans les domaines budgétaire (autonomie budgétaire) et de gestion des ressources humaines** (recrutement d'agents contractuels et gestion des primes par le Président de l'Université, répartition des obligations de service et création de dispositifs d'intéressement par le conseil d'administration).

Il était prévu que les universités accèdent ainsi aux responsabilités et aux compétences élargies, soit à leur demande, soit automatiquement dans un délai de cinq ans.

Depuis 2009, chaque année a donné lieu à une nouvelle vague d'établissements accédant à l'autonomie. **En 2013, toutes les universités seront autonomes, avec l'accession aux RCE des trois derniers établissements** (universités de La Réunion, d'Antilles-Guyane et de Polynésie Française). Il est, en effet, à rappeler que la loi de finances rectificative du 16 août 2012 a prévu le report du 10 août 2012 au 1^{er} janvier 2013 de l'accession aux RCE des universités d'Antilles-Guyane et de la Réunion.

Votre rapporteur spécial approuve le quasi respect des délais fixés par la loi LRU. En effet, l'article 49 de cette loi prévoyait que « *Le chapitre I^{er} du titre III de la présente loi [relatif aux responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines] s'applique de plein droit à toutes les universités au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de sa publication.* » La loi LRU ayant été publiée le 10 août 2007, toutes les universités auraient dû accéder à l'autonomie le 10 août 2012.

Elle n'en pose pas moins un certain nombre de questions qui devront être rapidement tranchées.

(2) La nécessité d'une approche partagée des questions relatives à la masse salariale

(a) Le Glissement-vieillesse-technicité (GVT)

Comme à l'occasion de tout transfert de compétences entre l'Etat et d'autres entités – notamment les collectivités territoriales –, la question qui se pose, à court terme, est celle de **l'adéquation** des moyens alloués aux besoins et, plus particulièrement, celle **du dynamisme des dotations versées au regard de la progression des charges supportées** par les établissements en raison du transfert de compétences.

Chaque année, depuis 2011, est portée au débat la question du financement du « **Glissement-vieillesse-technicité** ». Pour rappel, l'augmentation du GVT correspond, pour les établissements concernés, à une hausse de la masse salariale liée à l'avancement des personnels dans leur carrière (composante « vieillissement ») ou leur promotion (composante « technicité »). A l'inverse, un GVT négatif correspond à une baisse de la masse salariale liée aux départs en retraite de personnels dont le salaire est généralement plus élevé que celui des remplaçants.

• En 2011, 14,5 millions d'euros ont été consacrés en cours de gestion au titre du GVT, sans qu'une mutualisation complète entre établissements à GVT négatif et à GVT positif ait pu être possible.

Le GVT positif global était alors estimé, par les travaux menés sur cette question par le ministère et la Conférence des présidents d'université (CPU), à 19 millions d'euros ; le GVT négatif global à 4,5 millions d'euros. **Le Gouvernement de l'époque a décidé de compenser le solde du GVT au niveau national, soit 14,5 millions d'euros.**

La CPU ayant exprimé le souhait de **ne pas reprendre aux universités ayant un GVT négatif les marges dont elles disposaient à ce titre**, la somme globale de 14,5 millions d'euros a été répartie entre les établissements dont le GVT était positif, au prorata du montant du GVT positif calculé.

- **En 2012, le GVT positif est évalué à 36 millions d'euros par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (45 millions d'euros par la CPU)**. Le ministère envisage pour couvrir les coûts induits par ce phénomène, la **levée éventuelle d'une partie des mises en réserve** en fin de gestion.

- **Pour 2013, l'élaboration du PLF est basée sur une hypothèse de GVT solde égal à 0**, le GVT positif étant compensé, selon le ministère, par l'effet des entrées et sorties.

Sur cette question, votre rapporteur spécial tient à souligner les éléments suivants :

1) sans minimiser les difficultés que le financement du GVT positif peut entraîner pour certains établissements pris individuellement, il convient cependant de considérer les sommes en jeu (36 millions d'euros) au regard du montant global de la dotation notifiée aux établissements (10 milliards d'euros environ) : **le montant du GVT positif 2012 correspond ainsi à 0,36 % de la subvention globale allouée aux universités ;**

2) il convient ensuite de **distinguer deux types de « GVT » positif** : d'une part, **le GVT « subi »**, c'est-à-dire supporté par les établissements en raison d'éléments qui ne relèvent pas leur fait (le vieillissement des personnels, les mesures catégorielles, par exemple) et, d'autre part, **le GVT « consenti »**, qui résulte de décisions prises par certaines universités concernant leurs schémas d'emplois ;

3) la solution adéquate, au moins court terme, pourrait consister, compte tenu de ces éléments, à **faire supporter à chaque acteur – Etat ou établissement – les charges qui résultent de ses propres décisions**. Néanmoins, l'identification du « GVT consenti » et du « GVT subi » semble très délicate, voire impossible ;

4) **en tout état de cause, à long terme, la couverture systématique et intégrale du GVT par l'Etat ne semble pas satisfaisante et pourrait même aller à l'encontre du principe d'autonomie**. D'une part, elle supposerait le maintien d'un contrôle du ministère sur les déterminants de la masse salariale des universités. D'autre part, poussée à son terme, cette logique de compensation intégrale conduirait à reprendre systématiquement des crédits aux établissements dont le GVT solde est négatif, pénalisant ainsi des universités qui ont pu faire des choix de gestion plus vertueux.

(b) La fiabilité de la budgétisation, de la notification et du suivi de la masse salariale

Plus généralement, votre rapporteur spécial souhaite insister sur la nécessaire fiabilisation de l'évaluation des besoins de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE qui détermine, pour partie, le montant de la dotation qui leur est allouée par l'Etat.

Plusieurs travaux récents de la Cour des comptes ont en effet mis en évidence certaines difficultés en la matière.

Dans sa note d'exécution budgétaire 2010 relative à la MIREs, la Cour des comptes soulignait, ainsi, **l'incertitude qui pesait sur les besoins réels des établissements en matière de masse salariale**. C'est notamment cette incertitude qui avait conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à émettre un avis défavorable sur la programmation budgétaire 2010 du BOP central du programme 150.

Pour l'exercice 2011¹, la Cour des comptes relevait la discordance suivante : « *alors que 99 millions d'euros ont été mobilisés en fin de gestion 2011 pour venir abonder les crédits de masse salariale des établissements passés aux responsabilités et compétences élargies, il apparaît, selon les données d'exécution provisoires disponibles à la fin février 2012, une sous-exécution de 202 millions d'euros sur ce poste en 2011* ». Tout en insistant sur les erreurs techniques possibles, la Cour poursuivait : « *Il semble [...] peu contestable que le mécanisme actuel d'allocation des dotations a conduit à abonder les crédits des établissements de dotations que leur exécution ne justifiait pas* ».

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques², la Cour des comptes mettait en évidence, s'agissant des premiers mois de l'année 2012, des **tensions sur la masse salariale transférée aux établissements d'enseignement supérieur à responsabilité élargie**. Il s'agissait, selon la Cour, « *d'ajustements techniques qui devraient trouver une résolution à effet neutre sur le programme 150, sauf arbitrage leur accordant un abondement en raison d'un GVT plus dynamique que prévu* ».

Même si les constats de la Cour des comptes sont relativisés par le ministère, votre rapporteur spécial réitère son souhait d'une fiabilisation rapide des besoins de masse salariale des universités, de son calcul, de sa notification et de son suivi. La réussite de l'accession à l'autonomie passe en effet par un traitement équilibré de cette question à la croisée de différentes problématiques : la nécessaire lisibilité à donner aux établissements quant aux financements que l'Etat leur apporte ; la responsabilisation des universités dans leur choix de gestion ; la maîtrise des finances publiques.

¹ Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »*.

² Cour des comptes, *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012*.

(c) Dans l'attente des conclusions du groupe de travail sur l'actualisation de la masse salariale

Cependant, ces difficultés ne pourront être pleinement résolues que si une **approche et une méthodologie partagées sur ces problématiques** émerge et que, dans le même temps, s'opère une **montée en compétences des universités en matière de pilotage de leur masse salariale**.

Le groupe de travail, créé l'année dernière et réunissant la CPU et le ministère, sur les modalités d'actualisation de la masse salariale des établissements passés aux RCE n'a pu malheureusement se réunir qu'une seule fois en 2012 compte tenu des échéances électorales. Il conviendrait d'avancer rapidement sur ces travaux en 2013.

(3) Vers une refonte de l'allocation des moyens ?

Un autre enjeu, essentiel pour assurer le plein succès de l'accession à l'autonomie des universités, réside dans les modalités d'allocation des moyens.

Selon le **modèle SYMPA** (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (SYMPA)), mis en place en 2009, les moyens des établissements devraient théoriquement être répartis en fonction, d'une part, de l'activité (à hauteur de 80 %), et d'autre part, de la performance des établissements (à hauteur de 20 %).

Sur la base des travaux menés sur ce sujet par votre rapporteur spécial et Jean-Léonce Dupont, alors rapporteur pour avis de la MIREs au nom de la commission de la culture¹, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche avait ajusté ce modèle en 2010, afin notamment de mieux tenir compte des universités de petite taille et de relever la pondération des étudiants de certaines formations, ce dont votre rapporteur spécial s'était félicité à l'époque.

La mise en œuvre concrète de ce dispositif est cependant nettement moins encourageante. Un rapport récent d'une mission commune d'inspection dresse, en effet, un bilan sévère de l'application, ou plutôt de la non application, du dispositif SYMPA : « *le dispositif SYMPA n'a pas été le support d'une réallocation des moyens budgétaires entre les universités* » ; « *le principal frein au déploiement du modèle tient dans l'utilisation qui en a été faite par le MESR* » ; « *le MESR s'est progressivement et partiellement affranchi du modèle à compter de l'année 2011* »².

D'une part, le dispositif SYMPA n'a porté que sur 2 milliards d'euros environ par an puisque la masse salariale n'y est pas incluse et, d'autre part, il n'a pas été le support d'une réallocation des moyens budgétaires entre les universités sur- et sous-dotées.

¹ Rapport d'information de Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, fait au nom de la commission de la culture et de la commission des finances, n° 532 (2008-2009) - 7 juillet 2009.

² IGF-IGAENR, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 » - avril 2012.

Comme l'a indiqué la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche devant la commission élargie précitée de l'Assemblée nationale, il est envisagé en 2013 de **« revoir le périmètre et les paramètres du modèle SYMPA en concertation avec la communauté université »**. Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial : *« le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche organisera au cours de l'année 2013 une concertation spécifique sur l'allocation des moyens avec les différents acteurs concernés pour aboutir à une refondation de l'allocation des moyens en 2014 »*.

Votre rapporteur spécial reste très attaché au principe général du dispositif SYMPA, système devant permettre, à terme, dans le cas d'un établissement non performant, la réduction éventuelle de sa dotation. Deux éléments devront être particulièrement expertisés à l'occasion de la réforme du dispositif : **l'intégration de la masse salariale dans le système de répartition et l'éventuelle prise en compte du programme d'investissements d'avenir qui « perturbent » l'appréciation globale des moyens alloués aux universités.**

(4) Le suivi et l'accompagnement des universités en difficulté

Selon les données transmises par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, **la « santé financière » des établissements d'enseignement supérieur est globalement satisfaisante.**

Certaines universités ont néanmoins connu des difficultés à la fin de l'année 2011. **L'élaboration du projet de budget primitif 2012 de sept établissements a ainsi été réalisée en application des dispositions de l'article 56 du décret du 27 juin 2008, suivant notamment la règle dite « règle du double déficit »¹.** Cependant, au final, sur ces sept établissements, cinq ont voté des budgets sans intervention du recteur. Un projet a été établi par le ministère et un projet a été arrêté par le recteur.

¹ Article 56 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies : « Lorsque le compte de résultat fait apparaître un déficit pendant deux années consécutives, le budget qui suit la constatation des déficits est établi par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Il ne peut être modifié pendant tout l'exercice sans son accord préalable. Les mesures peuvent être reconduites jusqu'au rétablissement complet de l'équilibre financier. »

La situation des sept établissements dont le projet de budget primitif 2012 a été réalisée en application des dispositions de la règle dite « règle du double déficit »

« L'élaboration du projet de budget primitif 2012 de sept établissements a été réalisée en application des dispositions de l'article 56 du décret du 27 juin 2008 notamment de la règle dite « règle du double déficit ».

« Lors de la première année d'application de cet article, dans le respect des textes - qui n'évoquent pas une « tutelle rectorale » mais un dispositif d'accompagnement pour un retour à l'équilibre -, le comité des pairs, mis en place fin 2011, a examiné la situation des établissements concernés. Le point sur la procédure d'élaboration et de vote du budget primitif 2012 de ces établissements a permis d'identifier des situations diverses.

« Les causes de ces déficits constatés en 2009 et en 2010 d'un montant très variable, pouvant aller de moins de 0,1 million d'euros en 2009 à plus de 15 millions d'euros, étaient soit techniques et conjoncturelles, soit structurelles.

« Tous ces établissements ont donné lieu à une intervention du comité des pairs, sauf un établissement placé sous tutelle directe de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle.

« A l'issue de la procédure de concertation, il a été estimé que les déficits constatés pour la plupart des établissements ne relevaient pas d'une situation financière structurelle difficile ni d'une quelconque mauvaise gestion mais essentiellement de la mise en œuvre de régularisations comptables pour satisfaire aux observations ou aux réserves des commissaires aux comptes, le plus souvent effectuées au moment du passage aux RCE (déficit technique). Ces régularisations dont la mise œuvre s'échelonne généralement sur plusieurs exercices, pourraient par ailleurs avoir un impact à terme sur le niveau du fonds de roulement.

« Au total, en 2011, les projets de budget 2012 de cinq établissements ont été votés sans intervention du recteur, un projet a été établi par la DGEIP et un projet a été arrêté par le recteur. »

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

En tout état de cause, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a mis en place, sur la base des enseignements tirés de cette situation difficile à la fin de l'année 2011, **un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement**, qui associe les directions centrales concernées du ministère (direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et la direction des affaires financières), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), les établissements et les recteurs.

Selon les données transmises à votre rapporteur spécial, le comité d'accompagnement créé à cet effet s'attache en priorité à réaliser d'ici décembre 2012 des « **diagnostics** » dans les établissements d'enseignement supérieur qui seront en double déficit 2010 et 2011, afin de permettre aux différents acteurs concernés de mettre en œuvre, si nécessaire, les mesures pour le retour à un équilibre durable.

Votre rapporteur spécial approuve ce dispositif d'accompagnement et souhaite que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche puisse, en séance publique, présenter les premiers éléments de « diagnostic » issus de cette procédure.

b) La réussite en licence : un enjeu toujours d'actualité

Comme le mentionne la présentation stratégique de la mission, l'amélioration de la réussite en premier cycle de tous les étudiants est un des chantiers majeurs que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche entend poursuivre, compte tenu notamment des effets peu probants du précédent « Plan Licence » 2008-2012.

L'échec à l'université concerne en effet principalement la première année après le baccalauréat dans l'enseignement supérieur. Il concerne surtout les bacheliers professionnels, mal préparés par leurs études antérieures à s'engager dans une formation universitaire générale de 1^{er} cycle, et, dans une moindre mesure, les bacheliers technologiques.

Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en 2011-2012 :

- 44,5% des étudiants entrés en 2010-2011 en 1^{ère} année de l'enseignement supérieur universitaire (IUT et formations universitaires d'ingénieurs inclus) sont passés en 2^{ème} année ;

- **29,1% ont redoublé leur 1^{ère} année ;**

- **26,4% sont sortis du système universitaire** : sortie définitive, temporaire ou orientation vers des filières supérieures non universitaires (formations paramédicales et sociales,...).

(1) Le bilan sévère du « Plan licence » 2008-2012 par la Cour des comptes

Pour pallier ces difficultés déjà identifiées en 2007, **un Plan pluriannuel pour la réussite en licence** avait été lancé par le précédent gouvernement pour la période 2008-2012.

Ce plan proposait **trois grands objectifs** louables :

- faire de la licence un diplôme national qualifiant, à la fois pour l'insertion professionnelle et pour la poursuite d'études ;

- réduire fortement le taux d'échec notamment en première année de licence ;

- contribuer à atteindre l'objectif visant à porter 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur.

Ce plan reposait sur **des objectifs chiffrés ambitieux** :

- d'une part, diviser par deux, en cinq ans, le taux d'échec en première année ;

- d'autre part, porter, en 2012, à 50 % d'une classe d'âge le taux de diplômés de l'enseignement supérieur conformément à la stratégie de Lisbonne.

Le financement du plan a reposé sur la mobilisation d'une dotation de **730 millions d'euros cumulés sur 5 ans**. A ce stade, 703 millions d'euros, soit 96 %, ont directement été attribués aux opérateurs du programme 150, dont 99 % en faveur des universités.

Dans son rapport public annuel de février 2012, la Cour des comptes dresse un bilan sévère du plan « Réussite en licence » 2008-2012. Les principaux griefs de la Cour sont les suivants :

- **la répartition des crédits a été insuffisamment sélective** : *« le montant accordé à chaque établissement a été modulé à la marge par l'application de quelques critères objectifs et en fonction de la qualité des projets, aucune université n'ayant été exclue du dispositif »* ;

- **l'allocation des moyens a été mal suivie** : *« les échéanciers annuels ont été libérés automatiquement sans qu'aucune exigence de compte rendu ou de mesure d'impact ne vienne en conditionner le versement »* ;

- **les crédits ont pu être utilisés pour des projets parfois éloignés des objectifs du Plan** : *« se prévalant de la globalisation croissante de leur dotation de fonctionnement, les universités ont eu tendance à considérer ces ressources supplémentaires comme « **fondues dans la masse** ». Il en a résulté que les crédits ont été le plus souvent sous-consommés, les reliquats correspondants étant venus abonder le fonds de roulement général des universités. Il est avéré que **certaines universités en ont profité pour réaliser des opérations d'investissement n'entrant pas strictement dans le cahier des charges du plan et n'ayant pas de rapport direct avec la réussite des étudiants** »* ;

- de façon générale, **le Plan a davantage permis une consolidation des dispositifs qui étaient déjà mis en œuvre par les universités plutôt qu'une expérimentation de pratiques innovantes** : *« les universités considèrent que les financements du plan leur ont permis de consolider, voire de généraliser des dispositifs qu'elles avaient, pour maintes d'entre elles, déjà commencé à mettre en œuvre ».*

Quant aux effets concrets du Plan « Licence », ils sont assez difficiles à mesurer. Néanmoins, il peut être relevé que **les résultats de l'indicateur destiné à évaluer la part des licences obtenues en trois ans dans la totalité des licenciés, ou la part des inscrits en première année accédant en deuxième année, se sont dégradés entre 2006 et 2010** :

Indicateur 2.3 : Réussite en L

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Part des licences obtenues en trois ans après une première inscription en L1 dans le total des licenciés	38,7	38,3	37,8	36,4	33,8	n.d
Part des inscrits en L1 accédant en L2 l'année suivante	47,7	46,6	43,2	44,3	42,3	n.d

Source : PAP 2013 relatif à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(2) La création de 1 000 emplois par an destinée en priorité au premier cycle

L'amélioration de la réussite en premier cycle constitue, de nouveau, une des priorités du Gouvernement. Pour ce faire, a été annoncée la création de 1 000 nouveaux postes en faveur de la réussite des étudiants en premier cycle pour la rentrée 2013. **1 000 postes devraient être créés chaque année sur le quinquennat.**

Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces créations de postes représentent **27,9 millions d'euros pour 2013¹**, soit **60,7 millions d'euros en année pleine.**

Selon la même source, les 1 000 postes pourraient être ventilés comme suit : 450 postes d'enseignants chercheurs, 230 professeurs agrégés, 320 postes administratifs et techniques. Il a été récemment annoncé que 20 des 1 000 postes seraient destinés à l'enseignement supérieur agricole.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a précisé devant la commission élargie de l'Assemblée nationale précitée : « *S'agissant de la répartition de ces postes, il n'est pas question de faire du saupoudrage : tout sera contractualisé avec les établissements sur la base d'avenants aux contrats existants, dans un dialogue partenarial, respectueux de l'autonomie. [...] Le mode de répartition de ces 1 000 créations de postes permettra de donner la priorité aux universités aujourd'hui sous-dotées* ».

Votre rapporteur spécial approuve cette mesure. Il souhaite néanmoins que les leçons du premier plan puissent être tirées. A cet égard, il rappelle l'une des principales préconisations de la Cour des comptes, dans ses travaux précités : « *dans l'éventualité où le plan « Réussir en licence » serait reconduit, subordonner l'attribution des crédits correspondants à des projets plus nettement identifiés et évalués, de manière à en renforcer le caractère incitatif et à en optimiser la consommation* ».

¹ Le calcul de 27,9 millions d'euros tient compte du fait que les enseignants-chercheurs n'arrivent en poste en général qu'en septembre. Il n'y a donc pour 2013 que la masse salariale de septembre à décembre.

c) Le passage en revue de l'opération Campus

S'agissant du plan Campus, une « revue » générale de l'opération a été demandée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche dès le mois de juillet 2012.

(1) Les différentes phases de sélection

Annoncée lors d'une intervention télévisée le 29 novembre 2007, l'opération Campus doit financer l'émergence d'une **dizaine de campus de niveau international** par la remise à niveau du patrimoine immobilier universitaire. Cette opération vise à requalifier et à redynamiser les campus existants pour créer des campus de standard international, dotés d'une forte visibilité internationale.

