

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteurs spéciaux : MM. Philippe ADNOT et Michel BERSON

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE : LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2016

I. L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2016	13
A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE COMPLEXE : NEUF PROGRAMMES, SIX MINISTÈRES, DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES	13
B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE REMISE EN CAUSE APRÈS LA SECONDE DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	15
1. Une budgétisation 2016 initialement stable par rapport à 2015	15
2. Une augmentation de 421 millions d'euros votée en première délibération par l'Assemblée nationale	17
3. Une diminution de 119 millions d'euros votée en seconde délibération par l'Assemblée nationale	18
C. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION QUI DEVRAIENT ATTEINDRE 6,3 MILLIARDS D'EUROS EN 2016, EN HAUSSE DE 240 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À 2015	19
II. LE BUDGET 2016 DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	20

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

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	25
A. UN PROGRAMME QUI CONCENTRE L'ESSENTIEL DES EFFORTS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DANS LE CADRE DE LA MISSION	25
1. <i>Un programme aux crédits initialement maintenus au niveau de 2015...</i>	25
2. <i>... et bénéficiant d'un abondement supplémentaire de 100 millions d'euros à l'Assemblée nationale qui équivaut au prélèvement sur fonds de roulement réalisé l'an dernier sur certains établissements</i>	26
3. <i>Des crédits très majoritairement consacrés aux subventions pour charges de service public des opérateurs du programme, en hausse de 1,2 %</i>	27
4. <i>La baisse continue des dépenses de personnel, au gré du passage aux RCE des établissements d'enseignement supérieur</i>	30
5. <i>Les dépenses relatives à l'immobilier : un budget à la hauteur des attentes ?</i>	31
6. <i>Les dépenses d'intervention : la stabilisation de la dotation allouée à l'enseignement supérieur privé après trois années de baisse consécutives</i>	35
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	36
1. <i>Le maintien indispensable d'autres ressources en dépit des indéniables efforts budgétaires de l'État</i>	36
2. <i>La confirmation d'une situation financière plutôt satisfaisante des universités, parfois au prix de choix de court terme et susceptibles d'engager l'avenir</i>	39
3. <i>Poursuivre l'autonomie des universités : une nécessité</i>	40
4. <i>Une réforme du modèle de répartition des crédits pour les universités de nouveau au point mort</i>	41
5. <i>Ne pas sacrifier l'enseignement supérieur privé</i>	43
II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	46
A. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE ÉTUDIANTE	46
1. <i>2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en faveur de la vie étudiante</i>	46
2. <i>Les dépenses d'intervention : une hausse technique de 1,9 % des crédits consacrés aux aides directes versées aux étudiants</i>	48
3. <i>Les dépenses de fonctionnement : le maintien d'un niveau de crédits quasi identiques pour le réseau universitaire des œuvres universitaires et scolaires</i>	49
4. <i>Les dépenses d'investissement : un financement faible des CPER 2015-2020</i>	50
5. <i>Des dépenses d'opérations financières en net recul : la mobilisation de la trésorerie des Crous</i>	50
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51
1. <i>Un effort budgétaire marqué pour les aides sociales directes...</i>	51
2. <i>... mais qui ne doit pas masquer la regrettable réforme de l'aide au mérite pour les nouveaux entrants : une remise en cause de la valorisation de la réussite des étudiants boursiers</i>	54
3. <i>Une construction de logements étudiants qui doit s'accompagner d'une réflexion précise sur les besoins et les moyens employés</i>	55

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

I. ANALYSE PAR PROGRAMME.....	57
1. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».....	57
2. Le programme 193 « Recherche spatiale ».....	59
3. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »	61
4. Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »	62
5. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »	63
6. Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »	63
7. Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »	64
II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL MICHEL BERSON	65
1. <i>La stabilité des crédits doit être à la fois saluée et fortement relativisée</i>	65
a) La part des programmes « Recherche » dans le PIB a connu, hors PIA, une diminution de 6 % de 2011 à 2014	66
b) La dynamique des dépenses de fonctionnement et de personnel menace, à crédits constants, la capacité d'investissement de certains organismes.....	67
c) Des diminutions de crédits en cours d'année	67
d) Une diminution significative des crédits alloués à la recherche dans le cadre des contrats de projet État-région (CPER)	68
e) Une réduction de 119 millions d'euros en seconde délibération qui n'est acceptable ni sur le fond, si sur la forme.....	69
2. <i>L'heure du choix en matière de recherche par projet : au niveau national, une baisse des crédits et des taux de succès qui touche ses limites</i>	71
a) La recherche par projet : deux niveaux de financement	71
b) Au niveau européen : de premiers résultats encourageants mais très contrastés selon les programmes considérés	71
c) Au niveau national, des évolutions positives concernant l'organisation des appels à projet, des enveloppes budgétaires qui ne sauraient être davantage diminuées.....	72
3. <i>Le développement des ressources propres des organismes de recherche exige la mise en œuvre de la facturation à coûts complets et de préciputs réalistes</i>	75
a) L'incitation au développement des ressources propres : une garantie de responsabilisation budgétaire des opérateurs ?.....	75
b) Un préciput qui, dans le cadre des appels à projet de l'ANR, reste faible	76
c) La facturation à coûts complets n'est que rarement mise en œuvre.....	77
4. <i>La situation préoccupante de l'emploi scientifique, tant public que privé, appelle des mesures fiscales ciblées</i>	78
a) Face à la baisse des départs à la retraite, certains organismes de recherche ne disposent d'aucune marge de manœuvre	78
b) Des difficultés d'insertion dans le secteur privé qui pourraient être réduites par des mesures d'incitation fiscale ciblées	79
5. <i>Le traitement différencié des opérateurs selon leur ministère de rattachement traduit les limites de la logique lolfienne : vers un budget de la recherche unifié ?</i>	80
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	81
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	101

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. L'évolution des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2016

1. **Les crédits initialement proposés** dans le projet de loi de finances pour 2016 **étaient stables** par rapport aux années précédentes, tant sur le périmètre « Enseignement supérieur » que pour les programmes « Recherche ».

Au total, la **budgetisation 2016 a été réduite de 19 millions d'euros à périmètre constant après les votes de l'Assemblée nationale** résultant d'une hausse de 100 millions d'euros sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et d'une diminution de 119 millions d'euros sur les programmes « Recherche ».

La **diminution** des moyens accordés à la recherche ne paraît **pas cohérente avec la sanctuarisation des crédits annoncée** par le Président de la République ni avec les enjeux qui lui sont associés. C'est un **signal négatif** envoyé aux chercheurs, aux entreprises innovantes qui s'appuient sur leurs travaux et aux pays avec lesquels la France est associée dans des programmes internationaux.

2. Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission à titre principal s'élèvent à **6,3 milliards d'euros**, soit une augmentation de 240 millions d'euros par rapport à 2015, compte tenu du passage de 5,3 milliards d'euros à 5,5 milliards d'euros de la dépense liée au crédit impôt recherche (CIR), qui représente près de 90 % du coût des dépenses fiscales de la mission.

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

1. Le **budget consacré à l'enseignement supérieur** (programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante »), **se trouve être préservé pour 2016**.

Déjà, le projet de loi de finances déposé devant l'Assemblée nationale prévoyait **15,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 1,6 % par rapport à 2015, et des **crédits de paiement (CP) stabilisés à 15,3 milliards d'euros** (- 0,04 % par rapport à 2015).

En outre, en première lecture à l'Assemblée nationale, un **amendement** du Gouvernement a été adopté pour **abonder le programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire » de **100 millions d'euros** (en AE et en CP).

Si cette enveloppe supplémentaire devrait être attribuée aux établissements d'enseignement supérieur compte tenu de la dynamique du nombre d'étudiants, elle **correspond surtout au montant du prélèvement sur fonds de roulement** opéré par le Gouvernement sur 47 établissements en 2015 et constitue ainsi un « rattrapage » bienvenu pour 2016.

Compte tenu des crédits inscrits au titre de l'enseignement supérieur dans les autres programmes de la mission (enseignement supérieur agricole et organismes de formation supérieure et de recherche en matière économique et industrielle), **l'enveloppe globale s'établit à 16,2 milliards d'euros en AE et 16 milliards d'euros en CP.** Il convient de noter que 3,8 milliards d'euros sont consacrés à la recherche universitaire au sein de programme 150 (action 17 « Recherche »).

2. S'agissant plus spécifiquement du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », **avant abondement** de 100 millions d'euros par l'Assemblée nationale, **les crédits de paiement étaient stables** par rapport à 2015, avec 12,8 milliards d'euros, **et les autorisations d'engagement en hausse de 1,6 %** avec 12,9 milliards d'euros.

Les subventions pour charges de service public augmentent de 138 millions d'euros par rapport à 2015, pour atteindre 11,93 milliards d'euros. Cette hausse s'explique à la fois par divers transferts, notamment liés au passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) de plusieurs établissements, l'application de mesures en faveur des agents de la fonction publique mais aussi à la création de 1 000 emplois dans l'enseignement supérieur, conformément aux engagements du Gouvernement de créer 5 000 emplois entre 2013 et 2017.

Le programme contribue par ailleurs à l'effort de redressement des comptes publics à hauteur de 20 millions d'euros sur les subventions pour charges de service public.

Avec une enveloppe contractualisée à hauteur de 990,25 millions d'euros pour l'État, dont 898,6 millions d'euros pour le programme 150, **les contrats de plan État-régions 2014-2020 (CPER 2014-2020) sont d'une ampleur modeste et reposent utilement sur la rénovation et la mise aux normes du parc immobilier existant**, et non uniquement sur la création de nouveaux bâtiments. Il faut espérer que les collectivités territoriales disposeront également des moyens nécessaires pour participer à la hauteur des attentes malgré la baisse de leurs dotations par l'État.

3. La préservation des crédits budgétaires inscrits au bénéfice des établissements de l'enseignement supérieur ne suffit pas et doit s'accompagner d'autres ressources qui peinent à se développer voire à se maintenir.

L'importante baisse des recettes issues de la taxe d'apprentissage ne peut ainsi qu'être regrettée, alors qu'elle était annoncée avant même l'adoption de la réforme. Selon une enquête menée sur un panel de 120 écoles¹, les recettes issues de la part « barème » de la taxe d'apprentissage auraient connu une baisse moyenne de 37 % (60 millions d'euros). **Des solutions devront être trouvées pour combler ce manque.**

Les **frais d'inscription** aux diplômes nationaux **restent, par ailleurs, trop peu élevés** et sont totalement décorrélés du coût des études suivies.

¹ Enquête menée par la Conférence des grandes écoles (CGE) et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI).

Il convient également de **développer les contrats de recherche** des universités et, à cette fin, votre rapporteur spécial présentera, à titre personnel, un amendement tendant à imposer un certain pourcentage de recherche universitaire dans l'assiette du crédit impôt recherche.

4. À la suite du passage aux responsabilités et compétences élargies, **les universités ont amélioré leur gestion et ont mis à profit l'acquisition de leur autonomie**. Elles connaissent globalement une **situation financière satisfaisante**.

À partir des constats et recommandations de la Cour des comptes dans son enquête sur le bilan de l'autonomie financière des universités, commandée par la commission des finances en vertu de l'article 58-2 de la LOLF¹, il apparaît **désormais indispensable que l'autonomie soit poursuivie dans les domaines des ressources humaines et du patrimoine immobilier**.

5. L'enseignement supérieur privé ne doit pas non plus être sacrifié, alors que ces établissements, sous contrat et qui participent à la réussite de plus de 80 000 étudiants, voient leur dotation maintenue à son montant de 2015 après trois années consécutives de baisse. Votre rapporteur spécial propose ainsi un **amendement** tendant à la **réévaluer à hauteur de 84,5 millions d'euros** (contre 78,9 millions d'euros initialement prévus).

6. **S'agissant du programme 231 « Vie étudiante »**, les crédits augmentent de 1,44 % en autorisations d'engagement et de 0,46 % en crédits de paiement, pour atteindre respectivement 2,54 milliards d'euros en AE et 2,49 milliards d'euros en CP.

Avec 2,1 milliards d'euros inscrits en 2016, les **dépenses liées aux aides directes augmentent de 38,6 millions d'euros** compte tenu de l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires des bourses sur critères sociaux et de la revalorisation de leur montant à hauteur de l'inflation. L'effort budgétaire en faveur des aides sociales directes versées aux étudiants reste donc élevé, alors que le nombre d'étudiants bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux a augmenté de plus de 12 % entre 2010 et 2015.

En outre, **l'enveloppe consacrée aux aides au mérite est en hausse de près de 23 millions d'euros**, pour atteindre 50,9 millions d'euros en 2016, en raison du **maintien du dispositif** à la suite de la suspension de la circulaire prévoyant son extinction par le Conseil d'État et de la mobilisation des étudiants. Si **votre rapporteur spécial ne peut que s'en féliciter, il regrette en revanche la réforme du Gouvernement tendant à réduire de moitié le montant de cette aide pour les nouveaux entrants et sa suppression pour le niveau master**.

Les crédits de paiement consacrés aux dépenses d'opérations financières connaissent une baisse de 50 millions d'euros, à la fois justifiée par une réévaluation des besoins de décaissement au titre des opérations immobilières et par une plus grande mobilisation de la trésorerie des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous).

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

Si le « plan 40 000 » logements étudiants d'ici à 2017 semble avancer conformément aux attentes, avec près de 20 000 logements qui devraient être livrés à la fin de l'année 2015, **les opérations immobilières doivent, plus généralement, s'accompagner d'une réflexion précise quant aux besoins réels des territoires et aux moyens employés.**

III. Les programmes « Recherche » (Michel Berson)

1. Le budget total des programmes « Recherche » (172, 187, 190, 192, 191, 186 et 142) s'élèverait à 10,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 10,9 milliards d'euros de crédits de paiement en 2016. Aussi les crédits correspondants reculeraient-ils, à périmètre constant, de 3,3 % en autorisations d'engagement et de 1,1 % en crédits de paiement, soit de respectivement 328,3 millions d'euros et de 118,5 millions d'euros.

2. À périmètre courant, les crédits diminuent de - 0,1 % en AE et augmentent de 1,8 % en CP en raison **du rattachement sur le programme 190 de 321 millions d'euros destinés à financer une partie du coût du démantèlement des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).** Le financement de ces opérations était jusqu'ici partiellement assuré par la **revente de titres Areva par le CEA à l'État** et transitait par le programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » du CAS « Participations financières de l'État ».

3. **La préservation des crédits affichée par le Gouvernement doit être à la fois saluée et fortement relativisée.** La part des programmes « Recherche » dans le PIB a connu, hors PIA, une diminution de 6 % de 2011 à 2014. **La dynamique des dépenses de fonctionnement et de personnel menace, à crédits constants, la capacité d'investissement de certains organismes,** d'autant plus qu'interviennent d'importantes diminutions de crédits en cours de gestion à travers les surgels. Ne paraît pas davantage encourageante la **réduction significative des crédits alloués à la recherche dans le cadre des contrats de projet État région (CPER).**

4. **La baisse de 119 millions d'euros sur le budget de la recherche, votée en seconde délibération, n'est acceptable ni sur le fond, si sur la forme.** Elle porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le programme 193 « Recherche spatiale » qui voit ses crédits réduits de près de 5 % (en AE=CP). La contribution française va donc être réduite, **augmentant la dette de financement dont la France devra tôt ou tard s'acquitter.**

Ces diminutions sur le périmètre des programmes « Recherche » s'accompagnent d'une augmentation de 100 millions d'euros sur le périmètre « Enseignement supérieur ». Depuis plusieurs années, **les crédits alloués à la recherche servent de variable d'ajustement aux augmentations décidées dans d'autres domaines.** Ce « coup de rabot » **remet en cause l'engagement d'une sanctuarisation des crédits de la recherche :** à périmètre constant, ces réductions de crédits correspondent à une diminution de 1 % en CP et de 3 % en AE des moyens accordés aux programmes « Recherche ».

C'est pourquoi votre rapporteur spécial propose de rétablir les 119 millions d'euros supprimés par l'Assemblée nationale.

5. En matière de recherche par projet, la baisse des crédits et des taux de succès des appels à projet de l'Agence nationale de la recherche (ANR) touche ses limites : la diminution se poursuit en 2016 alors même que votre rapporteur spécial avait déjà souligné l'année dernière que **les crédits alloués à l'agence atteignent un plancher en-dessous duquel le caractère incitatif des appels à projet serait remis en cause** : ainsi, les crédits d'intervention de l'ANR passent de 575,1 millions d'euros en 2015 à 555 millions d'euros en 2016. Il en résulte une **érosion progressive du taux de projets financés** amplifiée par **l'augmentation du nombre de projets soumis**. Un taux de succès de 10 % est évidemment problématique en ce qu'il est **peu incitatif pour les équipes de recherche**. De nombreux interlocuteurs ont fait part à votre rapporteur spécial d'une **certaine résignation des équipes de chercheurs**, se voyant refuser l'octroi de financement sans que les projets ne reçoivent de critique claire sur le fond.

6. Le **développement des ressources propres des organismes de recherche exige la mise en œuvre de la facturation à coûts complets et de préciputs réalistes**.

Le préciput reste fixé à 11 %, loin du taux de 25 % des programmes européens « Horizon 2020 » qui devrait être la norme de référence. Votre rapporteur spécial s'était, l'année dernière, félicité de l'augmentation substantielle du préciput de l'ANR qui devait passer de 11 % à 15 %. Cependant, **force est de constater que le règlement financier de l'ANR ne prévoit aucune évolution sur ce point**. De même, **la règle demeure la facturation à coût marginal et non à coût complet** : le paiement de la prestation ne recouvre alors que l'exact surcoût lié au programme sans prendre en compte les coûts liés au personnel permanent. Il ne s'agit pas seulement d'un problème de principe ou de bonne gestion budgétaire : la faiblesse du préciput et l'absence de facturation à coût complet **remettent en cause l'idée même selon laquelle les ressources propres peuvent permettre aux organismes de recherche de trouver un nouveau souffle**.

Ce problème important, et même grave pour certains opérateurs, ne peut recevoir que deux solutions : **ou bien l'État augmente le préciput et généralise la facturation à coûts complets, ou bien il renonce à utiliser le développement des ressources propres (et la stabilisation associée des subventions budgétaires)** comme levier de dynamisation des opérateurs de recherche.

7. La **situation préoccupante de l'emploi scientifique appelle des mesures fiscales ciblées**.

Dans le secteur public, **face à la baisse des départs à la retraite, certains organismes de recherche ne disposent d'aucune marge de manœuvre**. La **baisse du nombre de départs réduit mécaniquement le nombre d'embauches** de chercheurs, d'ingénieurs et techniciens, quand bien même les remplacements de ces départs se feraient à un taux de un pour un – ce qui n'est souvent pas le cas en raison des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur les opérateurs. Dans le secteur privé, au vu de la **faiblesse persistante du nombre de docteurs recrutés en entreprise**, la modulation actuelle de l'assiette du crédit impôt recherche (CIR) en faveur de l'embauche de jeunes docteurs (les dépenses de personnel afférentes sont prises en compte pour le double de leur montant pendant deux ans) ne semble pas parvenir pas à renverser les difficultés que rencontrent traditionnellement les docteurs pour s'insérer dans le secteur de la recherche privée.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial proposera, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2015, de conditionner l'application du seuil de 5 % à l'embauche de docteurs ou à un effectif important de docteurs au sein du personnel de recherche salarié.**

8. Le taux de mise en réserve, d'une importance cruciale au regard de l'ampleur des annulations de crédits gelés, diffère selon le ministère de rattachement de l'organisme de recherche. Ainsi, un même opérateur financé par plusieurs programmes relevant de ministères différents peut connaître plusieurs taux de mise en réserve s'appliquant chacun à la subvention portée par le ministère considéré.

Cette situation semble injuste dans la mesure où le **taux de mise en réserve doit être modulé au regard des contraintes effectives des opérateurs** et non selon un critère purement formel qui dépend essentiellement du hasard et de l'histoire de l'organisme de recherche. Elle traduit les **limites de la mise en œuvre de la logique par mission prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001** : les missions budgétaires, correspondant chacune à une politique publique de l'État, ne **paraissent pas s'être imposées en matière d'arbitrages budgétaires, ceux-ci continuant d'être pris au niveau ministériel.**

Votre rapporteur spécial considère donc que **des travaux devraient être engagés quant à la constitution d'un budget unifié de la recherche** : sans pour autant rattacher l'ensemble des opérateurs au ministère de la recherche, il s'agit de réfléchir aux **modalités selon lesquelles l'ensemble des crédits de la recherche pourraient être rassemblés dans un instrument budgétaire qui permettrait la prise d'arbitrages globaux et équitables.**

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

À cette date, 78,7 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

PREMIÈRE PARTIE : LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2016

I. L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2016

A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE COMPLEXE : NEUF PROGRAMMES, SIX MINISTÈRES, DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (25,9 milliards d'euros de crédits de paiement prévus en 2016), rattachée à **six ministères**, comporte **neuf programmes d'ampleur et de nature très diverses** : subventions aux universités, à certaines écoles d'enseignement supérieur et aux organismes de recherche, bourses étudiantes, soutien aux entreprises innovantes...

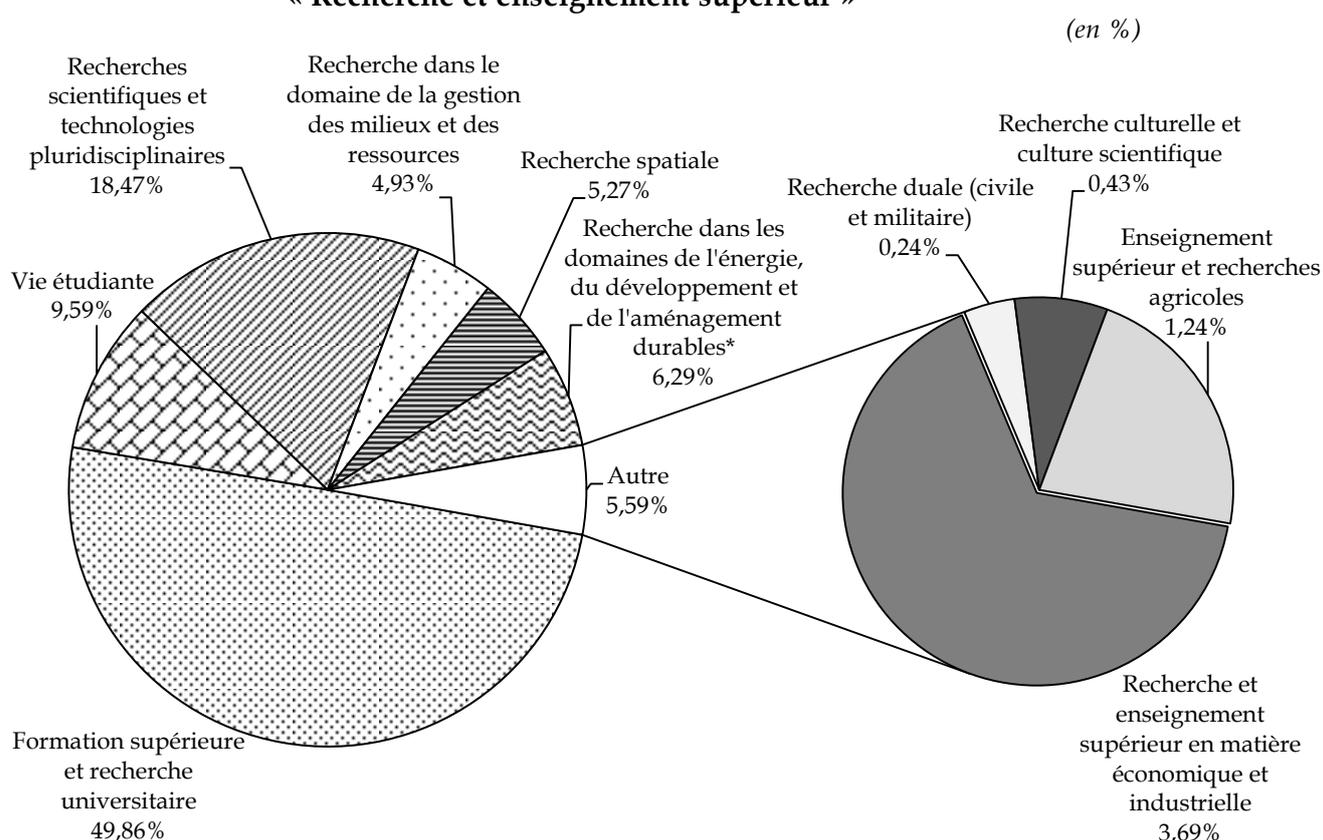
La **maquette budgétaire n'a pas connu d'évolution** pour la présentation du projet de loi de finances pour 2016 et reste identique à la nomenclature utilisée en projet de loi de finances pour 2015.

Le **programme 150 « Formation supérieure et recherche universitaire »**, qui finance les universités, porte près de la moitié des crédits de la mission (12,8 milliards d'euros). Il forme, avec le programme 231 « Vie étudiante » qui retrace les aides directes et indirectes accordées aux étudiants (10 % des crédits de la mission), l'ensemble des programmes dits « Enseignement supérieur », par opposition aux sept programmes dits « Recherche » qui correspondent à environ 40 % des crédits de la mission. À l'intérieur des programmes dits « Recherche », le **programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »** est le plus important en termes de crédits avec 6,3 milliards d'euros (AE=CP) demandés pour 2016 (soit près de 20 % des crédits de la mission). Les **six programmes restants totalisent environ 20 % des crédits de la mission et sont rattachés chacun à un ministère différent.**

Cependant, il faut noter que la partition entre programmes « Enseignement supérieur » et programmes « Recherche » qui ne correspond pas complètement à la réalité, dans la mesure où le programme 150 contient une action de recherche (action 17) et les programmes 192 et 142 financent aussi des écoles d'enseignement supérieur (enseignement supérieur agricole, écoles vétérinaires et écoles d'ingénieur). **Si l'analyse est affinée au niveau de l'action, c'est un peu plus de la moitié des crédits de la mission qui sont consacrés à la recherche.** En effet, d'après l'annexe dite « Jaune » au projet de loi de finances pour 2016, portant sur les

politiques nationales de recherche et de formation supérieure, la recherche devrait bénéficier en 2016 de 13,800 milliards d'euros en CP contre 12,083 milliards d'euros (en CP également) pour l'enseignement supérieur.

La répartition des crédits exécutés en 2014 entre les programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur »



N.B. : en 2014, subsistait le programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », qui a depuis été regroupé avec le programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable » - ce qui explique que le graphique présente dix programmes au lieu de neuf.

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

Outre le nombre de programmes et de ministères de rattachement, le suivi de la mission est davantage complexifié par l'importance et le nombre des opérateurs. Ainsi, la **mission « Recherche et enseignement supérieur » est la plus forte contributrice au financement des opérateurs de l'État** : 95 % des crédits de la mission leur sont destinés, soit environ 21,7 milliards d'euros (CP) en 2016¹. Les opérateurs comprennent les universités, les écoles d'enseignement supérieur incluses dans le périmètre de la mission et les organismes de recherche. Ils sont, eux aussi, marqués par une **grande hétérogénéité** puisqu'ils rassemblent des établissements dont le statut

¹ Annexe dite « Jaune Opérateurs » au projet de loi de finances pour 2016, pp. 16-17.

juridique, la taille et les missions diffèrent. Le pilotage des opérateurs de recherche et d'enseignement supérieur par l'État **passé principalement par la conclusion de contrats** (de site ou d'objectifs et de performance) formalisant les orientations retenues par la ou les tutelles.

