

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

- La mission « Recherche et enseignement supérieur » voit ses crédits progresser par rapport à 2019 de 715,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,6 %) et de 534 millions d'euros en crédits de paiement (+ 1,9 %). Ils atteignent ainsi 28,67 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 28,68 milliards d'euros en crédits de paiement, **représentant plus de 6 % des crédits du budget général**. Le budget 2020 est donc conforme à la trajectoire définie en loi programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2018 à 2022.
- Ces augmentations doivent cependant être mises en regard des annulations de crédits prévues par la loi de finances rectificative pour 2019 qui prévoit sur ces deux programmes plus de 322 millions d'euros d'annulations (en CP).
- L'enseignement supérieur (+ 1,5 % en crédits de paiement) comme la recherche (+ 2,5 % en crédits de paiement) bénéficient de la hausse des crédits.
- La mission « Investissements d'avenir » qui récapitule les crédits inscrits au titre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) prévoit 1 055,5 millions d'euros en crédits de paiement au bénéfice de l'enseignement supérieur et de la recherche, soit une augmentation de 63 % par rapport à 2019.

Les programmes « Enseignement supérieur » (Philippe Adnot)

- Le budget de l'enseignement supérieur s'inscrit cette année dans la trajectoire dessinée par la loi de finances pour 2019. Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » connaissent une augmentation de 1,5 % en crédits de paiement (+ 242 millions d'euros).
- Les crédits portés par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » progressent de 175,8 millions d'euros à périmètre courant en 2020, soit une hausse de 1,3 %. Les moyens nouveaux sont principalement destinés à la poursuite du « Plan Étudiant », la mise en œuvre de la réforme des études de santé, l'expérimentation du dialogue stratégique et de gestion et la compensation des mesures salariales.
- Pour l'année 2020, les prévisions d'emplois sous-plafond rémunérés par les opérateurs sont **quasiment stables à périmètre constant** et s'élèvent au total à 172 931 ETPT. En parallèle, la hausse tendancielle des effectifs hors-plafond des opérateurs se poursuit, atteignant 29 432 ETPT (+ 8,29 %).

Des moyens nouveaux principalement destinés à la mise en œuvre du « Plan Étudiant », à la réforme des études de santé et au dialogue stratégique de gestion

- Si le budget 2020 annonce 159,6 millions d'euros de moyens nouveaux en faveur de l'enseignement supérieur, **il s'agit avant tout d'un effet d'affichage**, puisqu'une grande partie des crédits supplémentaires correspond au financement de dépenses obligatoires, ou à la prolongation, en année pleine, de mesures décidées en 2019.
- Compte tenu de la part des dépenses de masse salariale au sein du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » – près de 87 % des crédits de paiement –, **les diverses mesures en faveur des personnels influent fortement sur l'enveloppe budgétaire allouée à l'enseignement supérieur**. À ce titre, les crédits inscrits pour le dispositif « Parcours professionnels,

carrières et rémunérations » (PPCR) représenteront un coût de plus de 38,5 millions d'euros, **soit près du quart des moyens supplémentaires dévolus à l'enseignement supérieur.**

- **L'année 2020 sera marquée par la généralisation de l'expérimentation du dialogue stratégique et de gestion**, qui bénéficiera d'une enveloppe de 50 millions d'euros. Votre rapporteur soutient pleinement cette démarche tout en notant que seuls 15 millions d'euros seront *in fine* consacrés au financement des projets stratégiques des établissements. La destination exacte des 35 millions d'euros restant demeure par ailleurs relativement opaque même s'il est d'ores et déjà avéré qu'ils pourront être mobilisés pour compenser, au cas par cas, le coût du glissement-vieillesse-technicité (GVT).
- En effet, **la ministre ayant annoncé la fin de la compensation systématique du GVT**, la couverture de cette dépense, estimée à 50 millions d'euros par an, n'est pas assurée dans le présent budget. Votre rapporteur regrette le manque de visibilité découlant de cette situation pour les établissements d'enseignement supérieur.
- La **mise en œuvre du « Plan Étudiant » devrait se poursuivre en 2020**. À cet effet, des moyens financiers de l'ordre de **43 millions d'euros** seront dégagés en 2020, dont 30,8 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures attribuées pour la rentrée 2019. En parallèle, 13 millions d'euros pourront être attribués dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, afin de financer des places supplémentaires en licence. Cependant, **les marges de manœuvre dégagées semblent insuffisantes au regard du flux très important de nouveaux étudiants**. En effet, après une hausse de 30 000 en 2018-2019 (+ 1,9 %), le nombre d'étudiants inscrits à l'université devrait encore progresser de 16 500 en 2019-2020 (+ 1,0 %), pour atteindre 1 631 500.