Plusieurs vagues de sélection de projets ont eu lieu :

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

- postérieurement à la sélection opérée par le comité d'évaluation, il a décidé d'octroyer également **le label Campus aux projets lillois et lorrain ;**

- enfin, il a également été conféré **les labels « campus prometteur »** à des propositions formulées par les universités de Rennes, Clermont-Ferrand, Nantes, Nice, Paris-Est, et **« campus innovant »** aux universités de Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre et Valenciennes.

(2) Des sources de financement diverses

Ces différentes vagues de projets ne sont pas financées de la même manière et font appel, pour partie, à des crédits extra-budgétaires.

• **Ainsi, le financement des dix premiers projets sélectionnés repose sur une dotation non consommable à hauteur de 5 milliards d'euros issue, d'une part, de la vente par l'Etat d'une partie des titres d'EDF (pour 3,7 milliards d'euros) et, d'autre part, de l'emprunt national (pour 1,3 milliard d'euros).**

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

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

- la rémunération de la fraction de l'emprunt affectée à l'opération Campus, soit 1,3 milliard au taux de 3,413 %. Ce dernier chiffre correspond au taux de rémunération des fonds non consommables alloués au programme d'investissements d'avenir, défini par un arrêté du 15 juin 2010 fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération.

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

Le tableau ci-dessous présente les dotations affectées à chaque Campus et les revenus prévisionnels de ces dotations.

Dotations des opérations Campus

(en millions d'euros)

Campus	Dotation	Revenus annuels prévisionnels ¹
Lyon	575	23
Strasbourg	375	15
Saclay	850	34
Bordeaux	475	19
Aix Marseille	500	20
Montpellier	325	13
Grenoble	400	16
Condorcet	450	18
Toulouse	350	14
Paris-centre	700	28
<i>Dont PRES Paris Cité</i>	<i>200</i>	<i>8</i>
<i>Dont PRES Sorbonne Universités</i>	<i>130</i>	<i>5,2</i>
<i>Dont PRES Hautes études Sorbonne Arts et Métiers</i>	<i>100</i>	<i>4</i>
<i>Dont PRES Paris Sciences et Lettres</i>	<i>70</i>	<i>2,8</i>
<i>Dont CROUS de Paris</i>	<i>150</i>	<i>6</i>
<i>Dont Cité internationale universitaire de Paris</i>	<i>50</i>	<i>2</i>
Total	5 000	200

¹ Sur la base d'un taux d'intérêt de 4 %.

Source : d'après les données du MESR

• Ces dotations **ne constituent cependant pas les seules sources de financement de l'opération Campus** :

- la loi de finances rectificative pour 2011 du 9 mars 2011 a ainsi ouvert **un milliard d'euros supplémentaires, intégralement consommables, au bénéfice de l'opération Campus du plateau de Saclay** ;

- s'agissant des opérations des Campus de Lille et de Lorraine, des « campus prometteurs » et des « campus innovants », intervenus après la première sélection, ce sont **des crédits budgétaires qui viendront les financer**, selon la répartition prévisionnelle suivante :

Crédits budgétaires prévisionnels en vue du financement des opérations campus de Lille et de Lorraine, des « campus prometteurs » et des « campus innovants »

Campus de Lille	110 millions d'euros
Campus de Lorraine	90 millions d'euros
Campus prometteur de Paris Est	50 millions d'euros
Autres campus prometteurs (Rennes, Clermont-Ferrand, Nantes, Nice)	120 millions d'euros (30 millions d'euros chacun)
Campus innovants (Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre, Valenciennes)	80 millions d'euros (20 millions d'euros chacun)
Campus du Mirail à Toulouse ¹	175 millions d'euros
Total	625 millions d'euros

Source : d'après les données du MESR

- le **plan de relance** de l'économie engagé en 2009 a également été sollicité à hauteur de 75 millions d'euros pour le financement de l'ingénierie des opérations ;

- enfin, des **apports des collectivités territoriales** doivent abonder le financement, selon la répartition prévisionnelle suivante :

¹ Ces crédits sont rattachés à l'opération Campus de Toulouse.

Financements des collectivités territoriales dans le cadre de l'opération Campus

Site	Convention de site	Financement des collectivités (en millions d'euros)				
		Région	Départ.	Agglo.	Autre	Total
Aix-Marseille	Convention signée	33,0	-	2,0	5,0	40,0
Bordeaux	Convention signée	200,0	-	-	-	200,0
Bretagne	Convention signée	30,0	-	-	-	30,0
Cergy-Pontoise	Discussion en cours	-	-	-	-	-
Clermont-Ferrand	Convention signée	4,0	2,0	2,0	-	8,0
Dijon	Convention signée	21,0	-	20,0	4,0	45,0
Grenoble	Convention signée	85,0	-	40,0	10,5	135,5
Le Havre	Convention signée	-	-	0,8	-	0,8
Lille	Convention signée	33,0	-	30,0	-	63,0
Lorraine	Convention signée	35,0	17,5	17,5	-	70,0
Lyon	Convention signée	85,0	35,8	32,0	-	152,8
Montpellier	Convention signée	162,0	-	5,5	-	167,5
Nantes	Convention signée	15,0	-	15,0	-	30,0
Nice	Convention signée	8,0	12,0	10,0		30,0
Paris-Centre	Discussion en cours	-	-	-	-	-
Paris-Condorcet	Discussion en cours	-	-	-	-	-
Paris-Est	Discussion en cours	-	-	-	-	-
Saclay	Discussion en cours	-	-	-	-	-
Strasbourg	Convention signée	25,0	14,0	25,0	-	64,0
Toulouse	Convention signée	25,0	-	10,0	17,0	52,0
Valenciennes	Convention signée	6,0	-	7,2	-	13,2
Total		767,0	81,3	217,0	36,5	1 101,8

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Il est, enfin, à noter que par leur nature même, certaines réalisations intervenant dans le cadre de l'opération Campus devraient aussi générer des ressources contribuant à leur propre financement : restaurants et résidences d'étudiants ou de chercheurs.

(3) Une phase opérationnelle très lente

Comme l'a indiqué la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche lors d'une conférence de presse le 29 octobre dernier¹, « *cinq après son annonce, plus de quatre ans après la désignation des 13 sites du plan Campus, aucune pierre n'a été posée, aucun permis de construire déposé et une seule convention de partenariat public-privé a été signée le 20 juillet dernier* ».

Plus précisément, à la fin du mois de juillet 2012, le bilan de l'opération Campus était le suivant :

- un premier contrat de PPP portant sur la construction de l'école de l'énergie (Grenoble) avait été signé ;

- 3 sites avaient procédé à un appel public à candidature (Toulouse, Montpellier, Lyon) ;

- 9 contrats étaient en cours de consultation des entreprises (Aix-Marseille (2), Bordeaux, Bretagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Toulouse) ;

- 2 projets étaient phase d'évaluation préalable (Le Havre, Lorraine) par la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) ; le projet Paris-Condorcet en avait obtenu l'avis favorable ;

- 3 projets étaient soumis à l'expertise du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche avant transmission de leur évaluation préalable à la MAPPP (Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Grenoble).

Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la plupart des sites devraient avoir engagé la consultation des entreprises pour au moins un de leurs PPP avant la fin de l'année 2012, et trois d'entre eux, en plus de Grenoble, pourraient avoir signé un contrat.

(4) Une exécution budgétaire toujours difficile à suivre

Au regard des montants prévisionnels de crédits annoncés en faveur des différentes vagues de l'opération Campus, **peu ont été, jusqu'à présent, effectivement versés aux établissements et, au final, consommés par ces derniers.**

¹ Conférence de presse du 29 octobre 2012 à l'occasion de la remise du rapport de la Mission d'évaluation des projets de partenariats public-privé universitaires à Geneviève Fioraso, Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ainsi, selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- **sur les 75 millions d'euros inscrits au plan de relance**, le taux de consommation serait de l'ordre de 80 %. Quant aux crédits alloués à l'administration centrale au titre de la prise en charge d'actions de formation et de développement d'instruments ou de référentiels communs (2,5 millions d'euros), la totalité a été engagée et consommée ;

- **s'agissant des PPP « budgétaires »** de l'opération Campus pour lesquels une enveloppe d'environ 625 millions d'euros a été annoncée, 1,4 million d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP ont été inscrits en 2010 sur le programme 150, de même que 3,4 millions d'euros en AE et 0,4 million d'euros en CP pour 2011. Ces sommes étaient destinées à financer les frais d'ingénierie de projet et de procédure du PPP du Mirail à Toulouse, ainsi que les frais de procédure du campus innovant de l'Université de Bourgogne. En 2012, 220,8 millions d'euros en AE devrait être engagés et 2,7 millions d'euros de CP versés. **Pour 2013, les AE réservées pour l'opération Campus devraient s'élever à 312,4 millions d'euros (pour couvrir les contrats qui restent à signer) et les CP à 9,5 millions d'euros (pour financer des frais de procédure) ;**

- **quant aux financements extra-budgétaires**, l'annexe au PLF pour 2013 relative à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir indique qu'au 31 août 2012, **l'ensemble des dotations non consommables avait été « engagé » et que 62,5 millions d'euros d'intérêts avaient été décaissés**. Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les sommes versées à ce titre permettent de financer des opérations pouvant être menées rapidement (requalification des espaces extérieurs, rénovation d'équipements sportifs, aménagement de la restauration universitaire et du logement étudiant,...) ou des opérations techniques préalables à la passation des contrats (démolitions, dépollution des sols).

(5) Les conclusions de la mission d'évaluation des PPP universitaires

Dès le mois de juillet 2012, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a demandé à Roland Peylet, président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, une évaluation des projets immobiliers de l'opération Campus. Dans sa lettre de mission, la ministre s'interrogeait particulièrement sur **la pertinence du choix systématique du PPP, les modes de gouvernance retenus, la viabilité des plans de financement et la prise en compte de la vie étudiante**.

Les principaux éléments pointés par la mission sont les suivants :

- s'agissant de la conduite opérationnelle des projets, la mission constate que *« des rapports délicats se sont souvent fait jour entre les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et ses membres, ces derniers étant d'autant moins enclins à leur abandonner une partie de leur souveraineté qu'ils disposent d'un service immobilier étoffé »* ;

- pour ce qui est de la compétence des équipes en charge des projets, la mission précise que « **les équipes sont d'une qualité diverse. Les efforts sont donc à poursuivre avec énergie** » ;

- de façon générale, la mission considère que « *des projets destinés à l'amélioration de la vie étudiante ont pu servir de variable d'ajustement quand il s'est agi de rentrer dans les enveloppes financières* » et que « **la recherche de surfaces nouvelles prend le pas sur la réhabilitation de bâtiments existants alors que les besoins restent immenses en la matière** » ;

- en ce qui concerne plus particulièrement le recours aux PPP, la mission **s'interroge sur le recours quasi systématique à ce montage** qui est théoriquement limité par la loi à l'urgence, la complexité ou à l'existence d'un bilan entre coûts et avantages plus favorable que dans un autre mode de commande. Selon la mission, « **le choix de cette procédure a paru peu pertinent dans un nombre important de cas** ». Si « *l'avantage principal de la procédure est l'assurance que soient pris en charge dans la durée le gros entretien et la maintenance, traditionnels points faibles de la gestion immobilière des établissements d'enseignement supérieur* », **il n'est cependant pas garanti que les contrats aient été, de ce point de vue, négociés de façon satisfaisante et que leur exécution puisse être suivie rigoureusement.**

La mission a formulé un certain nombre de propositions retracées dans l'encadré suivant.

Les préconisations du rapport Peylet

- **En matière de gouvernance**

« - Réaffirmer la responsabilité de l'État au niveau déconcentré (recteur et préfet) en matière de stratégie immobilière universitaire.

« - Hiérarchiser les projets selon les besoins ; il appartient à l'État en concertation avec les universités et les collectivités territoriales de déterminer, site par site, les besoins prioritaires.

« - Mutualiser les crédits sur les besoins urgents et les projets les plus mûrs ; lorsque des projets apparaissent comme ne pouvant être mis en œuvre rapidement, il est proposé de mutualiser les crédits disponibles sur les projets les plus avancés.

- **Sur les contrats de partenariat**

« - Utiliser le contrat de partenariat, dans le respect des conditions limitatives posées par la législation, seulement en cas de nécessité avérée, les modalités classiques étant en principe la règle, cela n'excluant pas la recherche d'alternatives à titre expérimental.

« - Mettre en place une évaluation régulière de l'exécution des conditions de garanties en matière d'entretien et de maintenance des bâtiments universitaires réalisés en contrat de partenariat.

« - Mieux évaluer la soutenabilité financière et les engagements à long terme ; le financement des projets doit tenir compte de l'ensemble des dépenses en résultant pour les universités et notamment de celles qui resteront à leur charge (part de la redevance ou « loyer ») tout au long des contrats de partenariat.

« - Responsabiliser les universités sur les coûts induits par les nouvelles opérations (en conditionnant par exemple les financements sur intérêts intermédiaires à des engagements en matière de budgétisation des charges de maintenance).

- **Sur la politique immobilière universitaire dans sa globalité**

« - Développer les outils de suivi au niveau central et dans les universités afin d'avoir une connaissance précise des surfaces, des coûts, et des charges de « Gestion énergétique responsable » et de maintenance.

« - Partager le savoir, les bonnes pratiques et les compétences acquises dans le domaine de l'élaboration des projets complexes (en contrat de partenariat, en modèle innovant) dans le domaine de la construction et de l'exploitation des bâtiments.

« - Généraliser la réflexion préalable relative au bon usage des équipements à construire ou à rénover à toutes les opérations immobilières quelle que soit la modalité de réalisation.

« - Développer une capacité en ingénierie au service de tous les établissements ; il s'agit de donner aux PRES et aux universités les moyens techniques pour développer leurs stratégies immobilières (études préalables, construction de bâtiments ou gestion immobilière...).

« - Si besoin est, établir une véritable cartographie des besoins et projets universitaires sur les sites, notamment dans l'hypothèse d'une dispersion des lieux et d'une intrication des projets.

- **Sur le volet « Vie étudiante »**

« - Formaliser et valider rapidement une programmation d'opérations de la vie étudiante pour en permettre le lancement dès 2013.

« - Établir quand cela est nécessaire des schémas directeurs des services de la vie étudiante afin de prendre des décisions tenant compte des besoins les plus urgents. »

Selon la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *cette mission a permis d'ores et déjà de prendre plusieurs décisions qui vont accélérer les projets, comme ceux de Nantes, Lorraine, Condorcet, Strasbourg, ou encore Bordeaux qui devrait être signé le 12 novembre* ». Elle a, par ailleurs, annoncé qu' « *à partir des préconisations de ce rapport, un travail s'est désormais engagé avec la Caisse des Dépôts et Consignations, dont elle a rencontré le nouveau directeur général Jean-Pierre Jouyet, les établissements universitaires et scientifiques et les collectivités territoriales, en coordination avec Bercy.* »¹

La ministre a ajouté : « *toutes les bascules en MOP se feront à budget constant, certaines seront inscrites au budget général, d'autres seront financées par les intérêts intermédiaires de la dotation, d'autres enfin pourront se faire via une société de réalisation* »².

Votre rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement puisse apporter, en séance publique, des précisions à ce sujet.

B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

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

1. Les principaux chiffres

Ce programme regroupe, pour 2013, **2,312 milliards d'euros d'AE** et **2,324 milliards d'euros de CP**, auxquels il convient d'ajouter 2,3 millions d'euros d'AE et de CP issus de fonds de concours. Il représente **8,8 % des CP de la mission**.

Les crédits de paiement du programme augmentent ainsi de 156 millions d'euros **par rapport à 2012 (+ 7,3 %)**. Cette évolution résulte **notamment de l'augmentation des crédits destinés au financement des bourses attribuées aux étudiants sur critères sociaux, poste de dépenses qui avait été « sous-budgété » de manière récurrente depuis 2008**.

¹ Conférence de presse du 29 octobre 2012 à l'occasion de la remise du rapport de la Mission d'évaluation des projets de partenariats public-privé universitaires à Geneviève Fioraso, Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

² *Idem.*

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

Présentation par action des crédits demandés pour 2013

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Aides directes	1 895 386 172	1 895 386 172	81,5 %
Aides indirectes	264 062 110	276 790 610	11,9 %
Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	62 419 151	62 419 151	2,7 %
Pilotage et animation du programme	90 340 692	90 340 692	3,9 %
Total	2 312 208 125	2 324 936 625	100 %

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

2. La justification des crédits

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

a) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sur ce programme s'élèvent à **325,8 millions d'euros en AE et en CP**, soit une augmentation de 1,3 % par rapport à 2012.

Elles correspondent à hauteur de 322,5 millions d'euros aux subventions pour charge de service public allouées par l'Etat, notamment au réseau des œuvres universitaires et scolaires (soit le centre national des œuvres universitaires et scolaires – CNOUS – et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires – CROUS –).

Celles-ci sont réparties comme suit :

- 26,82 millions d'euros en AE et CP pour la couverture de la rémunération et des charges connexes des **personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes aux étudiants** (gestion du dossier social étudiant) ;

- 157 millions d'euros en AE et CP destinés à financer les **dépenses relatives à la gestion des aides indirectes** (logement et restauration universitaire), selon la répartition suivante : 155,3 millions d'euros pour le fonctionnement et la rémunération du personnel en charge de ce secteur et 1,7 millions d'euros pour le système informatique du réseau et la formation

des personnels du CNOUS et des CROUS affectés au logement et aux achats de restauration ;

- 87,7 millions d'euros en AE et CP pour **les rémunérations des personnels administratifs et le fonctionnement du CNOUS** ;

- 50,89 millions d'euros en AE et CP, enfin, pour couvrir les dépenses relatives aux **secteurs de la santé, des activités sportives, socioculturelles** et assurer le financement des **mesures en faveur des étudiants handicapés**.

b) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention s'élèvent, quant à elles, à **1 882,7 millions d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 139 millions d'euros par rapport à 2012 (+ 8 %)**.

Les dispositifs d'aide sociale en faveur des étudiants, qui couvrent près de la totalité des dépenses d'intervention du programme, bénéficient des crédits suivants :

- **1 762,31 millions d'euros** sont consacrés aux **bourses sur critères sociaux**, soit 154 millions d'euros de plus qu'en PLF 2012 ;

- **39,20 millions d'euros** (contre 51,72 millions d'euros en PLF 2012) sont destinés aux **aides au mérite** (aide de 1 800 euros par an attribuée aux étudiants en licence et master en complément de la bourse sur critères sociaux). Pour 2013, un contingent de 21 770 étudiants est attendu ;

- **1,36 million d'euros** continuent de financer **l'ancien dispositif des bourses au mérite** en voie d'extinction depuis la rentrée 2008-2009 ;

- **40 millions d'euros** sont affectés au **fonds national d'urgence** qui permet de verser des aides ponctuelles ou annuelles (soit le niveau identique à celui fixé en 2012) ;

- enfin **25,7 millions d'euros** financent les **aides à la mobilité**, soit un montant similaire à 2011.

c) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement du programme s'élèvent à **7,4 millions d'euros en AE et à 20,2 millions d'euros en CP**. Elles correspondent aux **opérations de logement prévues au sein des CPER de l'enseignement supérieur**.

Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les crédits prévus à ce titre pour 2013 devraient permettre d'achever les opérations programmées et en cours.

3. Les observations de votre rapporteur spécial

a) *Le calibrage des crédits relatifs aux aides sociales*

L'appréciation du calibrage des crédits relatifs aux bourses attribuées sur critères sociaux constitue un enjeu important compte tenu des **sous-budgétisations récurrentes constatées depuis 2008**.

(1) Une insuffisance de crédits constatée depuis 2008

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

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

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

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

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

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

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

• **Pour 2010, les difficultés ont persisté**. En effet, outre des redéploiements de crédits au sein du programme, ces besoins supplémentaires ont nécessité une ouverture de crédits à hauteur de **97 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance**¹. Ces crédits sont venus compléter les 2 014 millions d'euros prévus sur le programme par la loi de finances initiale.

Outre des reports de charges de l'exercice 2009 sur l'exercice 2010, ces besoins supplémentaires ont résulté de **l'augmentation du nombre de boursiers** (pour 94,5 millions d'euros) et de la décision de **verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011** (pour 78 millions d'euros).

¹ Décret d'avance du 30 novembre 2010.

- L'exécution 2011 sur ce programme s'est révélée, de nouveau, particulièrement délicate compte tenu de **l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale des crédits destinés au paiement des bourses versées aux étudiants sur critères sociaux.**

En 2011, outre des reports, des redéploiements de crédits au sein du programme et un décret de transfert, ces besoins supplémentaires (à hauteur de 94,6 millions d'euros) ont nécessité une ouverture de crédits à hauteur de **43,4 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance**¹. Ces crédits sont venus compléter les 2 082 millions d'euros prévus sur le programme par la loi de finances initiale.

- **Le problème se repose en 2012**, comme votre rapporteur spécial l'avait anticipé dans son rapport budgétaire². La Cour des comptes évaluait, en juillet dernier, le risque de dérapage pour 2012 à 120 millions d'euros³. **Un projet de décret d'avance, examiné par votre commission des finances le 27 novembre dernier, propose une ouverture de crédits supplémentaires de 128 millions d'euros au titre des bourses versées sur critères sociaux.**

(2) Une meilleure budgétisation en 2013 ?