Le pilotage des opérateurs de recherche et d'enseignement supérieur

« Le pilotage des organismes de recherche repose sur différents outils complémentaires que sont notamment la préparation des conseils d'administration, la lettre de mission des dirigeants d'organisme, la lettre annuelle d'objectifs, associée à la part variable de la rémunération des dirigeants, ainsi que le contrat pluriannuel d'objectifs et de performance. Il s'inscrit pleinement dans le cadre des orientations définies par la circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État. Au-delà du suivi régulier des organismes, notamment par l'intermédiaire de l'instruction des points inscrits à l'ordre du jour de leurs conseils d'administration, et du cadrage annuel du financement de leurs activités via leurs budgets, le pilotage ministériel doit pouvoir s'appuyer sur un instrument de moyen terme. Ainsi, les grands objectifs que les ministères de tutelle assignent à un organisme sont inscrits dans un contrat pluriannuel, conclu, sur le fondement de l'article L 311-2 du code de la recherche, entre l'État et l'établissement pour une durée de cinq ans, appelé contrat d'objectifs et de performance (COP).

Concernant les établissements d'enseignement supérieur, l'article 17 de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) a confirmé le rôle central et obligatoire des contrats pluriannuels dans le dispositif de pilotage. Cette reconnaissance législative s'est inscrite dans un contexte d'accès aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des universités. Dès lors, le contrat a eu pour objectif de favoriser un dialogue stratégique entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur, tenant compte de leur nouvelle autonomie de gestion. De quadriennal, le contrat est devenu quinquennal, la contractualisation s'opérant désormais en cinq vagues composées en moyenne de 30 établissements. Un cycle complet du nouveau dialogue contractuel entre les établissements d'enseignement supérieur et le MESR, mis en place en juillet 2009, s'est achevé avec la signature en mars 2012 des contrats de la vague B (2012-2016). »

Source : rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures annexé au projet de loi de finances pour 2016

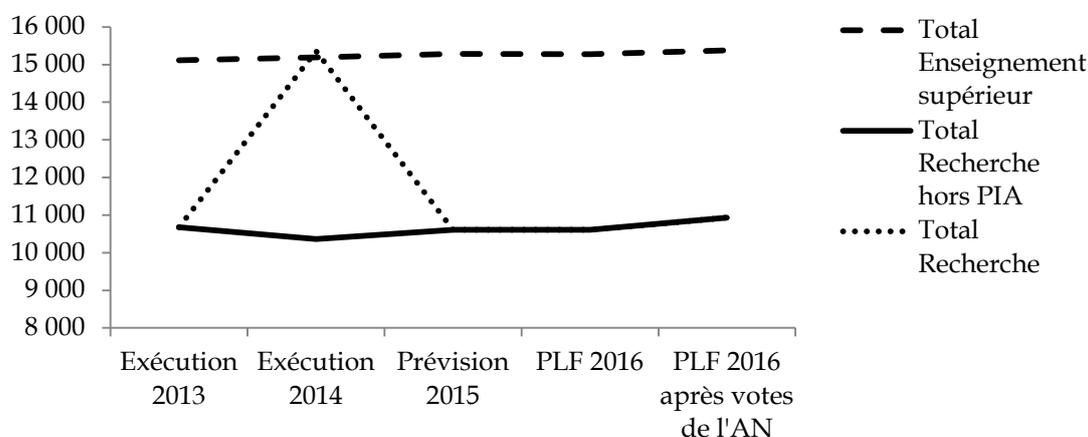
B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE REMISE EN CAUSE APRÈS LA SECONDE DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Une budgétisation 2016 initialement stable par rapport à 2015

Les crédits initialement proposés dans le projet de loi de finances pour 2016 étaient stables par rapport aux années précédentes, tant sur le périmètre « Enseignement supérieur » que pour les programmes « Recherche ».

Évolution des crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2013 à 2016

(en millions d'euros)



Note de lecture : le total « Enseignement supérieur » correspond à la somme des programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ». Le total « Recherche » correspond à la somme des autres programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

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

Les crédits des programmes « Enseignement supérieur », analysés par le rapporteur spécial Philippe Adnot, devaient connaître une hausse de 2,2 % tandis que les programmes « Recherche », analysés par le rapporteur spécial Michel Berson, ne devaient presque pas augmenter hors mesure de périmètre sur le CEA (+ 0,3 % en AE, stabilité des CP).

Évolution des crédits (y compris fonds de concours) par programme depuis 2014, avant votes de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

		2014		2015	2016	2016/2015		
		Prév.	Exéc.	Prév.	Prév.	En M€	En %	
150	Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 558,8	12 664,4	12 732,0	12 921,8	189,8	1,5%
		CP	12 849,5	12 743,5	12 829,8	12 831,9	2,1	0,0%
231	Vie étudiante	AE	2 448,5	2 463,3	2 510,2	2 544,1	33,9	1,4%
		CP	2 458,9	2 451,0	2 507,6	2 489,2	-18,4	-0,7%
Total "Enseignement supérieur"	AE	15 007,3	15 127,7	15 242,2	15 465,9	223,7	1,5%	
	CP	15 308,4	15 194,5	15 337,4	15 321,1	-16,3	-0,1%	
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 053,7	4 961,1	6 265,1	6 264,3	-0,8	0,0%
		CP	5 053,7	4 719,9	6 270,0	6 268,9	-1,1	0,0%
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 277,6	1 261,1	Supprimé en 2015			
		CP	1 277,6	1 261,1				

			2014		2015	2016	2016/2015	
			Prév.	Exéc.	Prév.	Prév.	En M€	En %
193	Recherche spatiale	AE	1 429,1	1 355,7	1 434,5	1 441,7	7,2	0,5%
		CP	1 429,1	1 345,9	1 434,5	1 441,7	7,2	0,5%
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 630,7	1 589,1	1 647,8	1 437,8	-210,0	-12,7%
		CP	1 640,7	1 608,2	1 655,8	1 683,8	28,0	1,7%
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	963,0	916,0	928,1	928,1	0,0	0,0%
		CP	984,2	942,1	975,9	945,2	-30,7	-3,1%
191	Recherche duale	AE	192,1	61,1	192,1	180,1	-12,0	-6,2%
		CP	192,1	61,1	192,1	180,1	-12,0	-6,2%
186	Recherche culturelle et culture scientifique	AE	112,7	109,3	118,2	123,8	5,6	4,7%
		CP	114,6	110,6	118,0	123,8	5,8	4,9%
142	Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	312,0	315,9	332,9	334,0	1,1	0,3%
		CP	312,0	315,9	329,4	333,2	3,8	1,2%
Total "Recherche" hors PIA		AE	10 970,9	10 569,2	10 918,7	10 709,7	-209,0	-1,9%
		CP	11 004,0	10 364,7	10 975,7	10 976,7	1,0	0,0%
409	Écosystèmes d'excellence	AE	4 115,0	3 986,5			0,0	
		CP	4 115,0	3 986,5			0,0	
410	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	AE	1 220,0	1 008,5			0,0	
		CP	1 220,0	1 008,5			0,0	
Total "Recherche" avec PIA		AE	16 305,9	15 564,2	10 918,7	10 709,7	-209,0	-1,9%
		CP	16 339,0	15 359,7	10 975,7	10 976,7	1,0	0,0%
Total général		AE	31 313,2	30 691,8	26 160,9	26 175,6	14,7	0,1%
		CP	31 647,4	30 554,2	26 313,1	26 297,8	-15,3	-0,1%

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

2. Une augmentation de 421 millions d'euros votée en première délibération par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, en première délibération, deux amendements de crédits sur la mission : le premier porte sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et conduit à relever de 100 millions d'euros (en AE=CP) le financement des universités, « dans le contexte d'une démographie étudiante dynamique » et en réponse à la « demande provenant de la communauté universitaire, et notamment des étudiants ». Le second concerne le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », dont les crédits sont majorés de 321 millions d'euros afin de porter désormais la totalité des coûts de démantèlement et d'assainissement des installations

nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009. Cette dernière ouverture ne **correspond pas réellement à la mise à disposition de fonds supplémentaires** : il s'agit de modifier le mode de financement du démantèlement nucléaire – qui était jusqu'ici partiellement assuré par la revente de titres Areva par le CEA à l'État – et non leur montant.

Après la première délibération, **les crédits de la mission étaient donc rehaussés de 421 millions d'euros à périmètre courant et de 100 millions d'euros à périmètre constant.**

3. Une diminution de 119 millions d'euros votée en seconde délibération par l'Assemblée nationale

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une **réduction des crédits de la mission à hauteur de 119 millions d'euros** qui porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le **programme 193 « Recherche spatiale »** qui voit ses crédits réduits de près de 5 % (en AE=CP).

Évolution des crédits de la mission après adoption du budget par l'Assemblée nationale

(en millions d'euros et en %)

Programme	PLF 2016		Première délibération de l'Assemblée nationale		Seconde délibération de l'Assemblée nationale		Écart PLF/ crédits votés AN			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formations supérieures et recherche universitaire	12 921,8	12 831,9	100,0	100,0	0,4	0,4	100,4	100,4	0,8%	0,8%
Vie étudiante	2 544,1	2 489,2				0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Total "Enseignement supérieur"	15 465,9	15 321,1	100,0	100,0	0,4	0,4	100,4	100,4	0,6%	0,7%
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	6 264,3	6 268,9			-20	-20	-20,0	-20,0	-0,3%	-0,3%
Recherche spatiale	1 441,7	1 441,7			-70	-70	-70,0	-70,0	-4,9%	-4,9%
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	1 437,8	1 683,8	+321	+321	-10,7	-10,7	310,3	310,3	21,6%	18,4%
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	928,1	945,2			-15,42	-15,42	-15,4	-15,4	-1,7%	-1,6%
Recherche duale	180,1	180,1			0	0	0,0	0,0	0,0%	0,0%

	PLF 2016		Première délibération de l'Assemblée nationale		Seconde délibération de l'Assemblée nationale		Écart PLF/ crédits votés AN			
Recherche culturelle et culture scientifique	123,8	123,8			-1	-1	-1,0	-1,0	-0,8%	-0,8%
Enseignement supérieur et recherche agricole	334,0	333,2			-2,1	-2,3	-2,2	-2,3	-0,7%	-0,7%
Total "Recherche"	10 709,7	10 976,7	321,0	321,0	-119,4	-119,4	201,6	201,6	1,9%	1,8%
Total général	26 175,6	26 297,8	421,0	421,0	-119,0	-119,1	302,0	301,9	1,2%	1,1%
Total général à périmètre constant	26 175,6	26 297,8	100,0	100,0	-119,0	-119,1	-19,0	-19,1	-0,1%	-0,1%

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

Au total, la budgétisation 2016 a été réduite de 19 millions d'euros à périmètre constant après les votes de l'Assemblée nationale résultant d'une hausse de 100 millions d'euros sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et d'une diminution de 119 millions d'euros sur les programmes « Recherche ». La diminution des moyens accordés à la recherche ne paraît pas cohérente avec la sanctuarisation des crédits annoncée par le Président de la République ni avec les enjeux qui lui sont associés. C'est un signal négatif envoyé aux chercheurs, aux entreprises innovantes qui s'appuient sur leurs travaux et aux pays avec lesquels la France est associée dans des programmes internationaux.

La budgétisation des différents programmes, très contrastée, fait l'objet de remarques plus détaillées dans la suite de la présente contribution.

C. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION QUI DEVRAIENT ATTEINDRE 6,3 MILLIARDS D'EUROS EN 2016, EN HAUSSE DE 240 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À 2015

Les dépenses fiscales rattachées à la mission à titre principal sont au nombre de 22, dont 17 devraient avoir un impact budgétaire en 2016. La majorité d'entre elles est liée aux programmes relatifs à la recherche.

Elles devraient représenter en 2015 un coût de 6,3 milliards d'euros (25 % des crédits de la mission), soit environ 240 millions de plus qu'en 2015 selon la prévision révisée associée au projet de loi de finances pour 2016¹. Cette augmentation est liée à celle du crédit d'impôt recherche (CIR), qui représente près de 90 % du montant des dépenses fiscales de la mission et

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

dont le coût passerait de 5,3 milliards d'euros en 2015 à 5,5 milliards d'euros en 2016.

Les dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission à titre subsidiaire, au nombre de 9 pour un montant d'environ 3,4 milliards d'euros en 2016 sont pour la plupart des dépenses fiscales relatives à l'enseignement supérieur. La plus importante est la réduction d'impôt au titre des dons, qui représente plus de 1 milliard d'euros.

Évolution des dépenses fiscales rattachées à la mission « Recherche et enseignement supérieur » à titre principal de 2010 à 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses du MESR au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

II. LE BUDGET 2016 DANS LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La budgétisation initialement proposée par le Gouvernement devait respecter le budget pluriannuel et était même inférieure de 55 millions d'euros au plafond.

Comparaison du PLF 2016 et de l'annuité 2016 du budget triennal prévu par la dernière loi de programmation des finances publiques

(en millions d'euros et en %)

Missions	PLF 2016 au format de la LPFP 2016	Annuité 2016 de la LPFP	Écart LPFP 2016/ PLF 2016	
			en millions d'euros	en %
Recherche et enseignement supérieur	25 603	25 658	-55	-0,2%

N.B. : les plafonds du budget triennal excluent la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » et le montant indiqué en PLF 2016 est retraité au format de la LPFP, ce qui explique qu'ils diffèrent des crédits présentés dans les autres tableaux du rapport spécial.

Source : réponse du Gouvernement

À la suite des amendements de crédits adoptés à l'Assemblée nationale en première et deuxième délibération, **la budgétisation a été, au total, réduite d'environ 19 millions d'euros** - en excluant l'augmentation de 321 millions d'euros des crédits destinés au CEA, qui peut être considérée comme une mesure de périmètre.

Le budget triennal est donc plus que respecté et la mission « Recherche et enseignement supérieur » contribue à financer les dépassements d'autres missions.

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

Relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » bénéficient globalement d'un **budget plus que préservé en 2016**.

Le **projet de loi de finances** retient, en effet, une prévision de **15,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 1,6 %** par rapport à 2015, et **des crédits de paiement qui restent stables, avec 15,3 milliards d'euros (- 0,04 %** par rapport à 2015).

En outre, en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a augmenté de 100 millions d'euros les crédits du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Cette augmentation de 2,24 % en AE et 0,61 % en CP est présentée comme permettant de tenir compte de la dynamique du nombre d'étudiants inscrits à la rentrée 2015 (+ 1,4 %). Votre rapporteur spécial note surtout qu'elle **correspond au montant du prélèvement opéré en 2015 sur les fonds de roulement** de plusieurs établissements d'enseignement supérieur. Elle constitue donc plutôt un « rattrapage ».

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

(en millions d'euros)

		Consommés en 2014	Ouverts en 2015	Demandés en 2016	Évolution 2016/2015	Demandés en 2016 après la première lecture à l'AN	Évolution 2016/2015 après la première lecture à l'AN
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 664,36	12 702,02	12 906,75	1,61%	13 006,75	2,40%
	CP	12 743,46	12 787,90	12 792,72	0,04%	12 892,72	0,82%
231 - Vie étudiante	AE	2 463,43	2 505,67	2 541,64	1,44%	2 541,64	1,44%
	CP	2 450,99	2 498,10	2 486,52	- 0,46%	2 486,52	- 0,46%
Total enseignement supérieur	AE	15 127,79	15 207,69	15 448,40	1,58%	15 548,40	2,24%
	CP	15 194,45	15 285,99	15 279,24	- 0,04%	15 379,24	0,61%

Nb : hors fonds de concours, avant seconde délibération.

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2014 et le projet annuel de performances pour 2016

3,8 milliards d'euros sont consacrés à la **recherche universitaire** (action 17 « Recherche » du programme 150).

En tenant compte des **crédits inscrits** dans les autres programmes de la mission, **l'enveloppe globale attribuée à l'enseignement supérieur, après la première lecture de l'Assemblée nationale, est en hausse de 2,25 % pour les AE (16,2 milliards d'euros) et de 0,62 % pour les CP (16 milliards d'euros), avec :**

- 298,4 millions d'euros en AE et 297,6 millions d'euros en CP attribués à l'enseignement supérieur agricole au sein du programme 142 ;

- 321,8 millions d'euros en AE et 310 millions d'euros en CP pour les organismes de formation supérieure et de recherche en matière économique et industrielle.

Malgré ces efforts financiers, **le rapporteur spécial s'interroge de la place de l'enseignement supérieur et la recherche dans les ambitions du Gouvernement. Il regrette tout particulièrement que les efforts ne soient pas davantage tournés vers la valorisation de la recherche universitaire.** Il considère également symbolique que ces domaines ne soient plus représentés qu'au niveau d'un secrétariat d'État.

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

A. UN PROGRAMME QUI CONCENTRE L'ESSENTIEL DES EFFORTS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DANS LE CADRE DE LA MISSION

1. Un programme aux crédits initialement maintenus au niveau de 2015...

Avec respectivement 12,9 milliards d'euros en AE et 12,8 milliards d'euros en CP, le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » voit ses **crédits stabilisés** (+ 0,04 % pour les crédits de paiement), voire en hausse de 1,6 % pour les autorisations d'engagement par rapport à 2015.

Parmi les principales évolutions, 49,8 millions d'euros supplémentaires (AE=CP) bénéficient à l'action 01 « Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence », poursuivant ainsi la tendance enregistrée depuis plusieurs années.

Parallèlement, l'action 14 « Immobilier » connaît une forte augmentation de 138,2 millions d'euros de ses autorisations d'engagement par rapport à 2015, compte tenu essentiellement de la signature attendue de trois contrats de partenariat public-privé (+ 163,35 millions d'euros) et des contrats de plan État-régions - CPER - (+ 31 millions d'euros). Les crédits de paiement sont parallèlement réduits de 68 millions d'euros, l'essentiel portant sur les CPER.

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs augmentent globalement de 138 millions d'euros, pour atteindre 11,933 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Par ailleurs, le programme contribue à l'effort de redressement des comptes publics à hauteur de 20 millions d'euros sur les subventions pour charges de service public.

Présentation par action de l'évolution des crédits demandés entre 2015 et 2016

(en euros)

		LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015/2014
Action 01 - Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	AE	2 882 344 011	2 932 137 874	1,73 %
	CP	2 882 344 011	2 932 137 874	1,73 %
Action 02 - formation initialement continue au niveau master	AE	2 381 159 391	2 389 312 420	0,34 %
	CP	2 381 159 391	2 389 312 420	0,34 %
Action 03 - formation initiale et continue de niveau doctorat	AE	351 647 169	350 633 996	- 0,29 %
	CP	351 647 169	350 633 996	- 0,29 %
Action 04 - établissements d'enseignement privés	AE	78 920 852	78 895 852	- 0,03 %
	CP	78 920 852	78 895 852	- 0,03 %
Action 05 - bibliothèque et documentation	AE	431 591 536	431 322 171	- 0,06 %
	CP	431 591 536	431 322 171	- 0,06 %
Action 13 - diffusion des savoirs et musées	AE	106 373 731	102 629 699	- 3,52 %
	CP	106 373 731	102 629 699	- 3,52 %
Action 14 - immobilier	AE	1 159 007 003	1 297 278 034	11,93 %
	CP	1 244 881 167	1 183 244 296	- 4,95 %
Action 15 - pilotage et support du programme	AE	1 512 781 627	1 509 856 782	- 0,19 %
	CP	1 512 781 627	1 509 856 782	- 0,19 %
Action 17 - recherche (nouveau)	AE	3 798 196 392	3 814 686 201	0,43 %
	CP	3 798 196 392	3 814 686 201	0,43 %
Total du programme 150	AE	12 702 021 712	12 906 753 029	1,61 %
	CP	12 787 895 876	12 792 719 291	0,04 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du projet annuel de performances (PAP) pour 2016

2. ... et bénéficiant d'un abondement supplémentaire de 100 millions d'euros à l'Assemblée nationale qui équivaut au prélèvement sur fonds de roulement réalisé l'an dernier sur certains établissements

En maintenant les crédits de paiement au montant de 2015, le projet de loi de finances pour 2016 tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ne tenait pas compte du prélèvement sur fonds de roulement de 100 millions d'euros opéré par le Gouvernement cette année.

Pour mémoire, ce prélèvement s'est concrétisé par une dotation moins élevée pour les 47 établissements concernés en 2015, parmi lesquels onze universités et vingt-deux écoles d'ingénieurs.

Toutefois, un **amendement** du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, afin d'**abonder le programme 150 de 100 millions d'euros supplémentaires**, portant ainsi les crédits initiaux à 13 milliards d'euros en AE et 12,9 milliards d'euros en CP pour 2016.

Évolution des crédits du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale

(en euros)

		LFI 2015	PLF2016	Évolution 2015/2014
Total du programme 150 (PLF 2016 déposé à l'Assemblée nationale)	AE	12 702 021 712	12 906 753 029	1,61 %
	CP	12 787 895 876	12 792 719 291	0,04 %
Total du programme 150 (PLF 2016 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale)	AE	12 702 021 712	13 006 753 029	2,40 %
	CP	12 787 895 876	12 892 719 291	0,82 %

Nb : avant seconde délibération.

Source : commission des finances

En outre, 350 000 euros ont été ajoutés en seconde délibération afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

Interrogé sur la répartition de ces 100 millions d'euros supplémentaires entre les différentes actions du programme, Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué que ses modalités restaient encore à définir précisément mais qu'elle aurait vocation à redistribuer ces montants parmi les établissements connaissant les plus fortes tensions en termes de progression du nombre d'étudiants.

Il est donc fort probable que les formations universitaires initiales du niveau de la licence soient prioritaires, l'objet même de l'amendement faisant état d'une « *démographie étudiante dynamique* » et du fait que le Gouvernement a « *entendu la demande provenant de la communauté universitaire* ».

En tout état de cause, ces crédits ne devraient pas être spécifiquement alloués aux établissements (universités, écoles d'ingénieurs et autres) ayant été prélevés l'an dernier pour participer à l'effort de redressement des comptes publics.

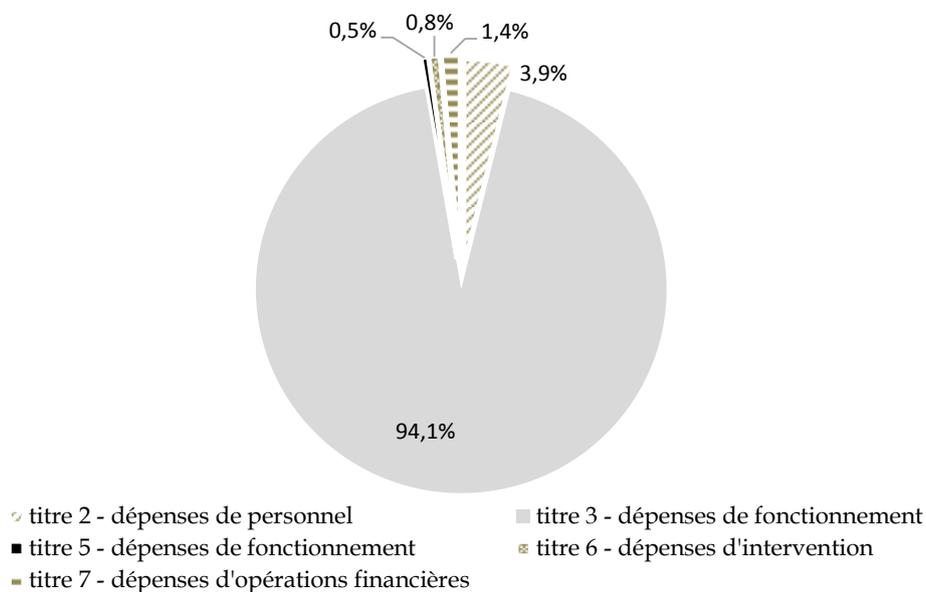
Les établissements de l'enseignement supérieur privé sous contrat avec l'État devraient, quant à eux, en être exclus.

3. Des crédits très majoritairement consacrés aux subventions pour charges de service public des opérateurs du programme, en hausse de 1,2 %

Les crédits de fonctionnement représentent 93 % des crédits du programme.

Répartition des crédits de paiement du programme par type de dépenses

(en %)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

D'un montant de 11,95 milliards d'euros, avant abondement de 100 millions d'euros du programme 150 par l'Assemblée nationale en première lecture, ces dépenses de fonctionnement correspondent principalement aux subventions pour charges de service public servies aux opérateurs du programme.

Ainsi, avec 11,932 milliards d'euros en autorisations de programmes et en crédits de paiement, ces subventions sont **globalement en hausse de 138 millions d'euros**, soit + 1,2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2015¹.

Elles représentent 10,622 milliards d'euros pour les crédits de masse salariale et 1,226 milliard d'euros pour les crédits de fonctionnement (hors dépenses immobilières et financement de l'enseignement supérieur privé).

Il convient de noter qu'un **changement de périmètre** a été opéré dans le projet annuel de performances, au sein de la justification au premier euro du programme, afin de « clarifier la budgétisation et la programmation des

¹ Il convient de noter que 31 millions d'euros correspondent à des opérateurs relevant d'autres programmes à titre principal, à l'instar de l'École des hautes études en santé publique, l'école polytechnique, l'Établissement public du musée du quai Branly et Campus France.

crédits ». Une partie des crédits jusqu'à présent prise en compte dans le fonctionnement a ainsi été requalifiée en crédits de masse salariale.

Les universités et les établissements assimilés représentent 10,79 milliards d'euros en AE et 10,65 milliards d'euros en CP.

Hors différents transferts tenant compte de mesures prises en gestion au cours de l'année 2015, la hausse des crédits consacrés aux subventions pour charges de service public s'explique, tout d'abord, par la **création de 1 000 emplois, pour la quatrième année consécutive**, pour atteindre le nombre de 5 000 nouveaux emplois d'ici 2017, conformément à l'engagement du Président de la République (+ 59,7 millions d'euros, dont 21,9 millions d'euros au titre du compte d'affectation spéciale « Pensions »).

Consolidation de différents transferts prévus par le projet de loi de finances pour 2016 au titre des subventions pour charges de service public

Mesures de transferts	Montant (en millions d'euros)
Transfert de 20 équivalents temps-plein travaillés (ETPT) vers le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole »)	- 1,2
+ 1 511 ETPT dans les établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) au 1 ^{er} janvier 2015*	89,4
- 185 ETPT au titre du schéma d'emplois pour 2015, compte tenu des établissements n'ayant pas accédé aux RCE	- 11,05
Consolidation de la mesure indemnitaire prise en fin d'année 2015 au bénéfice des personnels de catégories B et C	3,3
Transfert au programme 172 du financement de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration	- 0,46
Total	79,99

* Il s'agit de l'école nationale supérieure d'arts et métiers (Ensam), l'école nationale supérieure de chimie de Rennes, l'école nationale supérieure d'informatique pour l'industrie et l'entreprise et l'institut national des sciences appliquées de Rennes.