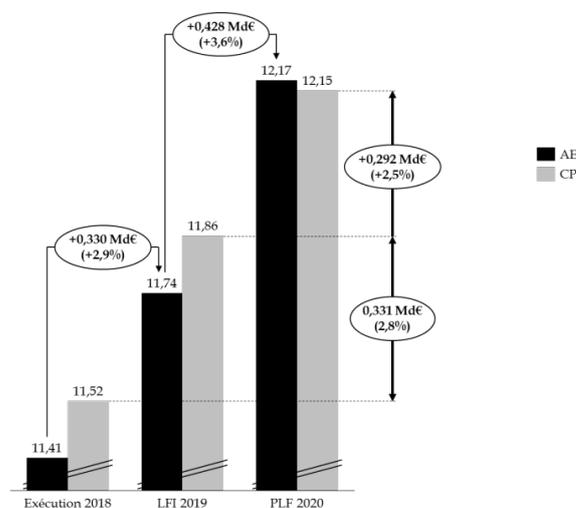
Des réserves sur les financements alloués à l'enseignement privé, la réforme du mécénat d'entreprise et la mise en œuvre du plan de construction de 60 000 logements

- Si **l'enseignement privé bénéficiera de 3 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2019**, cette augmentation ne permet pas de compenser le différentiel avec la dynamique des subventions au secteur public. La part de la dotation aux établissements d'enseignement privés dans les crédits du programme 150 (0,6 %) contraste avec les effectifs des étudiants qu'ils accueillent (4 % des effectifs des étudiants de l'enseignement supérieur). De fait, le montant moyen de la subvention de l'État par étudiant a diminué de 46 % entre 2009 et 2019.
- La **réforme du mécénat d'entreprise pourrait avoir un impact considérable sur le financement de l'enseignement supérieur**, grandes écoles comme universités. Alors que les réformes en cours visent à diversifier les ressources propres des établissements d'enseignement supérieur, la baisse du taux de défiscalisation paraît pour le moins paradoxale et risque de porter un coup d'arrêt définitif à la dynamique naissante.
- Les **crédits du programme 231 « Vie étudiante » pour 2019 augmentent de 66,4 millions d'euros par rapport à 2019**, rompant avec la stabilité observée jusqu'alors. Cette hausse s'explique à hauteur de 75 % par l'augmentation des crédits inscrits au titre des bourses sur critères sociaux, qui progresse de près de 46 millions d'euros, en raison de la revalorisation des bourses (+1,1 %) et de l'augmentation prévisionnelle du nombre de bénéficiaires.
- Le **réseau des œuvres universitaires se voit doté en 2020 d'une subvention pour charge de service public en hausse de 15,82 millions**, afin de financer la fonctionnarisation des personnels ouvriers. Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette budgétisation serait néanmoins insuffisante pour assurer le reclassement des personnels concernés, de telle sorte qu'un dérapage budgétaire de l'ordre de 15 millions d'euros pourrait être constaté en gestion.
- La mise en œuvre du plan de construction de 60 000 nouveaux logements, annoncé par le Gouvernement en 2017, a pris un retard considérable, puisque **seules 30 000 places pouvant être livrées d'ici à 2022 selon les prévisions actuelles.**

Les programmes « Recherche » (Jean-François Rapin)

La somme des budgets des sept programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) consacrés à la recherche devrait **atteindre 12,17 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,15 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** en 2020, ce qui représente une **hausse substantielle de 428 millions d'euros en AE (+ 3,6 %) et de 292 millions d'euros en CP (+ 2,5 %) par rapport à 2019.**

Évolution des crédits de la mission recherche (en milliards d'euros)



- Si le **budget 2020 s'inscrit ainsi dans la trajectoire dessinée en 2018 et 2019**, avec une forte progression des crédits alloués aux programmes « Recherche », il ne rompt pas avec les grands équilibres budgétaires observés jusqu'à présent, s'apparentant dès lors à un **budget de transition**, dans l'attente de l'élaboration et du vote de la loi de programmation pluriannuelle pour la recherche (LPPR).
- L'**éclatement des crédits alloués à la recherche**, dont participent la montée en puissance des Programmes d'investissement d'avenir (PIA) mais aussi la création du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), qui a vocation à abonder des projets relevant directement du secteur de la recherche **entrave considérablement le suivi de ces crédits par la représentation nationale**. Le plan « Intelligence artificielle » est emblématique des problématiques soulevées par cette architecture budgétaire.
- Le **crédit d'impôt recherche** - dont le coût est évalué à 6,5 milliards d'euros pour 2020 - constitue, de très loin, la **principale dépense fiscale de la MIREs**. En dépit des études récentes dont il a fait l'objet, ses effets demeurent encore mal appréhendés. Ce dispositif, dont le coût régulièrement sous-évalué augmente chaque année, est légèrement remanié dans le projet de loi de finances pour 2020.