En hausse de 154 millions d'euros par rapport à 2012, **la budgétisation des crédits prévus au titre des bourses sur critères sociaux semble plus sincère**, bien qu'une évaluation fine de ce poste de dépenses demeure délicate.

L'enveloppe prévue pour 2013 (1 762,31 millions d'euros) a été calculée à partir d'une évaluation du nombre de boursiers à la rentrée 2012-2013, puis à la rentrée 2013-2014, l'année budgétaire étant étalée sur deux rentrées universitaires. **Contrairement aux années passées, la dépense prévisionnelle est notamment fondée, non pas sur un nombre constant de boursiers, mais sur une progression de celui-ci de 1,6 % à la rentrée 2012-2013 et à la rentrée 2013-2014**, ce qui paraît plus réaliste compte tenu notamment de la dégradation du contexte économique qui peut avoir un impact sur la situation financière du foyer de rattachement de l'étudiant et donc sur ses conditions d'éligibilité.

¹ Décret d'avance du 30 novembre 2011.

² Sur ce point, se reporter au rapport de votre rapporteur spécial n° 107 (2011-2012) – Tome 3 – Annexe 21.

³ Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques - juillet 2012.

Méthode de calcul de la prévision de dépenses au titre des bourses étudiantes pour 2013

• Pour le premier semestre 2013, l'effectif prévisionnel des étudiants bénéficiant d'une aide est de 633 499 boursiers, soit une augmentation à la rentrée 2012 de 1,6 % par rapport au nombre de boursiers constaté en 2011-2012. En tenant compte du report de charges lié aux dossiers complets remis tardivement, la dépense prévisionnelle de bourses sur critères sociaux pour le premier semestre 2012 (janvier à août 2013 de l'année universitaire 2012-2013) est évaluée à 1 069,5 millions d'euros.

• Pour l'année universitaire 2013-2014, il est prévu une nouvelle augmentation de l'effectif de boursiers de 1,6 % par rapport à 2012-2013 (soit un nombre total de boursiers de 643 635), ainsi qu'une revalorisation des taux au niveau de l'inflation prévisionnelle. Toutefois, pour le premier quadrimestre, soit de septembre à décembre 2013, il est tenu compte des dossiers de demandes de bourses dont l'instruction à l'issue de l'année civile n'est pas achevée pour des raisons techniques (dossiers incomplets, justificatifs non fournis par le demandeur ou en attente de production). Dans ce cas, les bourses correspondantes ne sont mises en paiement qu'au début du deuxième trimestre, soit sur l'exercice budgétaire suivant. Ainsi **la dépense prévisionnelle pour le second semestre 2013 est calibrée à hauteur de 692,83 millions d'euros.**

Source : d'après le PAP relatif à la présente mission

Néanmoins, votre rapporteur spécial attire l'attention sur les difficultés inhérentes à ce type de prévision.

A titre liminaire, il convient de souligner que **les bourses sur critères sociaux constituent une dépense « à guichet ouvert »**, ce qui a pour conséquence d'entacher la prévision de dépenses d'un risque, compte tenu de déterminants de la dépense potentiellement fluctuants entre le moment de la construction budgétaire et celui de la réalisation effective de la dépense.

Ainsi, le nombre d'étudiants, mais plus encore leur répartition entre échelons, ont sensiblement varié ces dernières années, en raison de facteurs aussi bien endogènes (liés aux réformes du dispositif), qu'exogènes comme la situation économique du foyer de rattachement de l'étudiant.

Par ailleurs, le versement des bourses est lié à la réception effective de l'inscription de l'étudiant qui peut arriver plus tardivement dans l'année, même si les délais ont été fortement réduits avec la mise en place d'interface entre les logiciels de gestion des bourses et de gestion des inscriptions.

(3) Dans l'attente d'une « remise à plat » des dispositifs d'aides en faveur des étudiants

Pendant la campagne présidentielle, François Hollande s'était engagé à **remettre à plat les aides existantes pour les étudiants afin de créer une allocation d'études supérieures, sous condition de ressources.**

Ce projet, à l'étude pour la rentrée 2013, est un des thèmes des Assises de l'enseignement supérieur. **Les modalités de cette réforme, délicate, ne sont donc pas encore connues.**

Ce sujet dépasse d'ailleurs la seule question des bourses sur critères sociaux. Un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'évaluation des aides personnelles au logement ¹ soulevait ainsi, s'agissant du cas particulier des étudiants, **la question du cumul de l'aide personnelle au logement pour l'étudiant et des avantages fiscaux dont peuvent bénéficier sa famille** (demi-part fiscale en cas de rattachement de l'étudiant au foyer fiscal de ses parents ou déduction des pensions alimentaires versées du revenu imposable des parents). Selon la mission, *« la possibilité pour des familles, quel que soit leur niveau de revenu, de les percevoir en raison de la présence au sein du foyer d'un étudiant ou parce que celle-ci verse une pension à son enfant, est incohérente »*.

Une remise en cause du cumul de ces aides, si elle peut permettre de dégager des moyens supplémentaires pour accroître les dispositifs de soutien direct aux étudiants, doit néanmoins être étudiée avec précaution compte tenu des transferts financiers entre foyers assez substantiels qu'elle pourrait entraîner.

Plus ponctuellement, s'agissant des aides au mérite, certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial lui ont indiqué que certaines sont attribuées pour deux ans, ce qui semble peu « responsabilisant ». Une reconsidération des dossiers tous les ans permettrait de mieux cibler le dispositif.

b) Le logement étudiant

La priorité donnée au logement étudiant a été, de nouveau, réaffirmée avec un programme de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans. L'action 2 « Aides indirectes » du présent programme bénéficie, à ce titre, d'une **dotations supplémentaire de 20 millions d'euros par rapport à 2012.**

Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les académies déficitaires seront privilégiées et de nouveaux mécanismes viseront à diversifier une offre répondant à tous types de demandes.

Le tableau ci-dessous synthétise les besoins en construction par académie, identifiés par le CROUS :

¹ Rapport RM2012-054P, mai 2012.

Répartition géographique des besoins par académie identifiés par les CROUS

LISTE DES CROUS	BESOINS EN CONSTRUCTION PAR ACADEMIE
Aix-Marseille	2 000
Amiens	727
Antilles-Guyane	919
Besançon	0
Bordeaux	1 254
Caen	125
Clermont	280
Corte	0
Créteil	3 013
Dijon	0
Grenoble	526
Lille	1 300
Limoges	0
Lyon	1 917
Montpellier	1 374
Nancy	300
Nantes, Angers	747
Nice	1 590
Orléans –Tours	225
Paris	3 063
Poitiers	469
Reims	274
Rennes	735
Réunion (la)	225
Rouen	484
Strasbourg	1 200
Toulouse	1 435
Versailles	1 683
TOTAUX	25 865

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial a pris note de cette reconduction de la politique de réhabilitation et de construction de logement social étudiant, ceci d'autant plus qu'il avait attiré l'attention, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2011, sur les résultats peu satisfaisants des indicateurs de performance relatifs au logement étudiant.

En particulier, **le nombre de places pour 100 étudiants boursiers en 2011 avait diminué par rapport au niveau des années 2009 et 2010 pour atteindre 27,9** (contre 30,2 en 2009 et 28,4 en 2010) : ce résultat s'expliquait par l'« effet ciseaux » observé entre, d'une part, la forte progression du

nombre d'étudiants boursiers et, d'autre part, une augmentation de moindre ampleur du nombre de places offertes.

Votre rapporteur spécial rappelle néanmoins que d'autres formules de financement et d'autres acteurs peuvent être sollicités en matière de logement étudiant. En particulier, les collectivités devraient être intéressées par une catégorie de logement qui peut être prise en compte dans leur quota de logements sociaux. En outre, la réalisation de ce plan en faveur du logement étudiant pourrait être améliorée en confiant la construction et la rénovation des bâtiments à des organismes dont c'est le métier, par exemple les offices HLM.

C. LES TROIS PROGRAMMES DE RECHERCHE DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE : DES CRÉDITS GLOBALEMENT PRÉSERVÉS

(Rapporteur spécial : Michel Berson)

1. Des moyens quasi stables, et le redéploiement symbolique de 73 millions d'euros en provenance de l'ANR

Les trois programmes de recherche du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » et 193 « Recherche spatiale ») correspondent à des CP de 7,9 milliards d'euros en 2013.

Selon les termes du MESR, le budget de ces trois programmes « *finance d'une part la hausse des pensions civiles des EPST et de l'IFREMER, qui s'élève à 83,7 M€ pour 2013. Il opère, d'autre part, un rééquilibrage entre le financement récurrent et sur projet de la recherche en accordant aux organismes de recherche une augmentation de leurs moyens récurrents* »¹.

Ces deux phrases résument bien les principales évolutions constatées en matière de crédits.

a) Une augmentation des CP de 1,18 %, mais de seulement 0,12 % hors total des contributions au CAS « Pensions »

• Les trois programmes précités correspondent à l'agrégat « recherche » des programmes du MESR, tel que défini par ce dernier.

Ainsi, en 2013, leurs CP augmenteraient de 1,18 % à structure constante, tout comme celles de l'agrégat « recherche ». Cette augmentation serait inférieure à celle des CP des programmes des autres ministères (de

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

1,72 %) et, plus encore, des activités de recherche des autres ministères (de 2,15 %).

Il s'agit d'une différence notable par rapport à l'année dernière, qui avait vu les activités de recherche du MESR favorisées par rapport à celles des autres ministères.

Le financement de la recherche en 2013 par la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en milliards d'euros)

	LFI 2012		Structure 2012				Structure courante			
			PLF 2013		Evolution en %		PLF 2013		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 172 : Recherches scient et technologiques pluridisciplinaires	5,12	5,12	5,17	5,17	0,90	0,90	5,17	5,17	0,88	0,88
P 187 : Milieux et ressources	1,25	1,25	1,28	1,28	2,53	2,53	1,28	1,28	2,53	2,53
P 193 : Recherche spatiale	1,40	1,40	1,41	1,41	1,04	1,04	1,41	1,41	1,04	1,04
Total des programmes du MESR hors P 150 et P 231	7,77	7,77	7,86	7,86	1,18	1,18	7,86	7,86	1,17	1,17
<i>Recherche – programmes du MESR*</i>	<i>7,77</i>	<i>7,77</i>	<i>7,86</i>	<i>7,86</i>	<i>1,18</i>	<i>1,18</i>	<i>7,86</i>	<i>7,86</i>	<i>1,17</i>	<i>1,17</i>
P 142 : Enseignement supérieur et recherche agricoles	0,31	0,31	0,40	0,31	29,53	0,57	0,40	0,31	29,53	0,57
P 192 : Recherche et enseignement supérieur en matière éco.& ind	1,01	0,98	0,95	1,01	-5,44	2,66	0,95	1,01	-5,44	2,66
P 186 : Recherche culturelle et culture scientifique	0,12	0,12	0,12	0,12	-6,18	-4,22	0,12	0,12	-6,18	-4,22
P 190 : Recherche énergie, Développement. Durable (HT 2)	1,42	1,35	1,42	1,38	-0,33	2,09	1,42	1,38	-0,34	2,08
P 191 : Recherche duale (HT 2)	0,19	0,19	0,19	0,19	0,00	0,00	0,19	0,19	0,00	0,00
Total des programmes des autres ministères	3,05	2,96	3,07	3,01	0,76	1,72	3,07	3,01	0,75	1,72
<i>Recherche – programmes des autres ministères*</i>	<i>2,47</i>	<i>2,38</i>	<i>2,41</i>	<i>2,43</i>	<i>-2,67</i>	<i>2,15</i>	<i>2,41</i>	<i>2,43</i>	<i>-2,67</i>	<i>2,14</i>
TOTAL GENERAL RECHERCHE MIREs*	10,25	10,15	10,27	10,29	0,25	1,41	10,27	10,29	0,24	1,40

* Les agrégats « recherche » indiqués dans le tableau correspondent aux actions considérées par le MESR comme concernant des activités de recherche, quel que soit le programme concerné.

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

- Cette augmentation de 1,18 % à structure constante des CP des trois programmes précités doit toutefois être relativisée.

En effet, une fois prise en compte la totalité de l'augmentation de la contribution au CAS « Pensions » (relevant ici du titre 3), l'augmentation des CP n'est plus que de 0,12 % en valeur.

Les crédits des trois programmes de recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieure » en 2013, corrigés de l'augmentation de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »

(en milliards d'euros)

	LFI 2012		PLF 2013 (structure constante)		Evolution		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 172, 187 et 193	7,77	7,77	7,86	7,86	0,09	0,09	1,18	1,18
<i>dont :</i>								
<i>CAS pensions T3</i>	<i>1,02</i>	<i>1,02</i>	<i>1,10</i>	<i>1,10</i>	<i>0,08</i>	<i>0,08</i>	<i>8,24</i>	<i>8,24</i>
<i>Hors CAS pensions</i>	<i>6,75</i>	<i>6,75</i>	<i>6,76</i>	<i>6,76</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,12</i>	<i>0,12</i>

Source : calculs de votre rapporteur spécial, d'après le MESR

Si l'on raisonne en millions d'euros, l'augmentation des CP, de l'ordre de 90 millions d'euros, est « captée » pour environ 80 millions d'euros par la hausse des pensions civiles des EPST et de l'IFREMER. Ainsi, la « véritable » augmentation des CP est de moins de 10 millions d'euros¹.

- On ne connaît pas encore le niveau en 2013 de la réserve de précaution, prévue par l'article 51 de la LOLF.

En 2012, cette réserve a été, selon le droit commun des administrations de l'Etat, de 0,5 % de la masse salariale et 6 % des dépenses de fonctionnement. Dans le cas particulier des opérateurs du MESR, ces taux ont été de respectivement 0,25 % et 3 %. L'absence de reconduction de ce traitement préférentiel en 2013 pourrait conduire à remettre en cause l'augmentation affichée des crédits, après prise en compte de la contribution des opérateurs au CAS « Pensions ».

b) Une diminution de 73 millions d'euros des crédits de l'ANR

L'autre principale évolution constatée pour les trois programmes de recherche du MESR est la diminution de 73,2 millions d'euros des crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Celle-ci est présentée ci-après dans les développements relatifs au programme 172.

¹ Il s'agit des montants arrondis. Les montants exacts sont de respectivement 92,1 millions d'euros, 83,7 millions d'euros et 8,3 millions d'euros.

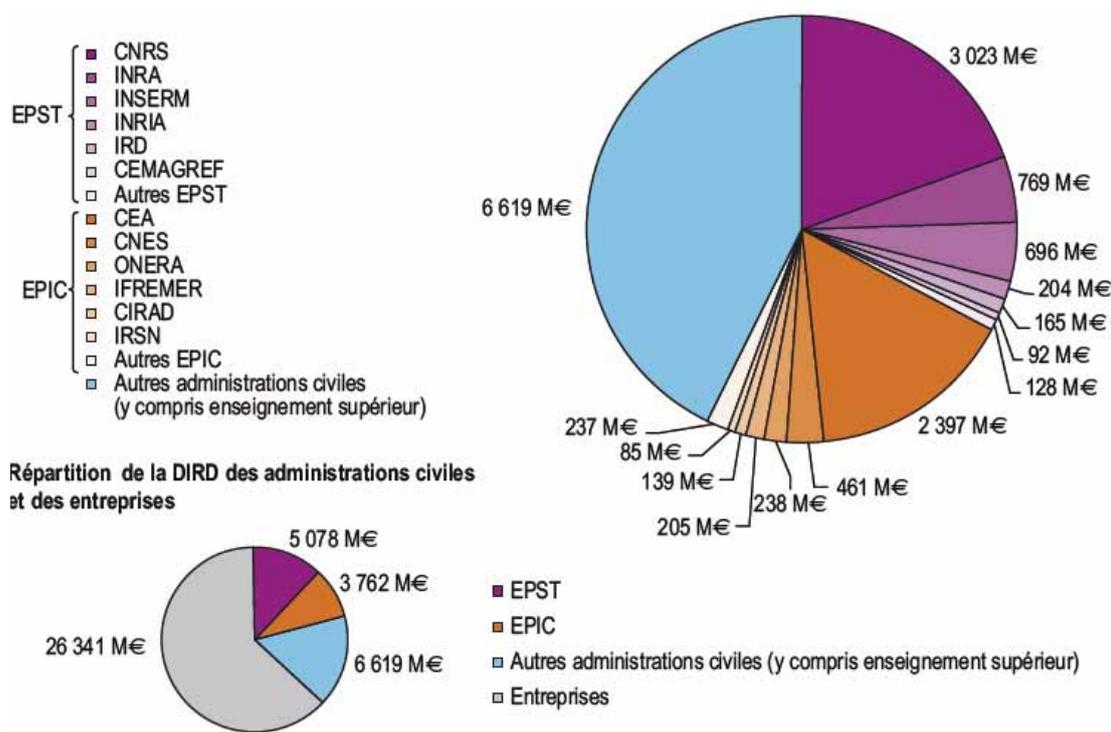
2. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »

a) Présentation globale du programme

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » est le plus important en termes financiers après le programme 150, avec 5,2 milliards d'euros. Parmi ses opérateurs figurent, notamment, l'Agence nationale de la recherche (ANR), le centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Le CNRS et le CEA sont de loin les deux principaux acteurs de la recherche publique française, comme le montre le graphique ci-après.

Répartition de la dépense intérieure de R&D (DIRD) des administrations civiles en 2009



Source : MESR, « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France », décembre 2011

Le programme 172 relève du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et son responsable est le directeur général pour la recherche et l'innovation.

Le tableau ci-après, réalisé par votre rapporteur spécial à partir du projet annuel de performances pour 2013, permet de se faire une idée du poids relatif des différents opérateurs du programme, et de leur rôle respectif :

Les crédits de paiement du programme 172 attribués aux opérateurs : répartition par action (2012)

(en milliers d'euros)

	Acad. des technologies	ANR	CEA*	CNRS	Génopole	IHEST	INED	INRIA	INSERM	IPEV	OST	Total
<i>ETP sous plafond</i>	6	204	11 631	28 632	50	10	208	1 794	6 246	15	28	48 824
Action n° 01 : Pilotage et animation	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	4,5
Action n° 02 : Agence nationale de la recherche	0,0	686,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	686,7
Action n° 05 : Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	0,0	0,0	103,1	530,3	3,0	0,0	0,0	0,0	481,3	0,0	0,0	1 117,7
Action n° 06 : Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	0,0	0,0	159,8	271,2	0,0	0,0	0,0	93,2	0,0	0,0	0,0	524,2
Action n° 07 : Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	0,0	0,0	170,3	511,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	681,3
Action n° 08 : Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	0,0	0,0	43,2	182,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	225,7
Action n° 09 : Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	0,0	0,0	28,6	247,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,1	0,0	284,4
Action n° 10 : Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	0,0	0,0	0,0	320,7	0,0	0,0	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0	329,6
Action n° 11 : Recherches interdisciplinaires et transversales	0,0	0,0	23,6	39,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	62,7
Action n° 12 : Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	0,0	0,0	0,0	44,8	0,0	0,0	2,1	17,0	15,1	0,0	0,0	78,9
Action n° 13 : Grandes infrastructures de recherche	0,0	0,0	78,5	136,7	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	14,0	0,0	229,5
Action n° 14 : Moyens généraux et d'appui à la recherche	0,0	0,0	10,9	325,6	0,0	0,0	5,9	59,0	124,0	0,9	0,0	526,5
Total programme 172	1,4	686,7	618,0*	2 609,6	3,0	1,6	16,9	169,5	620,5	23,0	1,5	4 751,7
<i>Evolution par rapport à la LFI 2012</i>	-0,1	-73,2	29,3	72,8	0,0	-0,1	0,5	2,6	21,6	0,5	0,0	53,8
<i>Evolution en %</i>	-7,0	-9,6	5,0	2,9	0,0	-7,0	2,8	1,5	3,6	2,2	0,0	1,1

ANR - Agence nationale de la recherche ; ANRS - Agence nationale de recherches sur le SIDA ; CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ; CNRS - Centre national de la recherche scientifique ; IHEST - Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie ; INED - Institut national d'études démographiques ; INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique ; INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale ; IPEV - Institut polaire français Paul-Emile Victor ; OST - Observatoire des sciences et des techniques.

* Le CEA doit également percevoir en 2013 769 millions d'euros en provenance du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » (après 702,2 en 2012) et 33,5 millions d'euros en provenance du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » (après 34,5 millions en 2012).

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2013

On observe que sur les 5,2 milliards d'euros de crédits de paiement du programme 172, 4,8 milliards seraient attribués aux opérateurs.

Parmi eux se trouvent deux « poids lourds » : le CNRS, avec 2,6 milliards d'euros de crédits de paiement, et le CEA, avec 0,6 milliard. Le CEA doit également percevoir 0,8 milliard d'euros en provenance du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables », ce qui, avec une contribution modeste du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) », porte le total de ses crédits de paiement à 1,4 milliard d'euros, soit environ la moitié de ceux du CNRS. Les effectifs sous plafond sont quant à eux de l'ordre de 30 000 ETP pour le CNRS et 10 000 ETP pour le CEA.

Le tableau permet également de mettre en évidence le fait que le CEA – rebaptisé par la loi du 9 mars 2010 « commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives » –, loin de se limiter au nucléaire, est actif dans tous les domaines, au point de se constituer, dans une certaine mesure, et abstraction faite de la différence de statut entre les deux organismes¹, une sorte de « CNRS-*bis* ». Il faut toutefois souligner que si le CNRS se consacre essentiellement à la recherche fondamentale, le CEA s'intéresse surtout à la recherche appliquée, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Le CEA est un établissement public industriel et commercial (EPIC) et le CNRS un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST).