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Les 1 000 emplois seraient ainsi répartis en 2016 :

- 552 emplois pour « améliorer le taux d'encadrement des étudiants et participer au rééquilibrage des dotations entre les universités » ;

- 348 emplois pour accompagner le dialogue contractuel, à partir des regroupements d'établissements ou d'autres actions communes réalisées dans le cadre des contrats de site ;

- 80 emplois pour soutenir des dispositifs spécifiques (nationaux ou de site) ;

- 20 emplois pour l'enseignement supérieur agricole.

Selon les chiffres du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les 3 000 emplois créés depuis 2013 se répartissent ainsi :

- 2 450 emplois pour les universités ;
- 127 emplois pour les écoles d'ingénieurs ;
- 37 emplois pour les IEP ;
- 230 emplois pour une dizaine d'établissements spécifiques ;
- 156 emplois attribués directement aux communautés d'universités et d'établissements (Comue).

S'agissant des Comue, **votre rapporteur spécial suit attentivement la création de ces regroupements d'établissements qui, en tant que nouvelles structures, ne doivent pas conduire à créer des doublons et donc des surcoûts pour l'enseignement supérieur.**

Ensuite, comme chaque année, une enveloppe, fixée à 24,9 millions d'euros pour 2016, correspond aux crédits nécessaires pour mettre en œuvre la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emplois des agents contractuels.

Compte tenu de la création des 1 000 emplois supplémentaires, des différents transferts présentés ci-dessus ainsi que d'un transfert interne de 299 ETPT en raison de la fusion de deux écoles (Centrale Paris et Supelec), le plafond d'emplois des opérateurs du programme est en hausse de 1,6 % (+ 2 605 ETPT) par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, pour atteindre **163 833 ETPT**.

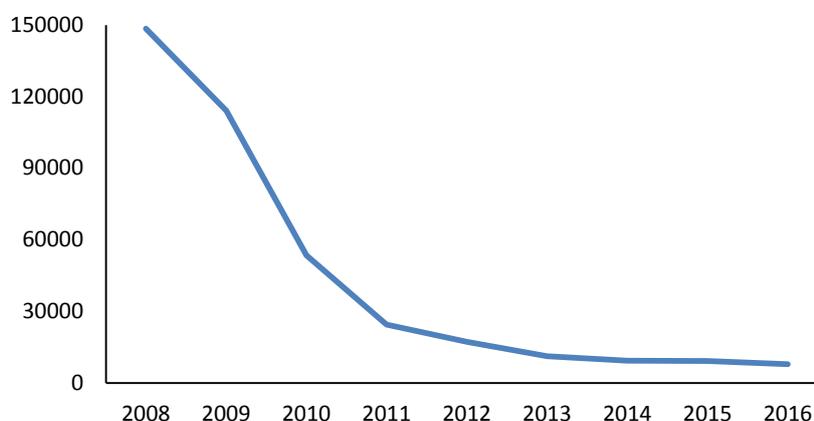
Les emplois hors plafonds représentent quant à eux 25 277 ETPT, en progression de 2,6 % (+ 638 ETPT). Selon le projet annuel de performances, cette *« hausse prévisionnelle résulte pour une part d'un meilleur décompte des emplois par les établissements eux-mêmes, mais aussi des fluctuations inhérentes aux contrats de recherche ou de formation continue passés par les établissements »*.

4. La baisse continue des dépenses de personnel, au gré du passage aux RCE des établissements d'enseignement supérieur

Pour 2016, le projet de loi de finances prévoit 494,4 millions d'euros de dépenses de personnel (en AE et en CP), correspondant à une baisse de 13,7 % par rapport à la loi de finances pour 2015. Environ 155 millions d'euros correspondent au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Évolution du plafond d'emplois entre 2008 et 2016 - titre 2 du programme 150

(en ETPT)



Source : commission des finances d'après les lois de finances initiales pour 2008 à 2015 et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Comme pour les années précédentes, l'essentiel de cette diminution des crédits s'explique par le passage aux RCE des établissements d'enseignement supérieur, correspondant au transfert du titre 2 au titre 3 de 1 511 ETPT¹.

Il convient également de noter que 185 ETPT sont transférés du titre 3 au titre 2 et correspondent aux emplois créés, parmi les 1 000 prévus en 2015, chez des opérateurs dont les personnels restent encore rémunérés par l'État.

Au total, le plafond d'emplois de l'État est réduit de 1 327 ETPT par rapport à 2015, pour atteindre un total de 7 945 ETPT.

Compte tenu des 163 833 ETPT prévus pour les opérateurs du programme, les emplois sous plafonds s'élèvent à 171 778 ETPT.

5. Les dépenses relatives à l'immobilier : un budget à la hauteur des attentes ?

Regroupés au sein de l'action 14 « Immobilier », les crédits relatifs à la dépense immobilière s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,18 milliard d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de près de 12 % et une baisse de près de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit également 15 millions d'euros en AE et 39,2 millions d'euros en CP au titre de fonds de concours.

¹ Cf. le 3 du I de la deuxième partie du présent rapport.

La hausse des autorisations d'engagement s'explique principalement par la signature de trois nouveaux contrats de partenariat public-privé et par les contrats de plan État-régions 2015-2020.

Parallèlement, les crédits de paiement consacrés aux CPER se réduisent de 57 millions d'euros (- 30 %), avec une enveloppe allouée aux CPER 2007-2014 plus modeste qu'en 2015 (108,8 millions d'euros contre 184 millions d'euros) et un montant encore modeste pour les CPER 2015-2020.

Hors titre 2, la dépense immobilière s'élève à 1,26 milliard d'euros en AE et 1,14 milliard d'euros en CP, ainsi répartis :

Ventilation de la dépense immobilière

(en millions d'euros)

	PLF 2015		PLF 2016		Évolution PLF 2016/PLF 2015 (en pourcentage)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Opérations CPER	119,93	195,99	150,92	138,83	25,84%	- 29,16%
Opérations hors CPER hors PPP	19,72	29,82	3,62	8,25	- 81,64%	- 72,33 %
Partenariat public privé (PPP)	72,55	56,17	208,57	84,82	187,48%	51,01 %
Constructions- restructuration	212,20	281,98	363,12	231,89	71,12 %	- 17,76 %
Masse salariale RCE	393,28	393,28	399,78	399,78	1,65 %	1,65 %
Maintenance et logistique	433,97	433,97	433,73	433,73	- 0,06 %	- 0,06 %
Travaux de mise en sécurité	71,13	87,22	59,33	76,52	- 16,59 %	- 12,27 %
Total	1 110,58	1 196,45	1 255,96	1 141,92	13,09 %	- 4,56 %

Source : d'après les données du PAP 2015 et du PAP 2016 relatifs à la présente mission

Il convient de noter que, parmi ces crédits, figurent des dépenses de fonctionnement, qui prennent notamment la forme de subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme¹.

Les dépenses d'investissement et les dépenses d'opérations financières figurent, quant à elles, uniquement sur l'action 14 « Immobilier ».

¹ Ces crédits figurent ainsi dans les montants présentés dans le 3 du présent A.

Les dépenses d'investissement s'élèvent ainsi à 45,3 millions d'euros en AE et 65,4 millions d'euros en CP et sont quasi intégralement destinées aux contrats de plan État-régions¹, de même que les dépenses d'opérations financières, qui représentent 317,21 millions d'euros en AE et 180,41 millions d'euros en CP².

Votre rapporteur spécial se félicite de ces nouveaux contrats de plan mais constate qu'ils s'avèrent d'une ampleur plus modeste que les précédents.

En effet, à ce stade, l'enveloppe contractualisée par l'État s'élèverait à 990,25 millions d'euros, dont 898,6 millions d'euros pour le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 91,65 millions d'euros pour le programme 231 « Vie étudiante », tandis que, pour les CPER 2007-2014, 2,12 milliards d'euros étaient contractualisés, dont 1,95 milliard pour le programme 150 et 168,67 millions d'euros pour le programme 231. Il convient toutefois de rappeler qu'à sa clôture le 31 décembre 2014, le taux d'exécution des autorisations d'engagement s'élevait à 78 % (soit 1,6 milliard d'euros qui devrait être couvert à plus de 94 % par des crédits de paiement d'ici à la fin 2016).

En outre, **votre rapporteur spécial espère que les collectivités territoriales parviendront à apporter l'indispensable soutien financier** à ces contrats de plan, dans un contexte de réduction des dotations.

Il est, enfin, de bon sens **que les CPER 2015-2020** ne reposent plus essentiellement sur la création de nouveaux bâtiments mais, au contraire, **tendent à rénover « un parc vieillissant, pour l'adapter aux évolutions des usages et assurer sa mise aux normes notamment en matière d'accessibilité et de performance énergétique »** (selon le projet annuel de performances).

¹ Seul 1,98 million d'euros est consacré à des opérations hors CPER et pour lesquelles l'État assure la maîtrise d'ouvrage.

² Pour lesquelles 17,19 millions d'euros ne concernent pas les CPER mais les travaux de mise en sécurité.

État du financement des CPER 2015-2020

Outre l'enveloppe de l'État actuellement fixée à 990,25 millions d'euros, le volet « immobilier universitaire » des CPER 2015-2020 devrait **bénéficier des participations** :

- **des régions**, à hauteur d'environ 900 millions d'euros ;
- **d'autres collectivités territoriales**, pour environ 350 millions d'euros ;
- **des établissements**, notamment du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), de l'ordre de 100 millions d'euros.

Pour 2015, avec 119,9 millions d'euros sur le programme 150 et 20,5 millions d'euros sur le programme 231 inscrits en loi de finances initiale pour 2015, les autorisations d'engagement devraient permettre d'atteindre un **taux d'exécution en fin d'année d'un peu moins de 13 %** (au lieu des 16 % que représente une annuité théorique). Leur couverture en crédits de paiement sera, conformément à la clé arbitrée pour cette génération de CPER, de 10 % sur le programme 151 et de 25 % sur le programme 231.

S'agissant du projet de loi de finances pour 2016, l'enveloppe en autorisations d'engagement s'élèvera à 171,4 millions d'euros (dont 150,9 millions d'euros sur le programme 150 et 20,5 millions d'euros sur le programme 231), conforme à une annuité théorique (un sixième de l'enveloppe contractualisée) à laquelle s'ajoute une somme égale à un cinquième du rattrapage de la dotation 2015. L'enveloppe de crédits de paiement sera de 30 millions d'euros sur le programme 150 et de 15,4 millions d'euros sur le programme 231.

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

Concernant les partenariats public-privé, dix d'entre eux font actuellement l'objet d'un financement par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », avec une dotation pour 2016 de 208,6 millions d'euros en AE et 84,8 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, financé par une dotation non consommable de 6 milliards d'euros issue de crédits extrabudgétaires, dont 1 milliard d'euros spécifiquement attribués à l'opération du plateau de Saclay par le premier programme d'investissement d'avenir (PIA1), le « Plan Campus » contribue également à la dépense immobilière en faveur des établissements d'enseignement supérieur.

Confiée à l'Agence nationale pour la recherche, cette dotation est rémunérée à hauteur de 4 %. Certaines opérations ont également obtenu des crédits budgétaires.

Financement par l'État du plan « Campus »

Site	Dotation		Intérêts de la dotation en dépôt à l'Agence nationale de la recherche		Programme 150 Autorisations d'engagement	
	Allouée	Transférée	Alloués (conventions)	Versés	Prévues	Déléguées au 31/07/2015
Aix-Marseille	500	500	42	33,7		
Bordeaux	475		70,1	64,3		
Grenoble	400	400	34,2	32,8		
Lyon	575	212	51,8	33,2		
Montpellier	325		32,8	31,5		
Strasbourg	375		43,2	22,8		
Toulouse*	350		35,7	19,2	175	202
Paris-Condorcet	450		69,5	64,1		
Paris-Centre	700		155,8	104,7		
Saclay	850	40	76,5	44,0		
Saclay	1 000	1 000				
Lille			7,5	2,2	110	52
Lorraine					90	36,8
Auvergne					30	31
Bourgogne					20	24
Bretagne					30	41
Cergy-Pontoise					20	-
Nantes					30	25,8
Nice					30	1
Paris-Est					55	-
Valenciennes					20	18,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les collectivités territoriales se sont engagées, pour leur part, à participer à hauteur de 1,333 milliard d'euros dans les opérations du plan « Campus ».

6. Les dépenses d'intervention : la stabilisation de la dotation allouée à l'enseignement supérieur privé après trois années de baisse consécutives

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 104,07 millions d'euros en 2016, contre 97,74 millions d'euros en 2015, soit une augmentation de 6,5 %.

Cette progression s'explique surtout par la hausse de 6 millions d'euros des crédits d'intervention inscrits sur l'action 15 « Pilotage et support du programme » et qui concernent :

- le renforcement des capacités de gouvernance, de pilotage et de gestion de l'activité universitaire, pour 3 millions d'euros, et le fonctionnement de l'Institut de France, avec 2,8 millions d'euros, soit un total de 5,8 millions d'euros (contre 4,7 millions d'euros en 2015) ;

- le développement de la dimension internationale de l'enseignement supérieur, pour 4,6 millions d'euros (contre 3,2 millions d'euros en 2015) ;

- le dispositif géré par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour le développement des jeunes entreprises universitaires, pour 5,1 millions d'euros (contre 4,3 millions d'euros en 2015) ;

- le développement des technologies de l'information et de la communication, pour lequel 2,8 millions d'euros sont prévus alors qu'aucun crédit n'était inscrit à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2015.

L'essentiel des crédits d'intervention (75 %) concerne toutefois la dotation allouée aux établissements de l'enseignement supérieur privés sous contrat avec l'État. Celle-ci, prévue à l'action 04 « Établissements d'enseignement privés », s'établit à 78,9 millions d'euros en AE et CP. Après trois années successives de baisse, cette dotation est stabilisée pour 2016 (- 0,03 % par rapport à 2015).

Votre rapporteur spécial reviendra sur ce point dans la suite de son rapport, **considérant que l'État doit aider ces établissements qui, avec une modeste subvention publique, parviennent à développer une offre de qualité et pour un nombre toujours plus important d'étudiants.**

B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le maintien indispensable d'autres ressources en dépit des indéniables efforts budgétaires de l'État

Comme pour 2015, le rapporteur spécial **ne peut que constater les efforts consentis par le Gouvernement pour sanctuariser les crédits de l'enseignement supérieur alors que la contrainte budgétaire pesant sur notre pays est particulièrement forte.** Les 100 millions d'euros de crédits supplémentaires permettent ainsi de remettre à niveau le montant des subventions pour charges de service public après les prélèvements opérés en 2015 sur les fonds de roulement de certaines universités et écoles.

Pour autant, à l'occasion de ses auditions mais aussi de la restitution de l'enquête de la Cour des comptes commandée par votre commission des

finances sur le bilan de l'autonomie financière des universités¹, votre rapporteur spécial a pu **constater que les autres ressources des établissements de l'enseignement supérieur restaient très insuffisamment développées**. Or, cette situation est particulièrement dommageable car ce sont notamment ces ressources propres qui octroient généralement aux responsables une légère marge de manœuvre par-delà la gestion courante de l'établissement.

La question du financement des universités et, plus généralement, des établissements publics de l'enseignement supérieur est **d'autant plus cruciale que le nombre d'étudiants ne cesse d'augmenter**.

Ainsi, le nombre d'étudiants est estimé à 2,507 millions d'étudiants à la rentrée 2015, correspondant à une hausse de 1,3 % par rapport à 2014. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué à votre rapporteur spécial qu'au 20 octobre, la hausse du nombre d'étudiants constatée s'établissait entre 38 500 à 40 000 étudiants, hors double-compte, c'est-à-dire sans tenir compte des étudiants qui seraient déjà inscrits (notamment en classe préparatoire aux grandes écoles ou en double-cursus). Cette tendance devrait se poursuivre, d'autant plus avec les intentions affichés par le Président de la République de reprendre l'objectif fixé par le comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) d'obtenir 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge.

Votre rapporteur spécial considère que **les ressources, et en particulier la dotation de l'État, doivent permettre de couvrir les besoins nécessaires pour garantir la réussite de tous**. Toutefois, il convient également de **s'assurer de la qualité de l'orientation des étudiants, sans quoi l'accès à l'enseignement supérieur ne saurait leur assurer un réel avenir professionnel**.

Concernant les ressources, autres que la dotation de l'État, il convient notamment de signaler **le développement, encore trop faible comparé au potentiel attendu, de la formation continue ou encore de la mise en place de fondations**.

Comme votre rapporteur spécial le laissait craindre dans son rapport relatif à la loi de finances pour 2015, **cette année est également marquée par une dramatique baisse de recettes issues de la taxe d'apprentissage** pour l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur.

Certes, l'impact de la réforme ayant conduit à cette situation est encore à mesurer précisément et varie en fonction du montant que représentait initialement cette ressource dans le budget de chaque établissement.

¹ Enquête de la Cour des comptes de juin 2015, réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat en vertu de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre ».

Pour autant, selon une enquête menée par la Conférence des grandes écoles (CGE) et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) sur un panel représentatif de 120 écoles, les recettes issues de la part « barème » de la taxe d'apprentissage auraient connu une **baisse moyenne de 37 %, correspondant à 60 millions d'euros**, toutes spécialités confondues. Plus spécifiquement, les écoles d'ingénieurs concernées par l'étude enregistreraient une perte globale de 17 millions d'euros représentant un manque de 193 euros par étudiant. Pour les écoles de management de la CGE, la baisse issue du « barème » engendrerait une diminution de 30 millions d'euros, soit environ 300 euros par étudiant¹.

Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, aurait lui-même reconnu devant la CDEFI qu'il avait été « *surpris par la violence de l'impact de la réforme* », selon la presse, et il a confirmé à votre rapporteur spécial qu'un groupe de travail avait été constitué afin d'examiner concrètement la situation des écoles d'ingénieurs.

Concernant les universités, une enquête devrait être réalisée par l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). La Conférence des présidents d'universités estime que la baisse pourrait atteindre 20 % à 25 % des recettes entre 2014 et 2015, alors que 80 000 apprentis sont accueillis dans les universités et que la taxe d'apprentissage représente une ressource estimée à 100 millions d'euros par an.

Une réflexion devra être menée et des solutions trouvées lorsque ces chiffres seront confirmés. Au-delà des conséquences financières qu'elle entraîne pour certaines écoles particulièrement touchées, cette réforme risque de remettre en cause le développement de l'apprentissage dans les établissements de l'enseignement supérieur.

Votre rapporteur spécial souhaite également rappeler, une nouvelle fois, sa conviction selon laquelle les frais d'inscription demandés aux étudiants restent insuffisamment élevés à l'université. 184 euros pour une année d'études de niveau licence restent très largement insuffisants et les droits pourraient être sensiblement relevés². Le renforcement du système de bourses permettrait d'éviter de dissuader les étudiants issus de milieux les plus modestes de poursuivre leurs études.

Le gel du montant des droits d'inscription pour les diplômes nationaux décidé par le Gouvernement à la rentrée 2015 constitue par là même une erreur et ne repose sur aucune justification tangible, si ce n'est faire plaisir aux représentants des étudiants.

¹ Cf. le communiqué de presse de la CGE et de la CDEFI du 22 octobre 2015.

² Voir les constats et préconisations de Philippe Adnot à la suite de la remise par la Cour des comptes de son enquête, demandée par la commission des finances en vertu de l'article 58-2 de la LOLF et concernant le bilan de l'autonomie financière des universités.

Votre rapporteur spécial réitère également sa suggestion d'augmenter au moins les frais de scolarité des étudiants étrangers, souvent étonnés du faible coût de l'enseignement proposé. Il lui a notamment été rapporté que certains étudiants hésitaient à venir étudier en France, doutant de la qualité des cours proposés compte tenu de la faiblesse des droits d'inscription.

Enfin, la diversification des ressources des universités **passé également par le développement de leurs contrats de recherche.** À cet effet, votre rapporteur spécial proposera un **amendement** sur le crédit impôt recherche, dans le cadre de l'examen des articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016. Afin que les universités de recherche disposent de ressources plus importantes, il proposera ainsi que, **pour les entreprises les plus importantes** (autres que les petites et moyennes entreprises au sens du droit communautaire), au moins 10 % des dépenses de recherche ouvrant droit au bénéfice du CIR soient réalisées dans le cadre de laboratoires universitaires.

Cette condition permettrait de **s'assurer qu'un montant significatif des dépenses ouvrant droit au crédit impôt recherche bénéficie à la recherche universitaire**, alors qu'actuellement, moins de 5 % de l'assiette du CIR relève de la recherche par des organismes publics.

2. La confirmation d'une situation financière plutôt satisfaisante des universités, parfois au prix de choix de court terme et susceptibles d'engager l'avenir

Comme indiqué précédemment, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur le bilan de l'autonomie financière des universités¹, à la suite de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)².

La Cour des comptes confirme la situation « *globalement satisfaisante* » des universités à l'issue de ce passage à l'autonomie, au regard notamment de l'importance de leur fonds de roulement, qui s'élève à 1,5 milliard d'euros en 2014, et de leur trésorerie, avec 2,2 milliards d'euros. Elle met également en évidence une capacité d'autofinancement reconstituée, avec 438 millions d'euros.

Pour autant, il convient de préciser que, **s'agissant des fonds de roulement, seule une faible part s'avère réellement mobilisable** pour les

¹ Enquête précitée de la Cour des comptes de juin 2015, à la demande de la commission des finances du Sénat, « L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre ».

² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

universités, comme l'a démontré le rapport inter-inspections sur la situation financière des universités¹, qui l'établit à seulement 25 % à 35 % du total.

En outre, **la situation des universités est variable** puisque quatre d'entre elles disposaient d'un fonds de roulement couvrant moins de 15 jours de fonctionnement (16 ont moins de 30 jours) tandis que 11 d'entre elles pouvaient couvrir jusqu'à 100 jours. Selon les informations recueillies auprès du ministère, 17 universités ont approuvé un budget en déficit en 2015, ce qui est plus élevé qu'en 2014 (avec seulement dix universités). Toutefois, le nombre d'universités constatant réellement un déficit en fin d'année est resté stable d'une année à l'autre, avec sept universités concernées en 2014, dont trois en double-déficit.

L'équilibre des comptes des universités peut également parfois s'opérer au prix d'arbitrages lourds et engageants pour l'avenir.

Comme votre rapporteur spécial a déjà pu le mettre en évidence lors de l'examen des précédentes lois de finances, les universités sont notamment susceptibles de **geler des emplois afin de maîtriser leurs dépenses de personnel**. Pour mémoire, celles-ci représentaient 10,4 milliards d'euros en 2014, soit près de 84 % des charges des universités. Ainsi, **malgré la création de 1 000 emplois par an** assurée par le budget de l'État, **rien ne garantit que l'encadrement des étudiants ne se soit, en réalité, amélioré.**

De même, les travaux de la Cour des comptes ont mis en évidence le fait que **les dépenses de maintenance et de gros entretien-renouvellement (GER) pouvaient constituer des variables d'ajustement pour les universités**. Ainsi, la Cour des comptes considère que *« la baisse globale de 18,89 % constatée entre 2010 et 2012 dans le bilan réalisé par le ministère (avec toutefois une prévision de dépense plus élevée en 2013) peut être corrélée avec la diminution constatée des résultats comptables sur la période 2009-2012. »*

Les économies réalisées sur les postes de maintenance et d'entretien, voire sur les projets d'investissement, sont susceptibles de peser pour l'avenir, avec ensuite le risque d'un engagement de frais encore plus important compte tenu de la détérioration des bâtiments. **La qualité de l'accueil des étudiants et des personnels pourrait également s'avérer dégradée.**

3. Poursuivre l'autonomie des universités : une nécessité

À l'occasion de la remise de l'enquête précitée de la Cour des comptes sur le bilan de l'autonomie financière des universités, **votre rapporteur spécial n'a pu que constater les importants progrès réalisés** en termes de gestion par les établissements d'enseignement supérieur lors de

¹ Rapport de mars 2015 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur la situation financière des universités.

leur passage aux responsabilités et compétences élargies. **L'autonomie des universités doit se poursuivre, et principalement dans deux domaines : les ressources humaines et la gestion du patrimoine immobilier.**

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les universités sont encore très largement contraintes par les décisions de l'État, tant en termes de recrutement que de gestion des carrières. Il appartient de laisser à chacune d'entre elles la possibilité de définir plus librement leur propre politique de ressources humaines, dans le respect d'un cadre qui resterait national.

Ensuite, **l'autonomie des universités ne pourra être véritablement aboutie que si celles-ci sont également propriétaires de leur patrimoine immobilier.**

Le dispositif expérimental de dévolution actuellement applicable à trois universités, avec une dotation annuelle de plus de 20 millions d'euros inscrits au programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », **ne peut, en l'état, être généralisé puisqu'il aboutirait à un coût de 850 millions d'euros par an** selon l'estimation de la Cour des comptes.

Pour autant, votre rapporteur spécial pense que **le processus de dévolution du patrimoine ne doit pas s'arrêter** et que d'autres universités pourraient en bénéficier, y compris en faisant évoluer les conditions du transfert de propriété.

Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a affirmé pour sa part, à votre rapporteur spécial, que **la dévolution du patrimoine constituait une des priorités de son ministère et qu'il cherchait une solution « innovante, juste et gérable pour les universités ».**

Lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, a indiqué qu'une des pistes à l'étude consistait à utiliser le véhicule du troisième programme d'investissement d'avenir annoncé par le Président de la République (PIA 3).

4. Une réforme du modèle de répartition des crédits pour les universités de nouveau au point mort

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait indiqué que le Gouvernement travaillait sur un projet de réforme du modèle de répartition des universités, soutenant lui-même depuis de nombreuses années maintenant la nécessaire évolution du modèle actuel « Sympa » (Système de répartition des moyens à la

performance et à l'activité)¹. Un comité de pilotage réunissant le ministère, la Conférence des présidents d'université (CPU) et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) a été mis en place en avril 2013.

Alors que la nouvelle version du modèle « Sympa » était prévue pour fonctionner d'ici à la fin de l'année 2014, il s'avère qu'elle n'a finalement abouti que pour les écoles d'ingénieur, sous la forme du système « Modal ». Celles-ci semblent satisfaites de son application pour 2015.

En revanche, **le processus de réforme du modèle d'allocation des moyens n'a pas abouti pour les universités**. La CPU a notamment indiqué à votre rapporteur spécial qu'elle était opposée à l'intégration de la masse salariale et refuse tout rééquilibrage sans dotation financière supplémentaire dans le modèle, considérant qu'il n'existe pas d'universités « surdotées ». La CPU affirme également que « *la multiplicité des indicateurs, l'absence de robustesse du modèle proposé, l'introduction de la masse salariale rendent illisibles les éventuelles indications des tutelles* » et qu'il n'est pas possible de connaître les modalités de prise en compte des regroupements universitaires.

Interrogé par votre rapporteur spécial, Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confirmé que le système Modal ne serait pas appliqué pour la répartition des moyens aux universités. Il a indiqué réfléchir à un nouveau modèle pour l'avenir, en cherchant notamment l'inspiration à l'étranger, qui serait plus simple et resserré sur deux à trois indicateurs.