Une priorité budgétaire renouvelée en faveur de la recherche spatiale, des infrastructures de recherche et de l'Agence nationale de la recherche

- Le budget alloué à la recherche spatiale absorbe les trois quarts de la progression des crédits de paiement de la mission « Recherche », avec une augmentation de 214 millions d'euros des crédits du programme 193, pour atteindre 2 033 millions d'euros. La hausse continue depuis 2018 des crédits dédiés à la politique spatiale (+ 580 millions d'euros sur la période) résulte principalement de la substantielle revalorisation de la contribution française à l'Agence spatiale européenne, passée de 963 millions d'euros en 2018 à 1 401 millions d'euros en 2020, afin de garantir l'apurement de la dette française à horizon 2020 tout en finançant les engagements de notre pays sur le programme Ariane 6.

- En 2020, **l'augmentation des crédits dédiés à la recherche spatiale se traduit par un dépassement de la trajectoire définie dans le triennal budgétaire 2020 – 2022**. Les moyens dégagés devraient permettre à la France de souscrire, lors du Conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne de novembre 2019 à Séville, un montant de 2,5 milliards d'euros sur la période 2020-2022, soit 400 millions d'euros supplémentaires par rapport à la trajectoire initialement envisagée.
- Le budget 2020 se caractérise par un **soutien accru à la recherche sur appel à projets**. En effet, les augmentations de crédits du programme 172 concernent d'abord **l'Agence nationale de la recherche, dont le redressement financier se poursuit**. Les capacités d'engagement de l'Agence progresseraient ainsi de 30 millions d'euros, de manière à renouer avec un taux de succès acceptable pour les appels à projets, c'est-à-dire supérieur à 15 %. En parallèle, la mise en œuvre du **Plan d'action national pour la participation française au programme cadre de recherche et d'innovation** bénéficiera d'une enveloppe de 3 millions d'euros, de manière à renforcer la participation des chercheurs français aux appels à projets européens.
- Au sein du programme 172, **les crédits dédiés aux infrastructures de recherche et aux organisations internationales augmenteront de 19,5 millions d'euros**. Les moyens dévolus à ces installations demeurent relativement opaques, appelant à une refonte de l'architecture budgétaire retenue jusqu'à présent.
- Enfin, l'action 01 « Pilotage et animation » du programme 172 **bénéficiera de 50,8 millions d'euros supplémentaires en CP**, afin de financer pour la deuxième année consécutive le plan « Intelligence artificielle » (21 millions d'euros), mais aussi la poursuite des mesures voulues par le président de la République dans le cadre de l'initiative « *Make Our Planet Great Again* », les plans nationaux de recherche confiés à l'Inserm et l'augmentation du nombre de conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE,).

Malgré la résolution de plusieurs impasses budgétaires, des organismes de recherche dont les marges de manœuvre se réduisent

- En 2020, **la faible hausse des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs sera destinée à compenser le coût des mesures statutaires**. Au cours des trois dernières années, la masse salariale des organismes de recherche a augmenté dans des proportions considérables en raison de la relance de la politique salariale. Pour absorber cette hausse et rester à l'équilibre, **les organismes de recherche n'ont d'autre choix que de réduire leurs effectifs, ce qui se traduit par une sous-exécution croissante des plafonds d'emplois**.
- Dans ce contexte, **l'application d'un taux de mise en réserve de 4 % en 2020 est particulièrement regrettable** et conduira à réduire encore davantage les marges de manœuvre des opérateurs.
- La plupart des **situations d'impasses budgétaires identifiées en 2019 ont été résolues**, au moins à titre temporaire. Ainsi, le financement de la **construction du réacteur Jules Horowitz** a été clarifié, tandis que la loi de programmation pluriannuelle pour la recherche devrait prendre en compte **les besoins d'investissement liés au renouvellement de la flotte océanographique** de l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), qui bénéficie, dans l'intervalle, d'une enveloppe supplémentaire de 7,3 millions d'euros.



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



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



Ce document et le rapport (**annexe n° 23 – tome III du Rapport général**) sont disponibles sur le site du Sénat : <https://www.senat.fr/rap/I19-140-323/I19-140-323.html>