Répartition de la dépense intérieure de R&D (DIRD) des principaux organismes publics (1) par type de recherche (2009)



(1) Il s'agit des douze principaux organismes publics en termes de DIRD.
 La ligne « Ensemble des EPST et des EPIC » correspond à la moyenne des taux de chaque organisme (hors OSÉO et ADEME).
 * Données 2008 ** Estimation SIES.

Source : MESR, « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France », décembre 2011

Les deux autres principaux opérateurs du programme 172 sont l'Agence nationale de la recherche (ANR), présentée ci-après, et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

Les crédits par emploi sous plafond sont en moyenne de l'ordre de 100 000 euros. Le montant très élevé dans le cas de l'ANR vient du fait qu'il s'agit d'une agence de financement. L'institut Paul-Emile Victor réalise des activités de recherche en Antarctique et en Arctique, par nature coûteuses. L'Académie des technologies (le plus « petit » des opérateurs, avec seulement 1,4 million d'euros) a des charges correspondant pour environ les deux tiers à ce que le PAP pour 2013 appelle « la production académique », d'où un coût par ETP élevé. Sa dotation est toutefois en diminution de 7 % en 2013.

Crédits par ETP sous plafond (AE=CP)

(en millions d'euros)

	Acad. des techno- logies	ANR	CEA*	CNRS	Géno- pole	IHEST	INED	INRIA	INSERM	IPEV	OST	Total*
LFI 2012	247	3 725	114	89	60	174	79	93	96	1 502	53	111
PLF 2013	230	3 366	122	91	60	162	81	94	99	1 536	53	114

ANR - Agence nationale de la recherche ; ANRS - Agence nationale de recherches sur le SIDA ; CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ; CNRS - Centre national de la recherche scientifique ; IHEST - Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie ; INED - Institut national d'études démographiques ; INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique ; INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale ; IPEV - Institut polaire français Paul-Emile Victor ; OST - Observatoire des sciences et des techniques.

* Calcul réalisé en prenant en compte le fait que le CEA doit également percevoir en 2013 769 millions d'euros en provenance du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » (après 702,2 en 2012) et 33,5 millions d'euros en provenance du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » (après 34,5 millions en 2012).

Source : calculs de votre rapporteur spécial, d'après le projet annuel de performances pour 2013

b) Des crédits stables à périmètre courant

A structure courante, les crédits du programme 172 demandés pour 2013 sont en augmentation de 0,9 % par rapport à 2012, comme le montre le tableau ci-après.

Les crédits (AE=CP) du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » prévus par le présent projet de loi de finances (périmètre courant)

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013	Evolution	Evolution en %
Pilotage et animation	169 228 304	151 687 613	-17 540 691	-10,4
Agence nationale de la recherche	759 854 491	686 654 491	-73 200 000	-9,6
Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	1 174 686 181	1 220 908 022	46 221 841	3,9
Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	509 352 814	524 798 481	15 445 667	3,0
Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	616 528 889	681 309 734	64 780 845	10,5
Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	334 787 870	344 008 799	9 220 929	2,8
Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	300 719 534	314 192 205	13 472 671	4,5
Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	313 195 869	330 929 821	17 733 952	5,7
Recherches interdisciplinaires et transversales	60 974 485	62 706 000	1 731 515	2,8
Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	75 187 004	78 865 241	3 678 237	4,9
Grandes infrastructures de recherche	304 351 372	244 246 000	-60 105 372	-19,7
Moyens généraux et d'appui à la recherche	503 016 659	526 456 882	23 440 223	4,7
Total à périmètre courant	5 121 883 472	5 166 763 289	44 879 817	0,9
<i>dont :</i>				
<i>Pilotage et animation+ANR+grandes infrastructures</i>	<i>1 233 434 167</i>	<i>1 082 588 104</i>	<i>-150 846 063</i>	<i>-12,2</i>
<i>Autres</i>	<i>3 888 449 305</i>	<i>4 084 175 185</i>	<i>195 725 880</i>	<i>5,0</i>

Source : d'après le présent projet de loi de finances

Votre rapporteur spécial ne dispose pas de données lui permettant d'identifier, pour ce programme, les augmentations de CP « captées » par celle de la contribution de la mission au CAS « Pensions ». On rappelle toutefois que pour l'ensemble des trois programmes de recherche du MESR (172, 187 et 193), cette contribution (qu'elle concerne le titre 2 ou le titre 3, c'est-à-dire le budget général ou les opérateurs) a pour effet de réduire la croissance des CP effectivement disponibles d'environ 1 point.

c) La diminution préoccupante de 73 millions d'euros des crédits de l'ANR

Cette augmentation des crédits de 0,9 % (soit environ 45 millions d'euros) s'accompagne de redéploiements importants à l'intérieur du programme :

- les actions « Pilotage et animation », « Grandes infrastructures de recherche », et surtout « Agence nationale de la recherche », voient leurs AE

et leurs CP diminuer de plus de 12 % en moyenne (soit environ 150 millions d'euros) ;

- en sens inverse, les autres actions, concernant en quasi-totalité la recherche *stricto sensu*, voient les AE et leurs CP augmenter de 5 % en moyenne (soit environ 195 millions d'euros).

La diminution des crédits des actions « Pilotage et animation » et « Grandes infrastructures de recherche » n'appelle pas de commentaire particulier, sinon pour préciser, dans ce dernier cas, que la diminution de 60 millions d'euros constitue en quasi-totalité une mesure de périmètre¹.

Ces redéploiements traduisent notamment la volonté du Gouvernement de réduire le financement sur projet par rapport au financement récurrent.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le bien-fondé d'un tel redéploiement, qui lui semble relever d'un « saupoudrage », et ne résoudre en rien le problème du financement du « coût complet » des projets de recherche.

Il est possible de calculer, à partir du projet annuel de performances pour 2013, la manière dont évoluent les crédits des différents opérateurs du programme. On peut schématiser la situation de la manière suivante (de manière nécessairement conventionnelle, les redéploiements permis par la diminution des crédits de l'ANR n'étant pas « fléchés ») :

- les 73,2 millions d'euros de diminution des crédits de l'ANR « servent » à financer une augmentation analogue, de 72,8 millions d'euros, de ceux du CNRS ;

- sur les 53,8 millions d'euros d'augmentation nette des crédits des opérateurs, 29,3 millions « vont » au CEA et 21,6 millions à l'INSERM.

¹ Selon le PAP pour 2013, « le PLF 2013 intègre une évolution majeure concernant les très grandes infrastructures de recherche (TGIR) avec la sortie du périmètre de l'action 13 de 18 opérations. Les montants de cette action ne tiennent désormais plus compte des opérations ex-TGIR reclassées (-58,738 M€). Par ailleurs, un ajustement net (-1,368 M€) a été effectué sur ces opérations reclassées. Le solde des crédits est reventilé dans les autres actions ».

Les dotations des opérateurs du programme 172

(en millions d'euros)

	Acad. des technologies	ANR	CEA*	CNRS	Génopole	IHEST	INED	INRIA	INSERM	IPEV	OST	Total
LFI 2012	1,5	759,9	588,7	2 536,8	3,0	1,7	16,5	166,9	598,8	22,5	1,5	4 697,9
PLF 2013	1,4	686,7	618,0	2 609,6	3,0	1,6	16,9	169,5	620,5	23,0	1,5	4 751,7
Evolution	-0,1	-73,2	29,3	72,8	0,0	-0,1	0,5	2,6	21,6	0,5	0,0	53,8
Evolution en %	-7,0	-9,6	5,0	2,9	0,0	-7,0	2,8	1,5	3,6	2,2	0,0	1,1

ANR - Agence nationale de la recherche ; ANRS - Agence nationale de recherches sur le SIDA ; CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ; CNRS - Centre national de la recherche scientifique ; IHEST - Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie ; INED - Institut national d'études démographiques ; INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique ; INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale ; IPEV - Institut polaire français Paul-Emile Victor ; OST - Observatoire des sciences et des techniques.

* Le CEA doit également percevoir en 2013 769 millions d'euros en provenance du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » (après 702,2 en 2012) et 33,5 millions d'euros en provenance du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » (après 34,5 millions en 2012).

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

d) Le CNRS « bénéficie » du redéploiement des crédits de l'ANR

Le CNRS est de loin le principal opérateur du programme 172, avec environ 30 000 emplois et des ressources de 3,3 milliards d'euros (dont 2,5 milliards de subventions du programme 172).

Si, comme le CEA, il contribue à quasiment toutes les actions du programme 172, il se distingue de celui-ci par son statut d'EPST (et non d'EPIC), et par le fait qu'il se concentre sur la recherche fondamentale, et non appliquée.

Il a été en 2012 au cœur de l'actualité, avec la publication, en juin, du rapport de l'AERES sur le CNRS, puis, en septembre, du rapport de l'Académie des sciences sur *Les structures de la recherche publique en France*.

Comme on l'a indiqué, ces deux rapports suggèrent que la part des dépenses de personnel dans les dépenses du CNRS, et plus généralement des organismes de recherche publics, serait excessive, les sommes disponibles

pour le fonctionnement et l'équipement étant selon eux insuffisantes¹. L'Académie des sciences indique que le ratio masse salariale/dotation d'Etat du CNRS était de 84 % en 2010.

Il faut toutefois nuancer ces analyses par le fait que les recettes du CNRS ne sont pas constituées que de subventions budgétaires. Ainsi, si ces subventions sont de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, les recettes totales sont de 3,3 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

Le budget prévisionnel du CNRS en 2012

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Personnel	2 318,4	Subventions pour charges de service public des ministères de tutelle	2 536,8
activités conduites par les unités de recherche	2 114,9	Contrats et soutiens finalisés à l'activité de recherche	682,0
actions communes	50,5	Produits valorisés de l'activité de recherche et prestations de services	36,7
fonctions support	153,0	Autres subventions et produits	65,3
Fonctionnement et investissement non programmé	930,4		
activités conduites par les unités de recherche	676,3		
actions communes	177,4		
fonctions support	76,6		
Investissement programmé et autres opérations en capital	53,4		
actions communes	0,0		
fonctions support	53,4		
Hors agrégats	18,7		
Total des dépenses	3 320,9	Total des recettes	3 320,9

Personnel/subventions pour charges de service public des ministères de tutelle	91,4 %*
Personnel/dépenses totales	69,8 %*

* Calculs de votre rapporteur spécial.

Source : projet annuel de performances pour 2013, calculs de votre rapporteur spécial

¹ L'AERES estime qu'« au-delà des efforts non négligeables consentis par le siège et les délégations régionales, ce sont les autorisations de dépenses récurrentes ouvertes pour les activités des unités de recherche qui supportent le poids des ajustements nécessaires. Au budget primitif 2012, ces crédits récurrents baissent ainsi de 6,4 % ». Elle s'interroge : « si la contrainte financière ne pouvait être desserrée, jusqu'à quel point faudrait-il continuer à privilégier le maintien de l'emploi, au détriment des moyens matériels et financiers nécessaires pour conduire les activités de recherche ? ».

Le rapport de l'Académie des sciences est plus affirmatif : il indique que le ratio masse salariale/dotation de l'Etat est passé de 47 % en 1960 à 74 % en 1980 et 84 % en 2010, et considère qu'« avec un rapport MS/DE de 84 %, le CNRS est totalement asphyxié ».

Le présent projet de loi de finances prévoit d'accroître les crédits du CNRS de 72,8 millions d'euros, soit une somme quasiment égale à la diminution des crédits de l'ANR (73,2 millions d'euros).

On rappelle toutefois qu'une grande partie des financements de l'ANR, et en particulier de son programme blanc, finance des laboratoires du CNRS.

**Les effectifs et le financement du CNRS par le budget général de l'Etat
(programme 172)**

(en millions d'euros)

	2 012	2 013	Evolution	Evolution en %
ETP sous plafond	28 638	28 632	-6*	- 0,0
Crédits (AE=CP)	2 536,8	2 609,6	72,8	2,9
dont :				
Action n° 01 : Pilotage et animation	3,3	0,0	-3,3	-100,0
Action n° 02 : Agence nationale de la recherche	0,0	0,0	0,0	
Action n° 05 : Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	501,4	530,3	28,9	5,8
Action n° 06 : Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	256,4	271,2	14,8	5,8
Action n° 07 : Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	483,1	511,0	27,9	5,8
Action n° 08 : Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	172,6	182,5	10,0	5,8
Action n° 09 : Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	234,2	247,7	13,5	5,8
Action n° 10 : Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	303,2	320,7	17,5	5,8
Action n° 11 : Recherches interdisciplinaires et transversales	37,0	39,1	2,1	5,8
Action n° 12 : Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	42,3	44,8	2,4	5,8
Action n° 13 : Grandes infrastructures de recherche	195,6	136,7	-58,8	-30,1
Action n° 14 : Moyens généraux et d'appui à la recherche	307,9	325,6	17,8	5,8

* Selon le projet annuel de performances, « compte tenu d'une mesure de transfert d'emplois de post-doctorants en EPST vers le programme 150 (poursuite de la pérennisation d'emplois de DDRT), soit -5,0 ETP, le plafond d'emplois du CNRS au PLF 2013 est ramené de 28 638 ETP à 28 632 ETP (-6 ETP) ».

Source : projet annuel de performances pour 2013, calculs de votre rapporteur spécial

e) Un budget toujours contraint pour le CEA

Le présent projet de loi de finances prévoit d'attribuer au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) 1 421 millions d'euros (contre 1 328 millions l'année dernière), provenant en totalité de la présente mission.

Ce budget est sous forte contrainte, comme l'année dernière.

(1) Des dépenses contraintes qui augmentent davantage que la dotation

Le tableau ci-après, élaboré par votre rapporteur spécial à partir du projet annuel de performances pour 2013 et des informations fournies par le CEA, permet tout d'abord d'explicitier le « passage » des 1 421 millions d'euros figurant dans les documents budgétaires aux 1 072 millions d'euros du périmètre du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2010-2013.

Le COP exclut en effet la contribution de l'Etat aux fonds dédiés, destinés à financer le démantèlement des installations nucléaires du CEA, ainsi que le programme ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*, réacteur thermonucléaire expérimental international), implanté à Cadarache.

Sur le périmètre relevant de l'activité du CEA *stricto sensu* (c'est-à-dire sur celui du COP), les crédits diminuent légèrement, et sont inférieurs de 26 millions d'euros à la programmation du COP.

A cela s'ajoute que le CEA devra, comme les années précédentes, supporter des charges nouvelles ou en augmentation, comme le réacteur Jules Horowitz, en cours de construction au centre de Cadarache¹, ou la mise aux normes, après Fukushima, des installations nucléaires du CEA.

Au total, le CEA considère qu'une fois corrigées de ses principales dépenses contraintes, les dotations budgétaires ne sont plus que de 909 millions d'euros en 2013, ce qui représente une diminution de 6 % par rapport à 2012.

¹ *Le projet annuel de performances indique que ce réacteur « sera dédié aux études sous irradiation des combustibles et des matériaux pour les différentes générations de réacteurs nucléaires (générations actuelles 2 et 3, systèmes nucléaires du futur). En outre, il assurera une part importante de la production européenne de radioéléments pour le secteur médical, et ce dans un contexte de rareté de l'offre ».*

Les financements budgétaires et les principales dépenses contraintes du CEA

(en millions d'euros)

	2012	2013
Les financements budgétaires (AE=CP)		
Financements budgétaires totaux	1 325	1 420
Programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »	589	618
programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables »	702	769
Programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »	34	33
Dont fonds dédiés et ITER	251	349
Fonds dédiés (programme 190)	189	249
ITER (programme 172)	62	100
Financements hors fonds dédiés et ITER (= périmètre du COP 2010-2013*)	1 074	1 072
<i>PM : contrat d'objectifs et de performance 2010-2013</i>	<i>1 079</i>	<i>1 097</i>
<i>Ecart</i>	<i>-5*</i>	<i>-26</i>
Les principales dépenses contraintes		
Mise en réserve	32	32
Construction du réacteur Jules Horowitz	45	60
Mise aux normes des installations nucléaires après Fukushima	0	34
Cessations anticipées d'activité et indemnités de départ en retraite	28	38
Financements budgétaires disponibles après ces contraintes	967	909

Remarque : les ressources totales consacrées aux fonds dédiés et au réacteur Jules Horowitz doivent être de respectivement 667 et 180 millions d'euros en 2013. Ce tableau n'indique que le montant des financements budgétaires.

* COP : contrat d'objectifs et de performance.

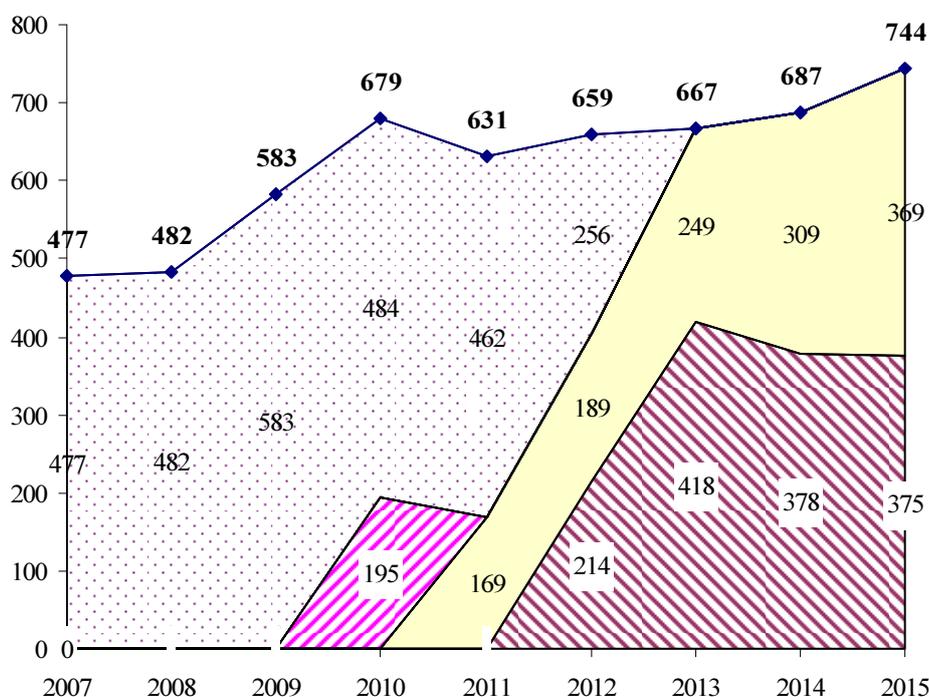
** Les montants de 1 074 Mns € et 1 072 Mns € (plus précisément, 1 071,5 Mns €) ont été indiqués au rapporteur spécial par les représentants du CEA lors de leur audition. Il y a un an le CEA évaluait toutefois le financement de l'Etat hors fonds dédiés et ITER à 1 077,5 millions d'euros, ce qui était inférieur de « seulement » 1,8 million d'euros au montant figurant dans le contrat d'objectifs et de performance.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances et les données transmises par le CEA

Par ailleurs, à partir de 2012, le démantèlement des installations du CEA devra être effectué, pour une proportion croissante, par l'achat à celui-ci de titres AREVA par l'Etat. Le reliquat d'actifs financiers du CEA devrait en effet être épuisé fin 2012.

Les dépenses moyennes d'assainissement et de démantèlement du CEA sur la période 2007-2015 et leur couverture

(en millions d'euros)



	Ressources extrabudgétaires (cession d'actifs financiers)
	Récupération exceptionnelle de TVA sur trois exercices, affectée aux fonds dédiés
	Subvention budgétaire (programme 190)
	Achat par l'Etat d'actions AREVA
	Dépenses des fonds dédiés

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Achat par l'Etat d'actions AREVA						214	418	378	375
Subvention budgétaire (programme 190)					169	189	249	309	369
Récupération exceptionnelle de TVA sur trois exercices, affectée aux fonds dédiés				195					
Ressources extrabudgétaires (cession d'actifs financiers)	477	482	583	484	462	256			
Total = dépenses des fonds dédiés	477	482	583	679	631	659	667	687	744

Source : d'après le CEA

Ces considérations doivent cependant être nuancées par le fait que le CEA perçoit des ressources propres presque aussi importantes que les dotations de l'Etat : financements par les industriels, les collectivités locales, l'Union européenne, les partenaires publics... Ainsi, son budget prévisionnel 2012 prévoit des produits totaux de 2,6 milliards d'euros, qui, compte tenu de

charges de 2,2 milliards d'euros, correspondraient à un bénéfice de 0,4 milliard d'euros.

(2) Un programme financé par les investissements d'avenir : ASTRID

Le CEA conduit un programme de démonstrateur de réacteur nucléaire de quatrième génération, dénommé ASTRID (*Advanced Sodium Technological Reactor for Industrial Demonstration*, Réacteur avancé au sodium à vocation de démonstration technologique et industrielle).

Ce projet, qui doit être construit sur le site de Marcoule, est financé pour 625 millions d'euros par le programme des investissements d'avenir.