Votre rapporteur spécial prend acte du report de cette réforme qu'il appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Pour sa part, il considère que le nouveau modèle doit intégrer l'essentiel des ressources, et en particulier davantage la masse salariale que ne le fait actuellement le modèle « Sympa ». Il note que celui-ci doit d'ailleurs servir à répartir 65 % des 5 000 emplois créés entre 2013 et 2017, afin de rééquilibrer les dotations entre établissements. En outre, **le nouveau modèle devra laisser une bonne place à la mesure de la performance des universités, en retenant des critères objectifs**.

Il a également jugé intéressante la préconisation de la Cour des comptes, dans son enquête précitée sur le bilan de l'autonomie financière des universités, d'étudier la mise en place d'une **allocation des moyens formalisée dans un cadre contractuel unique qui serait le contrat**

¹ Rapport d'information n° 547 (2012-2013) établi par Philippe Adnot et Dominique Gillot, au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités, « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous ».

pluriannuel¹. Si cela offrirait opportunément une vision de plus long terme aux établissements, il serait également indispensable que chacun d'entre eux puisse être pris en compte dans sa spécificité et que les dotations restent déterminées au plus près des besoins réels.

5. Ne pas sacrifier l'enseignement supérieur privé

Les relations des établissements d'enseignement supérieur privés avec l'État se sont développées et sont désormais encadrées avec la mise en place de la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG). Prévu à l'article L. 732-1 du code de l'éducation, issue de l'article 70 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche, ces EESPIG, sous contrat avec l'État, concourent « *aux missions de service public de l'enseignement supérieur* ».

Pourtant, comme indiqué précédemment, la dotation consacrée à l'enseignement supérieur privé a eu tendance à se réduire au cours des dernières années et, même si elle est stabilisée dans le projet de loi de finances pour 2016, elle est d'un niveau très faible rapporté au nombre toujours croissant d'étudiants inscrits.

¹ Selon l'enquête de la Cour des comptes, « si l'attribution des moyens budgétaires reste annuelle, le contrat pluriannuel devrait néanmoins prévoir la dotation de l'université pour chacune des années du contrat, sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, en prenant en compte plusieurs dimensions :

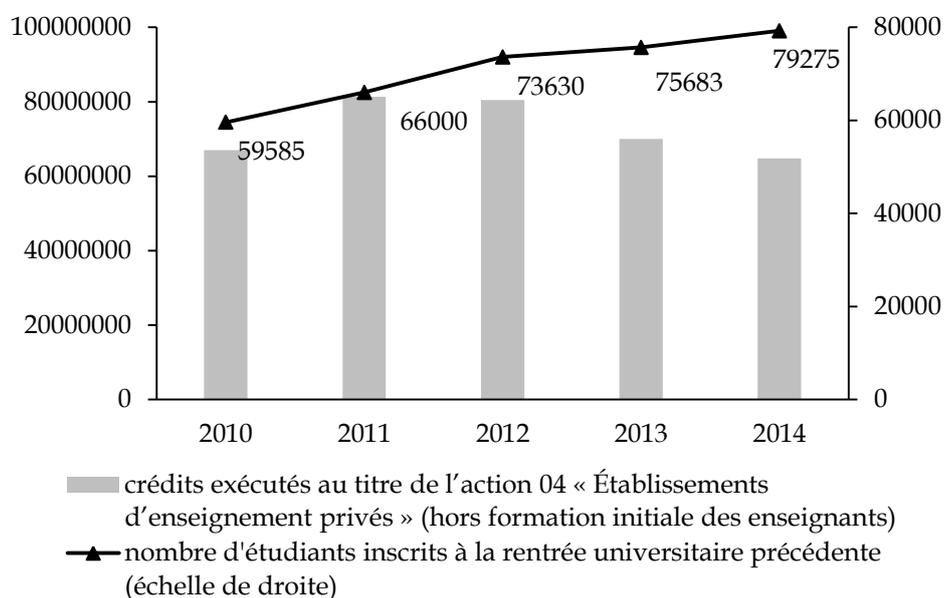
« - l'activité de l'université, sur la base d'un modèle d'allocation des moyens fondé sur des indicateurs simples et objectifs liés à son activité ;

« - la performance de l'université en matière de formation, de recherche, d'insertion professionnelle et d'organisation ;

« - l'identification d'objectifs que le ministère souhaite soutenir (projets de développement, actions spécifiques pour la réussite en licence, préservation de disciplines rares, soutien d'une activité de recherche intensive, etc.) ;

« - la situation financière de l'université. » Rapport *op.cit.* p. 87.

Comparaison de l'évolution de la dotation allouée aux établissements d'enseignement privés par rapport au nombre d'étudiants inscrits



Source : commission des finances d'après les données des rapports annuels de performances pour 2010 à 2014

Parallèlement, le rapport rendu en juin 2015 par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)¹ concernant l'enseignement supérieur privé a mis en évidence à la fois l'importance prise par ce secteur dans l'enseignement supérieur français au cours des dernières années et la situation économique et financière tendue que connaissent ces établissements. Il souligne également la fragilité des subventions publiques accordées.

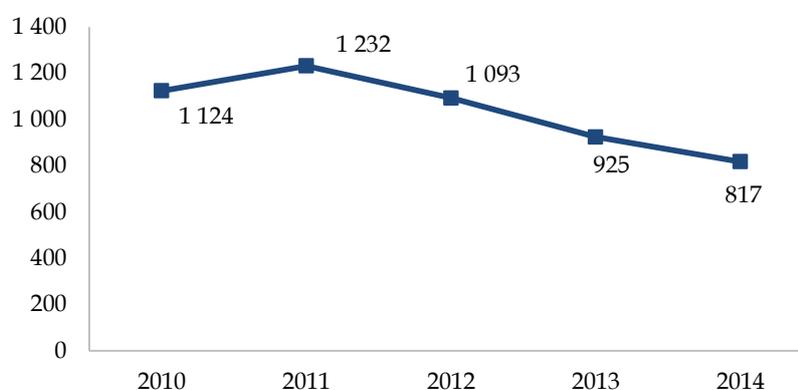
D'après la Conférence des grandes écoles (CGE), les établissements d'enseignement supérieur privés sous contrat ont vu leurs effectifs augmenter de 77 % depuis 2004.

Ainsi, le montant de la subvention par étudiant est passé de 1 124 euros en 2010 à 817 euros en 2014, soit une baisse de plus de 27 %.

¹ Rapport de juin 2015 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, « L'enseignement supérieur privé : propositions pour un nouveau mode de relations avec l'État ».

Évolution de la subvention par étudiant

(en euros)



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

Source : commission des finances d'après les données des rapports annuels de performances pour 2010 à 2014

Lors de ses auditions avec les quatre fédérations représentant les établissements d'enseignement supérieur privés, votre rapporteur spécial n'a pu que **constater les grandes difficultés dans lesquelles se trouvaient certaines de ces écoles et, plus généralement, leur inquiétude compte tenu de la faiblesse de l'aide apportée par l'État**. Selon leurs chiffres, la dotation de l'État serait désormais bien inférieure à 800 euros par étudiant pour 2015. Ils ont également mentionné le fait que, comme les écoles publiques, la réforme de la taxe d'apprentissage leur faisait perdre des ressources importantes.

En première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a abondé le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de 100 millions d'euros mais cette nouvelle dotation ne devrait pas bénéficier aux établissements d'enseignement supérieur privés, même pour une très petite partie. Pourtant, ils ont également participé au redressement des finances publiques au cours des dernières années et leur nombre d'étudiants ne cesse de progresser.

Aussi, votre rapporteur spécial vous propose un **amendement** tendant à ajouter 5,6 millions d'euros, permettant ainsi de **rétablir la dotation initiale au montant fixé en 2013, à savoir 84,5 millions d'euros et de garantir un montant par étudiant plus proche de celui obtenu à cette période (plus de 900 euros compte tenu des crédits inscrits en loi de**

finances initiale, environ 850 euros une fois la réserve de précaution appliquée).

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

Le programme 231 « Vie étudiante » regroupe ainsi l'essentiel des moyens spécifiquement mis en œuvre par l'État, en particulier les aides directes versées aux étudiants, sous conditions de ressources, ainsi que les crédits consacrés à l'action du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

A. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE ÉTUDIANTE

1. 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en faveur de la vie étudiante

Pour 2016, le projet de loi de finances prévoit une **enveloppe de 2,54 milliards en AE et 2,49 milliards d'euros en CP, soit respectivement une augmentation de 1,44 % et une baisse de 0,46 % par rapport à 2015.**

Le programme bénéficie également de 2,5 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP au titre de fonds de concours et attributions de produits. 2,5 millions d'euros correspondent en particulier au remboursement de prêts d'honneur.

Évolution des crédits du programme entre 2015 et 2016

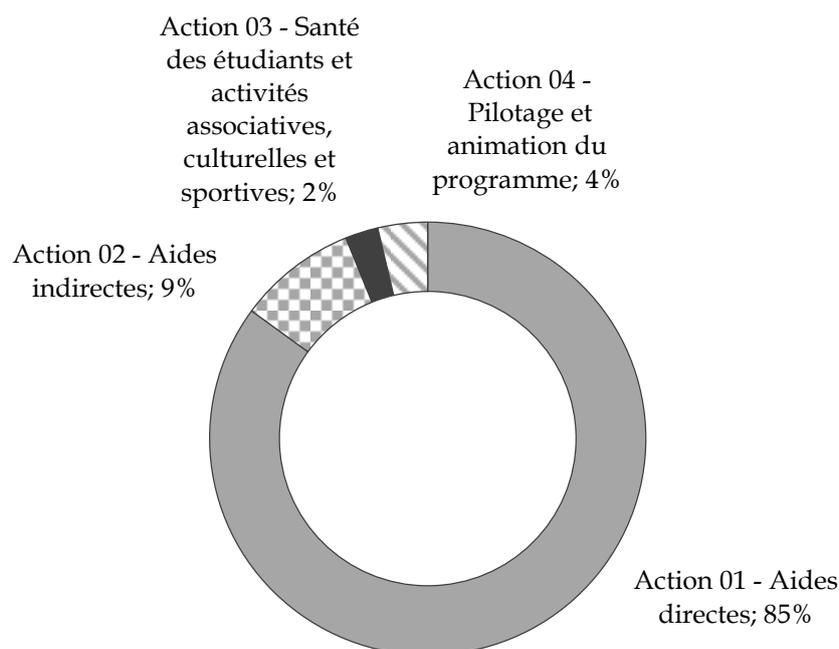
Intitulé	Autorisations d'engagement (en euros)		Évolution des AE 2016/2015	Crédits de paiement (en euros)		Évolution des CP 2016/2015
	2015	2016		2015	2016	
Action 01 - Aides directes	2 075 940 735	2 114 680 638	1,87%	2 075 940 735	2 114 680 638	1,87%
Action 02 - Aides indirectes	275 980 387	274 980 387	- 0,36%	268 405 387	219 855 387	- 18,09%
Action 03 - Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	62 406 927	60 468 212	- 3,11%	62 406 927	60 468 212	- 3,11%
Action 04 - Pilotage et animation du programme	91 344 224	91 514 224	0,19%	91 344 224	91 514 224	0,19%
Total	2 505 672 273	2 541 643 461	1,44%	2 498 097 273	2 486 518 461	- 0,46%

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

Le programme est marqué à la fois par une augmentation de 38,7 millions d'euros (en AE et en CP) des crédits de l'action 01 « Aides directes », qui représentent 85 % des crédits du programme, et la diminution de 18 % des crédits de paiement consacrés à l'action 02 « Aides indirectes », avec la baisse de 48,6 millions d'euros des dépenses d'opérations financières.

Répartition par action des crédits de paiement du programme

(en %)



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

Ces évolutions conduisent ainsi à ce que le programme 231 « Vie étudiante » dépasse de plus de 43 millions d'euros la programmation pluriannuelle (triennal 2015-2017) en autorisations d'engagement, tandis que les crédits de paiement respectent le plafond (- 7 millions d'euros).

Respect de la programmation pluriannuelle

	LPFP 2016 (en millions d'euros)		PLF 2016 au format LPFP (en millions d'euros)		Écart LPFP 2016/PLF2016 (en millions d'euros)		Écart LPFP 2016/PLF 2016 (en pourcentage)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 231 « Vie étudiante »	2 498,47	2 493,35	2 541,55	2 486,42	43,08	-6,9	1,72%	-0,28%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

2. Les dépenses d'intervention : une hausse technique de 1,9 % des crédits consacrés aux aides directes versées aux étudiants

Représentant 84,5 % des crédits du programme, les dépenses d'intervention s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en hausse de 1,9 % par rapport à 2015.

Cette augmentation de 38,6 millions d'euros s'explique tout d'abord par les **prévisions à la hausse des dépenses liées aux aides directes**, tant s'agissant de **l'augmentation du nombre de bénéficiaires des bourses sur critères sociaux** (+ 1,1 % à la rentrée 2015 et + 1,4 % à la rentrée 2016) que de la **revalorisation de leur montant à hauteur de l'inflation** (+ 0,1 % à la rentrée 2015 et + 1 % à la rentrée 2016).

Surtout, la **dotation consacrée aux aides au mérite** passe de 28,1 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2015 à 50,9 millions d'euros en 2016, compte tenu du **rétablissement du dispositif**, toutefois réformé pour diviser l'aide par deux pour les nouveaux étudiants à compter de la rentrée universitaire 2015-2016.

Les dépenses consacrées aux aides à la mobilité internationale et aux aides spécifiques (ex Fonds national d'aide d'urgence), qui correspondent à des aides d'urgence ponctuelles ou accordées à des étudiants en difficultés financières sans remplir les conditions nécessaires pour être boursiers, **restent stables par rapport à 2015**.

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

(en millions d'euros)

Intitulé	Montants prévus (AE=CP)	
	PLF 2015	PLF 2016
Bourses sur critères sociaux	1 944,3	1 960,3
Aides au mérite	28,1	50,9
Aides à la mobilité	25,7	25,7
Aides spécifiques (ex Fonds national d'aide d'urgence)	48,8	48,8
Total	2 046,9	2 085,7

Source : commission des finances d'après le PAP pour 2016

Par ailleurs, 2 millions d'euros restent consacrés au financement du fonds de garantie qui, géré par BPI France, assure la mise en œuvre d'un système de prêts bancaires garantis par l'État aux étudiants. Pour mémoire, ces prêts sont actuellement distribués par cinq établissements bancaires à tous les étudiants, sans conditions de ressources ni caution, et l'État garantit un risque de défaillance à hauteur de 70 %.

Selon le projet annuel de performances, 48 196 prêts avaient été accordés à la fin décembre 2014 (depuis l'instauration du dispositif), pour un montant moyen de 8 100 euros correspondant à un montant total de prêts de 396 millions d'euros.

3. Les dépenses de fonctionnement : le maintien d'un niveau de crédits quasi identiques pour le réseau universitaire des œuvres universitaires et scolaires

Avec 324,02 millions d'euros prévus en AE et CP pour 2016, les dépenses de fonctionnement, qui sont réparties dans les quatre actions constituant le programme, correspondent à **13 % des crédits du programme**. Prenant quasi intégralement la forme de subventions pour service public (320,89 millions d'euros en AE et CP), elles correspondent pour l'essentiel au financement alloué par l'État au réseau des œuvres universitaires et scolaires. Elles sont stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (- 0,81 %).

Les dépenses relatives à la gestion du logement et à la restauration scolaire continuent de représenter une part significative de ces dépenses, avec **155,93 millions d'euros prévus au titre de l'action 02 « Aides indirectes »** et répartis entre les dépenses de fonctionnement du réseau des œuvres (110,3 millions d'euros) et la couverture des dépenses de personnels liées à la rémunération des agents chargés des résidences et des restaurants universitaires.

26,99 millions d'euros sont également alloués au titre de l'action 01 « Aides directes » pour assurer le financement des rémunérations et charges connexes des personnels des 28 Crous assurant l'instruction et la gestion de l'ensemble de ces aides allouées aux étudiants.

Enfin, 3,13 millions d'euros sont inscrits au titre de l'action 04 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » afin de couvrir les dépenses liées aux stages de certains étudiants (cotisations sociales et rentes à la suite d'accidents du travail) ainsi que, pour 500 000 euros, au dispositif des « cordées de la réussite » qui accompagne les nouveaux étudiants dans le cadre de partenariat entre certains établissements de l'enseignement secondaire et des établissements d'enseignement supérieur.

4. Les dépenses d'investissement : un financement faible des CPER 2015-2020

Les dépenses d'investissement (titre 5) concernent **exclusivement le financement des contrats de plan État-régions 2015-2020**. Comme indiqué précédemment, **une enveloppe de 91,648 millions d'euros** est prévue pour le programme 231, soit 9 % du montant total¹.

Pour 2016, le projet de loi de finances inscrit ainsi **20,5 millions d'euros en AE et 15,38 millions d'euros en CP**. Les crédits de paiement consacrés à ces contrats sont en augmentation de 19 % par rapport à 2015 tandis que les autorisations d'engagement sont stables.

5. Des dépenses d'opérations financières en net recul : la mobilisation de la trésorerie des Crous

Les dépenses d'opérations financières connaissent une **forte chute en termes de crédits de paiement**, passant ainsi de 95,22 millions d'euros en 2015 à **45,22 millions d'euros en 2016** (tandis que le montant des autorisations d'engagement reste fixé à 95,22 millions d'euros).

Ces dépenses correspondent pour l'essentiel à la dotation d'investissement du réseau des œuvres universitaires et scolaires consacrée à la réhabilitation des logements et des restaurants des étudiants, dont les crédits sont inscrits dans l'action 03 « Aides indirectes ». Seuls 2,63 millions d'euros, prévus au sein de l'action 04 « Pilotage et animation du programme », concernent par ailleurs les dépenses d'informatique et de sécurité de locaux inscrites en dotations en fonds propres pour le Cnous.

¹ Cf. le 5° du A du I de la présente partie.

La dotation d'investissement du réseau des œuvres universitaires et scolaires se trouve ainsi réduite de 54 % en crédits de paiement par rapport à 2015, pour atteindre 42,6 millions d'euros.

Cette évolution s'explique, selon les informations recueillies dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, par « *une réévaluation [des] besoins de décaissement [du réseau] au regard de l'exécution pluriannuelle des opérations immobilières financées, d'une part, et de ses disponibilités en termes de trésorerie mobilisable, d'autre part.* »

Interrogé à ce sujet, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé que, **compte tenu du niveau constant de trésorerie élevé des Crous, équivalant à plus de 400 millions d'euros, le montant des crédits de paiement avait été réduit sur cette action.**

Tout en comprenant la logique, votre rapporteur spécial espère que cette mobilisation de la trésorerie des Crous ne conduira pas à sanctionner les bons gestionnaires.

B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un effort budgétaire marqué pour les aides sociales directes...

Avec une dépense de 2,1 milliards d'euros au profit des aides sociales directes versées aux étudiants, l'année 2016 marque la **seconde année d'application complète de la réforme engagée depuis 2013.**

La réforme des aides sociales directes depuis la rentrée universitaire 2013

- **Les bourses sur critères sociaux** disposent désormais de 9 échelons (0 à 7), à la suite de la création de deux nouveaux échelons « 0 bis » et « 7 » à la rentrée universitaire 2013-2014.

L'échelon « 0 bis » permet ainsi à des étudiants qui ne disposaient que de l'exonération des droits d'inscription et de cotisations de sécurité sociale (échelon « 0 ») de bénéficier également d'une aide financière annuelle fixée à 1 008 euros pour la rentrée 2015.

À l'occasion de la rentrée 2014, ce nouvel échelon a été étendu à 77 500 boursiers supplémentaires. Selon les chiffres prévisionnels du ministère d'avril 2015, 153 876 boursiers bénéficiaient de cet échelon à la rentrée 2014.

L'échelon « 7 » constitue désormais le dernier échelon du dispositif des bourses sur critères sociaux, avec une aide fixée à 5 545 euros à la rentrée 2015 et qui aurait d'ores et déjà bénéficié à 40 363 étudiants au cours de l'année universitaire 2014-2015.

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

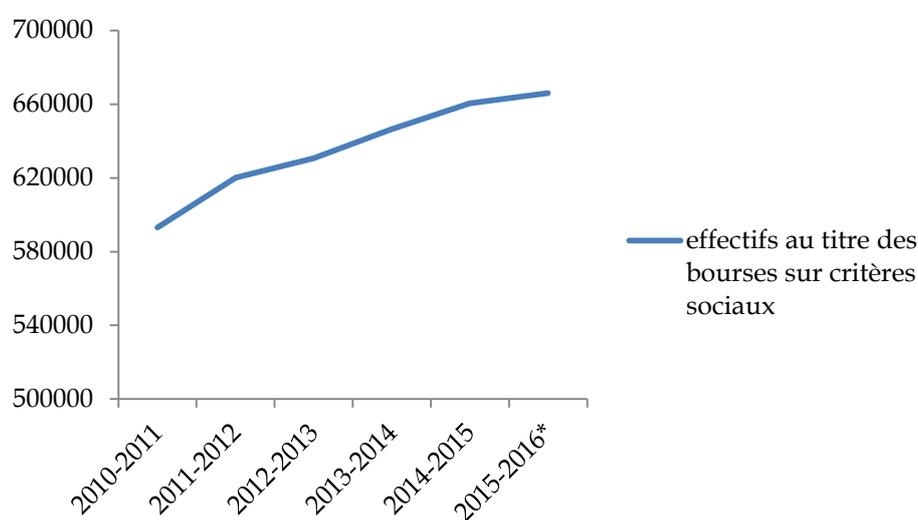
Cette réforme fait suite à celle de 2008 et ayant déjà conduit à la création d'un 6^{ème} échelon de bourse ainsi qu'à la création de l'aide au mérite pour les étudiants déjà boursiers et inscrits en master 1. Puis, entre 2010 et 2012, un dixième mois de bourses a été instauré et les taux sensiblement relevés.

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

Votre rapporteur spécial constate une **hausse de plus de 12 % du nombre d'étudiants disposant d'une bourse sur critères sociaux entre 2010 et 2015**, passant ainsi d'environ 593 000 à 666 000 bénéficiaires. Il ne peut être exclu toutefois qu'au-delà des réformes menées, la crise économique et les conditions de vie plus difficiles expliquent également qu'un nombre plus important d'étudiants soit concerné par le dispositif.

Selon le dossier de presse du Gouvernement, 667 500 étudiants seraient actuellement boursiers, correspondant à une augmentation de 5,4 % en trois ans et à 34 000 bourses sur critères sociaux supplémentaires.

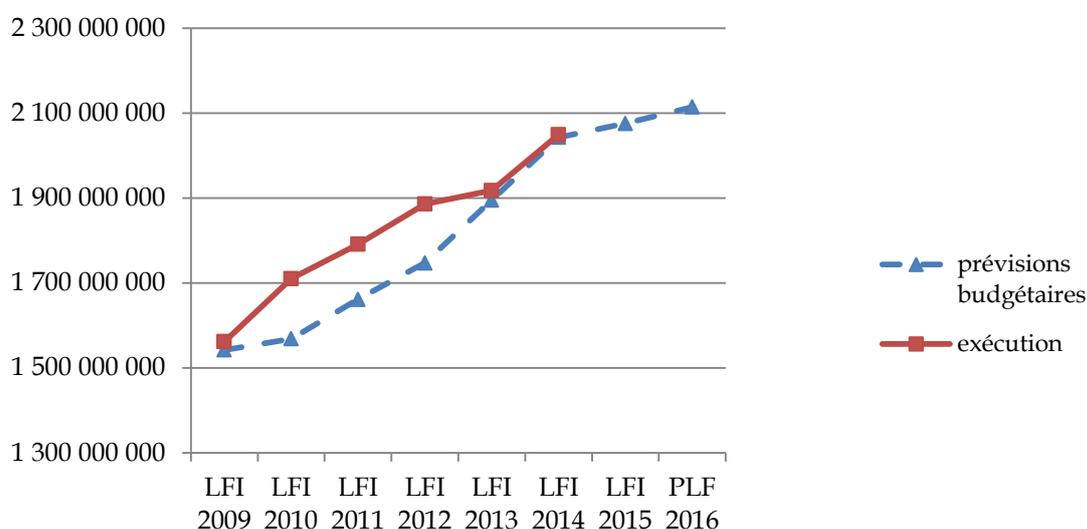
Évolution du nombre d'étudiants bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux



Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

Parallèlement, **l'effort budgétaire consenti au profit des aides directes a considérablement progressé** également, même si, entre 2008 et 2013, une sous-budgétisation chronique était constatée.

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



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

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

À ce sujet, votre rapporteur spécial rendra, dans quelques mois, un rapport sur le contrôle qu'il réalise actuellement sur le contrôle de l'assiduité aux cours et de présence aux examens des étudiants boursiers. Dans son rapport public annuel pour 2015¹, la Cour des comptes a également abordé ce sujet dans le cadre de son contrôle sur les Crous. Elle a déjà appelé au renforcement du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers, mettant en évidence des « pratiques hétérogènes et peu efficaces ».

Il est par ailleurs intéressant de noter que, dans la réponse à l'une des questions posées par votre rapporteur spécial, le Gouvernement a précisé que les estimations des dépenses de septembre à décembre 2016 (rentrée universitaire 2016-2017) reposaient notamment sur une mesure d'économie de 10 millions d'euros issue du contrôle d'assiduité.

¹ Rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes, février 2015.

2. ... mais qui ne doit pas masquer la regrettable réforme de l'aide au mérite pour les nouveaux entrants : une remise en cause de la valorisation de la réussite des étudiants boursiers

Le Gouvernement avait souhaité, dès la rentrée 2014, mettre fin au dispositif des aides au mérite, en contrepartie de l'ouverture à un plus grand nombre des bourses sur critères sociaux. Il comptait ainsi réaliser des économies, ces prestations représentant environ 50 millions d'euros annuels de dépenses entre 2012 et 2014.

Pour mémoire, il s'agit d'une aide complémentaire attribuée aux étudiants déjà boursiers sur critères sociaux, dès lors qu'ils ont obtenu une mention très bien au baccalauréat ou qu'ils ont figuré parmi les meilleurs diplômés de licence et souhaitent s'inscrire en master.

L'exécution de la circulaire du 2 juillet 2014¹ qui prévoyait l'extinction du dispositif d'aide au mérite **a toutefois été suspendue** par le Conseil d'État, dans une décision du 17 octobre 2014, pour des raisons de forme.

Depuis, le Gouvernement avait temporairement rétabli l'aide au mérite pour l'année universitaire 2014-2015. Alors qu'il avait annoncé la supprimer de nouveau en 2015, il l'a finalement maintenue - probablement sous l'effet notamment des vives réactions des étudiants concernés - mais en divisant son montant par deux.

Ainsi, l'arrêté du 11 mai 2015 portant sur le montant des aides au mérite pour l'année universitaire 2015-2016 a fixé à **900 euros le montant de l'aide** pour les bacheliers ayant obtenu une mention très bien en 2015, **contre 1 800 euros** pour les étudiants déjà bénéficiaires de l'aide au cours de l'année 2014-2015.

En outre, en vertu d'une circulaire du 20 février 2015², **les nouveaux entrants ne peuvent plus non plus en bénéficier en master**, les droits ouverts étant limités aux trois années de licence (contre trois années de licence et deux années de master actuellement).

Comme il a déjà eu l'occasion de le dire, **voire rapporteur spécial ne comprend pas cet acharnement du Gouvernement à supprimer puis réduire une aide républicaine qui valorise la réussite**, d'autant que sa vocation sociale ne peut être non plus remise en cause puisqu'elle n'est attribuée qu'à des étudiants déjà boursiers sur critères sociaux.

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

² Circulaire n° 2015-006 du 20 février 2015 du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ayant pour objet de fixer les conditions et les modalités d'attribution, de versement et de cumul de l'aide au mérite pour les années universitaires 2014-2015 et 2015-2016.

3. Une construction de logements étudiants qui doit s'accompagner d'une réflexion précise sur les besoins et les moyens employés

S'agissant de la **mise en œuvre du plan « 40 000 »**, qui a pour objectif la construction de 40 000 logements étudiants d'ici à 2017, Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a annoncé que **20 000 logements seraient ainsi livrés dès la fin de l'année 2015**.

Les chiffres recueillis auprès du ministère par votre rapporteur spécial indiquent que près de 12 000 places ont été livrées à la fin de l'année 2015.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Prévisions de constructions	6 021*	5 380*	8 810**	7 701**	14 077**	42 500
Réalisé	6 096**	5 816**				11 912
dont gérés par les CROUS	4 218**	2 241**				6 459

*Au 31 mars 2014

** Au 31 mars 2015

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Conformément aux objectifs initialement fixés, **les constructions devraient se concentrer sur les zones géographiques où le décalage entre l'offre et la demande est particulièrement marqué**. Ainsi, la moitié des 40 000 logements devrait être construite en Île-de-France.

Cette exigence semble d'autant plus nécessaire que, dans le cadre de son contrôle sur le réseau des œuvres universitaires et scolaires déjà cité, la Cour des comptes a notamment mis en évidence l'existence de « *fortes inégalités territoriales* » en termes de logement étudiant, avec « *les plus grands pôles universitaires accusant les déficits d'offres les plus importants* ». Parallèlement, d'importants taux de vacance peuvent également être constatés, en raison de la localisation inadaptée des logements, de sa faible qualité voire de son prix peu éloigné de ceux pratiqués par le secteur privé.

Plus globalement, l'offre de logements étudiants est très limitée puisqu'en 2013, seuls 11 % des étudiants étaient logés dans une résidence universitaire, qu'elle soit publique ou privée (dont un peu plus de 7 % dans

une résidence d'un Crous), selon une enquête de l'Observatoire de la vie étudiante¹.

Comme les années précédentes, **votre rapporteur spécial rappelle son attachement au développement de l'offre de logements par d'autres structures que les Crous, à l'instar des collectivités territoriales intéressées par le développement de leur territoire.** Il constate que la Cour des comptes met également en évidence **l'intérêt pour les Crous de recourir à d'autres acteurs, notamment aux bailleurs sociaux, pour ne pas avoir à « assumer la maîtrise d'ouvrage des opérations ».**

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

Rejoignant, pour l'essentiel, les réflexions de la Cour des comptes concernant le nécessaire renforcement du contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers et le logement étudiant, **votre rapporteur spécial constate que le contrôle qu'elle a réalisé sur les Crous invite plus globalement à repenser le réseau des œuvres universitaires et scolaires.**

¹ Enquête nationale sur les conditions de vie des étudiants 2013 de juin 2014, par l'Observatoire de la vie étudiante.

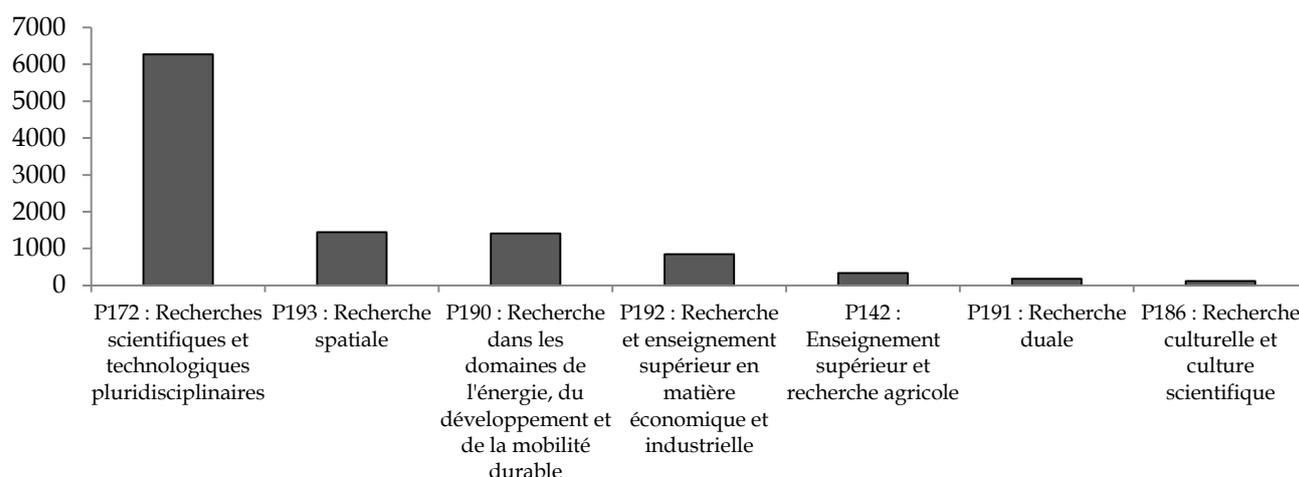
TROISIÈME PARTIE : LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON)

I. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le budget des programmes « Recherche » est prévu à **10,6 milliards d'euros en AE et 10,9 milliards d'euros en CP en 2016** (après seconde délibération de l'Assemblée nationale). Les **sept programmes** sont différenciés à la fois par les thématiques de recherche qu'ils visent à financer et par leur ministère de rattachement. Le **programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »** représente plus de la moitié de ces crédits » et lui sont rattachés la plupart des organismes de recherche publics.

Répartition des crédits entre programmes « Recherche » en 2016

(en millions d'euros)



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

Les développements qui suivent s'attachent à analyser l'évolution de la budgétisation par programme (par ordre décroissant en CP).

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

Avec 6,2 milliards d'euros prévus pour 2016, le programme 172 est le **plus important de la mission en termes de crédits et d'opérateurs rattachés** (17 opérateurs ou catégorie d'opérateurs sur 29 au total pour les programmes « Recherche »), auxquels 95 % des crédits du programme sont destinés.

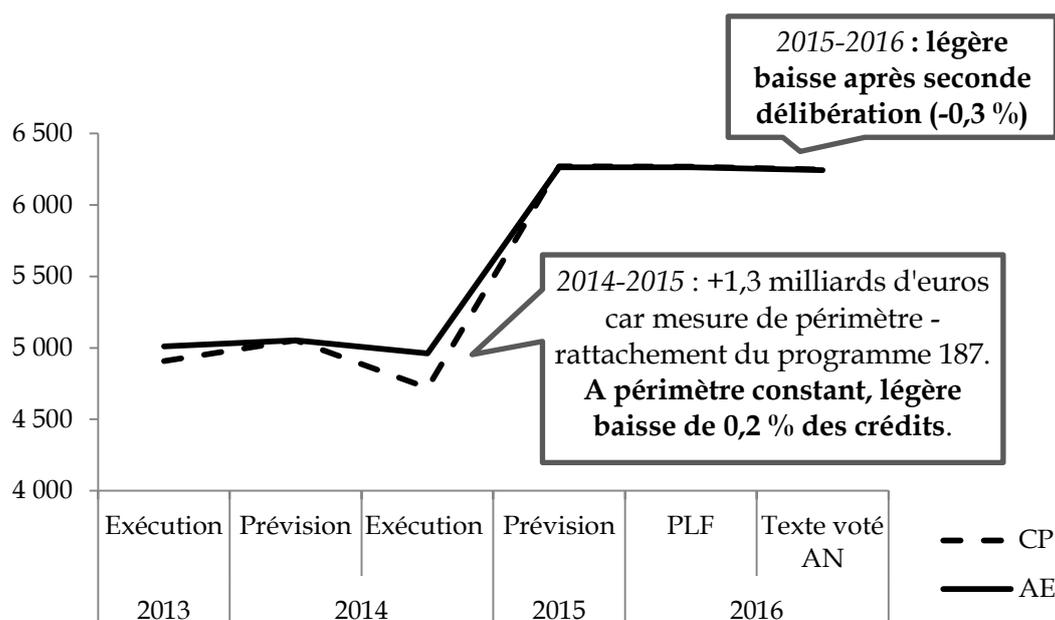
Il regroupe des **programmes de recherche très divers**, dont la principale caractéristique commune est le rattachement au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les **deux actions les plus importantes du programme**, qui en comporte onze, sont l'action 15 « **Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie et de la santé** » (1,2 milliard d'euros en 2016) et l'action 18 « **Recherches scientifiques et technologiques dans le domaine des sciences de l'environnement** » (1,1 milliard d'euros).

La budgétisation initiale proposée dans le projet de loi de finances prévoyait la **stabilisation presque complète des crédits**. Cependant, après seconde délibération à l'Assemblée nationale et pour compenser l'augmentation des dépenses sur d'autres missions, les crédits ont été réduits de 20 millions d'euros, soit une **baisse de 0,3 % des crédits**. Cette diminution est **comparable à celle qui était constatée entre 2014 et 2015** (l'augmentation apparente des crédits étant liée au rattachement d'un programme ayant cessé d'exister à partir de 2015).

D'après le Gouvernement, elle est permise par « *la révision à la baisse du besoin de trésorerie d'ITER, au regard des dernières prévisions connues* ». La contribution 2016 de la France à la construction de ce réacteur expérimental de fusion nucléaire devait s'élever à 82 millions d'euros. C'est donc une **diminution de près d'un quart de la contribution au projet ITER que prévoit le budget adopté par l'Assemblée nationale**.

L'évolution des crédits du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »

(en millions d'euros)



2. Le programme 193 « Recherche spatiale »

Le programme 193 (1,4 milliard d'euros) finance le Centre national d'études spatiales (CNES) qui est l'opérateur français de référence en matière spatiale. C'est également à travers cet organisme que transitent les **fonds destinés à l'ESA** (agence spatiale européenne) dans le cadre des programmes **européens de recherche spatiale**. Le CNES est ainsi le maître d'œuvre du segment sol d'Ariane 6, ce qui signifie que cet opérateur porte la responsabilité de la conception et de la réalisation du nouvel ensemble de lancement dédié à Ariane 6 (ELA 4). La contribution française à l'ESA s'est élevée à 845 millions d'euros en 2015, dont 86 millions d'euros au titre du programme d'investissements d'avenir. L'année 2016 est la dernière année de financements PIA – du moins en l'attente du lancement annoncé du troisième programme d'investissements d'avenir. **La dette liée à Ariane 5 vient d'être résorbée** ; celle d'Ariane 6 devrait atteindre plus d'un milliard d'euros en 2018 avant de refluer pour être entièrement payée en 2024.

Contribution française à l'ESA et évolution de la dette

(en millions d'euros courants)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Subvention P193	799	763	777	824	833	875	875	875	888	901	915	929	943
PIA - Contribution au financement Ariane 6	39	31	86	6									
Dépenses des programmes ESA (part France)	651	778	845	934	1 020	1 053	988	983	895	631	570	850	943
Dette de financement au 31/12/N	33	17	0	103	289	468	581	688	695	424	79	0	0

Source : réponse du MESR au questionnaire de votre rapporteur spécial

Contribution de la France à l'Agence spatiale européenne et évolution du déficit de financement

« Le budget annuel de l'ESA est constitué :

- des contributions appelées auprès des États membres, destinées à financer les activités et programmes en cours auxquels ils ont souscrit ;
- d'autres recettes, majoritairement constituées des recettes en provenance de contributeurs autres que les États membres (Union Européenne notamment).

La France a longtemps été le premier contributeur au budget de l'ESA. Depuis 2009, on note une tendance à l'augmentation de la contribution allemande alors que la contribution française reste relativement stable, une partie des subventions versées annuellement au CNES (au titre du programme 193 et du PIA) étant utilisée pour rembourser la dette accumulée dans les années 2000 à l'occasion du retour en vol d'Ariane 5.

En contribution totale (y compris remboursement de dette), la France est en première position en 2015 avec 862 millions d'euros.

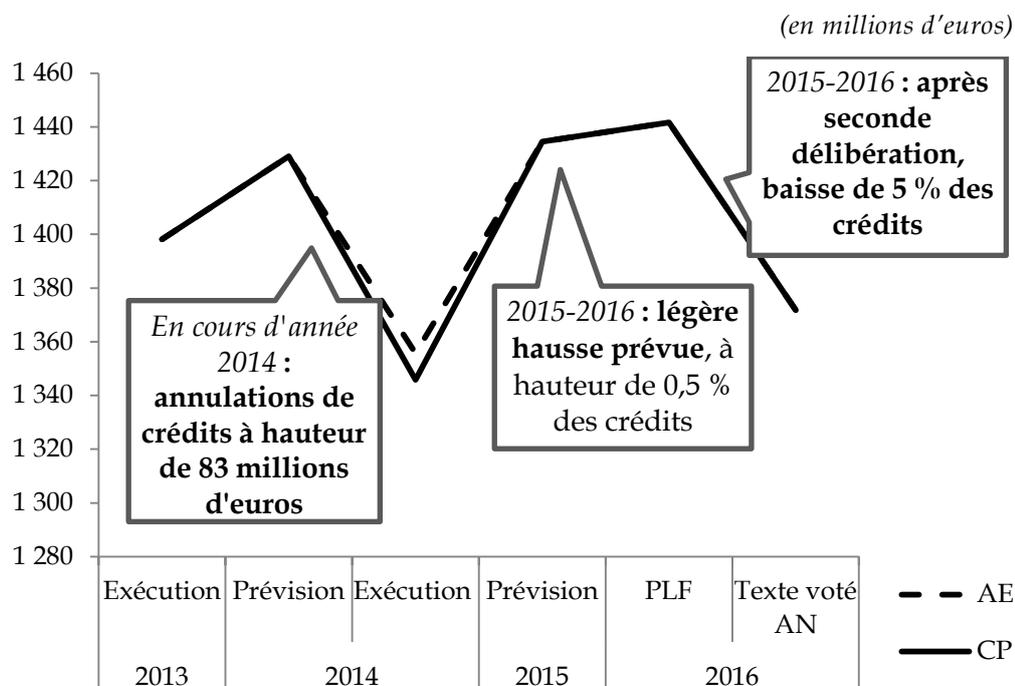
La France devrait retrouver le premier rang des contributeurs au budget de l'ESA en 2016 avec le démarrage de la phase de développement du programme Ariane 6. En effet, la dette passée sera entièrement soldée à fin 2015 ; et en 2016, le budget prévisionnel français à l'ESA devrait dépasser 900 millions d'euros.

Il est à noter que le déficit de financement va probablement à nouveau augmenter dès 2016. Il devrait être résorbé à l'horizon 2024, le temps d'absorber le ressaut lié à la montée en charge des nouveaux programmes qui vont être lancés. »

Source : réponse du MESR au questionnaire de votre rapporteur spécial

Après une importante annulation de crédits intervenue en cours d'année 2014, la budgétisation 2016 prévoyait initialement une légère hausse (+ 0,5 %) des crédits. La seconde délibération a cependant diminué de 70 millions d'euros le financement du programme 193, soit une baisse de 5 %, et le Gouvernement précise que « cette diminution porte sur la contribution à l'agence spatiale européenne (ESA), dont le montant est ajusté pour tenir compte de l'appel à contribution prévisionnel de l'ESA au titre de 2016 ». **La contribution française va donc être réduite, augmentant la dette de financement dont la France devra tôt ou tard s'acquitter.**

L'évolution des crédits du programme 193 « Recherche spatiale »



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

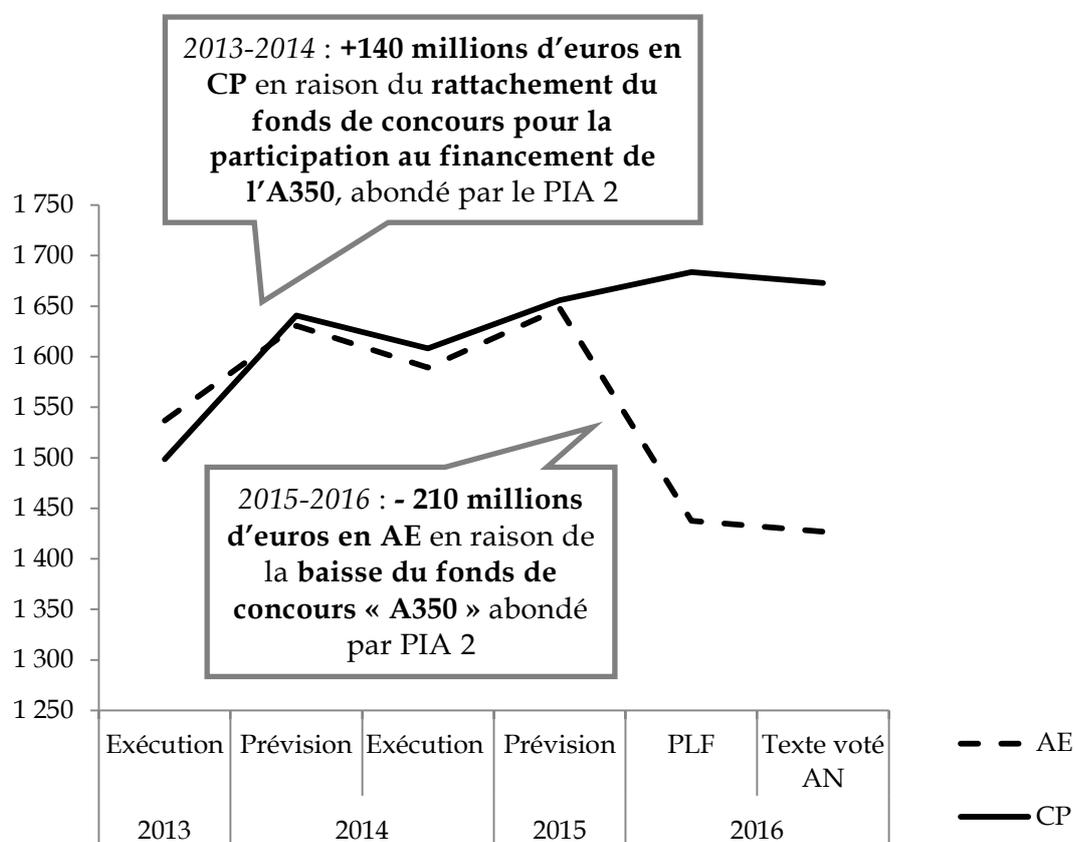
3. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »

À la différence des programmes 172 et 193, le programme 190 (1,4 milliard d'euros en AE, 1,6 milliard d'euros en CP) est placé sous le **ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**. **Trois opérateurs lui sont rattachés à titre principal** : l'Ifpen (Institut français du pétrole et des énergies nouvelles), l'Ifsttar (Institut français des sciences des technologies, des transports et de l'aménagement des réseaux) et l'IRSN (Institut de recherche et de sûreté nucléaires) mais le programme contribue au financement d'autres opérateurs (notamment du CEA).

Les crédits du programme ont été abondés en 2014 et 2015 par le programme d'investissements d'avenir à travers un fonds de concours dans le cadre du soutien au développement de l'A350. **La diminution des crédits de ce fonds est la principale explication de la baisse de 210 millions d'euros prévue en 2016.**

L'évolution des crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »

(en millions d'euros)



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

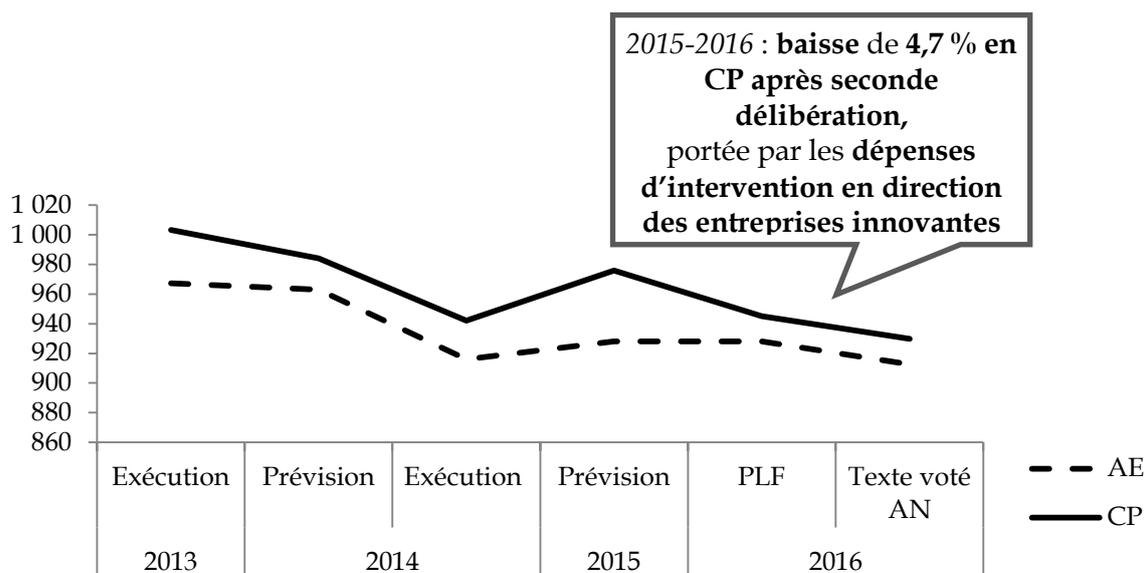
4. Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »

Le programme 192 est rattaché au **ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique** et, de même que le programme 142, finance à la fois des actions de **recherche et d'enseignement supérieur**. Il **porte en particulier la subvention de l'État en direction de plusieurs écoles d'ingénieurs** : École des mines, Institut Mines-Télécom et Supélec. En matière de recherche, **le programme est orienté vers le soutien à la recherche industrielle et à l'innovation**, à travers notamment le fonds de compétitivité des entreprises (FCE), qui finance les pôles de compétitivité, et la subvention à Bpifrance, opérateur de soutien aux entreprises innovantes.

Les crédits du programme ont diminué depuis 2013 avec une **sous-exécution notable en 2014 liée à l'annulation de crédits gelés**. La budgétisation 2016 prévoit une **nouvelle baisse**, renforcée par les votes de l'Assemblée nationale : les crédits seraient réduits de 2 % en AE et de près de 5 % en CP. Du fait de la rigidité des subventions aux opérateurs de recherche et aux établissements d'enseignement supérieur, notamment en raison de l'importante part des dépenses de personnel, **ce sont les dépenses d'intervention en direction des entreprises qui seront de nouveau touchées**. Ainsi, le Gouvernement annonce que la diminution est permise par la « *priorisation des interventions discrétionnaires* ».

L'évolution des crédits du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »

(en millions d'euros)



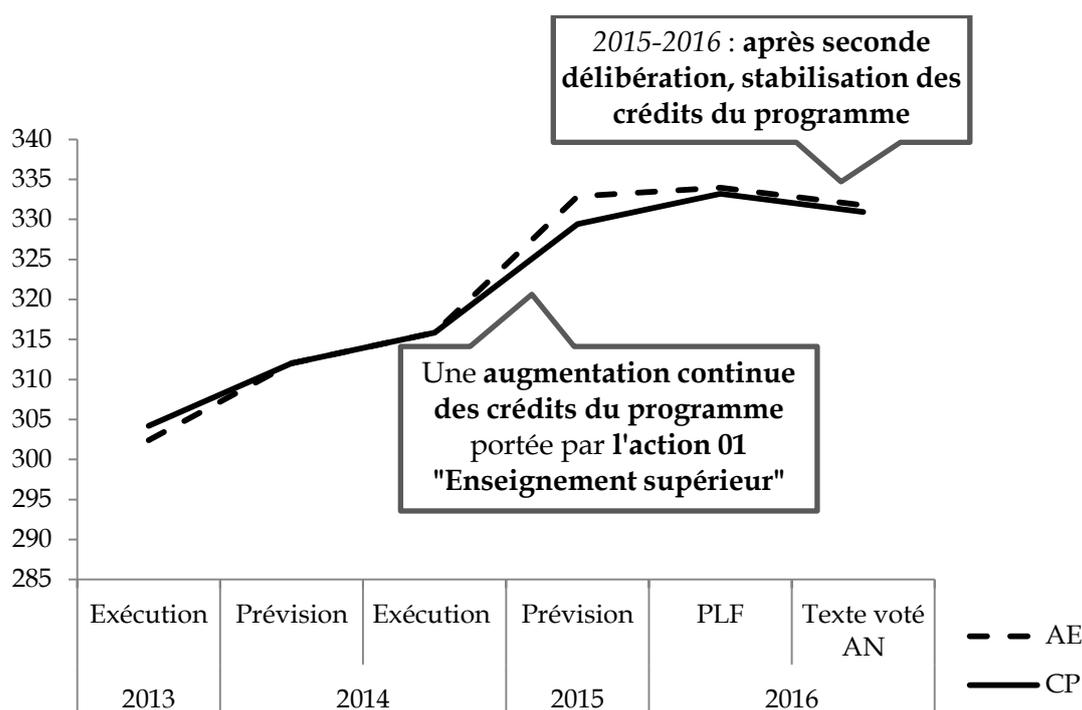
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

5. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »

Le programme 142 est rattaché au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. De même que le programme 192, il finance pour partie des établissements d'enseignement supérieur (écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires). **Ses crédits ont connu une hausse significative depuis 2013**, en raison d'importantes opérations de réhabilitation de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort dont certains bâtiments étaient insalubres. La budgétisation 2016 prévoit une relative stabilité des crédits qui lui sont alloués : évolution de 0,0 % en AE et de 0,5 % en CP.

L'évolution des crédits du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »

(en millions d'euros)



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

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

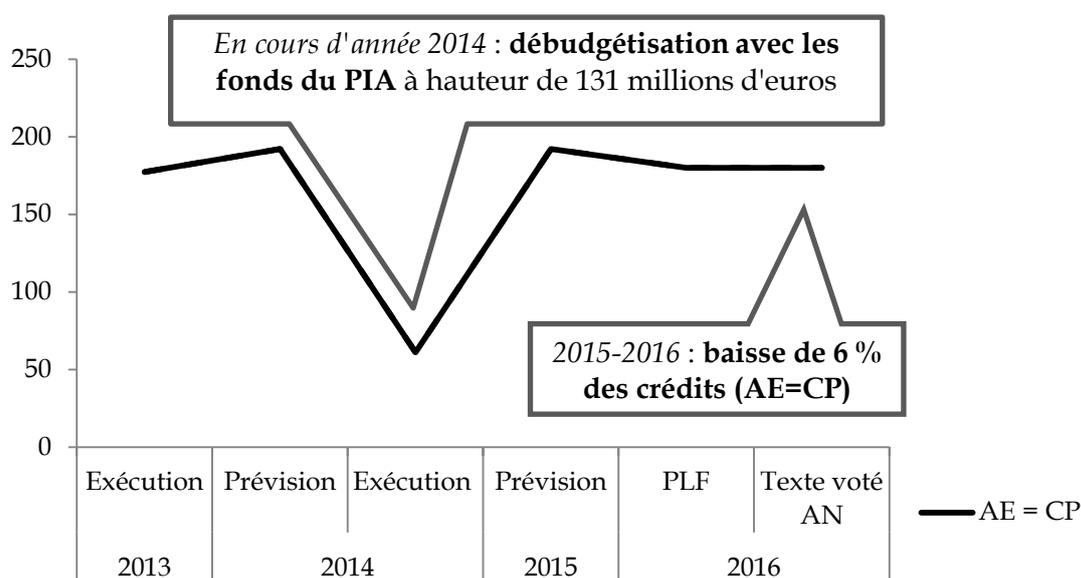
Le programme 191 (180,1 millions d'euros prévus en 2016) est rattaché au ministère de la défense et finance deux opérateurs : le CEA

(commissariat à l'énergie atomique) par les actions « Recherche duale en sciences du vivant », « Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication » et « Autres recherches et développement technologiques duaux » et le CNES (centre national d'études spatiales) à travers l'action « Recherche duale dans le domaine aérospatial ». Une partie des crédits attribués au CEA est identifiée au titre de la contribution au programme de recherche interministériel de lutte contre le terrorisme pour les menaces **nucléaire, radiologique, biologique, chimique et par explosifs (NRBC-E)**. Les crédits sont versés sous forme de **subvention pour charges de service public (CEA)** et de **dotation en fonds propres (CNES)**.

La budgétisation pour 2016 est en baisse de 12 millions d'euros par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale pour 2015, soit une diminution de 6 %. Celle-ci se traduira par un recentrage des actions de recherche sur des domaines identifiés comme prioritaires par le ministère de la défense.

L'évolution des crédits du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »

(en millions d'euros)



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

7. Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »

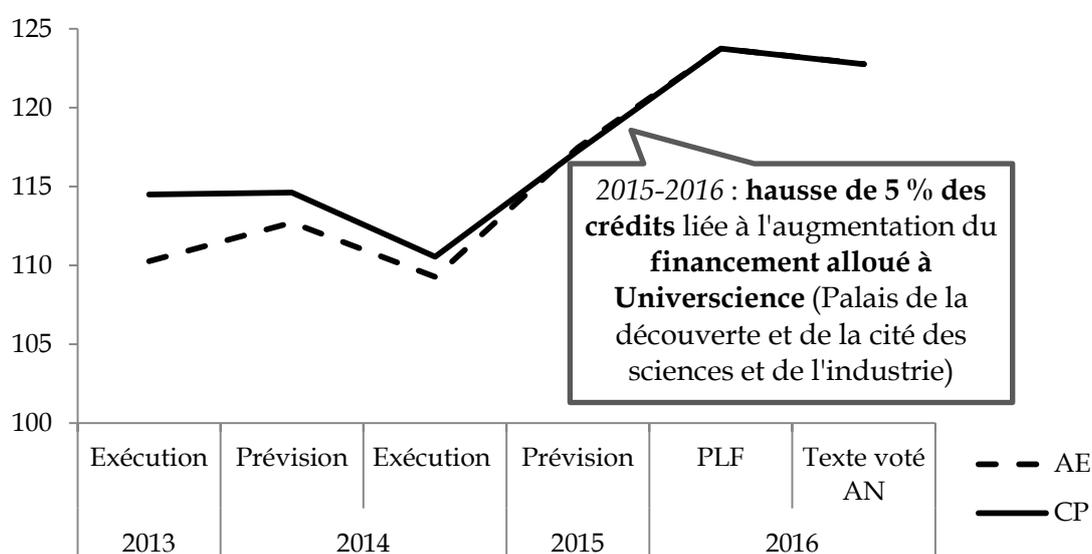
Le programme 186, placé sous le **ministère de la culture et de la communication**, vise à promouvoir la culture scientifique et technique et à soutenir des actions de recherche spécifiques à la culture. Il finance plusieurs opérateurs parmi lesquels **l'organisme Universcience** (Palais de la

découverte et cité des sciences) occupe une place prépondérante (90 % des crédits du programme lui sont consacrés).

Le programme 186 devrait être doté d'environ **123 millions d'euros en 2016, soit une hausse de 5 % par rapport à 2015**. Les crédits ont été réduits de 1 million d'euros en AE et en CP par l'Assemblée nationale ; le Gouvernement prévoit que cette réduction pèse sur Universcience.

L'évolution des crédits du programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »

(en millions d'euros)



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

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL MICHEL BERSON

1. La stabilité des crédits doit être à la fois saluée et fortement relativisée

Votre rapporteur spécial note tout d'abord que le budget des programmes « Recherche » n'a pas connu de réduction majeure depuis le début du quinquennat, malgré le contexte budgétaire très tendu que la France connaît depuis plusieurs années et l'apparition récente de nouvelles priorités, notamment en matière de sécurité et de défense, au regard des évènements survenus sur le sol français en janvier et en novembre cette année. C'est évidemment un effort qu'il s'agit de saluer, d'autant plus que les crédits alloués dans le cadre du deuxième programme d'investissement d'avenir ont permis de renforcer le financement de certains programmes et

d'en lancer de nouveaux qui prépareront l'excellence scientifique et technologique de demain.

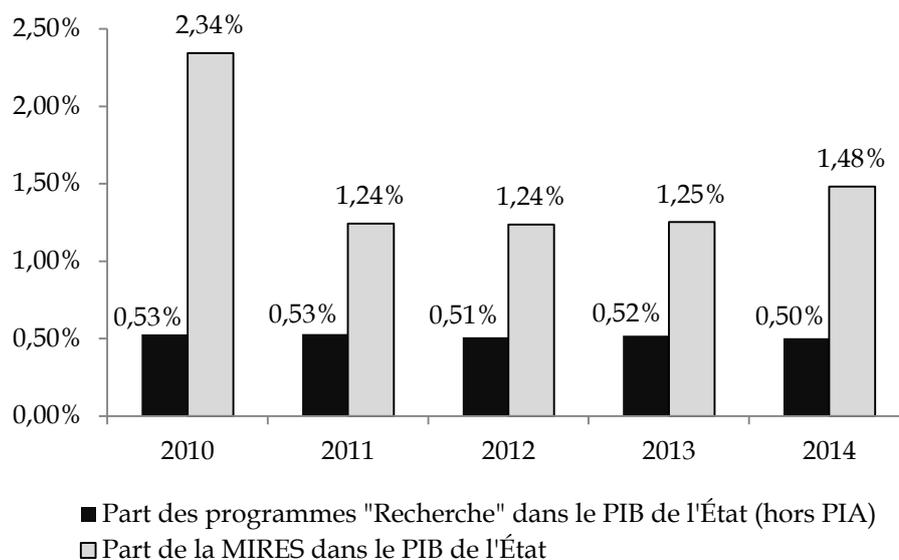
Cependant, plusieurs éléments amènent à nuancer le constat d'une préservation du budget de la recherche publique.

a) *La part des programmes « Recherche » dans le PIB a connu, hors PIA, une diminution de 6 % de 2011 à 2014*

L'examen des crédits exécutés depuis 2010 fait apparaître une **diminution de la part des programmes « Recherche » dans le produit intérieur brut (PIB) français**. Cette réduction peut, il est vrai, sembler légère au regard des ordres de grandeur considérés (0,53 % en 2011, 0,50 % en 2014), mais elle correspond en réalité à une **baisse de 6 %**. En d'autres termes, le budget de la recherche en 2014 ne correspondait, au regard du PIB, qu'à 94 % du budget de 2011.

Évolution de la part de la mission et des programmes « Recherche » dans le PIB

(en %)



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

Cette diminution est perceptible dans les **inquiétudes exprimées au sein de nombreux organismes de recherche**, comme votre rapporteur spécial a pu le constater au cours des auditions menées dans le cadre de la préparation du présent rapport. S'ils ne subissent pas une baisse drastique, la diminution des financements année après année, même légère, produit des effets cumulés tant sur le plan de la capacité d'investissement des organismes que sur leurs recrutements.

b) La dynamique des dépenses de fonctionnement et de personnel menacée, à crédits constants, la capacité d'investissement de certains organismes

En effet, comme le Gouvernement lui-même le reconnaît dans une des réponses envoyées au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *la stabilisation de la dotation des opérateurs de recherche à périmètre constant constitue en elle-même une contribution à l'effort de redressement des comptes publics, compte tenu des contraintes qu'ils sont ainsi amenés à internaliser, ne serait-ce qu'en termes de progression mécanique de la masse salariale (glissement vieillesse technicité)* ». Les organismes de recherche – auxquels 95 % des crédits des programmes sont consacrés – n'ont **que peu de marges de manœuvre budgétaire en raison de la rigidité de la plus grande part de leurs dépenses**, qui sont principalement composées de dépenses de personnel et de dépenses de fonctionnement (relatives par exemple à l'entretien d'une plateforme de recherche).

Dans ce cadre, le **retard d'un programme de recherche** – inévitable dans certains projets au regard de la complexité des enjeux scientifiques et du nombre d'acteurs impliqués – peut entraîner **d'importantes difficultés budgétaires pour l'organisme considéré**, comme en témoigne l'exemple du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) qui fait face à une situation budgétaire délicate en raison des surcoûts constatés dans la construction du réacteur nucléaire de recherche « Jules Horowitz ».

c) Des diminutions de crédits en cours d'année

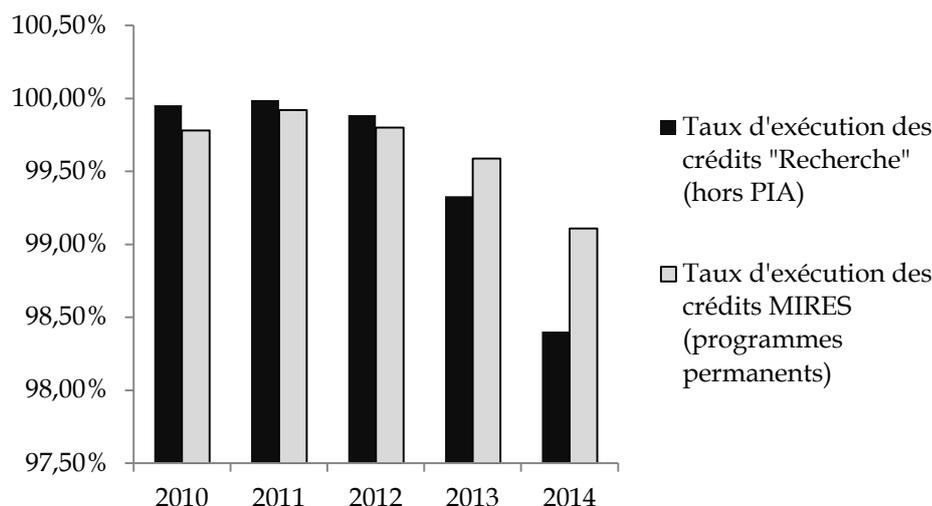
À cette relative fragilité budgétaire des opérateurs de recherche s'ajoutent des **diminutions de crédits en cours d'année**, difficiles à anticiper pour les gestionnaires et à comprendre pour le personnel de recherche, qui se voit demander de nouveaux efforts alors même que le budget de l'année a été voté par le Parlement. Les crédits peuvent être rendus indisponibles par la **mise en réserve d'une partie des fonds**, destinée à faire face à d'éventuels aléas de gestion : si le « gel » des crédits, dont les taux sont en général arbitrés en fin d'année, peut être anticipé par les organismes dans leurs budgets prévisionnels, ce n'est pas le cas des **nouveaux « surgels » qui interviennent pendant l'exercice et qui exigent un ajustement immédiat des organismes**.

En outre, contrairement à ce que le terme même de « réserve » pourrait laisser penser, **les crédits gelés ne sont que rarement rendus aux gestionnaires en fin d'année** et font, la plupart du temps, l'objet d'annulations afin de compenser les dérapages intervenus sur d'autres missions. **L'écart entre les crédits votés par le Parlement et les fonds publics réellement alloués aux organismes est donc réel et tend à s'accroître** : comme le montre le graphique ci-après, le taux d'exécution des programmes « Recherche » est passé de près de 100 % (99,9 %) à un peu plus de 98 %. Cette évolution, si elle reste modeste, n'en exige pas moins une **adaptation des pratiques budgétaires des organismes, ce d'autant plus que**

la sous-exécution des crédits n'est pas répartie uniformément sur l'ensemble des programmes et que certains contribuent davantage que d'autres.

**Évolution du taux d'exécution des programmes
« Recherche » (hors PIA) de 2010 à 2014**

(en %)



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

d) Une diminution significative des crédits alloués à la recherche dans le cadre des contrats de projet État-région (CPER)

Un dernier point de vigilance doit être signalé : **le volet dédié à la recherche et l'innovation des contrats de projet État-région (CPER) pour les années 2015 à 2020 connaît une diminution notable par rapport aux dernières générations de CPER.**

Les volets « recherche et innovation » dans les CPER 2015-2020

Les investissements réalisés par l'État, les régions, les autres collectivités territoriales et l'Union européenne dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ESRI) doivent œuvrer à un rapprochement des trois piliers « Formation-Recherche-Innovation » et participer ainsi, au sein d'une société de la connaissance, au renforcement de la compétitivité et de l'attractivité des territoires. (...)

La réflexion stratégique lancée dans le cadre du CPER 2015-2020 a associé les différents partenaires financeurs et acteurs académiques, scientifiques et socio-économiques. Elle a dégagé des priorités en cohérence avec : la stratégie européenne (Horizon 2020, « Smart specialisation » et accord de partenariat sur le FEDER) ; les stratégies nationales d'enseignement supérieur et de recherche (France Europe 2020) prévues par la loi du 22 juillet 2013 ; les schémas régionaux pour l'enseignement supérieur,

la recherche et l'innovation (SRESRI) également prévus par la loi et les politiques publiques connexes.

27 contrats CPER doivent être signés en 2015. Sur le volet « Recherche et Innovation », environ 300 projets, construits à l'échelle des sites, sont retenus dans le cadre de la contractualisation.

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

Source : réponse du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à votre rapporteur spécial

En effet, d'après les réponses adressées par le ministère de la recherche à votre rapporteur spécial, **« une enveloppe recherche et innovation de 204 millions d'euros au titre du programme 172 est contractualisée. La participation des organismes de recherche est évaluée à 140 millions d'euros. Les autorisations d'engagement (AE) 2015 au titre du programme 172 se montent à 20,7 millions d'euros ».**

À titre de comparaison, **les contrats de plan État-région pour les années 2000-2006 prévoyaient un total de 632 millions d'euros en direction de la recherche et de l'innovation.** Ce montant comprenait une contribution des organismes nationaux de recherche à hauteur de 168 millions d'euros. L'engagement du ministère chargé de la recherche était donc de 464 millions d'euros sur ses crédits. **De même, le volet « recherche et innovation » du CPER 2007-2013 s'établissait à 638,3 millions d'euros.**

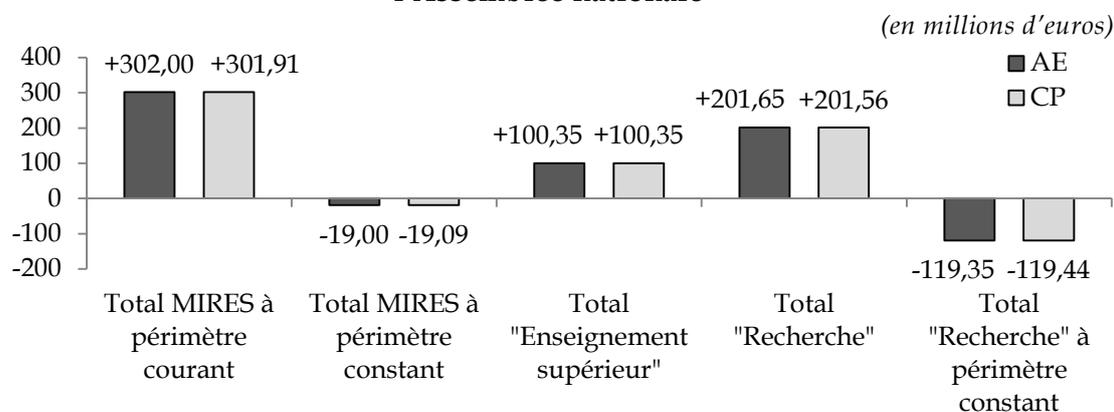
Les CPER 2015-2020 sont donc inférieurs de moitié aux contrats précédents ce qui signifie que les organismes de recherche peuvent probablement s'attendre à une diminution des ressources issues des régions, pourtant importantes pourvoyeuses de financements. En effet, **les conseils régionaux métropolitains représentent près des deux tiers des crédits alloués à la recherche par les collectivités territoriales** : d'après une des réponses du ministère de la recherche à votre rapporteur spécial, *« le budget que les collectivités territoriales déclarent affecter aux opérations de recherche et de transfert de technologie (R&T) est estimé à 1 300 millions d'euros en 2014, dont 800 millions d'euros pour les seuls conseils régionaux de France métropolitaine ».*

e) Une réduction de 119 millions d'euros en seconde délibération qui n'est acceptable ni sur le fond, si sur la forme

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une **réduction des crédits de la mission à hauteur de 119 millions d'euros** qui porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le **programme 193 « Recherche spatiale » qui voit ses crédits réduits de près de 5 %** (en AE=CP). Ces diminutions sur le périmètre des programmes « Recherche »

s'accompagnent d'une augmentation de 100 millions d'euros sur le périmètre « Enseignement supérieur ».

Évolution des crédits de la mission après adoption du budget par l'Assemblée nationale



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

Certes, une **augmentation de 321 millions d'euros est intervenue sur le programme 192** « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », mais celle-ci constitue **une mesure de périmètre qui n'a pas d'impact réel sur les crédits disponibles pour les gestionnaires** puisqu'il s'agit de modifier le mode de financement – et non le montant – du démantèlement des installations nucléaires du CEA.

Depuis plusieurs années, **les crédits alloués à la recherche servent de variable d'ajustement aux augmentations décidées dans d'autres domaines. Ce « coup de rabot » n'est pas acceptable sur le fond, car il remet en cause l'engagement d'une sanctuarisation des crédits de la recherche** : à périmètre constant, ces réductions de crédits correspondent à une diminution de 1 % des crédits de paiement accordés aux programmes « Recherche ». **Il ne l'est pas non plus sur la forme** : la seconde délibération, procédure par laquelle le Gouvernement demande à une chambre parlementaire de réitérer son vote sur des articles déjà adoptés et de les modifier, le cas échéant, par des amendements que seul le Gouvernement a le droit de déposer, ne donne **pas le temps nécessaire aux parlementaires pour examiner l'opportunité et la portée des modifications demandées.**

Notre **commission avait ainsi décidé, l'année dernière, de rejeter les crédits de la mission** après une diminution de 136 millions d'euros décidée, là aussi, en seconde délibération à l'Assemblée nationale. Votre rapporteur spécial considère que **l'adoption des crédits doit être privilégiée** sans pour autant renoncer à donner à la recherche de réels moyens d'action : c'est pourquoi **il propose de rétablir les 119 millions d'euros supprimés par l'Assemblée nationale.**

2. L'heure du choix en matière de recherche par projet : au niveau national, une baisse des crédits et des taux de succès qui touche ses limites

a) La recherche par projet : deux niveaux de financement

Le financement par projet intervient à deux échelles : au niveau national, c'est l'Agence nationale de recherche (ANR), créée en 2005, qui a pour mission la mise en œuvre du financement de la recherche sur projets en France. Depuis 2010, l'agence est aussi le principal opérateur des investissements d'avenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce cadre, elle assure la sélection, le financement et le suivi des projets.

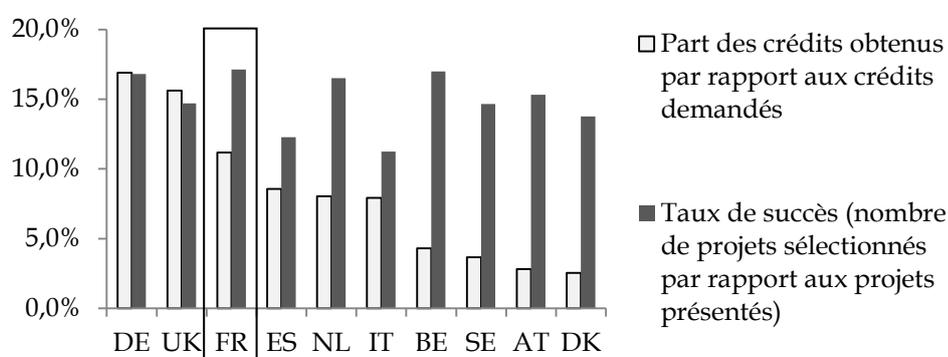
Au niveau international, l'Union européenne propose également de tels financements dont les modalités étaient d'abord définies par les programmes-cadres de recherche et développement technologique (PCRDT) qui se sont succédé de façon quadriennale de 1984 jusqu'en 2013, et le sont désormais par le programme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

b) Au niveau européen : de premiers résultats encourageants mais très contrastés selon les programmes considérés

D'après les éléments fournis à votre rapporteur spécial par le ministère de l'enseignement supérieur, les premiers résultats consolidés¹ obtenus par les participants français à Horizon 2020 sont plutôt encourageants dans la mesure où la France obtiendrait un taux de succès de 11,2 %. Ce chiffre est comparable à celui constaté sur l'ensemble du 7^{ème} programme-cadre (11,3%) mais correspond à une forte hausse par rapport l'année 2013 (plus de 2 points).

Taux de succès par euro et par projet des dix principaux pays bénéficiaires

(en %)



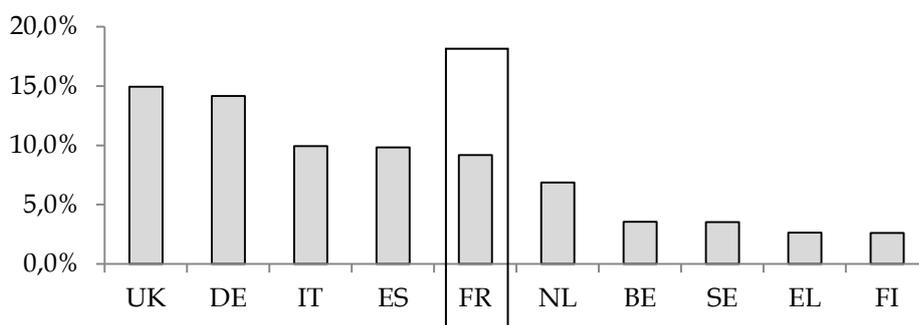
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

¹ Qui portent sur la quasi-totalité des appels 2014 à l'exception de l'initiative « IMI » sur les médicaments ainsi que sur plusieurs appels du premier semestre 2015.

Il faut noter en particulier que le **taux de participation des équipes françaises s'inscrit en forte augmentation par rapport à l'année 2013** (9,2 % du total des financements demandés au niveau européen contre 7,2% en 2013). Ces premières tendances restent évidemment à confirmer dans la durée mais conduisent à penser que l'effort de sensibilisation, d'ailleurs souligné par votre rapporteur spécial dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2015, a porté ses fruits.

Taux de participation des dix principaux pays participants (crédits demandés)

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du MESR au questionnaire de votre rapporteur spécial

c) Au niveau national, des évolutions positives concernant l'organisation des appels à projet, des enveloppes budgétaires qui ne sauraient être davantage diminuées

Le financement de la recherche par projet se heurte à deux principales difficultés qui ont chacune trait au caractère incitatif des appels à projet : la complexité des procédures et le montant des crédits alloués.

Sur le plan de **l'organisation des appels à projet**, force est de constater que **des efforts ont été faits afin de réduire la durée entre le dépôt du dossier et la décision de l'ANR d'une part et de simplifier les modalités de candidature d'autre part** (sélection en deux temps, mise en œuvre d'un dossier de candidature unifié pour plusieurs types d'appel à projet...).

L'évolution de l'orientation et de la mise en œuvre des appels à projets menés par l'Agence nationale de la recherche à partir de 2014

Au plan de la méthodologie de programmation et de la mise en œuvre de celle-ci par appels à projets compétitifs, l'ANR a modifié trois aspects principaux à partir du millésime 2014.

D'une part, pour remplacer les documents triennaux de programmation qui orientaient les appels à projets, l'ANR élabore désormais un plan d'action annuel destiné à présenter à l'ensemble des communautés scientifiques les priorités de recherche et les instruments de financement mobilisables ; élaboré en étroite interaction avec les alliances thématiques de recherche, ce plan d'action est en cohérence avec l'agenda stratégique « France-Europe 2020 » pour la recherche, le transfert et l'innovation dont la proposition de Stratégie nationale de recherche publiée en mars 2015 est une composante majeure ;

D'autre part, l'essentiel des appels à projets est maintenant réuni au sein d'un appel à projets générique unique complété d'appels correspondant à des instruments spécifiques ; la lisibilité des modes de financement est ainsi renforcée ;

Enfin, principale attente de la communauté scientifique, un processus de sélection des projets en deux étapes a été mis en place ; les porteurs de projets soumettent d'abord une pré-proposition de 5 pages. Puis, à l'issue d'une première phase d'évaluation, seuls les porteurs de projets retenus constituent un dossier complet de 40 pages environ (auparavant, tous les candidats devaient rédiger une proposition complète).

Source : réponse du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Au plan budgétaire, après une croissance progressive, depuis la création de l'ANR en 2005, des crédits lui étant alloués, la mesure de rééquilibrage budgétaire opérée à partir de 2013 depuis l'ANR vers les organismes de recherche se traduit par une **diminution des crédits d'intervention de l'agence et plus particulièrement de ceux dévolus aux appels à projets qui ont été réduits de près de 40 % entre 2010 et 2014.**

Évolution des crédits d'intervention de l'ANR entre 2012 et 2016

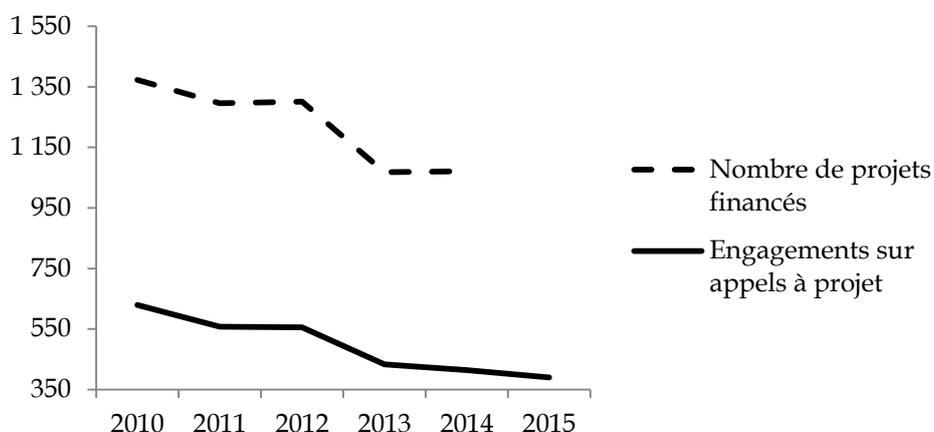
(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Crédits d'intervention LFI (AE)	728,9	656,2	575,2	575,1	555,1
Variation en valeur	-22,9	- 72,7	- 81,0	-0,1	-20
Variation en pourcentage	-3,1%	- 10,0 %	-12,3 %	-3,5 %	

Source : réponse du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette baisse se poursuit en 2016 alors même que votre rapporteur spécial avait déjà souligné l'année dernière que les crédits alloués à l'agence atteignaient un plancher en-dessous duquel le caractère incitatif des appels à projet serait remis en cause : ainsi, **les crédits d'intervention de l'ANR passent de 575,1 millions d'euros en 2015 à 555 millions d'euros en 2016.**

Évolution du nombre de projets financés et des engagements sur appels à projet de l'Agence nationale de recherche de 2010 à 2015

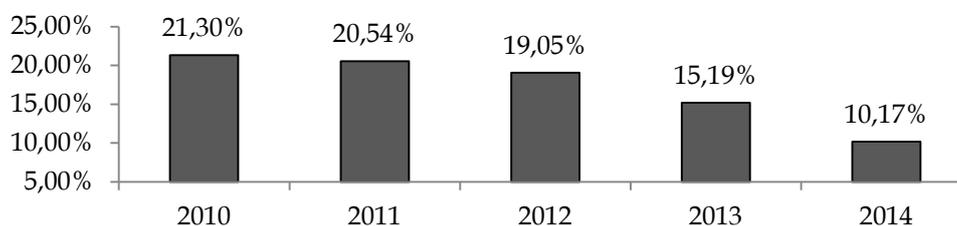


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du MESR au questionnaire de votre rapporteur spécial

Il en résulte une **érosion progressive du taux de projets financés** amplifiée par l'augmentation **du nombre de projets soumis** qui a cru de 9 % entre 2010 et 2013 (à modalités constantes) et de 50 % en 2014 compte-tenu de l'allègement de la soumission initiale par le processus de sélection à deux étapes¹. Un **taux de succès à 10 % est évidemment problématique en ce qu'il est peu incitatif pour les équipes de recherche**. De nombreux interlocuteurs nous ont fait part d'une **certaine résignation des équipes de chercheurs**, se voyant refuser l'octroi de financement sans que les projets ne reçoivent de critique claire et détaillée sur le fond.

Évolution du taux de projets financés (part des candidatures qui reçoivent un financement)

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du MESR au questionnaire de votre rapporteur spécial

¹ Comme indiqué supra, à compter de 2014, la sélection en deux étapes a conduit à une augmentation du nombre de soumissions, sous forme de pré-projets. D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, 30 à 35 % des porteurs sont invités à soumettre un projet complet et le taux de sélection de ces derniers est compris entre 25 et 30 %.

Certes, comme le souligne le Gouvernement dans les réponses apportées au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *il convient de noter que, parallèlement, des financements sur projets ont été alloués dans le cadre de différentes actions des programmes d'investissements d'avenir, avec une durée de réalisation de 9 à 10 ans. La plupart de ces actions sont également opérées par l'ANR* ». Cependant, outre l'absence de données chiffrées précises et convaincantes permettant de conclure à la stabilité des financements par projet, votre rapporteur général observe que **les PIA ne constituent pas, par définition, des ressources récurrentes** tandis que **les crédits d'intervention de l'ANR ont vocation à être reconduits d'année en année**, permettant de donner davantage de visibilité aux chercheurs.

Si votre rapporteur spécial s'accorde avec le Gouvernement pour affirmer qu'« *un facteur important d'évolution est celui de la place prise par les financements de la recherche sur projets dans le cadre des investissements d'avenir* », il ne considère pas que cette évolution soit dénuée d'ambiguïté : *quid* de la fin du PIA 2 ? La **mise en œuvre annoncée d'un PIA 3 est loin de répondre à l'ampleur des enjeux** : son montant (10 milliards d'euros) ne permettra pas de donner durablement un nouveau souffle à la recherche sur projet. En outre, votre rapporteur spécial souligne que le financement extra-budgétaire de la recherche par l'État pose plus de questions (notamment en termes de régularité budgétaire) qu'elle n'apporte de réponses : le **meilleur moyen de protéger le budget de la recherche est de lui accorder des ressources pérennes, lisibles et incitatives**.

3. Le développement des ressources propres des organismes de recherche exige la mise en œuvre de la facturation à coûts complets et de préciputs réalistes

a) L'incitation au développement des ressources propres : une garantie de responsabilisation budgétaire des opérateurs ?

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

Une **première limite est relative aux coûts dits de contrat** : le temps passé par les équipes à démarcher des entreprises ou à répondre à des appels à projet, souvent infructueux au regard des taux de succès, peut être considérable. La simplification des modalités de candidature permet cependant de résoudre une partie du problème. Votre rapporteur spécial

considère que le problème ne réside pas tant dans la difficulté pour les opérateurs d'augmenter le volume de ressources propres – nombre d'entre eux l'ont d'ailleurs fait – que dans l'accompagnement de ce mouvement par l'État. **Paraît particulièrement incertaine l'idée selon laquelle les ressources propres peuvent se substituer au financement par subvention budgétaire publique récurrente, en raison de la faiblesse du préciput et de l'absence de facturation à coût complet des organismes de recherche publics.**

b) Un préciput qui, dans le cadre des appels à projet de l'ANR, reste faible

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

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

Aussi votre rapporteur spécial s'était-il **félicité de l'augmentation substantielle du préciput de l'ANR** qui devait passer de 11 % à 15 %. Cependant, certains de ses interlocuteurs lui ont indiqué que la mise en œuvre effective de cette augmentation se faisait attendre et **force est de constater que le règlement financier de l'ANR ne prévoit aucune évolution sur ce point.** Le préciput reste fixé à 11 %. Le seul changement constaté en 2015 concerne les frais de gestion (qui passent de 4 % à 8 %), évolution louable mais loin d'être suffisante. Il faut rappeler que le **taux de préciput des programmes européens « Horizon 2020 » s'élève à 25 % : c'est vers cet objectif qu'il faut avancer.**

La faiblesse du préciput ne constitue pas qu'un problème de principe ou de bonne gestion budgétaire : elle remet en cause l'idée même selon laquelle les ressources propres peuvent permettre aux organismes de recherche de trouver un nouveau souffle. En effet, **dans la mesure où les contrats de recherche peuvent ne pas financer l'intégralité des coûts engagés, l'augmentation des ressources propres dans le budget de l'opérateur peut se traduire par des difficultés de financement des coûts fixes et en particulier des coûts de personnel** liés aux projets en question. Le problème est d'autant plus aigu que l'État a eu tendance à diminuer les subventions des organismes réussissant à développer de façon significative leur financement par projet, alors même **qu'un euro de financement par projet n'est pas équivalent à un euro de financement par subvention : l'un**

s'accompagne de coûts supplémentaires, l'autre doit permettre de les financer.

c) La facturation à coûts complets n'est que rarement mise en œuvre

Un problème similaire se pose dans le cas de contrats de recherche conclus avec un « donneur d'ordre » public ou parapublic. Les financeurs des programmes de recherche peuvent en effet admettre, ou imposer, **diverses modalités de calcul du coût des programmes** qu'ils contribuent à financer.

Coût marginal et coût complet

Le **coût marginal** comprend toutes les dépenses directement rattachées à la réalisation du projet sauf la rémunération des personnels permanents et les frais d'environnement (à l'exception de leurs frais de déplacements). Ce coût inclut tous les moyens complémentaires nécessaires à la réalisation du projet et les frais généraux de gestion. Les **dépenses de rémunérations versées à des personnes recrutées en contrat temporaire et affectées au projet sont toutefois prises en compte**, dans la limite de la durée du projet.

Le coût complet inclut l'ensemble des coûts liés au projet, y compris les frais de structure forfaitisés (en particulier rémunération des personnels permanents).

Les **organismes publics de recherche (ou assimilés) sont financés à coût marginal par l'ANR au motif que les coûts relatifs aux personnels permanents affectés à la réalisation du projet sont déjà majoritairement financés par le budget de l'État** (par voie de subvention ou par imputation directe). Seuls les EPIC (établissements publics à caractère industriel et commercial) peuvent être financés à coût complet, mais seulement dans le cas où la recherche est menée en partenariat avec une entreprise au moins.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le règlement financier 2015 de l'Agence nationale de la recherche

D'après nos interlocuteurs, nombre de ministères, de collectivités territoriales et même certaines entreprises industrielles n'acceptent que le **calcul au coût marginal, c'est-à-dire le surcroît de dépenses lié à la mise en place du programme.** Or, le **calcul au coût marginal ne fait pas apparaître le coût en personnel permanent**, alors que celui-ci constitue la principale composante du coût d'un programme de recherche : **faire financer à 100 % le surcoût peut donc se révéler moins avantageux que de faire financer à 50 % la totalité du coût d'une opération de recherche.**

L'absence de facturation à coût complet condamne, une fois de plus, la logique selon laquelle le développement des ressources propres permettra aux opérateurs de retrouver des marges de manœuvre budgétaires : si le paiement de la prestation ne recouvre que l'exact surcoût lié au programme, les retombées budgétaires du contrat conclu sont au mieux inexistantes, au pire négatives – dans le cas où le coût réel des opérations de recherche excède le coût marginal contractuel.

L'exemple de l'Irstea : des ressources propres importantes mais insuffisantes pour compenser la diminution relative de la SCSP

L'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) connaît ainsi une **situation budgétaire très délicate** : sa **masse salariale (dont les facteurs d'évolution ne sont pas réellement pilotables par l'opérateur) a augmenté à un rythme beaucoup plus soutenu que la subvention pour charges de service public (SCSP)** qui lui est allouée et représente plus de 92 % de celle-ci. La SCSP ne couvre donc pas l'intégralité des dépenses de fonctionnement et ne permet pas à l'Irstea de dégager des fonds disponibles pour investir.

Le **développement des ressources propres pourrait lui permettre de compenser le défaut de financement des charges structurelles si les contrats étaient financés à coût complet**, mais le financement à coût marginal n'offre aucune marge de manœuvre supplémentaire à l'Institut.

Un **audit stratégique** missionné par le ministère de la recherche et celui de l'agriculture devrait rendre ses conclusions dans les semaines à venir.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les éléments complémentaires fournis par l'Irstea à votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial note que ce problème, important et même grave pour certains opérateurs, ne peut recevoir que deux solutions : ou bien l'État augmente le préciput et généralise la facturation à coûts complets, ou bien il renonce à utiliser le développement des ressources propres (et la stabilisation associée des subventions budgétaires) comme levier de dynamisation des opérateurs de recherche.

4. La situation préoccupante de l'emploi scientifique, tant public que privé, appelle des mesures fiscales ciblées

a) Face à la baisse des départs à la retraite, certains organismes de recherche ne disposent d'aucune marge de manœuvre

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner la situation critique de l'emploi scientifique. Depuis quelques années, celle-ci est encore **aggravée par la diminution progressive du nombre de départs en retraite**, qui devrait se poursuivre dans les années à venir. **La baisse du nombre de départs réduit mécaniquement le nombre d'embauches de chercheurs, d'ingénieurs et techniciens, quand bien même les remplacements de ces départs se feraient à un taux de un pour un.** Dans les universités, le nombre des enseignants chercheurs partant en retraite devrait ainsi baisser de 1 957 à 1 389, soit une diminution de 30 %, entre 2012 et 2017. Au CNRS, sur la même période, la baisse des départs devrait être comparable, de 760 à 472, soit une diminution de 38 %.

Les **opérateurs les plus importants, comme l'Inserm, ont expliqué essayer de lisser les recrutements sur une période pluriannuelle**, leur permettant ainsi de ne pas procéder à une réduction trop brusque des embauches dans un contexte déjà très difficile pour les jeunes scientifiques – sans pour autant parvenir tout à fait à résorber le mouvement à la baisse. Les **plus petites structures**, qui peinent parfois déjà à absorber le glissement vieillesse technicité (GVT) de leur personnel, **ne disposent évidemment pas de ces marges de manœuvre**. En outre, la stricte stabilisation voire la diminution des budgets alloués aux opérateurs les conduit, pour certains d'entre eux, **à ne pas remplacer la totalité des départs en retraite**.

b) Des difficultés d'insertion dans le secteur privé qui pourraient être réduites par des mesures d'incitation fiscale ciblées

Les docteurs, pourtant issus d'une formation d'excellence d'ailleurs largement reconnue à l'étranger, rencontrent de **réelles difficultés d'insertion professionnelle en France**. Ainsi, dans une enquête consacrée à l'insertion professionnelle des docteurs publiée en décembre 2013, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ) démontre que *« l'accès à l'emploi, et notamment à l'emploi stable, des diplômés de doctorat ne va pas de soi »*. En particulier, *« malgré le rapprochement université/entreprise mis en œuvre depuis plusieurs années, leur accès aux emplois du privé est limité. »* En effet, **les docteurs se dirigent très largement vers la recherche publique et académique** (établissements publics de recherche et universités), à hauteur de 52 % en 2012, contre seulement 25 % d'entre eux qui poursuivent des activités de recherche dans le secteur privé.

Au vu de la **faiblesse persistante du nombre de docteurs recrutés en entreprise**, la modulation actuelle de l'assiette du crédit impôt recherche (CIR) en faveur de l'embauche de jeunes docteurs (les dépenses de personnel afférentes sont prises en compte pour le double de leur montant pendant deux ans) ne semble pas parvenir pas à renverser les difficultés que rencontrent traditionnellement les docteurs pour s'insérer dans le secteur de la recherche privée.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial proposera, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2015, de **conditionner l'application du seuil de 5 % à l'embauche de docteurs ou à un effectif important de docteurs au sein du personnel de recherche salarié**. Ce seuil ne concerne pas beaucoup plus d'une vingtaine d'entreprises, parmi les plus grandes, qui ont tous les leviers juridiques et financiers nécessaires pour débloquer les freins à l'embauche de docteurs. Cette réforme n'introduirait pas de **coût supplémentaire pour l'État** dans la mesure où elle ne ferait pas entrer de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif ni n'élargirait la base du crédit d'impôt mais **enverrait un signal fort au monde scientifique et aux jeunes doctorants**. Le CIR, avec 5 milliards d'euros prévus en 2016, représente près

de la moitié des crédits du budget de la recherche : il ne paraît ni illégitime ni illogique qu'il soit, pour partie, mis au service de l'emploi scientifique.

5. Le traitement différencié des opérateurs selon leur ministère de rattachement traduit les limites de la logique lolfienne : vers un budget de la recherche unifié ?

Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à votre rapporteur spécial que **le taux de mise en réserve, d'une importance cruciale au regard de l'ampleur des annulations de crédits gelés, diffère selon le ministère de rattachement de l'organisme de recherche.** En effet, si, d'après le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche « *s'agissant des EPST et EPIC de la recherche, la reconduction des taux de mise en réserve appliqués en 2015, à savoir 0,35 % pour la part de la subvention pour charges de service public (SCSP) destinée à la couverture de dépenses de masse salariale et 4,85 % pour la part destinée à la couverture des autres dépenses de fonctionnement, est acquise* », il semble que les opérateurs qui ne sont pas rattachés au ministère de la recherche connaissent un taux de mise en réserve plus important. Ainsi, un même opérateur financé par plusieurs programmes relevant de ministères différents peut connaître plusieurs taux de mise en réserve s'appliquant chacun à la subvention portée par le ministère considéré.

Cette situation, qui est injuste dans la mesure où le taux de mise en réserve doit être modulé au regard des contraintes effectives des opérateurs et non selon un critère purement formel qui dépend essentiellement du hasard et de l'histoire de l'organisme de recherche, traduit **les limites de la mise en œuvre de la logique par « mission » prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001.** Les missions budgétaires, correspondant chacune à une politique publique de l'État, sont **incontestablement un facteur de plus grande lisibilité du budget** mais ne **paraissent pas s'être imposées en matière d'arbitrages budgétaires**, ceux-ci continuant d'être pris au niveau du ministère. De la même façon, le suivi des programmes est strictement ministériel et ne semble pas associer de façon très étroite les différents services ; **les programmes concourent pourtant à la même politique et financent parfois les mêmes opérateurs.**

Votre rapporteur spécial considère donc que des travaux devraient être engagés quant à la constitution d'un budget unifié de la recherche : sans pour autant rattacher l'ensemble des opérateurs au ministère de la recherche, il s'agit de **réfléchir aux modalités selon lesquelles l'ensemble des crédits de la recherche pourraient être rassemblés dans un instrument budgétaire qui permettrait la prise d'arbitrages globaux et équitables.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, en première délibération, deux amendements de crédits sur la mission : le premier porte sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et conduit à relever de 100 millions d'euros (en AE=CP) le financement des universités, « dans le contexte d'une démographie étudiante dynamique » et en réponse à la « demande provenant de la communauté universitaire, et notamment des étudiants ». Le second concerne le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », dont les crédits sont majorés de 321 millions d'euros afin de porter désormais la totalité des coûts de démantèlement et d'assainissement des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009. Cette dernière ouverture correspond à une mesure de périmètre : il s'agit de modifier le mode de financement du démantèlement nucléaire – qui était jusqu'ici partiellement assuré par la revente de titres Areva par le CEA à l'État – et non son montant.

Après la première délibération, les crédits de la mission étaient donc rehaussés de 421 millions d'euros à périmètre courant et de 100 millions d'euros à périmètre constant.

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une réduction des crédits de la mission à hauteur de 119 millions d'euros qui porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le programme 193 « Recherche spatiale » qui voit ses crédits réduits de 70 millions d'euros (en AE=CP).

Au total, la budgétisation 2016 a été réduite de 19 millions d'euros à périmètre constant après les votes de l'Assemblée nationale résultant d'une hausse de 100 millions d'euros sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et d'une diminution de 119 millions d'euros sur les programmes « Recherche ».

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

SECONDE PARTIE
MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR

N°	1
----	---

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 168, 165, 169)

23 NOVEMBRE
2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. ADNOT

ARTICLE 24
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Formations supérieures et recherche universitaire	5 590 000		5 590 000	
Dont Titre 2				
Vie étudiante		5 590 000		5 590 000
Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires				
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources				
Recherche spatiale				
Ecosystèmes d'excellence				
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables				
Recherche dans le domaine de l'aéronautique				

Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle				
Dont titre 2				
Recherche duale (civile et militaire)				
Recherche culturelle et culture scientifique				
Enseignement supérieur et recherche agricoles				
Dont titre 2				
TOTAL	5 590 000	5 590 000	5 590 000	5 590 000
SOLDE	0	0	0	0

OBJET

Cet amendement a pour objet de relever le montant de l'enveloppe accordée aux établissements d'enseignement supérieur privés dans le projet de loi de finances pour 2016.

La commission des finances présente, chaque année, un amendement ayant cet objectif depuis 2013, compte tenu de la forte baisse enregistrée par cette dotation depuis cette date. En effet, si celle-ci reste stable entre 2015 et 2016, elle a auparavant connu une baisse de 12 % en 5 ans, passant de 89,4 millions d'euros en 2012 à seulement 78,9 millions d'euros en 2016. Il ne peut donc être contesté que ces établissements ont pleinement participé à l'effort de redressement des comptes publics.

Parallèlement, les crédits de l'enseignement supérieur ont globalement été sanctuarisés au cours de ces années.

En outre, le nombre d'étudiants accueillis dans les établissements de l'enseignement supérieur privé a sensiblement progressé, contribuant ainsi à réduire l'importance de la participation de l'État qui s'avère désormais être inférieur à 800 euros par étudiant en 2015 (contre plus de 1 000 euros en 2013).

En conséquence, le présent amendement propose de porter la dotation de l'État à l'enseignement supérieur privé à 84 485 852 euros, soit la dotation initiale de 2013. Pour cela, il prévoit :

- de réduire de 5 590 000 euros le programme 231 « Vie étudiante », en portant cette baisse sur l'action 02 « Aides indirectes » ;
- d'abonder, en contrepartie, de la même somme l'action 04 « Établissements d'enseignement privés » du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016
SECONDE PARTIE
MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR

N°	2
----	---

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 163, rapport 164, 168, 165, 169)

23
NOVEMBRE
2015

AMENDEMENT

présenté par
M. BERSON

ARTICLE 24
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Formations supérieures et recherche universitaire dont titre 2				
Vie étudiante				
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	20 000 000		20 000 000	
Recherche spatiale	70 000 000		70 000 000	
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	10 741 788		10 741 788	

Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle dont titre 2	15 500 000		15 500 000	
Recherche duale (civile et militaire)				
Recherche culturelle et culture scientifique	1 000 000		1 000 000	
Enseignement supérieur et recherche agricoles dont titre 2	2 291 324		2 378 603	
TOTAL	119 533 112		119 620 391	
SOLDE		119 533 112		119 620 391

OBJET

Cet amendement vise à rétablir les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels qu'ils étaient prévus avant seconde délibération à l'Assemblée nationale.

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une réduction des crédits de la mission à hauteur de 119 millions d'euros qui porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le programme 193 « Recherche spatiale » qui voit ses crédits réduits de près de 5 % (en AE=CP). Ces diminutions sur le périmètre des programmes « Recherche » s'accompagnent d'une augmentation de 100 millions d'euros sur le périmètre « Enseignement supérieur ».

Certes, une augmentation de 321 millions d'euros est intervenue en première délibération sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », mais celle-ci constitue une mesure de périmètre qui n'a pas d'impact réel sur les crédits disponibles pour les gestionnaires puisqu'il s'agit de modifier le mode de financement – et non le montant – du démantèlement des installations nucléaires du CEA.

Depuis plusieurs années, les crédits alloués à la recherche servent de variable d'ajustement aux augmentations décidées dans d'autres domaines. Ce « coup de rabot » n'est pas acceptable sur le fond, car il remet en cause l'engagement d'une sanctuarisation des crédits de la recherche : à périmètre constant, ces réductions de crédits correspondent à une diminution de 1 % des moyens accordés aux programmes « Recherche ». Il ne l'est pas non plus sur la forme : la seconde délibération, procédure par laquelle le Gouvernement demande à une chambre parlementaire de réitérer son vote sur des articles déjà adoptés et de les modifier, le cas échéant, par des amendements que seul le Gouvernement a le droit de déposer, ne donne pas le temps nécessaire aux parlementaires pour examiner l'opportunité et la portée des modifications demandées.

C'est pourquoi cet amendement propose de rétablir les 119 millions d'euros supprimés par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Les chiffres vous sont donnés dans la note de présentation, je vais me concentrer sur quelques idées. Ce budget connaît tout d'abord une certaine stabilité, ce qui reflète la priorité donnée à la mission. On peut cependant s'interroger quant à la crédibilité des chiffres présentés, notamment au regard du décret d'avance transmis ce matin qui vise à annuler plus de 100 millions d'euros, dont 80 millions d'euros sur le programme 150. Certes, pour 2016, une rallonge de 100 millions d'euros a été votée par l'Assemblée nationale au profit de l'enseignement supérieur. Puis, 119 millions d'euros ont été supprimés sur les programmes de recherche au cours du débat parlementaire, ce qui est contraire à la sanctuarisation promise et un mauvais signal adressé au monde de la recherche.

Concernant les dépenses fiscales rattachées à la mission, le CIR progresse de 200 millions d'euros, pour atteindre concernant les dépenses fiscales rattachées à la mission, 5,5 milliards d'euros. Sur l'ensemble de la mission, avec 119 millions d'euros de moins et 100 millions d'euros de plus, il manque finalement 19 millions d'euros sur 27 milliards d'euros – pas grand-chose, l'épaisseur du trait.

S'agissant des crédits alloués à l'enseignement supérieur, il faut noter que la situation financière des universités est satisfaisante, avec un fonds de roulement de 1,5 milliard d'euros et une capacité d'autofinancement reconstituée à 438 millions d'euros en 2014. Autant de bons signes qui masquent des situations divergentes : 17 universités sont en déficit, quatre ont un fonds de roulement qui couvre moins de 15 jours de fonctionnement et 11 ont un fonds de roulement pouvant couvrir plus de 100 jours.

Pour mémoire, les établissements ont subi un prélèvement de 100 millions d'euros en 2015. Les 100 millions d'euros votés par l'Assemblée nationale ne sont donc pas tant un apport supplémentaire qu'une compensation du prélèvement sur les fonds de roulement de 47 établissements. Ils ne seront donc pas nécessairement reversés à ceux qui ont été prélevés mais à ceux qui ont le plus besoin de crédits supplémentaires. Attention à ne pas pénaliser les bons gestionnaires et à ne pas récompenser ceux qui ne préparent pas l'avenir.

Je me réjouis de la création de 1 000 emplois dans le budget pour 2016 – cela honore ceux qui s’y étaient engagés – mais on peut s’interroger sur le nombre effectif de postes qui seront affectés à l’administration des communautés d’universités plutôt qu’à l’encadrement des étudiants. En outre, il est probable qu’un certain nombre d’emplois seront en fait gelés pour équilibrer les budgets. De nombreuses universités ont atteint ainsi l’équilibre budgétaire et souhaitent le préserver : il n’est donc pas certain que le taux d’encadrement des étudiants augmente comme espéré.

En ce qui concerne l’autonomie des universités, la gestion des ressources humaines devrait davantage relever de chaque établissement. Les universités sont actuellement trop dépendantes de l’État pour leur recrutement ou la gestion des carrières.

Par ailleurs, la dévolution du patrimoine actuellement expérimentée est une piste intéressante mais sa généralisation aurait un coût de 850 millions d’euros par an, ce qui, selon moi, n’est pas soutenable financièrement. Le ministre devrait cependant faire des propositions à ce sujet et je considère qu’il n’y a pas d’autonomie réelle si l’université n’est pas responsable de son patrimoine.

Je suis inquiet au sujet du volet « Enseignement supérieur » des contrats de plan État-région. L’État y consacre 990 millions d’euros. Il n’est pas certain que les collectivités territoriales pourront assumer leurs engagements dans ces contrats alors que leurs dotations sont réduites – notamment pour les conseils départementaux que je connais bien.

La nécessité d’augmenter les moyens de l’enseignement supérieur provient de la croissance du nombre d’étudiants : l’enseignement supérieur accueille 2,5 millions d’étudiants, en hausse de 40 000 cette année, sans compter les double inscriptions. Tôt ou tard, on devra bien revoir, quoiqu’il arrive, le système d’orientation des étudiants. Certains d’entre eux choisissent ce statut par défaut ou par opportunisme, notamment pour les aides au logement, sans savoir que faire d’autre.

Dans un contexte budgétaire très contraint qui empêche toute hausse significative des subventions de l’État, les universités ont également besoin de davantage de ressources propres. Or la Conférence des directeurs des écoles françaises d’ingénieurs (Cdefi) évalue à 60 millions d’euros la réduction du produit de la taxe d’apprentissage, soit une baisse moyenne de 37 % pour les 120 écoles de leur enquête. Les universités sont également concernées, leurs présidents sont inquiets. Peut-être que les exécutifs régionaux, qui récupéreront cette manne financière, pourront apporter des réponses.

Autre sujet de réflexion : les droits d’inscription s’élèvent à environ 180 euros par étudiant – moins qu’une inscription à un club de sport ! – ce qui est insuffisant et ne permet pas de contribuer à l’accueil des étudiants. Ces droits devraient être plus proches de 800 euros ou 900 euros.

Actuellement, leur faible montant va jusqu'à dévaloriser l'enseignement dispensé et constitue un mauvais signal pour les étudiants étrangers. Pourquoi leur appliquer les mêmes frais d'inscription qu'aux étudiants français ? Soyons innovants ! Je vous proposerai d'ailleurs un amendement visant à dégager de nouvelles ressources sans toucher à l'équilibre du budget de l'État.

L'enseignement supérieur privé doit également voir ses moyens rééquilibrés. De 1 200 euros par étudiant il y a quelques années, la dotation de l'État est descendue aujourd'hui à moins de 800 euros par étudiant, alors que plus de 80 000 étudiants fréquentent les établissements privés. C'est autant de moins à la charge de l'État, car un étudiant dans le public coûte beaucoup plus. Je propose d'augmenter cette dotation de 60 euros par étudiant afin d'attirer l'attention du Gouvernement sur ce sujet important.

Je regrette que la réforme du système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (Sympa) n'ait pas abouti. Le modèle actuel ne répartit d'ailleurs qu'une faible part du budget des universités. Il a pour objectif de récompenser les établissements au mérite : devenir des étudiants, qualité de la formation, efforts de performance... La Conférence des présidents d'universités (CPU) s'est opposée au nouveau système Modal, uniquement mis en œuvre dans les écoles d'ingénieurs depuis le début de l'année. Elle considère qu'en l'absence de moyens supplémentaires, aucune université n'est surdotée et aucun rééquilibrage ne peut intervenir.

Les crédits du programme « Vie étudiante » augmentent de 40 millions d'euros pour atteindre 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, notamment en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires des aides sociales, estimée à 666 000 pour le premier semestre 2016 (contre 593 000 étudiants boursiers en 2010). Le réseau des œuvres universitaires et scolaires subira un prélèvement de 50 millions d'euros sur un fonds de roulement de 400 millions d'euros. Interrogeons-nous sur son fonctionnement et ses missions. Selon moi, l'investissement dans le logement doit, par exemple, reposer sur les bailleurs sociaux.

Je regrette la réforme de l'aide au mérite, qui, je le rappelle, bénéficie aux étudiants déjà boursiers sur critères sociaux. La suppression décidée l'année dernière a été suspendue. Cette aide a été réduite par le Conseil d'État et depuis le Gouvernement l'a donc rétablie et réservée aux trois années de licence. Les deux années de master sont désormais exclues.

Des innovations pour augmenter les moyens malgré le contexte budgétaire contraint restent à trouver et c'est pourquoi je vous présenterai un amendement lors de l'examen des articles non rattachés concernant le CIR. En effet, lorsqu'une entreprise passe des contrats de recherche avec des organismes publics, notamment des établissements universitaires, elle augmente la base de calcul du CIR car ces dépenses sont prises en compte

pour le double de leur montant. On pourrait exiger des entreprises, autres que les petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit communautaire, que 10 % de leurs dépenses éligibles au CIR, soit environ 600 millions d'euros de CIR, soient réalisées dans le cadre de laboratoires universitaires. Outre l'accroissement des moyens des laboratoires universitaires, cela permettrait également de renforcer leurs liens avec les entreprises alors que celles-ci ignorent souvent leur potentiel. Je propose également une augmentation des dotations de l'enseignement privé à 5,9 millions d'euros. Pour le reste, je vous propose d'adopter les crédits de la mission

Mme Michèle André, présidente. – Nous transmettons nos meilleurs vœux de rétablissement à Michel Berson, rapporteur spécial. Je vous présente les crédits de la recherche en son nom.

Ils diminuent en 2016, à périmètre constant, de 3,3 % sur les autorisations d'engagement, à 10,6 milliards d'euros ; et de 1,1 % sur les crédits de paiement, 10,9 milliards d'euros. À périmètre courant, les crédits de paiement augmentent de 1,8 % en raison du rattachement au programme 190 de 321 millions d'euros destinés à financer une partie du démantèlement des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le financement de ces opérations était jusqu'ici partiellement assuré par la revente de titres Areva par le CEA à l'État et transitait par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Selon Michel Berson, la préservation des crédits affichée par le Gouvernement doit être saluée et relativisée. La part des programmes « Recherche » dans le PIB a connu, hors PIA, une diminution de 6 % de 2011 à 2014. La dynamique des dépenses de fonctionnement et de personnel menace la capacité d'investissement de certains organismes, affectés en cours de gestion par les surgels. Les crédits alloués à la recherche dans les contrats de projet État-région diminuent.

La baisse de 119 millions d'euros du budget de la recherche, votée en seconde délibération, n'est selon Michel Berson acceptable ni sur le fond, si sur la forme. Elle porte essentiellement sur les programmes « Recherche » et plus particulièrement sur le programme 193 « Recherche spatiale » qui voit ses crédits réduits de près de 5 %. La contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) va devoir être réduite, augmentant la dette de financement dont la France devra tôt ou tard s'acquitter. Ces diminutions sur les programmes « Recherche » s'accompagnent d'une augmentation de 100 millions d'euros sur les programmes « Enseignement supérieur ». Depuis plusieurs années, les crédits alloués à la recherche servent de variable d'ajustement aux augmentations décidées dans d'autres domaines. Ce « coup de rabet » remet en cause la sanctuarisation des crédits de la recherche. C'est pourquoi Michel Berson propose de rétablir les 119 millions d'euros supprimés.

La baisse des crédits et des taux de succès des appels à projet de l'Agence nationale de la recherche (ANR) se poursuit. En 2016, les crédits d'intervention de l'ANR devraient passer de 575,1 millions d'euros en 2015 à 555 millions d'euros en 2016, avec une érosion progressive du taux de projets financés, amplifiée par l'augmentation du nombre de projets soumis. Le taux de succès est tombé à 10 %, ce qui est peu incitatif pour les équipes de recherche. Une certaine résignation les gagne. Elles essuient des refus sans recevoir de critique claire sur le fond de leurs projets.

Le développement des ressources propres des organismes de recherche, qui passe en partie par des financements par projet, exige une facturation à coûts complets et des préciputs réalistes. Le préciput reste fixé à 11 %, loin du taux de 25 % des programmes européens « Horizon 2020 » qui devrait être la référence. Le préciput de l'ANR devait passer de 11 % à 15 % mais le règlement financier de l'agence ne prévoit aucune évolution sur ce point. De même, la règle demeure la facturation à coût marginal et non à coût complet ; le paiement de la prestation ne recouvre alors que l'exact surcoût lié au programme, sans quote-part pour les charges de personnel permanent. On le voit, les organismes de recherche ne trouveront pas dans ces ressources propres beaucoup de marges de manœuvre. Ce problème, grave pour certains opérateurs, n'a que deux solutions : ou bien l'État augmente le préciput et généralise la facturation à coûts complets, ou bien il renonce à promouvoir les ressources propres.

La situation de l'emploi scientifique est préoccupante et appelle des mesures fiscales ciblées. Dans le secteur public, face à la baisse des départs à la retraite, certains organismes de recherche ne disposent d'aucune marge de manœuvre. La baisse du nombre de départs réduit mécaniquement le nombre d'embauches de chercheurs, d'ingénieurs et techniciens. Les remplacements de ces départs se font du reste rarement à un taux de un pour un, en raison des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur les opérateurs.

Dans le secteur privé, la modulation actuelle de l'assiette du CIR en faveur de l'embauche de jeunes docteurs n'aplanit guère les difficultés. Le nombre de docteurs recrutés en entreprise reste faible. Michel Berson présentera un amendement au projet de loi de finances rectificative, afin de conditionner l'application du seuil de 5 % à l'embauche de docteurs ou à un effectif important de docteurs au sein du personnel de recherche salarié. Le taux de mise en réserve, d'une importance cruciale puisque la plus grande partie des crédits gelés sont annulés, diffère selon le ministère de rattachement de l'organisme de recherche. Ainsi, un même opérateur financé par plusieurs programmes relevant de ministères différents peut connaître plusieurs taux de mise en réserve pour ses différentes subventions. Le taux de mise en réserve devrait pourtant être modulé au regard des contraintes effectives des opérateurs et non selon un critère formel, qui dépend du hasard et de l'histoire de l'organisme de recherche. On touche là aux limites de la logique par mission prévue par la loi organique relative aux lois de

finances (LOLF) de 2001 : car les missions budgétaires, correspondant chacune à une politique publique de l'État, ne se sont pas imposées en matière d'arbitrages budgétaires, ceux-ci continuant d'être pris au niveau ministériel. Selon Michel Berson, des travaux devraient être engagés pour constituer un budget unifié de la recherche, sans pour autant rattacher l'ensemble des opérateurs au ministère de la recherche, afin d'autoriser des arbitrages globaux et équitables.

Sous le bénéfice de ces observations, il propose d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par l'amendement qui les rehausse de 119 millions d'euros.

Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Comme Philippe Adnot, je m'interroge sur les chiffres que nous discutons car le ministre du budget dépose parfois en dernier ressort un amendement qui fait s'effondrer une victoire considérée comme acquise. Restons vigilant jusqu'à la fin ! Il manque effectivement 19 millions d'euros, l'épaisseur du trait compte tenu du montant total du budget. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, l'effort de l'État en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche est à souligner – même si je partage aussi les observations de Michel Berson. Sous l'effet de la contrainte budgétaire, les responsables d'établissements d'enseignement supérieur ont amélioré la maîtrise des fonctions support et engagé une réflexion fructueuse sur l'utilisation optimale de leurs ressources.

L'enseignement supérieur et la recherche en France sont encore très réputés à l'international, malgré ce que l'on entend dire parfois. La moitié des doctorants français sont de nationalité étrangère, et nos étudiants sont accueillis avec empressement à l'étranger. Reste qu'il faut doter nos laboratoires de matériel performant. Sans exagérer, nous avons besoin d'un milliard d'euros, que le budget de l'État ne peut fournir. Le secteur devra modifier son modèle économique. Différentes pistes sont possibles : les partenariats, des services annexes, la formation continue, l'alternance, l'apprentissage... Cela prendra du temps mais le mouvement est lancé.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche, avec les regroupements d'universités, et le Programme d'investissements d'avenir (PIA), avec la méthodologie des appels à projets – entretiens, évaluation... –, participent à améliorer la gouvernance et à favoriser les partenariats, donc les ressources supplémentaires.

Si j'ai partagé un temps l'idée d'augmenter les droits d'inscription, je l'ai abandonnée après avoir participé aux travaux du comité définissant la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES). Tous les pays ayant engagé cette démarche y ont renoncé, car elle a un effet délétère, y compris aux États-Unis. Elle décourage de nombreux lycéens. Cette recette supplémentaire, en outre, ne serait pas suffisante pour modifier le modèle

économique des universités, d'autant que l'État risquerait de réduire ses dotations à due proportion.

Autonomie en matière de ressources humaines, oui, mais il faudra voir comment modifier les statuts à cette fin. C'est une évolution culturelle qui prendra du temps.

Plusieurs organismes de recherche – dans les secteurs agricole ou industriel par exemple – ne dépendent pas du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur et voient leurs dotations réduites, en contradiction avec le principe de sanctuarisation. Il faudrait envisager de consolider toutes les dotations au niveau du ministère de la recherche. Revoyons également le fonctionnement des nombreux organismes de transfert de l'innovation, dont les périmètres se chevauchent, et évaluons leur valeur ajoutée réelle...

J'émets un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. André Gattolin. – Différencions ce qui relève de la recherche et ce qui relève de la formation universitaire. Nous attendons d'en savoir plus sur la proposition de Philippe Adnot, originale, pour aider les laboratoires des universités. Mais les universités ont aussi des besoins en matière de formation. Faut-il augmenter les droits d'inscription, qui ne représentent qu'une toute petite partie du coût des études ? Les établissements sont souvent implantés dans les grandes villes – notamment en région parisienne – où le coût de la vie et les loyers sont très élevés. Attention à cette solution facile, qui serait source de distorsions territoriales : voulons-nous que seuls les étudiants originaires de ces grandes villes, dont le niveau de vie est généralement plus élevé et qui ont un logement à disposition, puissent fréquenter les grandes universités ?

Je me bats depuis quatre ans pour une réaffectation du « 1 % formation » aux universités. Longtemps, il a été utilisé de façon plus ou moins douteuse par les entreprises, pour que leurs dirigeants suivent des formations très coûteuses à l'étranger, ou pour externaliser le coût d'un employé – il crée son organisme de formation, on lui adresse des salariés à former... Les organismes de formation ont fleuri, sans être vraiment contrôlés. Les formations professionnalisantes se multiplient à l'université, mais la formation continue dispensée dans les universités est insuffisamment connue et les procédures sont trop lourdes. Un vrai travail reste à faire.

Fervent défenseur de l'apprentissage, je considère que le transfert d'une partie des sommes vers les régions peut être positif, à l'instar du programme Formasup en Île-de-France pour l'apprentissage en alternance. Mais il y a un risque de différenciation d'une région à l'autre. L'apprentissage doit rester une politique nationale.

M. Francis Delattre. – Le budget de la recherche diminue de 3,3 %, même si les grandes masses sont préservées. Il est devenu une variable d'ajustement ; nous dénonçons tous la faible lisibilité des crédits, notamment avec les gels et surgels. En ce qui concerne le projet de loi initiale pour 2016,

les crédits ont été sanctuarisés, puis 119 millions ont été retirés ; l'Assemblée nationale a abondé le budget de 100 millions d'euros pour l'enseignement supérieur. La recherche spatiale est la plus touchée par la saisie des crédits, nos engagements internationaux sont remis en cause : le rapporteur spécial doit nous faire des propositions.

Nous avons mené une étude sérieuse sur le CIR dans le cadre de la commission d'enquête dont j'étais le président. Ce dispositif a fait faire un bond à la recherche-développement, complémentaire de la recherche fondamentale. La simplification intervenue en 2008-2009 était bienvenue ; aujourd'hui, ne compliquons pas le système !

Comment apprécier le périmètre d'une étude de R&D dans une entreprise ? Certes, le fiscaliste de la direction des impôts peut apprécier une partie du dossier présenté, mais ils ont besoin de l'aide d'agents du ministère de la recherche, qui ne sont souvent pas familiers de la recherche industrielle. Dès lors, la faiblesse du contrôle se situe sur le plan scientifique. Loin de s'élever à 9 milliards d'euros comme on nous l'avait annoncé, le CIR passe de 5,3 à 5,5 milliards, une augmentation tout juste normale.

Une instance de conciliation entre l'administration et l'entreprise est indispensable pour déterminer le périmètre de la recherche. Elle devrait associer fiscalistes et experts scientifiques. Il est quand même paradoxal que certaines entreprises ne déclarent pas leur R&D pour éviter des contrôles fiscaux et que l'on dénonce dans le même temps des contrôles « passoires ». Pourquoi ne pas déposer un amendement en s'inspirant des instances de conciliation qui existent ?

Le CIR ne sert pas seulement aux entreprises privées mais aussi aux laboratoires des universités, *via* des associations et partenariats. Philippe Adnot propose une disposition intéressante, qu'il faudrait cependant encadrer. Le directeur des études du CNRS nous a dit que le Centre bénéficiait de 500 millions d'euros de retombées du CIR. Nous progressons, mais le dispositif doit encore être amélioré.

Pour les doctorants, chers à Michel Berson, il est évident que leur embauche dans des entreprises, particulièrement les ETI, apporte quelque chose à l'entreprise, outre la recherche proprement dite, car ils ont une approche différente de celle des gestionnaires. Le dispositif de Philippe Adnot, dans lequel les universités aident les doctorants à entrer dans les entreprises, me paraît préférable à celui de Michel Berson qui impose aux entreprises d'embaucher des doctorants à partir d'un certain seuil.

Nous nous abstiendrons donc – avec bienveillance – sur le vote des crédits de cette mission.

M. Daniel Raoul. – Il serait préférable que le dispositif CIR ne soit pas modifié. La stabilité importe.

M. Michel Canevet. – Absolument.

M. Daniel Raoul. - Ce qui n'interdit pas d'envisager une modulation plus forte des taux d'éligibilité au bénéfice des PME.

Notre rapporteur doute que les 1 000 postes soient créés. Ils le seront, mais ne seront pas forcément pourvus, selon ce que décident les universités.

Il existe une grande différence entre les CPER de province - dans lesquels d'énormes efforts ont été faits en matière universitaire - et l'Île-de-France où rien n'a été fait. Je m'interroge également sur le bien-fondé de certaines aides accordées par les régions, au regard de diverses opérations immobilières....

Notre rapporteur a raison de soulever la question de la taxe d'apprentissage, d'autant que l'on demande aux universités de se professionnaliser en se rapprochant des entreprises. Il est donc bien naturel qu'elles se voient reverser une partie de la taxe. Comment sinon développer ce dispositif ?

En France, les frais d'inscription sont faibles, 180 euros en licence, alors qu'ils se comptent en milliers d'euros dans certaines grandes écoles. Or, mieux vaut parfois être titulaire d'un diplôme à Dauphine en finances que d'une grande école. La qualité ne dépend pas du montant des droits d'inscription. Il serait également intéressant de comparer les coûts entre les classes préparatoires intégrées des écoles d'ingénieurs et celles des lycées. Ces dernières, parce qu'elles se sont multipliées, ne comptent parfois plus assez d'étudiants.

Pour le CIR, un rescrit en amont, donné à l'issue d'un examen conjoint par un expert du ministère de l'enseignement supérieur et un agent de l'administration fiscale ne serait-il pas préférable à une instance de conciliation ?

Je regrette l'abandon du système de répartition des crédits San Remo au profit du système Sympa : à présent c'est la Conférence des présidents d'universités, en cogestion avec le ministère, qui règle les problèmes au détriment des petites et moyennes universités ! Je crois savoir que la précédente ministre de l'enseignement supérieur en était consciente mais n'avait pas les moyens de faire évoluer les choses.

L'aide au mérite mériterait un long développement. Les mentions très bien au bac se sont tellement multipliées que certains établissements n'en tiennent eux-mêmes plus compte.

Comme le dit notre rapporteur, il convient de favoriser les opérations de construction immobilière menées par les bailleurs sociaux pour les Crous : cela fonctionne très bien !

M. Michel Canevet. - J'ai découvert avec étonnement le montant des réserves des Crous. Il est dommage qu'ils ne s'en servent pas davantage

pour augmenter le nombre de logements étudiants, en se reposant sur les bailleurs sociaux le cas échéant.

La professionnalisation des universités est nécessaire et la réforme de la taxe d'apprentissage va les pénaliser. Pourquoi n'examinerions-nous pas la répartition de la taxe d'apprentissage entre les régions et les universités ?

Je me réjouis de l'augmentation du CIR dans la mesure où il profite également à la recherche publique : plus de 10 % des dépenses de recherche des entreprises vont aux laboratoires des universités et aux organismes publics. Nous sommes encore loin des objectifs fixés par l'agenda de Lisbonne en 2000 : 3 % du PIB, soit 60 milliards d'euros, consacrés à la recherche. Nous atteignons à peine 30 milliards d'euros pour les entreprises privées et 10 pour les instituts de recherche publique. Or la R&D est essentielle au développement économique. Évitions de changer sans cesse les règles du jeu, cela fragilise les dispositifs et décourage l'installation de centres de recherche en France.

Mme Michèle André, présidente. – Francis Delattre, la création d'une instance de conciliation concernant le CIR est prévue à l'article 19 du projet de loi de finances rectificative. Vous avez donc été entendu.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Dominique Gillot et moi-même avons déjà travaillé ensemble, ce qui explique nos convergences. Sur les droits d'inscription, comparons ce qui est comparable : la remise en cause aux États-Unis ne porte pas sur des montants de 180 euros, ni même de 400 euros ! En outre, cette recette serait directement utilisable par les universités qui pourraient ainsi améliorer la vie quotidienne des étudiants. Leurs budgets sont contraints et les marges de manœuvre très faibles. Les étudiants s'y retrouveraient et il serait toujours possible d'attribuer des bourses aux plus modestes.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – L'enseignement supérieur est un bien public, pas une marchandise.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Alors supprimons tous les frais d'inscription !

Concernant les transferts d'innovation, après le rapport sur le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers, je compte me pencher sur les sociétés d'accélération du transfert de technologies (Satt).

J'ai entendu les réserves d'André Gattolin sur l'augmentation des droits d'inscription : je ne pense pas néanmoins qu'un étudiant modifie son choix d'établissement et parte en province pour cette seule raison. Sa remarque démontre qu'il reconnaît l'existence d'une forme de sélection entre les étudiants à l'université...

M. André Gattolin. – Elle existe.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – L'affectation d'une partie du « 1 % formation » des entreprises aux universités ne serait envisageable que dans le cadre d'une contractualisation.

M. André Gattolin. – Aujourd'hui, ce 1 % est très mal affecté.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nos universités doivent aussi se faire connaître, proposer des formations, des modules intéressants.

L'augmentation de notre endettement vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne n'est pas un bon signal. Je pense donc qu'il faut voter l'amendement de rétablissement des crédits.

Le CIR ne profite pas uniquement aux organismes de recherche, mais aussi aux universités qui disposent de laboratoires de recherche de haut niveau. Les entreprises ne les connaissent pas nécessairement. Dans mon département, il existe d'excellents laboratoires et nous organisons des visites pour que les chefs d'entreprise les découvrent.

Daniel Raoul le dit comme moi : les 1 000 postes seront créés, mais pas forcément pourvus. Des recrutements sont gelés pour des raisons d'équilibre budgétaire. Effectivement, pourquoi ne pas comparer les coûts des classes préparatoires présentes dans les lycées et des classes préparatoires intégrées dans les écoles d'ingénieurs ? Sur le CIR, le rescrit reste une bonne formule.

Quant au système Sympa, les universités veulent bien envisager des rééquilibres si les crédits augmentaient mais pas quand ils sont stables.

Selon vous, les mentions au baccalauréat n'ont plus de sens. Pour ma part, je reste attaché à l'élitisme républicain.

J'en arrive à mon amendement. Il relève de 5,6 millions d'euros le montant de l'enveloppe accordée aux établissements d'enseignement supérieur privés. Cette mesure est nécessaire car les crédits leur étant alloués ont beaucoup diminué ces dernières années et le nombre d'étudiants qu'ils accueillent augmente.

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement n° 2 de Michel Berson rétablit les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels qu'ils étaient prévus avant seconde délibération à l'Assemblée nationale.

M. Daniel Raoul. – La précédente ministre de l'enseignement supérieur s'était engagée à rembourser la dette de la France à l'Agence spatiale européenne (ESA). Où en est-on ?

Mme Michèle André, présidente. – La dette liée au programme Ariane 5 a été soldée cette année, mais elle va croître à nouveau avec le lancement du programme Ariane 6.

M. Michel Bouvard. – Sommes-nous les seuls à avoir une dette à l'égard de l'ESA ?

Mme Michèle André, présidente. – Non, d'autres pays sont également endettés.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, ainsi que l'amendement proposé par M. Michel Berson, rapporteur spécial, puis a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, avec modification, des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES EN AUDITION CONJOINTE PAR MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON

IFP Énergies nouvelles

- M. Didier Houssin, président ;
- M. Georges Picard, directeur général adjoint.

Airbus

- M. Philippe Coq, secrétaire général « Affaires publiques » d'Airbus Group ;
- M. Jean Perrot, directeur « relations institutionnelles R&T » ;
- Mme Annick Perrimond-du Breuil, directeur des relations avec le Parlement ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. PHILIPPE ADNOT

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- M. Christophe Strassel, directeur de cabinet ;
- Mme Isabelle Gravière-Troadec, conseillère ;
- M. Emmanuel Skoulios, conseiller ;
- M. Damien Coustaing, chargé de mission ;
- M. Anthony Aly, chargé de mission aux relations avec le Parlement et les élus.

Confédération des directeurs d'écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)

- M. François Cansell, président ;
- Mme Isabelle Schoninger, directrice ;
- M. Jean-Michel Nicolle, directeur de l'EPF.

Coordination des universités de recherche intensive françaises (CURIF)

- M. Jean Chambaz, président ;
- M. Bruno Sire, président de l'Université Toulouse Capitole et vice-président de la CURIF ;
- Mme Christine Clérici, présidente de l'Université Paris Diderot.

Fédération des écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC)

- M. Jean-Philippe Ammeux, président ;
- Mme Delphine Blanc-le-Quilliec, directrice des relations institutionnelles.

Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)

- M. Jean-Michel Nicolle, président ;
- Mme Séverine Messier, déléguée générale.

Union des nouvelles facultés libres (UNFL)

- M. Michel Boyancé, président.

Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA)

- M. Jean-Louis Vichot, délégué général.

Conférence des grandes écoles

- M. Francis Jouanjean, délégué général ;
- M. Jules Meunier, chargé de mission.

Association « Sciences en Marche »

- M. Philippe Gambette, maître de conférences à l'Université Paris-Est et membre du comité de coordination de l'association.

Contribution écrite

- **Conférence des présidents d'université (CPU).**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. MICHEL BERSON**Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- M. Roger Genet, directeur général de la recherche et de l'innovation, responsable du programme 193 ;
- M. Maurice Caraboni, responsable du département de la gestion et du pilotage budgétaire des programmes, responsable du programme 172.

Ministère de l'écologie, du développement et de la mobilité durables

- M. Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation, responsable de programme 190.

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

- M. Pascal Faure, directeur général des entreprises, responsable de programme 192 ;
- M. Alain Schmitt, chef du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (DGE) ;
- Mme Dorothee Lemarquis.

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- Mme Mireille Riou-Canals, directrice générale de l'enseignement et de la recherche, responsable de programme 142 ;
- M. Cyril Kao, sous-directeur de la recherche, de l'innovation et des coopérations internationales.

Conférence des présidents d'université (CPU)

- M. Jean-Loup Salzmann, président ;
- M. Gérard Blanchard, vice-président ;
- M. Michel Dellacasagrande ;
- M. Karl Stoeckel.

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- M. Daniel Verwaerde, administrateur général ;
- M. Jean-Pierre Vigouroux, chargé des relations avec le Parlement.

Centre national d'études spatiales (CNES)

- M. Jean-Yves Le Gall, président ;
- M. Pierre Trefouret, directeur de cabinet ;
- M. Antoine Seillan, directeur financier ;
- M. Guillaume de Blanchard, chargé des relations avec les Parlements français et européen.

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

- M. François Houllier, président-directeur général ;
- M. Claude Ronceray, directeur général délégué chargé de l'appui à la recherche ;
- M. Philippe Jarraud, directeur du financement et de l'administration générale (DIFAG) ;
- M. Antoine Momot, chef du cabinet du président.

Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

- M. Thierry Damerval, directeur général délégué ;
- M. Arnaud Benedetti, directeur du département « Information scientifique et communication ».

Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

- M. Jean-Marc Bournigal, président ;
- M. Pierre-Yves Saint, conseiller auprès du Président ;
- Mme Aliette Maillard, directrice de la communication et des relations institutionnelles.

Ministère de la défense

- Mme Caroline Laurent, ingénieure générale de l'armement, directrice de la stratégie à la DGA responsable de programme 191 ;
- M. Jean-François Ripoché ;
- M. Bruno Alphonsout.