Schématiquement, un réacteur nucléaire « classique » consomme de l'uranium et produit du plutonium. Les réacteurs dits de « quatrième génération », ou à « surgénération »¹, devraient permettre, à partir de 2030 ou 2040, d'utiliser le plutonium issu des combustibles usés des réacteurs des générations précédentes et une quantité beaucoup plus faible d'uranium. Cela présenterait le double intérêt de faire face aux perspectives de raréfaction des réserves mondiales d'uranium et de lutter contre la prolifération nucléaire.

En 2030 la demande énergétique à l'échelle du globe aura doublé. Votre rapporteur spécial considère que, même si la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie doit être accrue, la France ne pourra se passer de nucléaire, et doit conserver sa place de leader mondial en ce domaine. Aussi importe-t-il que ce projet soit poursuivi dans de bonnes conditions, et en particulier que les délais prévus soient respectés.

3. Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »

Placé sous la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce programme regroupe **les subventions pour charge de service public attribuées aux opérateurs suivants**, dans le cadre de certaines de leurs recherches :

- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA, ex-CEMAGREF) ;
- l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ;
- le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;
- l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;
- le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

¹ Comme les réacteurs *Rapsodie*, *Phénix* et *Superphénix*.

a) *Les principaux chiffres*

Ce programme regroupe **1,28 milliard d'euros** d'AE et de CP pour 2013. L'augmentation des crédits de ce programme par rapport à 2012 est de l'ordre de 2,5 %.

Il est scindé en huit actions dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2013

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Recherches scientifiques et technologiques sur les ressources, les milieux et leur biodiversité	282 051 181	282 051 181	22,0 %
Recherches scientifiques et technologiques sur les systèmes de production et de transformation associés	282 472 013	282 472 013	22,0 %
Recherches scientifiques et technologiques sur les systèmes socio-économiques associés	89 827 753	89 827 753	7,0 %
Recherches scientifiques et technologiques sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être	73 877 125	73 877 125	5,8 %
Recherches scientifiques et technologiques pour la sécurité alimentaire, sanitaire, environnementale et sur les risques naturels	175 148 805	175 148 805	13,6 %
Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	75 410 292	75 410 292	5,9 %
Grandes infrastructures de recherche	47 651 000	47 651 000	3,7 %
Moyens généraux et d'appui à la recherche	255 333 964	255 333 964	20,0 %
Total	1 281 772 133	1 281 772 133	100,0 %

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

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

Néanmoins, les crédits de ce programme financent les rémunérations des personnels travaillant dans les opérateurs cités en introduction : ainsi pour 2013, 17 200 emplois ETP sous « le plafond opérateurs » seraient financés.

La répartition de ces emplois est donnée dans le tableau ci-dessous.

Répartition des emplois sous plafond entre les opérateurs du programme

(en ETP)

Opérateur	Réalisés 2011	Prévisionnel 2012	Demandés 2013
BRGM	900	913	916
IRSTEA	997	1 047	1 047
CIRAD	1 739	1 778	1 779
IFREMER	1 309	1 332	1 332
INRA	9 222	10 008	10 005
IRD	1 957	2 121	2 121
Total	16 124	17 199	17 200

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

b) La justification des crédits

Les subventions pour charge de service public des différents opérateurs du programme sont réparties entre huit actions. Cependant, comme le soulignait la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission en 2010, « *les négociations budgétaires entre la tutelle et les opérateurs ne se font pas dans le cadre du programme, mais au niveau des contrats d'objectifs quadriennaux, que la loi de programme sur la recherche d'avril 2006 a rendu obligatoires et qui sont passés entre l'Etat et chaque opérateur* ».

En particulier, comme le reconnaissait le responsable de programme¹, **la ventilation des SCSP des opérateurs entre les différentes actions du programme – telle que présentée dans les PAP et RAP – ne constitue pas un outil de pilotage** : aucune redistribution de crédits entre actions n'est opérée en gestion et la plupart des opérateurs ne reprennent pas ce découpage au sein de leur budget et leur compte-rendu d'activité. Il s'ensuit une justification au premier euro assez « artificielle ».

Le tableau ci-dessous retrace le **montant total des subventions attribuées à chaque organisme** dans le cadre du présent programme.

¹ Cité par la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la MIREs de 2010.

Subventions attribuées aux opérateurs dans le cadre du présent programme¹

(en millions d'euros)

Opérateur	LFI 2012	PLF 2013	Evolution
INRA	656,48	677,16	+3,1 %
IRSTEA	56,18	59,09	+5,2 %
IRD	202,30	206,64	+2,1 %
CIRAD	128,58	131,16	+2,0 %
IFREMER	150,70	151,40	+0,5 %
BRGM	55,91	56,32	+0,7 %

Source : d'après les données du présent projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

Le montant 2013 des subventions pour charge de service public versées à ces opérateurs est ainsi **globalement en progression par rapport à 2012**. Cette évolution intègre :

- d'une part, conformément aux orientations décidées par le Gouvernement, **un redéploiement de crédits précédemment mobilisés par l'ANR dans le cadre d'appels à projet** ;

- d'autre part, **le relèvement du taux de cotisation employeur au CAS « Pensions »** porté à 74,6 % au 1^{er} janvier 2013.

c) Un programme conforté par les investissements d'avenir

L'action des opérateurs de la mission est, en outre, confortée par leurs nombreux projets sélectionnés dans le cadre du programme des investissements d'avenir : équipements d'excellence, laboratoires d'excellence, initiatives d'excellence, biotechnologies, instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées (France-Energie marine, Greenstars pour le développement de l'utilisation des microalgues et Géodnergies pour la création de filières industrielles dans le domaine du sous-sol), instituts Carnot.

A titre d'illustration, l'encadré suivant retrace les nombreux projets auxquels l'INRA participe.

¹ Il n'est pas tenu compte des subventions que les opérateurs peuvent recevoir dans le cadre d'autres programmes.

Exemple : l'INRA et les Investissements d'avenir

« - L'INRA est associé à l'un des trois Idex définitivement sélectionnés à l'issue du premier appel d'offres.

« - Il est fortement impliqué dans sept des cent Labex élus pour le premier appel à projets des Investissements d'avenir. Il participe également à douze autres de ces Labex.

« - Trois Instituts portés par l'INRA sont labellisés Instituts Carnot.

« - L'INRA est impliqué dans l'un des deux projets labellisés instituts d'excellence dans le domaine des énergies décarbonées (IEED).

« - Un projet lauréat en tant qu'institut de recherche technologique associe l'INRA.

« - L'INRA est partenaire de deux infrastructures nationales de recherche en biologie.

« - Il coordonne un démonstrateur pré-industriel.

« - L'INRA coordonne un Equipex et est engagé dans un deuxième.

« - Dans la catégorie Biotechnologies et bioressources, l'INRA coordonne deux projets en Biotechnologies vertes, il est partenaire de trois projets en Biotechnologies blanches.

« - Dans la catégorie Bio-informatique, l'INRA coordonne deux projets et participe à un troisième.

« - Il est enfin impliqué dans un institut hospitalo-universitaire parmi les six élus pour les Investissements d'avenir. »

Source : INRA

Les investissements d'avenir ont particulièrement mobilisé les équipes de ces différents opérateurs. **On peut d'ailleurs, à cet égard, s'interroger sur l'effet d'éviction qu'a pu générer le PIA vis-à-vis des appels à projets européens en 2010 et 2011.**

Même si les résultats des indicateurs de performance liés au présent programme sont globalement stables voire en progression en 2011, on observe en effet une **moindre présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) de l'Union européenne** : le taux de participation des opérateurs aux projets financés par le PCRD s'élève à 0,51 % en 2011, contre 0,53 % en 2010 et une cible de 0,6 % pour 2011.

La prévision actualisée 2012 est cependant maintenue à 0,55 %, soit une légère hausse par rapport à 2011. La cible 2013 est fixée à 0,57 %. L'effet d'éviction du PIA pourrait donc n'être que temporaire.

4. Le programme 193 « Recherche spatiale »

a) *Des crédits correspondant en quasi-totalité à ceux du CNES*

Les crédits du programme 193 « Recherche spatiale » correspondent en quasi-totalité à ceux du Centre national d'études spatiales (CNES) (la seule

exception est l'action « Développement des satellites de météorologie », dotée de 30,7 millions d'euros).

Le CNES n'est que minoritairement financé par le budget de l'Etat, les deux tiers de ses produits, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, correspondant à des ressources propres, comme le montre le tableau ci-après.

Compte de résultat prévisionnel 2012

(en millions d'euros)

	Charges		Produits
Personnel	229,8	Subventions de l'État*	597,8*
Fonctionnement	1 345,6	Autres subventions	95,7
Intervention	0,0	Ressources propres et autres	920,1
Total des charges	1 575,3	Total des produits	1 613,6
Résultat : bénéfice	38,3		
Total : équilibre du CR	1 613,6	Total : équilibre du CR	1 613,6

* Remarque de votre rapporteur spécial : la ligne « subventions de l'Etat » ne prend en compte, parmi les subventions de l'Etat (de 1,5 milliard d'euros en 2012 et en 2013, dont 1,4 milliard d'euros pour le programme 193), que les crédits du programme 193 autres que ceux servant à financer l'Agence spatiale européenne (ESA), qui ne font que transiter par le CNES. Les crédits du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) », de 159 millions d'euros en 2012 et en 2013, ne sont donc pas pris en compte par cette ligne.

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

Pour chaque action, les crédits sont ventilés entre subventions pour charges de service public et transferts, de respectivement 583,3 et 799 millions d'euros en 2013. Les premières servent à financer le CNES *stricto sensu*, les secondes la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne (ASE, ou ESA, *European Space Agency*).

L'action quantitativement la plus importante est l'action 4 « Maîtrise de l'accès à l'espace », dotée de 503,6 millions d'euros et qui concerne les programmes de lanceurs spatiaux et les infrastructures associées (Centre spatial guyanais - CSG).

Si les financements totaux du CNES par le programme 193 augmenteraient de 14,5 millions d'euros (soit environ 1 %), cette augmentation serait entièrement « captée » par la contribution au financement de l'ESA, qui progresserait de 29 millions d'euros (la subvention pour charge de service public du CNES diminuant de 14,5 millions d'euros).

La contribution en 2013 au financement de l'ESA prévue par le présent projet de loi de finances, de 799 millions d'euros, est inférieure au montant, de 808,6 millions d'euros, indiqué au rapporteur spécial en réponse au questionnaire budgétaire, et correspondant à celui prévu lors du conseil d'administration du CNES du 21 juin 2012. Dans une réponse à une question

plus générale portant sur la présente mission, le Gouvernement précise que le présent projet de loi de finances « se fonde sur un scénario de lissage des versements de la contribution annuelle française de 2013 sur la période 2013-2015 ».

Les crédits (AE=CP) du CNES et du programme 193 « Recherche spatiale »

(en millions d'euros)

	Crédits du CNES provenant du programme 193				PM : crédits totaux du programme 193	
	2011	LFI 2012	PLF 2013	Ecart 2012-2013	LFI 2012	2013
Action n° 01 : Développement de la technologie spatiale au service de la science	174,9	178,3	180,4	2,1	178,3	180,4
Subventions pour charges de service public	73,4	74,7	72,9	-1,8		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	101,6	103,6	107,5	3,9		
Action n° 02 : Développement de la technologie spatiale au service de l'observation de la terre	269,9	278,1	277,9	-0,3	278,1	277,9
Subventions pour charges de service public	167,1	173,4	169,2	-4,2		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	102,7	104,8	108,7	3,9		
Action n° 03 : Développement de la technologie spatiale au service de la recherche en sciences de l'information et de la communication	108,6	113,7	116,0	2,4	113,7	116,0
Subventions pour charges de service public	27,1	30,5	29,7	-0,7		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	81,5	83,2	86,3	3,1		
Action n° 04 : Maîtrise de l'accès à l'espace	485,0	493,7	503,6	9,9	493,7	503,6
Subventions pour charges de service public	138,2	139,9	136,5	-3,4		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	346,9	353,8	367,1	13,3		
Action n° 05 : Maîtrise des technologies orbitales et de l'innovation technologique	219,0	219,5	220,3	0,9	219,5	220,3
Subventions pour charges de service public	121,0	119,6	116,7	-2,9		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	98,0	99,9	103,7	3,8		
Action n° 06 : Moyens généraux et d'appui à la recherche	81,9	84,6	84,1	-0,5	84,6	84,1
Subventions pour charges de service public	57,6	59,8	58,3	-1,4		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	24,3	24,8	25,7	0,9		
Action n° 07 : Développement des satellites de météorologie*	0,0	0,0	0,0	0,0	30,7	30,7
Total pour le programme 193	1 339,4	1 367,8	1 382,3	14,5	1 398,5	1 413,0
Dont :						
Subventions pour charges de service public	584,4	597,8	583,3	-14,5		
Transferts (financement de l'Agence spatiale européenne)	755,0	770,0	799,0	29,0		

* Contribution de la France à l'Organisation européenne des satellites de météorologie (EUMETSAT), par l'intermédiaire de l'établissement public administratif Météo-France, représentant la France au sein d'EUMETSAT (financé par le programme 170 « Météorologie » de la MEDAD).

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2013

b) Le budget triennal 2013-2015 réduit les crédits de 65 millions d'euros en cumulé par rapport au contrat Etat-CNES 2011-2015

Le budget triennal 2013-2015 réduit les crédits de 65 millions d'euros en cumulé sur la période par rapport aux montants prévus par le contrat Etat-CNES 2011-2015, comme le montre le tableau ci-après.

Les crédits (AE=CP) du programme 193 « Recherche spatiale » (hors financement de l'ESA)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	Total
Budget triennal 2013-2015	583	577	571	
Contrat Etat-CNES 2011-2015	599	599	599	
Ecart	-16	-22	-28	-65

Source : commission des finances, d'après les informations transmises par le CNES

Interrogés à ce sujet par votre rapporteur spécial, les responsables du CNES ont considéré que cette réduction impliquerait qu'un programme – demeurant à déterminer – ne serait pas réalisé.

c) Le lancement du programme « Ariane 6 » semble compromettre l'apurement de la dette de la France auprès de l'Agence spatiale européenne

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

Cette dette était née, après l'échec initial du lanceur Ariane 5 ECA en 2002, de la divergence croissante entre la quote-part réelle de la France au sein des programmes de l'ESA et les montants effectivement versés par le CNES à ce titre (soit 685 millions d'euros par an entre 2003 et 2010). Les arriérés cumulés devraient ainsi s'élever à 350 millions d'euros à fin 2012.

Estimant, à juste titre, qu'une telle situation ne saurait perdurer sur le long terme, sauf à altérer la crédibilité de la France à l'égard de ses partenaires, Christian Gaudin avait été à l'origine d'une demande d'enquête sur cette question à la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF. La remise de ces travaux avait donné lieu à une audition pour suite à donner, le 18 février 2009, puis à la publication d'un rapport d'information¹.

¹ Rapport d'information Sénat n° 226 (2008-2009).

Il en ressortait que le Gouvernement paraissait avoir pris la mesure de l'enjeu et avoir mis en place **un plan d'apurement total de ce « trou » d'ici à 2015**.

Interrogé à ce sujet par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de la préparation du **présent projet de loi de finances**, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a transmis un échéancier, daté du 21 juin 2012, qui prévoit bien, comme il y a un an, un retour à l'équilibre en **2015**.

• **Cet échéancier n'est toutefois plus d'actualité.**

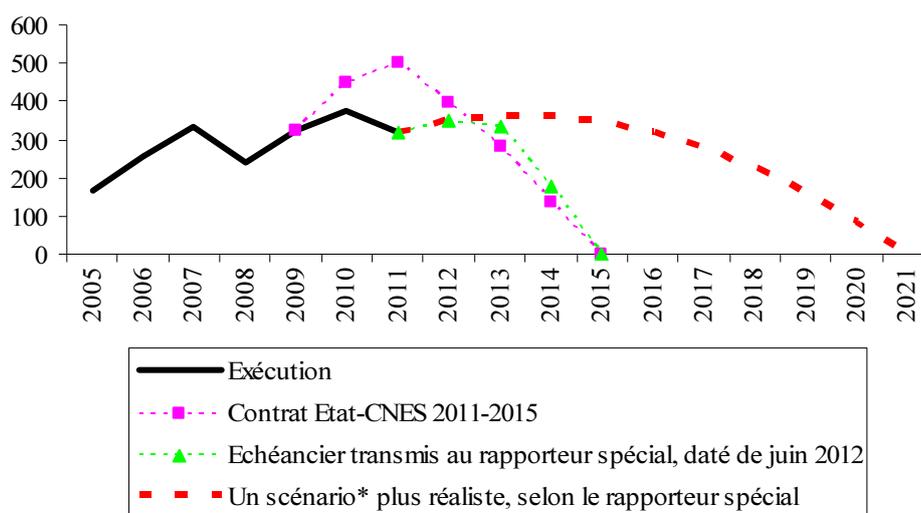
Il y a un an, votre rapporteur spécial soulignait que le scénario du Gouvernement reposait sur une hypothèse doublement optimiste :

- une diminution des besoins en financement de l'ESA ;
- une dotation budgétaire qui, jusqu'alors stabilisée en valeur, augmenterait d'environ 10 % en 2011, 5,5 % en 2012, 3,5 % en 2013 et 1,5 % ensuite.

Ces considérations amenaient votre rapporteur spécial à proposer deux scénarios, jugés plus vraisemblables, conduisant à une extinction de la dette respectivement en 2018 et en 2025. Le graphique ci-après présente un scénario, également conventionnel, reposant sur les dernières données d'exécution disponibles, et conduisant à un ordre de grandeur analogue (avec une extinction de la dette en 2021).

Quelle évolution de la dette de la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne ?

(en millions d'euros)



* Subvention budgétaire du PLF 2013, augmentant ensuite de 1,5 % par an + stabilisation du besoin de financement de l'ESA à son niveau de 2013. Ce scénario est purement illustratif.

Source : CNES, calculs de votre rapporteur spécial

Lors de leur audition par votre rapporteur spécial dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi de finances, **les responsables du CNES ont confirmé que l'objectif d'une résorption de la dette en 2015 apparaissait hors de portée.**

En particulier, le conseil de l'ESA des 20-21 novembre 2012 a décidé du lancement du programme Ariane 6, plus modulable qu'Ariane 5, et permettant des lancements simples.

On peut en outre s'interroger sur l'opportunité de poursuivre durablement la participation de l'Union européenne au financement de la station spatiale internationale (actuellement prévu jusqu'en 2015), qui coûte 90 millions d'euros par an à la France¹ et dont l'intérêt scientifique est jugé modeste².

¹ Pour un coût total de 100 milliards d'euros.

² Pour l'ensemble des enjeux liés à la politique spatiale, le lecteur est invité à se reporter au récent rapport d'information fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) par nos collègues Catherine Procaccia et Bruno Sido (rapport d'information n° 114, 7 novembre 2012).

La dette de la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne : trois scénarios d'évolution

(en millions d'euros courants)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Echéancier prévu par le contrat pluriannuel Etat-CNES 2011-2015																	
Dettes nette au 1/1/N							451,0	500,0	396,0	280,0	138,0						
Besoin en financement sur les programmes souscrits par la France						810,0	804,0	691,0	708,0	694,0	711,0						
Subvention budgétaire						685,0	755,0	795,0	824,0	836,4	849,1						
Dettes nette au 31/12/N						451,0	500,0	396,0	280,0	138,0	0,0						
Variation de la dette							49,0	-104,0	-116,0	-142,0	-138,0						
Croissance de la dotation budgétaire (en %)*							10,2	5,3	3,6	1,5	1,5						
Echéancier transmis par le Gouvernement en réponse au questionnaire budgétaire (plan à moyen terme présenté au conseil d'administration du CNES le 21 juin 2012)																	
Dettes nette au 1/1/N	97,7	165,0	256,5	332,2	241,8	325,6	377,3	317,1	350,4	335	178,2						
Besoin en financement sur les programmes souscrits par la France	752,3	776,6	760,7	594,6	768,8	736,7	694,7	803,4	808,6	679,6	670,8						
Subvention budgétaire	685,0	685,0	685,0	685,0	685,0	685,0	755,0	770,0	824,0	836,4	849,1						
Dettes nette au 31/12/N	165,0	256,5	332,2	241,8	325,6	377,3	317,1	350,4	335,0	178,2	0,0						
Variation de la dette	67,3	91,6	75,7	-90,4	83,8	51,7	-60,3	33,3	-15,4	-150,8	-178,2						
Croissance de la dotation budgétaire (en %)*		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,2	2,0	7,0	1,5	1,5						
Scénario illustratif de votre rapporteur spécial : subvention budgétaire du PLF 2013, augmentant ensuite de 1,5 % par an + stabilisation du besoin de financement de l'ESA à son niveau de 2013*																	
Dettes nette au 1/1/N	97,7	165,0	256,6	332,3	241,9	325,7	377,4	317,1	350,5	360,1	357,7	343,2	316,3	276,8	224,7	159,6	81,5
Besoin en financement sur les programmes souscrits par la France	752,3	776,6	760,7	594,6	768,8	736,7	694,7	803,4	808,6	808,6	808,6	808,6	808,6	808,6	808,6	808,6	808,6
Subvention budgétaire	685,0	685,0	685,0	685,0	685,0	685,0	755,0	770,0	799,0**	811,0	823,1	835,5	848,0	860,7	873,7	886,8	900,1
Dettes nette au 31/12/N	165,0	256,6	332,3	241,9	325,7	377,4	317,1	350,5	360,1	357,7	343,2	316,3	276,8	224,7	159,6	81,5	-10,0
Variation de la dette	67,3	91,6	75,7	-90,4	83,8	51,7	-60,3	33,4	9,6	-2,4	-14,5	-26,9	-39,4	-52,1	-65,1	-78,2	-91,5
Croissance de la dotation budgétaire (en %)*		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,2	2,0	3,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

* Calculs de votre rapporteur spécial. ** Montant prévu par le présent projet de loi de finances.

Sources : réponse au questionnaire budgétaire, calculs de votre rapporteur spécial

D. LES CINQ PROGRAMMES RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES

(Rapporteur spécial : Michel Berson)

Comme on l'a indiqué ci-avant, les crédits de paiement des programmes de recherche ne relevant pas du MESR sont favorisés : alors que ceux relevant du MESR augmenteraient de 1,18 % à structure constante, ceux relevant des autres ministères augmenteraient de 1,72 %.

Il s'agit d'une différence notable par rapport à l'année dernière, qui avait vu les activités de recherche du MESR favorisées par rapport à celles des autres ministères.

Le financement de la recherche en 2013 par la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en milliards d'euros)

	LFI 2012		Structure 2012				Structure courante			
			PLF 2013		Evolution en %		PLF 2013		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 172 : Recherches scient et technologiques pluridisciplinaires	5,12	5,12	5,17	5,17	0,90	0,90	5,17	5,17	0,88	0,88
P 187 : Milieux et ressources	1,25	1,25	1,28	1,28	2,53	2,53	1,28	1,28	2,53	2,53
P 193 : Recherche spatiale	1,40	1,40	1,41	1,41	1,04	1,04	1,41	1,41	1,04	1,04
Total des programmes du MESR hors P 150 et P 231	7,77	7,77	7,86	7,86	1,18	1,18	7,86	7,86	1,17	1,17
<i>Recherche – programmes du MESR*</i>	<i>7,77</i>	<i>7,77</i>	<i>7,86</i>	<i>7,86</i>	<i>1,18</i>	<i>1,18</i>	<i>7,86</i>	<i>7,86</i>	<i>1,17</i>	<i>1,17</i>
P 142 : Enseignement supérieur et recherche agricoles	0,31	0,31	0,40	0,31	29,53	0,57	0,40	0,31	29,53	0,57
P 192 : Recherche et enseignement supérieur en matière éco.& ind	1,01	0,98	0,95	1,01	-5,44	2,66	0,95	1,01	-5,44	2,66
P 186 : Recherche culturelle et culture scientifique	0,12	0,12	0,12	0,12	-6,18	-4,22	0,12	0,12	-6,18	-4,22
P 190 : Recherche énergie, Développement. Durable (HT 2)	1,42	1,35	1,42	1,38	-0,33	2,09	1,42	1,38	-0,34	2,08
P 191 : Recherche duale (HT 2)	0,19	0,19	0,19	0,19	0,00	0,00	0,19	0,19	0,00	0,00
Total des programmes des autres ministères	3,05	2,96	3,07	3,01	0,76	1,72	3,07	3,01	0,75	1,72
<i>Recherche – programmes des autres ministères*</i>	<i>2,47</i>	<i>2,38</i>	<i>2,41</i>	<i>2,43</i>	<i>-2,67</i>	<i>2,15</i>	<i>2,41</i>	<i>2,43</i>	<i>-2,67</i>	<i>2,14</i>
TOTAL GENERAL RECHERCHE MIREs*	10,25	10,15	10,27	10,29	0,25	1,41	10,27	10,29	0,24	1,40

* Les agrégats « recherche » indiqués dans le tableau correspondent aux actions considérées par le MESR comme concernant des activités de recherche, quel que soit le programme concerné.

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

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

a) Présentation générale du programme

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

Pour mémoire, il résulte de la fusion, en 2010, des trois programmes de recherche préexistants dans le périmètre de compétences de ce ministère, à savoir les anciens programmes 188 « Recherche dans le domaine de l'énergie », 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » et 190 « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat ».

Il finance notamment IFP Energies nouvelles (IFPEN), l'institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Il est aussi, comme on l'a indiqué, le principal financeur du CEA, pourtant rattaché au programme 172. Il finance également les recherches amont dans le domaine de l'aéronautique civile.

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

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagements		Crédits de paiement	
		LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013
10	Recherche dans le domaine de l'énergie	661,3	668,1	661,3	668,1
11	Recherche dans le domaine des risques	220,1	214,6	220,1	214,6
12	Recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement	112,3	112,4	112,3	112,4
13	Recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durable	48,8	39,4	52,8	42,7
14	Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile	191,8	135,0	116,8	93,7
15	Charges nucléaires de long terme des installations du CEA	189,0	249,0	189,0	249,0
	Total	1 423,3	1 418,5	1 352,3	1 380,5

Source : présent projet de loi de finances

b) L'IFPEN : d'ici 2025, une forte croissance des ressources propres, qui passeraient de 50 % à 60 % des ressources totales ?

L'IFP Energies nouvelles (IFPEN), ancien institut français du pétrole, est un établissement public industriel et commercial (EPIC). Son plafond d'emplois pour 2012 est de 1 959 équivalents temps plein.

(1) Un organisme se finançant pour moitié par des ressources propres

La subvention pour charge de service public ne correspond qu'à environ la moitié des ressources totales de l'IFPEN. Schématiquement, ses ressources actuelles sont de l'ordre de 300 millions d'euros, dont 150 millions d'euros de dotations budgétaires et 150 millions d'euros de ressources propres (essentiellement des redevances d'exploitation de brevets et des dividendes de ses filiales, dont le chiffre d'affaires est actuellement de l'ordre d'un milliard d'euros).

Les prévisions de ressources propres de l'IFPEN en 2013

(en millions d'euros)

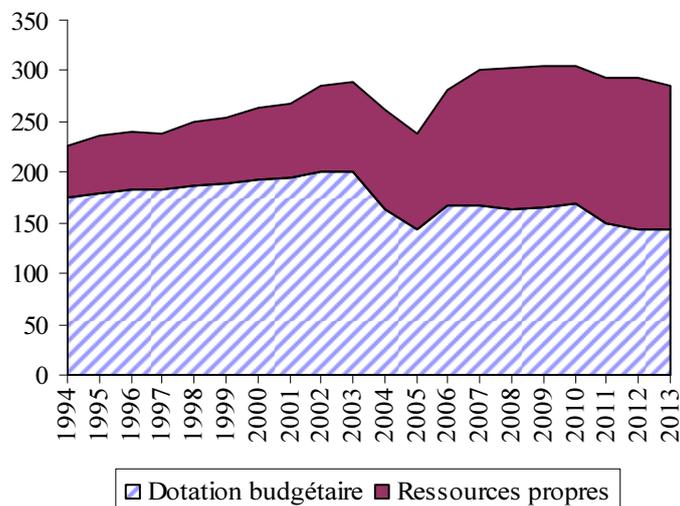
	Montant
Prestations de services, activités annexes	36
Subventions et autres soutiens	17
Redevances	52
Dividendes	34
Autres recettes	1,9
Total	140,9

Source : informations transmises par l'IFPEN au rapporteur spécial

Après un « creux » de 2004 à 2006, ses ressources totales sont à peu près stables en valeur, comme le montre le graphique ci-après.

Les ressources de l'IFPEN

(en millions d'euros courants)



	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dotation budgétaire	175	179	182	183	187	189	193	194	201	200	163	144	168	167	164	166	169	149	144*	144*
Ressources propres	51	58	58	55	63	64	71	73	85	88	99	93	113	134	139	138	137	144	148	141
Total	226	237	240	238	250	253	264	268	286	288	262	237	280	300	303	304	306	293	292	285
Part des ressources propres (en %)	22,6	24,6	24,3	23,2	25,3	25,4	27,0	27,4	29,6	30,6	37,7	39,3	40,2	44,6	45,9	45,4	44,7	49,0	50,6	49,4

* Les montants inscrits en LFI 2012 et en PLF 2013 sont de 146,6 Mns €. Après prise en compte d'une mise en réserve aux taux réduits de 0,25 % de la masse salariale et 3 % des dépenses de fonctionnement, on parvient à un montant de 144,4 Mns €, arrondi ici à 144 Mns €. Dans les documents transmis au rapporteur spécial, l'IFPEN retient pour 2013 l'hypothèse d'une mise en réserve aux taux « normaux » de 0,5 % de la masse salariale et 6 % des dépenses de fonctionnement, ce qui conduirait à une dotation de 142,4 Mns €. On retient toutefois ici une hypothèse de taux réduits pour permettre la comparaison avec 2012.

Source : d'après les documents remis par l'IFPEN au rapporteur spécial

Comme le montre ce graphique, la part des ressources propres dans les ressources totales de l'IFPEN tend structurellement à augmenter, passant de 22,6 % en 1994 à environ 50 % aujourd'hui.

Cette évolution est assumée par le Gouvernement. Ainsi, dans le projet annuel de performances pour 2013, le programme 190 comprend un indicateur intitulé « Part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle » et dont la cible est de porter le rapport entre le produit des redevances et licences sur brevets de l'IFPEN et

les charges diverses de cet organisme de 17,7 % en 2010 (et 16,4 % en 2009¹) à 22,7 % en 2015.

La dotation de l'IFPEN serait stable en 2013, à 146,6 millions d'euros. Cette stabilisation fait suite à deux années de baisse importante en 2011 et en 2012, comme le montre le graphique.

Si la diminution en 2011 et en 2012 ne revêt pas en elle-même une importance fondamentale, la poursuite de tels « coups de rabot » ne saurait tenir lieu de stratégie vis-à-vis de cet opérateur.

Ancien institut français du pétrole, l'IFPEN réoriente actuellement ses activités de recherche des énergies fossiles vers les énergies renouvelables, s'efforçant pour cela d'utiliser son savoir-faire « historique ». L'IFPEN suivrait donc une évolution analogue à celle du CEA, qui s'est diversifié à partir de son expérience de l'énergie nucléaire.

La dotation budgétaire permet à l'IFPEN de financer des activités de recherche qui ne génèrent des ressources qu'à long terme, sous forme de dividendes de filiales ou de redevances de brevets. Aussi est-il indispensable de la maintenir à un niveau suffisant, afin qu'il puisse conserver un niveau élevé de ressources propres.

On pourrait *a priori* s'interroger sur la capacité d'un organisme historiquement spécialisé dans les technologies relatives aux hydrocarbures à devenir un « champion » des énergies vertes. La « fongibilité » des premières technologies vers les secondes apparaît cependant importante, en particulier en ce qui concerne les biocarburants (et plus généralement les transports), l'énergie éolienne (grâce à l'expérience des plates-formes pétrolières) ou la séquestration du dioxyde de carbone.

(2) Vers un doublement du chiffre d'affaires des filiales de l'IFPEN en 2025 ?

Les dirigeants de l'IFPEN réfléchissent actuellement à un plan à moyen long terme dénommé « Ambition 2025 ».

Selon un document de l'IFPEN daté de mars 2012 et remis au rapporteur spécial, ce plan reposerait sur les hypothèses d'une stabilisation en valeur de la dotation de l'Etat et un doublement du chiffre d'affaires du groupe IFPEN. Cet objectif, ambitieux – il suppose une croissance du chiffre d'affaires de 6 % par an, contre une augmentation du PIB en valeur vraisemblablement de l'ordre de 3,25 % par an² –, ne paraît pas hors de portée. En effet, le chiffre d'affaires des filiales de l'IFPEN, de l'ordre de 300 millions d'euros au début des années 2000, a depuis été multiplié par trois.

¹ Selon le projet annuel de performances pour 2012.

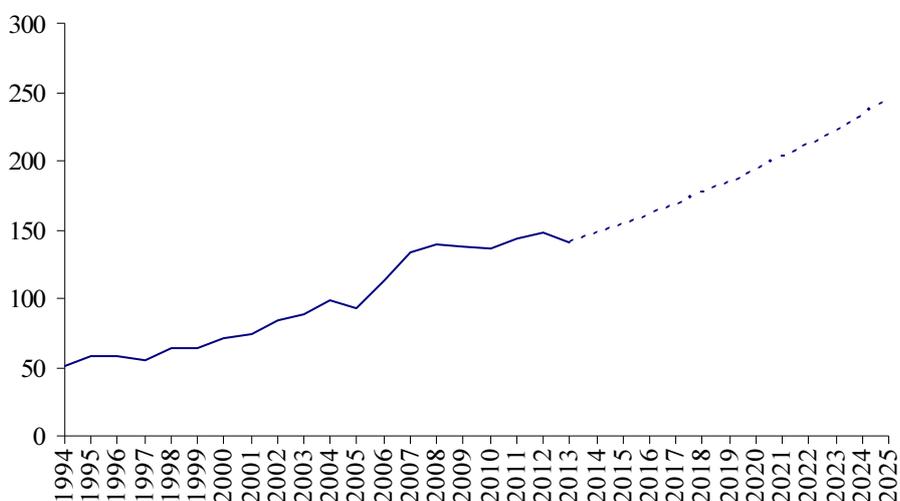
² Correspondant par exemple à une croissance du PIB de 1,5 % en volume et une inflation de 1,75 %.

Votre rapporteur spécial s'est efforcé de calculer ce que pourrait être l'évolution des ressources de l'IFPEN à cet horizon, sur la base d'hypothèses complémentaires suggérées par ses dirigeants lors de leur audition.

La croissance des ressources propres ne marquerait pas de rupture par rapport à la tendance observée depuis la seconde moitié des années 1990, comme le montre le graphique ci-après.

L'évolution des ressources propres de l'IFPEN d'ici 2025, selon un scénario suggéré par les dirigeants de l'IFPEN

(en millions d'euros)



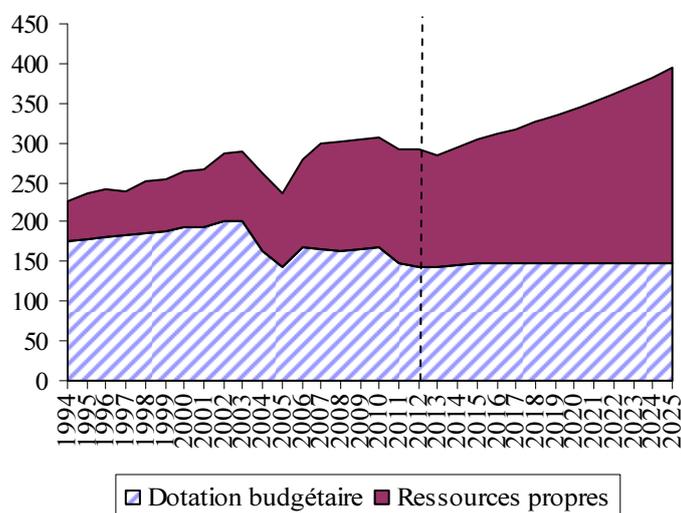
Hypothèses : dotation de l'Etat stabilisée en volume en 2012-2015 puis stabilisée en valeur ; doublement du chiffre d'affaires des filiales, se traduisant par un doublement des dividendes et des redevances sur les brevets ; produits des prestations de services accrus de 20 % ; augmentation des subventions et autres soutiens de 3,5 % par an.

Sources : IFPEN, calculs de votre rapporteur spécial

La part des ressources propres dans les ressources totales pourrait ainsi passer de 50 % aujourd'hui à 60 % en 2025, comme le montre le graphique ci-après.

L'évolution des ressources de l'IFPEN d'ici 2025, selon un scénario suggéré par les dirigeants de l'IFPEN

(en millions d'euros)



Hypothèses : dotation de l'Etat stabilisée en volume en 2012-2015 puis stabilisée en valeur ; doublement du chiffre d'affaires des filiales, se traduisant par un doublement des dividendes et des redevances sur les brevets ; produits des prestations de services accrus de 20 % ; augmentation des subventions et autres soutiens de 3,5 % par an.

Sources : IFPEN, calculs de votre rapporteur spécial

Ce scénario est cependant soumis à un double aléa :

- l'Etat doit stabiliser en valeur la dotation de l'IFPEN, afin que celui-ci puisse, par ses recherches actuelles, disposer de ressources propres suffisantes en 2025 ;

- l'IFPEN doit renouveler sa remarquable performance des années 2000. Or, la croissance de ses ressources propres a eu tendance à s'essouffler depuis 2007.

Il est vrai que cet essoufflement est contemporain de la crise économique qui a commencé en 2007, et en particulier des difficultés de l'industrie automobile. Toutefois la forte dépendance de l'IFPEN à cette industrie le rend vulnérable à l'évolution de long terme de celle-ci.

(3) La question des recherches relatives aux gaz de schiste

Le contrat d'objectif et de performance 2011-2015 ne prévoit aucune recherche relative aux gaz de schiste.

On rappelle toutefois que le rapport publié le 5 novembre 2012 par Louis Gallois préconise de « mener les recherches sur les techniques d'exploitation des gaz de schiste ».

Les réserves européennes, et en particulier françaises, ne sont pour l'instant pas prouvées. L'enjeu est toutefois considérable. Comme le souligne le rapport précité, « *l'exploitation du gaz de schiste soutient l'amorce de réindustrialisation constatée aux États-Unis (le gaz y est désormais 2 fois et demi moins cher qu'en Europe) et réduit la pression sur sa balance commerciale de manière très significative* ».

Il serait donc paradoxal de mener une politique en faveur de la compétitivité, impliquant des transferts de fiscalité massifs, afin de réduire le déficit commercial, tout en refusant par principe toute éventualité de prospection et d'exploitation des gaz de schiste.

Si les pouvoirs publics devaient décider de mener des recherches – ce qui nous paraît souhaitable – sur de nouvelles techniques d'exploitation des gaz de schiste, l'IFPEN aurait un rôle essentiel à jouer à cet égard.

2. Le programme 192 « recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »

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

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

Ce programme se caractérise en 2013 par une évolution contrastée :

- les autorisations d'engagement diminuent de 55 millions d'euros ;
- en sens inverse, les crédits de paiement augmentent de 26 millions d'euros.

Cette évolution se constate à périmètre constant comme à périmètre courant.

Le programme 192 « recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » : évolution des crédits

(en millions d'euros)

		LFI 2012	PLF 2013	Evolution	Evolution en %
Autorisations d'engagement					
1	Organismes de formation supérieure et de recherche	308,0	305,7	-2,3	-0,8
2	Soutien et diffusion de l'innovation technologique	419,1	378,7	-40,4	-9,6
3	Soutien de la recherche industrielle stratégique	278,8	266,7	-12,0	-4,3
	Total	1 005,8	951,1	-54,7	-5,4
Crédits de paiement					
1	Organismes de formation supérieure et de recherche	309,0	305,7	-3,3	-1,1
2	Soutien et diffusion de l'innovation technologique	360,5	378,7	18,2	5,1
3	Soutien de la recherche industrielle stratégique	312,6	323,7	11,1	3,6
	Total	982,0	1 008,1	26,1	2,7

Source : d'après le présent projet de loi de finances

La diminution des autorisations d'engagement concerne pour les trois quarts l'action 2 « Soutien et diffusion de l'innovation technologique ». Cette action en faveur des PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes correspond notamment aux crédits d'intervention d'OSEO Innovation et à la dotation destinée à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) au titre de la compensation de l'allègement des cotisations sociales patronales pour les personnels participant aux projets de recherche des jeunes entreprises innovantes (JEI).

L'action « Soutien de la recherche industrielle stratégique » ne verrait ses autorisations d'engagement diminuer que de 12 millions d'euros. On rappelle que le principal acteur de cette action est le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE), étendu depuis mars 2006, en tant que fonds unique interministériel (FUI), aux projets de R&D des pôles de compétitivité. Votre rapporteur spécial considère que cette diminution des autorisations d'engagement en 2013 ne doit pas être le prélude d'une remise en cause de la politique des pôles de compétitivité.

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

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

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

En pratique, il finance chaque année des dépenses du CEA et du CNES. En 2013, ses crédits de paiement seraient de 192,9 millions d'euros, dont 33,5 millions pour le CEA et 159,4 millions pour le CNES.

4. Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »

Placé sous la responsabilité du ministère chargé de la culture, le programme 186 finance la **politique de recherche dans le domaine de la culture** et la **diffusion de la culture scientifique et technique auprès du public**.

a) Les principaux chiffres

Pour 2013, les crédits du programme s'élèvent à **115,8 millions d'euros en AE et à 118,8 millions d'euros en CP**, soit une diminution de 4 % par rapport à 2012.

Il est à rappeler que, depuis 2011, **le programme 186 ne regroupe plus de crédits de personnel**, qui ont été transférés à la mission « Culture ». **De même, il ne comprend plus les subventions pour charge de service public accordées à la Bibliothèque nationale de France et à la bibliothèque publique d'information**, qui sont également désormais inscrites dans la mission « Culture ».

Pour votre rapporteur spécial, ces transferts constituent une **mesure de rationalisation bienvenue. Il s'interroge d'ailleurs sur la nécessité d'aller plus loin dans ces transferts à la mission « Culture »**. Le présent programme est, en effet, désormais le plus petit de la mission, ne regroupant plus que 0,5 % de ses crédits.

Ces derniers sont répartis en deux actions :

Présentation par action des crédits demandés pour 2013

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Recherche culturelle	8 737 649	8 737 649	7,4 %
Culture scientifique et technique	107 095 227	110 095 227	92,6 %
Total	115 832 876	118 832 876	100 %

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

b) La justification des crédits

• Comme indiqué précédemment, suite à la refonte de la maquette budgétaire, **le présent programme ne comporte plus de crédits de personnel, et par conséquent ne présente plus aucun plafond d'emplois.**

- **Les dépenses de fonctionnement** représentent, quant à elles, environ **90 % des crédits du programme**.

S'agissant de ces dernières, la quasi totalité est **consacrée à la subvention pour charge de service public accordée à Universcience, nouvel établissement public à caractère commercial et industriel créé le 1^{er} janvier 2010, qui regroupe le Palais de la Découverte et la Cité des sciences** (*cf. infra*).

- **Les dépenses d'investissement** représentent **0,3 % des crédits du programme** (353 124 euros) et correspondent, pour 2013, à l'achat d'équipements pour le laboratoire de recherche des monuments historiques, le centre de recherche et de restauration des musées de France et le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines.

- **Les dépenses d'intervention**, enfin, regroupent **4,2 millions d'euros** (3,5 % des crédits de paiement du programme). Ces dépenses concernent trois domaines : la recherche en faveur des patrimoines, la recherche en faveur de la création artistique et les recherches pluridisciplinaires.

c) Les principales observations de votre rapporteur spécial

La dotation globale d'Universcience explique désormais 92,5 % des moyens du présent programme, ce qui conduit votre rapporteur spécial, comme les années passées, à centrer son analyse sur cet opérateur.

L'établissement public du Palais de la découverte et de la cité des sciences et de l'industrie a été créé par le décret n° 2009-1491 du 3 décembre 2009. Cette décision politique, qui résulte notamment des conclusions de la révision générale des politiques publiques, souligne la nécessité pour les deux établissements de coopérer à un objectif commun.

Placé sous la co-tutelle des ministères de la culture et de la recherche, ce nouvel établissement doit, aux termes de l'article 2 du décret, précité, « rendre accessible à tous la culture scientifique et technique » et devenir « dans ce domaine, un pôle national de référence ». Pour ce faire, il doit notamment mettre en valeur « les démarches de la science, stimuler la curiosité et l'initiation des élèves et des jeunes publics à la démarche d'expérimentation scientifique et contribuer à susciter de nouvelles vocations pour les métiers scientifiques et techniques ».

L'évolution de la subvention d'Universcience entre la LFI 2012 et le PLF pour 2013 (soit - 4 %) s'explique, selon le projet annuel de performances, par **une participation de l'établissement à l'effort général de réduction des dépenses publiques**.

Néanmoins, il convient de noter que **l'opérateur bénéficie par ailleurs du Programme des investissements d'avenir au titre des fonds alloués en faveur de la diffusion de la culture scientifique**¹.

Dès l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010, votre commission des finances avait émis de fortes réserves sur cette enveloppe², soulignant notamment que l'emploi de ces fonds n'était pas suffisamment précisé. En 2011, un projet d'avenant à la convention Etat-Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a proposé d'allouer une enveloppe de 150 millions d'euros qui restait jusqu'alors non affectée, pour 100 millions d'euros aux « Internats d'excellence » et pour 50 millions d'euros au développement de la culture scientifique et technique.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2011, votre rapporteur spécial avait indiqué souhaiter que le commissariat général à l'investissement exerce **la plus grande vigilance sur l'attribution des fonds au développement de la culture scientifique et technique afin d'éviter tout saupoudrage**³. Il avait, en outre, précisé qu'il serait attentif au fait que le **financement par le PIA de ces projets n'entraîne pas à terme une diminution de la subvention pour charge de service public versée à certains opérateurs**, notamment Universcience dont l'une des missions, comme cela a été rappelé, est précisément de « *rendre accessible à tous la culture scientifique et technique* ».

Si la réduction de la subvention pour charge de service public d'Universcience peut s'analyser comme la participation de l'établissement à l'effort de redressement des comptes publics, elle peut aussi, compte tenu du montage précédemment décrit, s'apparenter à une forme de « débudgétisation ».

5. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »

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

¹ Le projet ESTIM « Egalité de l'accès aux sciences, aux technologies, à l'innovation et aux multimédias » a été retenu en 2011. Ce projet qui recevra 9 millions d'euros a vocation à structurer la gouvernance du réseau national de la culture scientifique, technique et industrielle et à développer des équipements communs (portail numérique de CSTI, école de la médiation, portail Sciences et arts).

² Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010, n° 278 (2009-2010).

³ S'il ne revient pas à votre commission des finances de remettre en cause la légitimité des projets retenus lors de la première vague d'appel à projets et s'il n'est pas de sa compétence de porter une appréciation sur leur sélection, elle s'interroge cependant sur leur financement par le PIA, leur objet paraissant parfois assez éloigné de la finalité initiale des investissements d'avenir.

L'enseignement supérieur agricole a accueilli 12 544 étudiants durant l'année universitaire 2011-2012. 59 % de ces étudiants relèvent de l'enseignement public.

Répartition des étudiants de l'enseignement supérieur agricole

Famille de formations	Rentrée 2011-2012
I- Enseignement public	7 444
Formations d'ingénieurs	4 821
Formations de vétérinaires	2 359
Formation de paysagistes	264
II- Enseignement privé	5 100
Ecole d'ingénieurs en agriculture	5 100
Total I et II	12 544

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

a) Les principaux chiffres

Le programme 142 regroupe, pour 2013, **395,7 millions d'euros d'AE** et **308,8 millions d'euros de CP**, soit **1,2 % des CP de la mission**. Les crédits de ce programme évoluent de 0,6 % par rapport à 2012.

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

Présentation par action des crédits demandés pour 2013

Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Enseignement supérieur	359 617 111	272 657 111	88,3 %
Recherche, développement et transfert de technologie	36 136 648	36 136 648	11,7 %
TOTAL	395 753 759	308 793 759	100 %

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la présente mission

Le plafond d'emplois de ce programme serait fixé en **2013 à 2 676 emplois ETPT**, soit le maintien du niveau d'emploi depuis 2009.

Cependant, récemment, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé que **sur les 1 000 créations de postes, 20 seraient affectées à l'enseignement supérieur agricole**.

A ce plafond d'autorisations des emplois de l'Etat, **il convient d'ajouter les emplois rémunérés par les opérateurs**, soit 929 emplois ETP « sous plafond opérateur » et 371 ETP hors « plafond opérateur ».

b) La justification des crédits

(1) L'enseignement supérieur agricole

L'enseignement supérieur (action n° 1) agricole représente un coût de 272,66 millions d'euros en crédits de paiement.

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

- **185,5 millions d'euros** représentent des dépenses de personnel (titre 2) ;

- **39,3 millions d'euros des dépenses de fonctionnement** (subvention de fonctionnement de base, gestion des étudiants et des élèves fonctionnaires, missions spécifiques des établissements, prévention et santé des étudiants, financement des 7 pôles de compétences, investissement CPER et hors CPER).

• **L'enseignement supérieur agricole privé** regroupe, quant à lui, sept écoles d'ingénieurs. La contribution au financement de ces établissements représente **23,9 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2013, soit une légère baisse par rapport à 2012. Elle s'inscrit dans le cadre réglementaire prévu par le décret n° 2009-791 du 23 juin 2009 relatif aux contrats entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur agricole privés (*cf. infra*).

• Enfin, les **aides sociales** représenteraient en 2013 un coût de **12,4 millions d'euros** de crédit de paiement, soit une augmentation par rapport à 2012 de 0,6 million d'euros. Sont ainsi financées :

- les **bourses sur critères sociaux** à hauteur de **11,7 millions d'euros**, bénéficiant à environ 4 200 étudiants. Cette prévision de dépenses est fondée sur une hausse du montant des bourses de 1,7 % et sur une augmentation des effectifs d'étudiants boursiers de 3,5 % par rapport à 2012 ;

- les **bourses de coopération internationale** à hauteur de **0,7 million d'euros**, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 120 étudiants pour les programmes concertés et à 1 600 pour les mobilités individuelles.

(2) La recherche agricole

L'action 2 « Recherche, développement et transfert de technologie » représente **36,1 millions d'euros en AE et en CP**, répartis entre l'appui à la recherche et le transfert de technologie.

• L'appui à la recherche regroupe les crédits de rémunération des personnels mis à disposition de l'Institut national de recherche en sciences et

technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) – 22 millions d'euros – ainsi que les subventions aux établissements publics de recherche tels que **l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)** – 1,6 million d'euros.

- Le transfert de technologie et le développement agricole englobent essentiellement des financements relatifs aux **instituts et centres techniques agricoles et de l'industrie agro-alimentaire**. Ces derniers devraient bénéficier d'une dotation de **5,2 millions d'euros en 2013**.

- En outre, il convient de noter qu'une convention a été signée en 2007 entre le Ministère chargé de l'agriculture et OSEO afin de financer le développement d'un **fonds spécifique pour compléter et élargir les actions en faveur des Industries agro-alimentaires (IAA)**. Ces crédits, de 595 000 euros en 2013, visent également à soutenir des projets partenariaux de recherche et de développement, sources d'innovation au bénéfice de ces industries.

c) Les principales observations de votre rapporteur spécial

(1) La création de 20 emplois pour l'enseignement supérieur agricole

Comme cela a été précédemment indiqué, sur les 1 000 créations de postes annoncés par le Gouvernement (*cf. supra*), 980 emplois seront dédiés au programme 150 et 20 emplois à l'enseignement supérieur agricole. Ces emplois seront répartis dans le double objectif de soutenir la réussite des étudiants au niveau du premier cycle tout en participant à un rééquilibrage des dotations en emplois entre établissements.

Votre rapporteur spécial accueille favorablement la décision de faire bénéficier l'enseignement supérieur agricole de ces nouvelles créations de postes, même s'il convient de rappeler ses déjà bons résultats actuels, notamment en termes d'insertion de ses diplômés dans la vie active, par rapport à l'enseignement supérieur non agricole.

Le taux d'insertion des diplômés en 2011 est ainsi de 89,6 % dans les 18 mois suivant l'obtention d'un diplôme et de 75,6 % dans les 12 mois suivant l'obtention du diplôme. Les données du rapport annuel de performances de 2011 soulignaient en outre que cette amélioration quantitative s'accompagnait de celle de la qualité des emplois occupés (intérêt des emplois proposés et rapidité d'obtention de contrats à durée indéterminée).

(2) Un renouvellement en cours des contrats passés avec les établissements privés

Depuis 2010, **l'aide financière versée par l'Etat aux établissements privés comprend désormais une part fixe, dont le montant est indiqué dans le contrat signé entre l'établissement et l'Etat, et une part variable dont le montant, notifié chaque année par le ministre chargé de l'agriculture, peut atteindre 25 % de celui de la part fixe :**

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

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

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

Deux contrats passés avec les écoles ont été renouvelés pour 2012. Quatre le seront pour 2013 et un pour 2014.

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

**Subvention en faveur de l'enseignement supérieur agricole privé
en 2010, 2011 et 2012**

(en euros)

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

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

L'enveloppe prévue en PLF 2013 pour les établissements de l'enseignement supérieur agricole privés est identique à celles de 2010, 2011 et 2012.

Le dispositif d'allocation des moyens, qui comprend pourtant une part de financement versé en fonction de la performance de l'établissement, n'a ainsi pas entraîné, jusqu'à présent, de redéploiement de crédits entre établissements.

(3) Les pôles de compétences du ministère chargé de l'agriculture

Les pôles de compétences du ministère chargé de l'agriculture sont définis comme des rassemblements **territoriaux** d'établissements d'enseignement, d'organismes de recherche et d'organismes de développement dans les domaines des **sciences et technologies du vivant et de l'environnement** fondés sur un potentiel humain et intellectuel d'enseignants-chercheurs, de chercheurs et d'étudiants et selon une **triple logique** : pluridisciplinarité, appui à la recherche - formation - expertise, territorialité.

Les sept pôles de compétences ont été créés à partir de 2006 et sont organisés sous la forme de Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) ou d'association pour l'un d'entre eux.

En complément de ces approches, **deux établissements ont engagé une démarche d'insertion dans les politiques de site locales**, selon des modalités spécifiques :

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

- d'autre part, l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de **Strasbourg (ENGEES)**.

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

- *Agrocampus Ouest*, Institut supérieur des sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage ;

- *AgroParisTech*, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement ;

- *AgroSup Dijon*, Institut national supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement ;

- *Montpellier SupAgro*, Centre international d'études supérieures en sciences agronomiques ;

- *ONIRIS*, Ecole nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes-Atlantique ;

- *VetAgro Sup*, Institut d'enseignement supérieur et de recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et environnement.

En 2011, après cette phase de restructuration de l'enseignement supérieur agricole et dans le cadre de l'apparition des Pôles de recherche et

d'enseignement supérieur (PRES), de la dynamique de l'opération Campus puis celle des Investissements d'avenir, de nouvelles orientations ont été définies pour les pôles de compétences, tout en tenant compte de la diversité des stratégies locales de chacun d'entre eux.

Afin de formaliser ces nouvelles orientations, **une lettre de mission pour la période 2011-2015 a été signée pour chacun des sept pôles**, dont le socle commun vise à :

- renforcer la présence et la lisibilité des pôles et des politiques publiques du ministère dans la restructuration des paysages régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche en y affirmant la spécificité des enjeux scientifiques liés aux missions du ministère ;

- améliorer le fonctionnement du lien formation-recherche en insérant dans cette dynamique l'enseignement technique agricole ;

- faire monter en puissance les liens recherche-formation-développement afin de stimuler toutes les dynamiques d'innovation pertinentes au service de la compétitivité de l'agriculture et des entreprises agro-alimentaires françaises s'inscrivant dans le cadre du développement durable.

En matière de financement, les pôles peuvent bénéficier d'un soutien de la part de leur ministère de tutelle pour des projets qui répondent à des critères de visibilité, de cohérence et de structuration du pôle. Pour 2013, l'enveloppe du ministère de l'agriculture en faveur des pôles s'élèverait à **320 000 euros**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec un avis favorable de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement, tendant globalement à réduire les crédits de 20,9 millions d'euros, dont :

- des augmentations de 246 500 euros, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances de l'Assemblée nationale ;

- des diminutions de 21,1 millions d'euros, à titre reconductible, afin, selon les termes de l'exposé sommaire de l'amendement, de « *gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances* ». Le programme le plus mis à contribution (en millions d'euros) serait le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », avec des réductions de crédits de 8 millions d'euros.

Les modifications de crédits apportées par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement (AE=CP)

(en euros)

	A titre non reconductible	A titre reconductible	Total
150 « Formations supérieures et recherche universitaire »	9 000	-7 000 000	-6 991 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
231 « Vie étudiante »	206 200		206 200
172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »		-8 000 000	-8 000 000
187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »			0
193 « Recherche spatiale »			0
190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables »	10 000	-2 500 000	-2 490 000
192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »	2 000	-2 380 000	-2 378 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
191 « Recherche duale (civile et militaire) »		-670 000	-670 000
186 « Recherche culturelle et culture scientifique »	19 300	-260 000	-240 700
142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »		-320 000	-320 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total	246 500	-21 130 000	-20 883 500

Source : d'après le texte adopté par l'Assemblée nationale et l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement

En conséquence, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la présente mission sont réduits de 0,08 % par rapport au texte initial, ce qui est peu significatif.

Le programme proportionnellement le plus concerné est le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) », dont les crédits sont réduits de 0,35 %. Dans le cas des deux principaux programmes, les programmes 150 et 172, la réduction est de respectivement 0,05 % et 0,15 %.

Un seul programme verrait ses crédits accrus (de 0,01 %) : le programme 231 « Vie étudiante ».

Comparaison des crédits du texte initial et du texte adopté par l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

		Texte initial		Modifications apportées par l'Assemblée nationale		Texte adopté par l'Assemblée nationale		Evolution en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
150	Formations supérieures et recherche universitaire	12 717	12 760	-6,99	-6,99	12 710	12 753	-0,05	-0,05
231	Vie étudiante	2 312	2 325	0,21	0,21	2 312	2 325	0,01	0,01
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 167	5 167	-8,00	-8,00	5 159	5 159	-0,15	-0,15
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 282	1 282	0,00	0,00	1 282	1 282	0,00	0,00
193	Recherche spatiale	1 413	1 413	0,00	0,00	1 413	1 413	0,00	0,00
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 418	1 380	-2,49	-2,49	1 416	1 378	-0,18	-0,18
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	951	1 008	-2,38	-2,38	949	1 006	-0,25	-0,24
191	Recherche duale (civile et militaire)	193	193	-0,67	-0,67	192	192	-0,35	-0,35
186	Recherche culturelle et culture scientifique	116	119	-0,24	-0,24	116	119	-0,21	-0,20
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	396	309	-0,32	-0,32	395	308	-0,08	-0,10
	Total	25 965	25 956	-20,88	-20,88	25 944	25 935	-0,08	-0,08

Source : textes indiqués, calculs de vos rapporteurs spéciaux

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

SECONDE PARTIE
MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. ADNOT

au nom de la commission des finances

ARTICLE 46
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	4 900 000		4 900 000	
Vie étudiante		4 900 000		4 900 000
Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires				
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources				
Recherche spatiale				
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables				
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	4 900 000	4 900 000	4 900 000	4 900 000
SOLDE	0	0	0	0

OBJET

Cet amendement a pour objet de réduire la portée de l'effort demandé aux établissements d'enseignement supérieur privé dans le cadre du redressement des comptes publics.

Cet effort doit effectivement être partagé par les différents secteurs. Cependant, il est à noter que :

- les crédits à destination de l'enseignement supérieur privé, dans le cadre de la mission « Recherche et enseignement supérieur », diminuent de 4,9 millions d'euros entre 2012 et 2013 ;

- par ailleurs, l'enseignement supérieur privé ne bénéficiera plus de dotation en provenance de la mission « Travail et emploi » en 2013, alors qu'il a reçu une dotation de 3,2 millions d'euros en 2012.

C'est pourquoi, le présent amendement propose de :

- réduire de 4,9 millions d'euros l'action 02 « Aides indirectes » du programme 231 « Vie étudiante » ;

- abonder, en contrepartie, de 4,9 millions d'euros l'action 04 « Etablissements d'enseignement privé » du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Michel Berson et Philippe Adnot, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Philippe Adnot s'occupe du programme 150 « Recherche et enseignement supérieur », dont l'enveloppe s'élève à 12,8 milliards d'euros, et du programme 231 « Vie étudiante » relatif aux bourses, à hauteur de 2,3 milliards d'euros.

La mission représente 26 milliards d'euros, dont 23 milliards financés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui en est le chef de file. En plus des deux grands volets que sont les programmes 150 et 231, elle comprend trois programmes de recherche, pour 5,2 milliards d'euros, finançant notamment le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES). Le reste des programmes, soit seulement 3 milliards d'euros, relève de cinq autres ministères.

C'est une mission privilégiée par rapport aux autres, qui témoigne des priorités du Gouvernement. Les crédits prévus sont en effet supérieurs de 338 millions d'euros à ceux qui résulteraient de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) adoptée par la précédente majorité, ce qui est conforme à la logique du pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi. En outre, alors que l'ensemble des crédits de paiement du budget général, hors contribution directe de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », seront gelés en valeur en moyenne de 2013 à 2015, ceux de cette mission augmentent de 2,1 % en 2013. Si l'on tient également compte de la contribution des opérateurs au CAS « Pensions », l'augmentation n'est toutefois plus que de 1 %. Si l'on veut maintenir constant en points de PIB l'effort engagé en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les années à venir, ce n'est pas de 0,4 % que les crédits de paiement doivent augmenter, comme le prévoit le projet de LPFP dans le cas des années 2014 et 2015, mais d'environ 3 %.

Les moyens relatifs à la recherche et à l'enseignement supérieur sont bien plus importants que les crédits de la présente mission. Si l'on prend en compte les investissements d'avenir et le crédit d'impôt recherche (CIR), on parvient à un effort total qui augmente de 7 % en 2013, et autant en 2014, avant de se stabiliser en 2015.

Le redéploiement des crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR) est une autre caractéristique du budget de cette mission. Celle-ci perd

en effet 73,2 millions d'euros, qui contribuent à financer l'augmentation de la dotation des différents opérateurs : le CNRS d'abord, pour 72,8 millions d'euros ; le CEA à hauteur de 29,3 millions ; l'Inserm également, pour 21,6 millions. Cette décision répond aux plaintes de certains chercheurs, qui estiment leurs laboratoires insuffisamment dotés. Néanmoins, c'est apporter une mauvaise solution à un vrai problème : l'insuffisance de moyens de certaines unités de recherche. De surcroît, seulement 15 % de la subvention de l'ANR permet de financer les coûts indirects des projets qu'elle soutient (4 % de frais de gestion et 11 % de préciput) : c'est insuffisant, car il faudrait arriver à 20 %, et cela conduit les organismes concernés à dépouiller certains laboratoires au profit des projets financés par l'ANR.

L'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), autorité administrative indépendante, est aujourd'hui sur la sellette : le rapport de l'Académie des sciences de septembre 2012 demande sa suppression et propose la mise en place de structures d'évaluation dépendant directement des universités et des organismes de recherche. Il s'agirait là d'un véritable recul : comment garantir l'objectivité et l'homogénéité de l'évaluation dans cette hypothèse ?

Le problème posé par la dette de la France à l'égard de l'Agence spatiale européenne se pose à nouveau cette année. L'an dernier, je jugeais déjà peu vraisemblable son apurement à l'horizon 2015. Aujourd'hui, les responsables du CNES le reconnaissent enfin. L'échéance de 2020 serait plus raisonnable, d'autant que, dans le cadre du conseil de l'Agence spatiale européenne qui se tient en ce moment, la France défend le lancement d'un programme Ariane 6 qui sera probablement source de coûts supplémentaires.

L'article 55 du projet de loi de finances pour 2013 est un article de seconde partie non rattaché. Il permet, pour les PME, l'extension du CIR à certaines dépenses d'innovation, source de compétitivité, donc de croissance et d'emplois. Mais son financement partiel par la suppression des taux majorés de CIR dont bénéficient les PME entrant dans le dispositif est inopportun : il est en effet paradoxal de demander aux PME de financer des mesures dont elles bénéficient ! Le rapport Gallois a repris l'idée que je préconisais, avant que le Gouvernement ne la fasse sienne : garantir la stabilité du CIR, ce qui n'empêche pas d'y apporter de nécessaires modifications à la marge.

Enfin, soulignons que ce projet de loi de finances préserve l'emploi dans la recherche publique. En 2013 en effet, 68 449 emplois dans les organismes de recherche seront reconduits. Les moyens des laboratoires seront augmentés de 54 millions d'euros, ce qui permettra de financer les départs en retraite et évitera de futures difficultés.

M. Philippe Marini, président. – Je rends hommage à l'implication et à la liberté d'esprit du rapporteur spécial. Sa présentation, plus qu'un simple commentaire des crédits, était porteuse d'une véritable valeur ajoutée. Nous sommes de surcroît sensibles à l'accent mis sur l'évaluation de la recherche.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je salue Dominique Gillot, de la commission des affaires culturelles, avec laquelle je mène une mission de contrôle. Je remercie le rapporteur Berson pour la qualité de sa présentation globale.

Les programmes 150 et 231 pèsent respectivement 12,8 et 2,3 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Les crédits de paiement du premier progressent d'un peu moins de 2 %. Mais cette évolution est à relativiser, compte tenu de l'augmentation parallèle des contributions du CAS « Pensions ».

Avec l'accession aux responsabilités et compétences élargies des universités de la Réunion, d'Antilles-Guyane et de Polynésie française, l'autonomie deviendra en 2013 le droit commun des universités. Les dépenses de masse salariale, et plus particulièrement celles relatives au glissement vieillesse-technicité (GVT), sont, de nouveau, au cœur du débat. Quelques précisions préalables : le GVT présente un enjeu financier relativement faible au regard de la masse salariale totale (entre 30 et 40 millions d'euros). Le GVT se subdivise ensuite en un GVT « subi » (relevant d'éléments extérieurs aux établissements qui le subissent) et un GVT « consenti » (par les mesures que prend l'établissement autonome). On parle également de GVT positif et négatif, ce dernier étant toutefois bénéfique pour l'établissement puisqu'il traduit le remplacement de fonctionnaires âgés par de plus jeunes, moins bien payés. En 2011, les universités ont conclu un accord visant à éviter de faire contribuer les bénéficiaires d'un GVT négatif au budget de celles qui ont un GVT positif. Une solution doit être trouvée pour que chaque acteur assume ses responsabilités de gestionnaire autonome, ce qui exclut notamment l'hypothèse d'une prise en charge totale par l'Etat à long terme.

Selon les données du ministère, la situation financière des universités est globalement satisfaisante. Mais certaines d'entre elles connaissent des difficultés qui ne sont parfois qu'apparentes car d'ordre comptable, mais vont tout de même de 100 000 euros à 15 millions d'euros. Le ministère a mis en place un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement. J'approuve la démarche suivie : il s'agit d'accompagner des établissements devenus autonomes tout en évitant une tutelle rectorale. Chaque acteur doit pouvoir progresser dans sa gestion propre.

Enfin, le ministère envisage de revoir en 2013-2014 le modèle SYMPA, créé en 2009 pour répartir les moyens des établissements en fonction de l'activité réelle d'une part (à hauteur de 80 %), et d'autre part de la performance des établissements (à hauteur de 20 %). La mise en œuvre de ce dispositif est en effet loin d'être satisfaisante : le modèle SYMPA n'a porté que sur 2 milliards d'euros par an environ, puisque la masse salariale n'y est pas incluse ; en outre, il n'a pas permis la réallocation espérée des moyens budgétaires entre universités sur-dotées et universités sous-dotées.

L'amélioration de la réussite en premier cycle constitue de nouveau une des priorités, légitime, du ministère. Les précédentes initiatives dans ce

domaine n'ont pas donné de résultats probants. La création de 1 000 postes par an, mesure phare du budget pour 2013, doit s'accompagner d'engagements contractuels ciblés prioritairement sur les universités sous-dotées.

Enfin, je voudrais apporter un éclairage sur l'immobilier universitaire, et notamment sur l'opération Campus, dont le financement repose en majeure partie sur des crédits extra-budgétaires. La phase opérationnelle de ce plan étant très lente, une revue générale de l'opération a été demandée par la ministre au mois de juillet dernier.

M. Philippe Marini, président. – Qu'est-ce qui distingue un campus prometteur d'un campus innovant ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – La labellisation s'est faite progressivement : les dix premiers campus retenus dans le projet ont été regroupés sous l'appellation de « campus d'excellence », puis au fur et à mesure des demandes des autres établissements sont apparus les campus « prometteurs » et « innovants ». A mon sens, nous aurions intérêt à ce que l'ensemble de notre enseignement supérieur progresse, donc à limiter la multiplication de ce type de catégories qui profitent à certains établissements à l'exclusion de tous les autres.

La mission d'évaluation sur les partenariats public-privé universitaires achevée en octobre dernier s'est interrogée sur le recours systématique à ce montage juridique. Cela me fait penser au débat que nous avons eu en commission sur l'article 15 du projet de loi de finances. Il est bon que le ministère se soit engagé à regarder cette question : à mon avis, les PPP sont un risque de « rigidification » des budgets à terme.

Quelques universités ont déjà pu passer à l'autonomie immobilière. 21 millions d'euros sont dévolus à celles qui ont accédé à l'autonomie en 2011. Les autres projets sont en revanche suspendus dans l'attente des orientations qui seront définies à l'issue des Assises. Dans le cadre du rapport de la mission de contrôle que j'ai menée avec Jean-Léonce Dupont, j'avais attiré l'attention sur la question de la soutenabilité financière de la dévolution dans l'hypothèse où elle était demandée par toutes les universités : nous n'aurions alors plus les moyens de couvrir toutes les dotations aux amortissements.

Le programme « Vie étudiante » est en augmentation de 7 %. Un effort de budgétisation plus sincère a été mené. Mais ce poste de dépenses, qui répond à une logique de « guichet », reste délicat à prévoir.

S'agissant des aides au mérite, il m'a été rapporté que certaines sont attribuées pour deux ans. Cela n'est pas satisfaisant : il faut attribuer les bourses à des étudiants motivés et non à ceux qui ne cherchent qu'un « statut social ».

La priorité donnée au logement étudiant a été réaffirmée par l'annonce d'un programme de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans. Une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros est prévue à ce

titre pour 2013. Je l'ai dit à tous les ministres successifs et le répète ici : intégrer le logement étudiant dans le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche est une mauvaise idée. Chacun devrait se concentrer sur son cœur de métier. Le logement étudiant relève de la ville pour les choix urbanistiques, des opérateurs qui savent construire de manière efficace et rationnelle, ainsi que des collectivités locales. Dans le département de l'Aube, le conseil général, maître d'ouvrage dans la construction universitaire comme dans celle de logements étudiants, donne ces derniers en gestion au CROUS pour 90 euros par mois, celui-ci les louant à son tour pour 300 euros. Nous ferions mieux d'utiliser ces crédits de l'enseignement supérieur pour les missions qui sont les siennes. C'est l'objet d'un amendement que je présenterai.

Les établissements d'enseignement supérieur à gestion associative, qui représentent plus de 70 000 étudiants, sont assez mal servis par ce budget. Un effort important leur est demandé en 2013. Cet effort représente presque 8 millions d'euros si l'on tient compte de la non-reconduction des crédits en provenance de la mission « Travail et emploi » dont bénéficiaient ces établissements en 2012. Je vous proposerai un amendement permettant d'en rediriger la moitié – 4,9 millions d'euros exactement – vers ces établissements, compensé par un prélèvement sur les crédits du logement étudiant. Les collectivités locales peuvent parfaitement financer l'effort nécessaire.

M. Philippe Marini, président. – Nous saluons la pertinence de votre analyse et les propositions concrètes que vous formulez.

- Présidence de M. Roland du Luart, vice-président -

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles. – Je remercie votre commission pour son accueil et le travail qu'elle a accompli en coopération avec la commission des affaires culturelles. Je partage nombre des constats des deux rapporteurs.

Les modalités de gestion des établissements doivent impérativement être clarifiées. Il a été décidé de ne pas remettre en cause le passage à l'autonomie de tous les établissements en 2013, mais ceux-ci n'en doivent pas moins améliorer leur performance et l'efficacité de leur gestion. A cette fin, il faut rendre plus lisibles les financements apportés par l'Etat, mais aussi rendre plus fiable l'analyse, la notification et le suivi des besoins de chacun en matière de masse salariale. L'enjeu en matière de GVT, de 35 à 40 millions d'euros, est infime, et ne doit pas masquer d'autres enjeux plus importants. Beaucoup de collectivités locales ont assumé cette charge au moment de la décentralisation : les universités et organismes de recherche peuvent le faire. Le développement de leurs compétences gestionnaires est en outre indispensable dans un contexte de raréfaction des ressources financières.

Je partage votre critique du modèle SYMPA. Un accord doit être trouvé avec les représentants des universités sur les critères de calcul des moyens alloués, en respectant des principes de transparence et d'équité.

Les dispositifs d'appui à la réussite des étudiants ne doivent pas concerner que les bacheliers professionnels. La critique sévère qui est faite du Plan « Réussite en licence » est justifiée, puisque le taux d'obtention de la licence en trois ans diminue. La création de mille postes doit faire l'objet d'une contractualisation, destinée à évaluer efficacement l'utilisation de ces moyens supplémentaires et à les conditionner à la réussite effective des étudiants tout au long de leur parcours universitaire.

La continuité des programmes d'investissements lancés dans le cadre du plan Campus suscite des interrogations, qu'il s'agisse d'équipements neufs ou d'opérations de rénovation. Je partage la prudence du rapporteur s'agissant des grands travaux : ceux-ci sont souvent source de rigidité dans les budgets ultérieurs.

J'approuve la transparence accrue dont le programme « Vie étudiante » fait preuve. Celui-ci ne concerne pas que les bourses et le logement. La conférence des présidents d'universités (CPU) intègre désormais la « vie étudiante » dans ses indicateurs de performance.

La prise en charge réelle et complète du CAS « Pensions » me préoccupe. Il ne faudrait pas que, faute de crédits suffisants cette année, les critiques habituelles soient réitérées l'année prochaine sur la fiabilité de l'évaluation de la masse salariale.

Enfin, bien que ce soit extérieur au budget, j'attire votre attention sur le rayonnement international des établissements français et l'accueil réservé aux étudiants étrangers. Les difficultés de Campus France s'expliquent par l'assimilation de l'accueil d'étudiants étrangers à un risque d'immigration non contrôlée d'une part, et par la modification des modalités d'accueil d'autre part. En effet, l'EPCI créé par la loi peine à reprendre la totalité des missions précédemment assurées par les opérateurs, et a modifié profondément le modèle économique de prise en charge des bourses par les gouvernements étrangers. La charge est devenue insupportable pour certains d'entre eux.

M. Yvon Collin. – Je remercie MM. les rapporteurs pour la qualité de leurs rapports.

Lors de sa récente conférence de presse, le président de la République s'est montré hostile à la technique de la fracturation hydraulique pour l'extraction des gaz de schiste, mais a souhaité que les recherches se poursuivent. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les crédits alloués à ces recherches, dans lesquelles le rapport Gallois voit une source essentielle de compétitivité énergétique pour la France ?

M. Jean Arthuis. – Je félicite à mon tour les rapporteurs spéciaux pour les éclairages qu'ils nous apportent.

Les écoles d'ingénieurs dépendant du ministère de l'agriculture estiment subir un mauvais traitement dans ce projet de budget. Est-il possible de compléter leur dotation ?

Avez-vous eu accès au rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion douteuse de l'Institut d'études politiques de Paris, censé former les acteurs de la bonne gouvernance ? N'y a-t-il pas un message à faire passer, par exemple en diminuant sa dotation ?

M. Edmond Hervé. – Prenons garde aux effets d'annonce. Les pages de la note de présentation consacrées aux investissements d'avenir sont extrêmement sévères. Le ministère connaît-il précisément le montant des dépenses effectivement décaissées ? Sur les 5 milliards d'euros du plan Campus, peu a été dépensé... Le financement de ces 5 milliards devait être assuré par les collectivités territoriales à hauteur d'un milliard, ainsi que par la vente de 3 % du capital d'EDF. La vente a-t-elle été réalisée ? Au 25 octobre 2012, sur 13 sites, un seul – celui de Grenoble – avait conclu un partenariat public-privé. Un rapport sur ce sujet a été remis à la ministre en octobre par le conseiller d'Etat Roland Peylet.

Je n'ai pas compris, monsieur Adnot, la différence entre les loyers que votre département consent et ceux qui sont pratiqués par le CROUS.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Le conseil général construit puis loue des logements au CROUS pour 90 euros, qui les loue à nouveau à 300 euros par mois.

M. Edmond Hervé. – Quel est l'intérêt ? C'est une mise à disposition volontaire ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – C'est une mise à disposition des locaux. Pour leur gestion, le CROUS utilise la marge que cela représente. En d'autres termes, les collectivités peuvent parfaitement construire des logements étudiants.

M. Edmond Hervé. – Je reste persuadé que les loyers résultent aussi d'engagements contractuels souscrits par les conseils généraux, qui ne sauraient se faire exploiter.

M. Jean-Paul Emorine. – Notre collègue François Patriat faisait valoir que les grands groupes bénéficiaient d'un taux marginal de CIR de 5 % au lieu de 30 %. Or, le CIR leur est indispensable, car ce sont eux qui soutiennent notre compétitivité. Quel est le taux moyen de CIR qui leur est applicable ?

L'article 55 du projet de loi de finances reprend la suggestion du rapporteur Berson d'ouvrir davantage le CIR aux PME. Je partage son interrogation sur la suppression des taux majorés pour les PME qui entrent dans le dispositif : c'est une disposition contraire à l'esprit du CIR, auquel les PME ont beaucoup de difficultés à accéder. Présentera-t-il un amendement à ce sujet ?

M. Vincent Delahaye. – Je complète la question de Jean Arthuis : pouvez-vous nous indiquer le montant de la dotation que l'Etat accorde à l'IEP

de Paris ? Le rapport de la Cour des comptes devrait avoir pour conséquence logique de la faire diminuer de 10 %, 15 % ou 20 %.

M. Francis Delattre. – Le rapport Gallois souligne à juste titre la dichotomie qui existe entre la recherche fondamentale, qui se porte bien, et la recherche appliquée, insuffisamment liée à la première. Quelles mesures peut-on envisager pour y remédier ?

S'abstenir de revenir sur l'autonomie des universités est une sage décision : les classements mondiaux attestent de la progression de nos établissements, ce qui est une bonne nouvelle pour tous les territoires qui n'ont pas la chance d'avoir des grandes écoles.

J'indique au rapporteur Berson que la constitution de grands pôles en région parisienne – celui de Saclay par exemple – ne doit pas se faire au détriment d'autres projet territoriaux. Il est dommage que les gouvernements successifs ne concentrent leurs efforts que sur ces seuls grands pôles. D'après un grand journal du soir, la concentration géographique des grands établissements de formation crée une fracture et fragilise notre système d'enseignement supérieur. Certains départements sont complètement dépourvus de classes préparatoires aux grandes écoles. Que peut-on imaginer pour répartir plus équitablement ces fameuses « prépas » sur le territoire ?

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – La position du Gouvernement sur les gaz de schiste est sage : la technologie disponible aujourd'hui est nocive, ce qui justifie l'interdiction de leur exploitation. Cependant, celle-ci représente un potentiel de compétitivité important. L'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (IFPEN) estime que nous avons les moyens de lancer des programmes de recherche sur les technologies alternatives dès que la décision en sera prise. J'y suis favorable. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques se saisira prochainement de la question.

Sur les 1 000 postes créés dans les écoles d'ingénieurs, 20 sont réservés à l'enseignement agricole. Ceux-ci n'ont donc pas été oubliés.

Le plan Campus est un exemple emblématique des effets d'annonce qu'Edmond Hervé dénonçait, puisque les investissements ont été lancés à un rythme particulièrement lent, tout comme les groupements d'universités et d'organismes de recherche. Des mesures pourront être prises à la suite des conclusions du rapport sur la mise en œuvre du plan.

Le taux moyen du CIR pour les grands groupes est de l'ordre de 20 % : il est donc inférieur aux 30 % du taux de droit commun. En effet, le CIR est égal à 30 % des dépenses de recherche tant que celles-ci ne dépassent pas 100 millions d'euros ; au-delà, le taux est de 5 %. Le CIR des bénéficiaires concernés représente environ 800 millions d'euros de créances, sur un total de plus de 5 milliards.

Le financement de l'extension du CIR à certaines dépenses, prévue à l'article 55 du projet de loi de finances, n'est pas approprié. Des amendements ne sont pas à exclure dans le cadre du prochain débat budgétaire.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je n'ai pas le chiffre de la dotation que l'Etat accorde à l'IEP de Paris. En revanche, 78 millions d'euros sont consacrés à l'ensemble des instituts d'études politiques. Je souligne que le rapport provisoire de la Cour des comptes n'avait pas à être connu avant que l'établissement n'ait pu répondre...

M. Jean Arthuis. – Le rapport public sera peut-être connu avant la discussion des crédits en séance, auquel cas un amendement pourrait être déposé...

M. Philippe Adnot. – J'ajoute à l'attention de notre collègue Edmond Hervé que les informations qu'il réclame sont disponibles aux pages 78 à 80 de la note de présentation.

M. Roland du Luart, président. – Avant la mise aux voix de l'amendement proposé par Philippe Adnot, quel est l'avis du rapporteur Berson ?

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Cet amendement suscite quelques interrogations. Il a déjà fait l'objet d'un examen à l'Assemblée nationale le 9 novembre dernier, qui l'a finalement rejeté avec un avis défavorable du rapporteur spécial et du Gouvernement. Le gage pose problème car le Gouvernement, à la demande du président de la République, s'est engagé à construire 40 000 logements étudiants dans les cinq prochaines années, financés par une inscription au programme 231 d'une ligne de 20 millions d'euros. Or, c'est sur ce même programme que seraient prélevés les 4,9 millions d'euros destinés à financer la mesure. Cela va à l'encontre des priorités affichées. Quant au sort réservé aux établissements d'enseignement supérieur de type associatif, une concertation est en cours entre ses responsables et la ministre. Je suis donc réservé sur l'opportunité de cet amendement.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – A l'Assemblée nationale, il s'agissait de 12,5 millions d'euros. Ma demande porte sur 4,9 millions. Le rapport Gallois nous enjoint de faire le pari de l'innovation et de la formation : c'est ce que je propose. Demander à ce secteur un tel effort n'est pas raisonnable. Je veux bien proposer un amendement de repli concernant le gage : je puiserai dans les moyens du ministère. Mais je souhaite que notre commission témoigne sa solidarité avec ces ingénieurs, et ne remette pas en cause un accord qui a consisté à recruter davantage de chercheurs.

M. Roland du Luart. – Vous le gageriez donc sur quel programme ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Sur l'action 01 « Pilotage et animation » du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Le programme que vous visez concerne aussi le soutien à la recherche dans le cadre des contrats de plan État-régions, l'aide aux jeunes scientifiques. Il me semble gênant d'hypothéquer de tels projets.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Les écoles d'ingénieurs doivent engager un effort de recherche conséquent. Ce coup d'arrêt ne serait guère cohérent. J'apprécierais que la commission trouve un accord sur le gage afin que le débat puisse aller à son terme.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Je m'en remets à Philippe Adnot et m'abstiendrai sur l'amendement.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – J'en reste donc à ma proposition de départ.

A l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.

Puis elle décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement.

LEXIQUE DES PRINCIPAUX SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE	Autorisation d'engagement
AllEnvi	Alliance pour l'environnement
Allistene	Alliance des sciences et technologies du numérique
ANCRE	Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie
ANR	Agence nationale de la recherche
ASE	Agence spatiale européenne (<i>European Space Agency</i> , ESA)
ATHENA	Alliance pour les sciences de l'homme et sociales
AVIESAN	Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAS	Compte d'affectation spéciale
CDEFI	Conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CGI	Commissariat général à l'investissement
CIR	Crédit d'impôt recherche
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNES	Centre national d'études spatiales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CP	Crédit de paiement
CPU	Conférence des présidents d'université
DGT	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DIRD	Dépenses intérieures de recherche et développement
DIRDe	Dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technologique
ESA	Voir ASE
FCE	Fonds de compétitivité des entreprises

GENES	Groupement des écoles nationales d'économie et statistique
IFPEN	IFP Energies nouvelles
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
INED	Institut national d'études démographiques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
LRU	Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIRES	Mission « Recherche et enseignement supérieur »
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
PIA	Programme des investissements d'avenir
RCE	Responsabilités et compétences élargies
SCSP	Subvention pour charges de service public
SUPELEC	Ecole supérieure d'électricité
SYMPA	SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité