

Cour des comptes



Mission interministérielle
Recherche et Enseignement
supérieur

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Recherche et Enseignement supérieur

Programme 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricoles*

Programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*

Programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*

Programme 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique*

Programme 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*

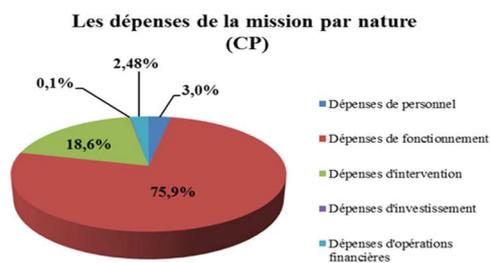
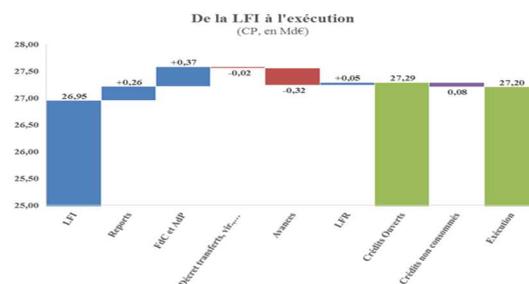
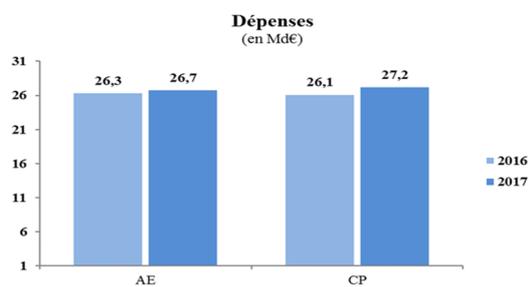
Programme 191 – *Recherche duale (civile et militaire)*

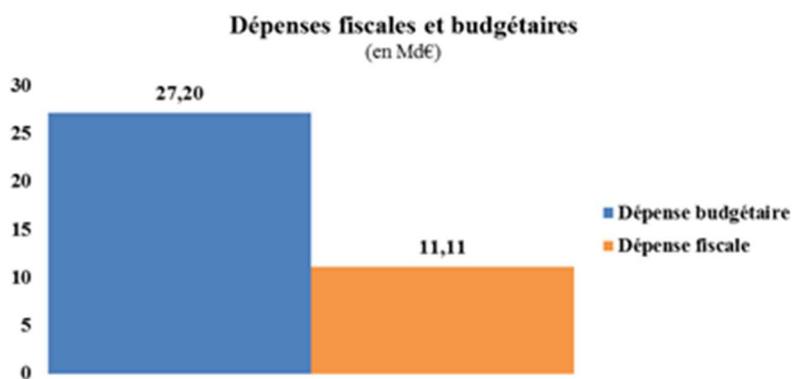
Programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*

Programme 193 – *Recherche spatiale*

Programme 231 – *Vie étudiante*

Synthèse

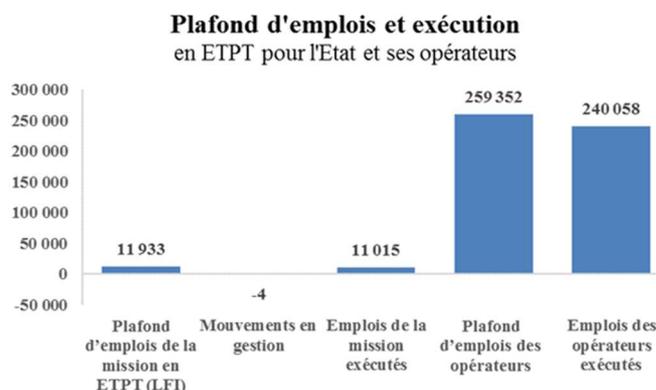




Nombre de dépenses fiscales : 22

Principaux opérateurs :

- CEA
 - CIRAD
 - CNES
 - CNRS
 - IFP Énergies nouvelles
 - IFREMER
 - INRA
 - INRIA
 - INSERM
 - Institut Mines-Télécom
 - IRD
 - IRSN
 - Réseau des œuvres universitaires et scolaires
 - Universités et assimilés
-



Les principales données de la mission

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend en 2017 neuf programmes rattachés à six ministères. L'architecture budgétaire de la mission n'a pas été modifiée par rapport à 2016.

Les crédits votés en LFI pour 2017 représentent 27,05 Md€ en AE et 26,95 Md€ en CP. Ces moyens progressent nettement (+2,9 %) en AE comme en CP.

La MIREs compte, en 2017 15 dépenses fiscales rattachées à ses programmes à titre principal. Leur montant 2017 est évalué, en projet de loi de finances pour 2018, à 7,06 Md€, dont 5,7 Md€ pour le seul crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR).

À ces financements, il convient d'ajouter les crédits extrabudgétaires des programmes d'investissements d'avenir (PIA), chiffrés par la Cour, dans son rapport thématique de juin 2013 relatif au financement public de la recherche, à une moyenne d'1 Md€ par an, pour le seul PIA 1, sur la période 2012-2020. Les derniers chiffres disponibles pour les PIA 1 et 2 au titre de 2017 confirment cet ordre de grandeur et font état, pour les actions rattachées à la mission, d'environ 867 M€ de dépenses directes annuelles auxquelles s'ajoutent 356,14 M€ de rémunération annuelle des dotations non consommables, soit un total de ressources annuelles d'environ 1,22 Md€.

Les principales observations

I. Une priorité budgétaire renforcée pour l'enseignement supérieur et à la recherche

En dehors même des crédits du PIA, l'effort du budget de l'État en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche est maintenu, notamment au titre des programmes placés sous la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

II. Une budgétisation critiquable à plusieurs titres

a) Des sous-budgétisations en LFI conduisent à préempter la réserve de précaution

Comme les années précédentes, le paiement des bourses et contributions aux organisations scientifiques internationales (OSI), qui s'analysent en dépenses inéluctables, a nécessité le recours à la réserve de précaution, dont l'assiette inclut étonnamment de telles dépenses. À la différence de la gestion 2016 cependant, aucune ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance n'a dû être effectuée.

Sur le programme 192, des sous-budgétisations significatives ont été, à nouveau, constatées pour le dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEL).

b) Des pratiques budgétaires hétérodoxes

Les règles de gestion fixées par la LOLF ont été respectées dans l'ensemble. On relève toutefois le constat récurrent d'une interprétation contestable, par le responsable du programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)*, de l'article 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Les subventions pour charges de service public (SCSP) d'opérateurs de l'État, même si elles peuvent s'inscrire dans un pilotage stratégique pluriannuel, ne sauraient être considérées comme des dépenses inéluctables et obligatoires au sens du droit budgétaire. Une inflexion positive semble toutefois se dessiner pour la budgétisation 2018, dont la Cour cherchera à obtenir confirmation lors de ses diligences conduites sur la gestion budgétaire.

- c) Une information financière à consolider et dont le partage n'est pas suffisamment assuré

La Cour renouvelle le constat d'une insuffisante consolidation de l'information financière en ce qui concerne les crédits extrabudgétaires du PIA attribués aux opérateurs de la MIREs. Une vision plus précise des montants attribués et dépensés par les opérateurs partenaires des projets financés, serait utile au pilotage de ces actions.

Enfin, concernant le programme de construction de 40 000 logements étudiants, la Cour avait relevé qu'aucun plan de financement consolidant les ressources du MESRI et du ministère chargé du logement n'avait été produit. Même si le programme touche à sa fin¹, le besoin d'information financière demeure. En effet, les engagements hors bilan des CROUS ne font pas l'objet d'un suivi fiable.

- d) Le PIA contribue à plusieurs débudgétisations

Le circuit complexe de financement du programme Airbus A350 constitue une forme manifeste de débudgétisation du programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*, à travers la mobilisation des fonds du PIA par le biais d'un opérateur « écran », en l'espèce l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA). La fin de ce canal de financement, dont il conviendrait d'éviter la répétition à l'avenir, est intervenue début 2017 avec le versement des derniers CP.

La gestion budgétaire 2017 a confirmé la débudgétisation déjà constatée pour l'action Nano 2017 du PIA 2 sur le programme 192.

- e) Un suivi des dépenses fiscales perfectible

La Cour recommande depuis plusieurs années le renforcement des travaux d'études d'impact sur ces dépenses fiscales. Aucune dépense fiscale du programme 192 n'a fait l'objet d'une revue de dépenses lors des conférences fiscales de 2017. La Cour ne peut donc que renouveler sa recommandation et soulever, en outre, l'intérêt d'un examen d'une suppression des mesures caractérisées par un chiffrage minime ou inexistant.

Par ailleurs, les études d'impact sur le CIR doivent se poursuivre, afin de bien évaluer l'effet économique des réformes intervenues il y a dix ans.

¹ 40 391 logements réalisés sur la période 2013-2017, source MESRI

- f) Un manque de transparence dans l'emploi des crédits destinés initialement au plan de création de 5000 postes dans l'enseignement supérieur

Selon une enquête déclarative du MESRI auprès des établissements au titre du suivi du plan de création des 5000 postes, seulement 74% des emplois notifiés ont été effectivement suivis de recrutements. Le MESRI ne dispose que d'une vision très générale de l'emploi des 26% de crédits restants. La Cour relève le manque de transparence et de suivi des crédits votés par le Parlement dans le but précis de créer des emplois.

III. Une démarche de performance non exempte d'imperfections

Les principales critiques effectuées par la Cour sur la démarche de performance de la MIREs peuvent être réitérées à l'issue de la gestion 2017. Structurellement liées à la difficulté de traduire dans un appareil de performance agrégé la diversité des actions conduites par les nombreux opérateurs financés, ces imperfections prennent parfois un caractère plus critiquable, à l'instar des constats effectués sur les autres missions du budget général. Concernant la MIREs, la Cour relève notamment : des difficultés à atteindre certaines cibles prioritaires ; l'absence d'indicateurs mesurant certains objectifs prioritaires du Gouvernement ; une faible corrélation (voire une absence de déclinaison), pour certains programmes et certains opérateurs, avec les objectifs et indicateurs de la mission.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2016, la Cour avait formulé sept recommandations relatives à la soutenabilité, dont elle attendait une mise en œuvre par les gestionnaires de la mission. Le tableau ci-dessous en présente le suivi par la Cour.

<i>Recommandation</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Suites réservées</i>
Recommandation n° 1: veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.	Incomplète	Reconduction
Recommandation n° 2 : mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.	Incomplète	Reformulation
Recommandation n° 3 : produire un plan de financement des 40 000 logements étudiants à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère chargé du logement	Incomplète	Reformulation
Recommandation n° 4 : mettre en œuvre le plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.	Mise en œuvre en cours	Reformulation
Recommandation n° 5 : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.	Incomplète	Reconduction
Recommandation n° 6 : poursuivre le travail de fiabilisation des créances et finaliser les études sur l'impact économique du CIR, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.	Mise en œuvre en cours	Reconduction
Recommandation n° 7 : étudier l'impact des dépenses fiscales du programme 192.	Incomplète	Reformulation

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2017, la Cour formule les recommandations suivantes, au titre des principes du droit budgétaire, de la qualité de l'information financière et de l'efficacité de la gestion. Leurs intitulés comprennent mention, entre parenthèses, de l'année de gestion correspondant à leur première occurrence dans la NEB, ainsi que d'une astérisque indiquant leur reprise au référé du Premier président

au ministre de l'action et des comptes publics du 19 juillet 2017 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la loi de finances pour 2018.

Recommandation n° 1 (2013*) : veiller, dans les meilleurs délais, à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

Recommandation n° 2 (2012*) : mettre fin dans les meilleurs délais aux impasses concernant le financement des dépenses inéluctables de contributions aux organisations scientifiques internationales.

Recommandation n° 3 (recommandation nouvelle, 2017) : identifier précisément les dépenses obligatoires et les dépenses inéluctables du programme 191 ; la Cour ayant constaté que le document prévisionnel de gestion 2018 veille d'ores et déjà à intégrer cette logique.

Recommandation n° 4 (nouvelle, 2017) : définir une méthode de comptabilisation des engagements hors bilan unique et en imposer la mise en œuvre aux CROUS. En réaliser la synthèse au niveau du CNOUS et l'intégrer au suivi de l'opérateur par le MESRI, notamment dans le contrat d'objectifs.

Recommandation n° 5 (nouvelle, 2017) : maîtriser et limiter les frais de gestion du CNOUS pour l'instruction et la gestion des bourses sur critères sociaux.

Recommandation n° 6 (2016) : poursuivre la mise en œuvre régulière du plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.

Recommandation n° 7 (2013*) : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.

Recommandation n° 8 (2016) : poursuivre le travail de fiabilisation des créances du CIR et achever les études sur son impact économique, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.

Recommandation n° 9 (2015) : achever dans les meilleurs délais les études d'impact des dépenses fiscales du programme 192 et supprimer les mesures caractérisées par un chiffrage minime ou inexistant.

Sommaire

Introduction.....	12
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	14
1.1 La programmation des crédits initiaux	14
1.2 La gestion des crédits	22
1.3 L'évolution de la dépense	30
1.4 La soutenabilité budgétaire	33
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	40
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	40
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	45
2.3 Les dépenses d'intervention	46
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	49
2.5 Le financement des opérateurs	52
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)	64
2.7 Les dépenses fiscales.....	66
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	72
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	72
3.2 La démarche de performance	75
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	85
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	85
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	86

Introduction

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend en 2017 neuf programmes rattachés à six ministères, dont quatre relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). Son architecture budgétaire est simplifiée, depuis 2014, par la fusion du programme 187 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable*, et du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

Avec 26,95 Md€ de crédits de paiement (CP) votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2017, la MIREs représente 6,3 % des CP ouverts au budget général de l'État, ce qui en fait, comme en 2016, la cinquième mission la plus importante. Son exécution se fait sur un périmètre élargi :

- aux 15 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission : 7,06 Md€, dont 5,7 Md€ de crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) ;

- aux moyens alloués dans le cadre extrabudgétaire des programmes d'investissements d'avenir (18,29 Md€ de ressources au titre des PIA 1 et 2, dont 9,18 M€ d'intérêts de dotations non consommables au 30 novembre 2017)² et du plan Campus (3,7 Md€).

La LFI 2017 poursuit l'effort en faveur de l'enseignement supérieur : la budgétisation initiale du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* augmente de + 2 % en AE et + 2,6 % en CP ; celle du programme 231 - *Vie étudiante* portant les bourses de l'enseignement supérieur augmente de + 5,9 % en autorisation d'engagement (AE) et de + 8 % en CP. Sur l'ensemble de la mission, les crédits dévolus à l'enseignement supérieur progressent de 2,7 % en AE et près de 4 % en CP.

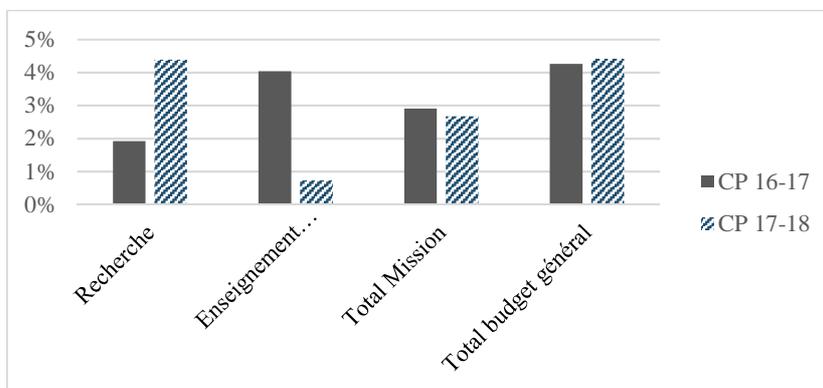
La recherche, contrairement aux années précédentes, bénéficie, elle aussi, d'une progression de ses crédits au budget de l'État. Les programmes du MESRI voient leur budgétisation augmenter fortement (+ 2,8 % pour les CP du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et + 6,9 % pour le programme 193 - *Recherche spatiale*). Des progressions semblables sont observées en AE

² 11,89 Md€ au titre du PIA 1 et 2,94 Md€ au titre du PIA 2. Le PIA 3, dans le cadre de la mission *Investissements d'avenir* dont l'exécution budgétaire est analysée séparément ajoutée, à compter de 2017, 5,9 Md€ en AE au profit de l'enseignement, de la recherche et de sa valorisation.

(respectivement +4,3 % et 6,9%). En considérant l'ensemble de la mission, les crédits de la recherche augmentent de 3 % en AE et 1,9 % en CP. Cette moyenne recouvre toutefois des différences, certains programmes voyant au contraire leurs crédits stabilisés (programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)*) ou en léger recul (programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* (0,6 % en AE et CP). Dans ce contexte d'ensemble, la particularité du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* doit être relevée. Dans la NEB relative à la gestion 2016, la Cour avait constaté que la budgétisation du programme 192 était marquée par une nette diminution (-18,5 %). La gestion 2017 a été marquée par une nouvelle tendance à la baisse avec une évolution globale du programme entre la LFI 2016 et la LFI 2017 à hauteur de -1% en AE et -4% en CP.

Cette tendance haussière du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche se poursuit en LFI 2018, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, avec, en CP, une progression de 2,7 % des crédits votés, avec + 0,7 % au titre de l'enseignement supérieur et + 4,4 % pour la recherche.

Graphique n° 1 : Évolution des crédits votés LFI 2016 à 2018 (en %)



Source : Cour des comptes d'après les LFI 2016 et 2017.
Note : la détermination des crédits de la recherche se fait par agrégation des crédits des programmes 172, 193, 190, 191, 186 dans leur totalité, et des programmes 150 (action 17), 192 (actions 2 et 3) et 142 (action 2), conformément à une convention adoptée par la Cour dans son rapport de 2013 sur le financement public de la recherche. L'effet de périmètre observé en LFI 2016 sur les crédits du programme, qui intégraient en action 15 un ressaut important pour financer les charges nucléaires de long terme des installations du CEA, ne nécessite plus de retraitement, ces crédits étant de même niveau en LFI 2017.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Un cadre de budgétisation stabilisé

La cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) et unités opérationnelles (UO) n'a évolué que marginalement en 2017. Comme la Cour l'a déjà souligné, la nomenclature par action des programmes gérés par le MESRI (qui est restée stable en 2017) ne fournit pas d'information pertinente sur la destination réelle des dépenses. Par ailleurs, une série de transferts, prévue dès le PLF, est intervenue sur les différents programmes de la mission (voir détail en annexe).

1.1.2 Les plafonds d'autorisation de dépenses votés en LFI

1.1.2.1 Analyse des écarts avec les montants initialement prévus dans le budget triennal

Concernant les programmes 150 et 231, la LFI prévoit, comme en 2016, des montants supérieurs à la programmation 2014-2019 qui se montait à 25,72 Md€ de plafond de crédits de paiement (CP) contre 26,95 Md€ de CP votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2017, soit un écart de 4,8 %³.

Les transferts prévus au PLF affectent marginalement l'équilibre général des programmes. Les mouvements de transferts les plus significatifs concernent le programme 150, titre 2 et hors titre 2. 12,9 M€ sont transférés du titre 2 vers le hors titre 2 et bénéficient aux établissements ayant accédé aux RCE en 2016. Un mouvement inverse de 11 M€ est effectué au titre de la répartition des emplois 2016. En effet, le ministère effectue ainsi une régularisation qui concerne les crédits de masse salariale des établissements non passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

³ Aucune mesure de périmètre significative n'est intervenue en cours de gestion. Les seules mesures de périmètre affectant les programmes 150 et 231 ont été prévues en LFI et se montent à -1,50 M€ en AE=CP pour les deux programmes.

Tableau n° 1 : Exécution des crédits en 2017 (en M€)

Autorisations d'engagement (en M€)	P. 150	P. 231	P. 172	P. 193	P. 190	P. 192	P. 191	P. 186	P. 142	Total mission
LFI	13 264,42	2 691,37	6 513,91	1 466,58	1 706,98	769,29	180,07	115,41	340,51	27 048,56
LFR			50,80						-0,10	50,70
Total des mouvements de crédits	-35,59	-44,44	-26,53	-13,15	-135,91	-21,84	-13,37	-4,46	81,93	-213,36
dont :										
<i>Reports</i>	63,49	5,88	0,14		0,03	12,50	0,30	0,60	88,56	171,51
<i>Virements</i>	5,66	0,50				1,00				7,16
<i>Transferts</i>	-0,98	0,19	1,01		0,09	50,10			0,07	50,47
<i>Décrets d'avance</i>	-103,76	-51,01	-27,69	-13,15	-5,82	-85,44	-13,67	-5,06	-6,70	-312,30
<i>Répartitions</i>										0,00
<i>Annulations</i>					-130,20					-130,20
Fonds de concours et att	19,93	5,40	1,75			77,40		2,61		107,10
Total des crédits disponibles (= LFI + LFR + mouv. de crédits + fonds de concours)	13 248,76	2 652,33	6 539,93	1 453,44	1 571,07	824,85	166,70	113,56	422,34	26 992,99
Total des crédits consommés	13 147,58	2 642,66	6 537,21	1 453,44	1 571,06(*)	767,86	161,09	111,91	330,21	26 723,03

(*) : Le montant Chorus de l'exécution en AE est retraité d'un montant de 335 299 € de retraits automatiques d'AE d'anciens engagements juridiques clôturés (correspondant sous Chorus à des consommations négatives)

Crédits de paiements (En M€)	P. 150	P. 231	P. 172	P. 193	P. 190	P. 192	P. 191	P. 186	P. 142	Total mission
LFI	13 226,85	2 688,14	6 423,92	1 466,58	1 712,98	794,61	180,07	116,57	339,67	26 949,40
LFR			50,80						-0,10	50,70
Total des mouvements de crédits	-68,72	-40,76	120,58	-13,15	-80,46	25,85	-13,37	-4,50	-6,50	-81,02
dont :										
<i>Reports</i>	43,60	4,97	153,04			55,14	5,40	0,55		262,70
<i>Virements</i>	5,66	0,50				1,00				7,16
<i>Transferts</i>	-0,98	0,19	1,01		0,09	40,10			0,07	40,47
<i>Décrets d'avance</i>	-117,00	-46,41	-33,48	-13,15	-8,79	-70,38	-18,77	-5,05	-6,57	-319,60
<i>Répartitions</i>										0,00
<i>Annulations</i>					-71,76					-71,76
Fonds de concours et att	8,51	7,02	1,75		270,00	77,40		2,61		367,30
Crédits disponibles (= LFI + LFR + mouv. de crédits + fonds de concours)	13 166,64	2 654,41	6 597,05	1 453,44	1 902,52	897,86	166,70	114,69	333,07	27 286,38
Crédits consommés	13 133,58	2 643,73	6 596,29	1 453,44	1 902,52	862,34	166,70	113,38	329,68	27 201,65

Source : Cour des comptes d'après des restitutions chorus et les données des ministères

Au cours de la discussion parlementaire, un amendement AN II-121 a minoré les crédits inscrits sur la mission afin de garantir le respect de la norme de dépense sous-jacente au projet de loi de finances 2017 : les crédits du programme 150 ont ainsi été réduits de 2 M€ sur le dispositif jeune entreprise universitaire (JEU), ceux du programme 231 de 34 M€ sur les crédits de l'Aide à la recherche du premier emploi (ARPE). Ce même amendement a minoré de 11,5 M€ les crédits du programme 193 destinés à EUMETSAT, de 11,08 M€ ceux du programme 190, de 6M€ les crédits du programme 192, de 3 M€ ceux du programme 186 et de 1 M€ les crédits du programme 142.

À l'inverse, un amendement n° 543 du 14 décembre 2016 a contribué, conformément au souhait exprimé par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, au relèvement net des crédits de la mission, pour un montant de 75 538 €.

1.1.2.2 L'enseignement supérieur reste, comme les années précédentes, une priorité budgétaire

En 2017, comme lors du précédent exercice, on observe une augmentation des moyens alloués à l'enseignement supérieur (opérateurs relevant des programmes 150, 231 et 142).

Sur le programme 150, les CP votés en LFI 2017 excèdent de 333,8 M€ les crédits votés en 2016, différence qui porte principalement sur le hors titre 2. Cet écart s'explique principalement par les crédits de masse salariale inclus dans les subventions pour charge de service public (titre 3)⁴. Elle traduit une augmentation des moyens délégués aux établissements d'enseignement supérieur, incluant les crédits liés à l'accompagnement de la hausse de la démographie étudiante, aux 1 000 créations d'emplois 2017, à la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » dit PPCR, à la hausse de la valeur du point au 1er février 2017, au surcroît de cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions lié à la titularisation d'agents contractuels au titre de la loi du 12 mars 2012 et à la compensation de l'exonération des droits d'inscription des élèves fonctionnaires- stagiaires des Ecoles supérieures du professorat et de l'Education (ESPE) et des étudiants boursiers.

⁴ Les subventions pour charge de service public des établissements passés aux RCE incluent les crédits de masse salariale qui sont donc inclus dans le titre 3 et non le titre 2.

Sur le programme 231, les CP votés en 2017 excèdent de 201,3 M€ ceux votés en LFI 2016. Cette différence repose notamment sur la prévision de la dynamique des dépenses liées aux aides aux étudiants (+66,4 M€) et la mise en œuvre de deux mesures spécifiques concernant les aides directes : la monétisation de l'ensemble des échelons de bourses sur critères sociaux (BCS) (+ 25,6 M€) et la création de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) pour 58 M€.

1.1.2.3 Pour les programmes 150 et 231, une anticipation récurrente du dégel de la réserve de précaution

Les documents prévisionnels de gestion (DPG) élaborés en début d'exercice par le responsable des programmes (RPROG) 150 et 231 reposent, comme au cours des précédents exercices, sur une anticipation du dégel de tout ou partie de la réserve de précaution.

Pour le programme 150, le DPG de début d'année prévoit un dégel de la réserve de 12,8 M€ au titre de la mise en place du protocole PPCR par les universités alors même que le CBCM relève qu'elles disposent d'une trésorerie importante (plus de 2,4 Md€ prévu fin 2017⁶) et d'un calcul forfaitaire de leur réserve dérogatoire.

Concernant le programme 231, le CBCM émet un avis négatif sur la prévision d'exécution hors titre 2. En effet, l'écart entre les ressources prévisionnelles et la prévision 2017 est de 5,62 % HT2 en AE et de 5,63 % en CP HT2. Cet écart est dû principalement à des tensions sur les dispositifs d'aides directes. Les insuffisances prévues de crédits budgétaires sont couvertes par le dégel de la quasi-totalité de la réserve de précaution.

Recommandation n° 1 (2013) : veiller, dans les meilleurs délais, à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.*

1.1.2.4 Un budget de la recherche bénéficiant d'abondements importants

La prévision de dépense qui sous-tend la budgétisation LFI intégrait, pour les programmes recherche du MESRI, une augmentation des dotations des organismes (+ 121,6 M€). Celle-ci se justifiait, d'une part par la politique de maintien de l'emploi scientifique et d'autre part par la mise en œuvre de mesures générales à la fonction publique de l'État (protocole

^{5 5} L'aide à la recherche du premier emploi avait initialement été budgétée pour un montant de 92 M€. Un amendement parlementaire a miré la ressource de 34 M€.

⁶ Source : MESRI

« parcours professionnels, carrières et rémunérations » - PPCR, et régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel - RIFSEEP).

Des contributions aux (OSI) dont la soutenabilité pose toujours des difficultés

Lors des exercices précédents et notamment depuis 2013, des situations d'impasses budgétaires chroniques ont été observées entre les crédits disponibles après application des mesures de régulation infra-annuelles (mises en réserve notamment) et les prévisions de dépenses de contributions aux OSI et TGIR internationales. Celles-ci s'analysent en dépenses inéluctables en droit budgétaire. En 2017, leur financement semblait assuré à un meilleur niveau, avec des augmentations observées en LFI pour les programmes 172 et 193⁷. Cela étant, des impasses à hauteur de 224,64 M€ en AE et 222,13 M€ en CP, ont été à nouveau constatées en début de gestion après mise en réserve des crédits des deux programmes et compte tenu de prévisions de dépenses en hausse. Ces impasses ont conduit à l'émission d'un avis défavorable du CBCM sur le document prévisionnel de gestion du programme 172. En effet, alors que les subventions versées aux opérateurs se voient appliquer des taux de mise en réserve réduits, tel n'est pas le cas des appels de contributions de la France aux OSI et très grandes infrastructures de recherche internationales (TGIR), dont le paiement est pourtant inéluctable. La fin de gestion 2017 s'est traduite à cet égard par la mobilisation prévisible de la réserve du programme (cf. ci-après « la mobilisation de la réserve en fin de gestion »).

Les contributions aux OSI et TGIR internationales, de même que les dépenses liées aux bourses de l'enseignement supérieur, s'analysent en dépenses inéluctables au sens de l'article 95 du décret GBCP (« dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux »). Sauf à retirer tout ou partie de ces contributions de l'assiette des mises en réserve, les impasses observées en 2017 pourraient se répéter malgré un effort important de budgétisation en LFI 2017 et 2018. À cet égard, le ministère semble envisager une telle option favorablement, considérant la perspective de mettre ainsi fin aux lourdes procédures, renouvelées en

⁷ Les dotations et contributions aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) internationales augmentent de +4,5 M€, tandis que celles visant les organisations scientifiques internationales progressent de +125 M€, notamment pour *European spallation source* - ESS (+47 M€ en AE et +28 M€ en CP) et l'agence spatiale européenne (ESA, +79,3 M€). Ces chiffres tiennent compte de l'amendement qui est venu minorer de 11,5 M€ les crédits destinés à l'organisation pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), afin de garantir le respect de la norme de dépense sous-jacente au projet de loi de finances 2017.

2017, de « passer-outré » aux refus de visa, par le CBCM, des décisions attributives de subvention aux OSI.

La récurrence de cette forme de non-soutenabilité constitue une atteinte au principe de sincérité, par un gonflement artificiel de l'assiette de la réserve de précaution.

Recommandation n° 2 (2012) : mettre fin dans les meilleurs délais aux impasses concernant le financement des dépenses inéluctables de contributions aux organisations scientifiques internationales.*

1.1.2.5 La contraction des crédits consacrés à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables

Après une budgétisation 2016 fortement augmentée en raison de l'abondement, à hauteur de 740 M€ en AE et CP de l'action destinée à financer les charges nucléaires de long terme des installations du CEA, la LFI 2017 marque un recul des crédits du programme, à hauteur de -0,6 %, soit - 11,08 M€ en AE et CP. Cette évolution s'explique par un amendement parlementaire⁸ ayant minoré d'autant les crédits du programme, l'impact étant le plus significatif sur l'action n° 10 « Recherche dans le domaine de l'énergie », réduite de 6,92 M€ en AE et en CP. Sont ainsi observées de moindres dépenses pour certains opérateurs (CEA, IRSN, IFSTTAR), une stabilité de la dotation de la recherche aéronautique (59,67 M€ en AE et CP) et des dotations en baisse pour le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et surtout (-34 %) concernant le soutien aux fournisseurs de la filière aéronautique.

1.1.2.6 Une programmation qui ne respecte pas l'article 95 du décret GBCP sur le programme 191, portant la recherche duale

A l'instar des gestions antérieures, les dépenses 2017 ont été présentées par le responsable de programme sans distinction des dépenses obligatoires et inéluctables pourtant prévue à l'article 95 du décret GBCP.

S'agissant de la présentation des dépenses de subventions versées aux organismes, conformément aux recommandations de la Cour, le CBCM a insisté à nouveau à l'occasion de l'examen du dernier compte-rendu de gestion 2017 sur la nécessité de disposer d'informations traduisant la réalité des opérations menées par le CNES et le CEA et sur l'obligation d'identifier dépenses obligatoires, d'une part, et dépenses

⁸ Amendement n°II-121 du 18 novembre 2016 voté à l'Assemblée nationale.

inéluçtables, d'autre part, en application des dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Le responsable de programme s'est engagé auprès du CBCM à présenter ces dépenses obligatoires et inéluçtables à l'occasion du DPG 2018. Face à ce constat à nouveau réitéré, la Cour rappelle que les dispositions de l'article 95 précité sont d'application stricte et vérifiera que les engagements pris auront été tenu à l'occasion de l'examen de la gestion budgétaire 2018.

Recommandation n° 3 (recommandation nouvelle, 2017): identifier précisément les dépenses obligatoires et les dépenses inéluçtables du programme 191 ; la Cour ayant constaté que le document prévisionnel de gestion 2018 veille d'ores et déjà à intégrer cette logique.

1.1.2.7 Les problématiques de budgétisation constatées dans l'enseignement supérieur et la recherche en matière économique et industrielle

Le périmètre du programme 192 a été modifié marginalement en 2017. Les écoles des mines ont intégré l'Institut Mines Télécom (IMT) à compter de 2017, devenant ainsi des écoles internes de l'IMT (à l'exception de l'école Mines ParisTech qui est liée par une convention d'association).

L'évolution globale à la baisse des crédits du programme entre la LFI 2016 et la LFI 2017 à hauteur de -0,8% en AE et -4,4% en CP a d'ores et déjà été soulignée. Cette réduction est notamment visible sur l'action 3 du programme, pour laquelle les crédits ont baissé de 6 % en AE et 33 % en CP.

Cette évolution d'ensemble des crédits a conduit s'agissant des autorisations d'engagement :

- à une stabilisation des crédits accordés au Fonds unique interministériel, FUI (80,5 M€), pour la 5ème année de la phase 3 de la politique des pôles de compétitivité ;
- à une baisse de 20 % de la dotation destinée au Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) hors FUI qui est passée de 37,9 M€ à 30,2 M€.

S'agissant des crédits de paiement, les modifications constatées ont amené à :

- Une baisse de 40 % de la dotation destinée au Fonds unique interministériel qui passe de 125,5 M€ à 75 M€. Toutefois, la lettre plafond avait prévu le dégel de la mise en réserve dès le début de gestion 2017 à hauteur de 20 M€ en CP, pour porter le montant total des CP disponibles en gestion à 95 M€ ;

- Une diminution de 15 % de la dotation destinée au Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) hors FUI qui est passée de 57,9 M€ à 49,2 M€.

Ces évolutions très significatives ne manquent pas d'altérer la réalité de la conduite des actions engagées et peuvent amener à des expédients budgétaires. S'agissant du FUI, la dotation en AE a permis de maintenir facialement deux appels à projets annuels mais au prix, comme on le verra *infra*, de reports de charges pour le deuxième appel à projets en raison de la réduction très significative constatée pour les CP.

1.1.2.8 L'enseignement supérieur agricole

Le découpage en actions, en BOP et en UO du programme 142 est resté le même qu'en 2016.

Alors que le budget triennal du programme prévoyait une ouverture de crédits hors titre 2 de 130,3 M€ en AE et de 1301 M€ en CP, la LFI 2017 hors titre 2 s'est élevée à 127 M€ en AE et 12,2 M€ en CP.

Cet écart s'explique principalement par le mode de construction du projet de loi de finances pour 2017, conformément au cadrage reçu des services du Premier ministre. Son montant a été déterminé à partir de la LFI 2016 majorée de 2 M€ au titre des mesures nouvelles bourses annoncées en avril 2016 et ce, indépendamment du montant prévu dans le budget triennal.

La loi de finances pour 2017 a acté le transfert, intervenu en gestion en 2016, de 1 194 582 €, en AE et en CP, du titre 2 du programme 150 vers le titre 2 du programme 142. Pour mémoire, ce transfert correspond à la part des 1 000 emplois pour l'enseignement supérieur et la recherche, dont la création a été prévue par la loi de finances initiale pour 2016 sur le programme 150, qui est affectée aux établissements relevant de l'enseignement supérieur agricole.

La dotation 2017 du programme 142 a été construite sur une augmentation de 641 250€ en AE et en CP par rapport à la LFI 2016, correspondant principalement à l'extension en année pleine des mesures relatives à l'évolution des bourses (aides au mérite, fusion d'échelon, montée en charge de l'aide à la recherche du premier emploi).

1.1.2.9 Recherche culturelle et culture scientifique

Le programme 186 bénéficie, en LFI 2017, de 115,41 M€ en AE et 116,57 M€ en CP⁹, soit un recul d'environ 5 % par rapport à l'année précédente. Cette dernière avait en effet exceptionnellement profité d'une hausse des crédits en proportion équivalente, liée aux projets d'investissement immobiliers de l'opérateur Universcience. Le budget consacré à la recherche culturelle augmente en revanche d'environ 12 % à 9,95 M€ en AE et 9,88 M€ en CP.

1.1.3 L'articulation AE-CP

Comme depuis 2015, conformément à une recommandation de la Cour, les crédits d'intervention de l'agence nationale de la recherche (ANR), ont été budgétisés en AE≠CP. Les crédits de l'action 1 du programme portent des dépenses d'entretien de sites de directions centrales du MESRI, mais également des crédits d'intervention en faveur du transfert de technologies et de la recherche partenariale¹⁰. Budgétisés pour l'essentiel en AE=CP, ils donnent pourtant lieu à une exécution le plus souvent en AE≠CP.

Pour le programme 142, à l'exception des AE reportées depuis 2013 pour l'opération de transfert d'AgroParisTech à Saclay, pour lesquelles il n'existe pas de CP correspondants, toute la programmation budgétaire est faite en AE = CP.

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 Les opérations de pilotage en cours de gestion

1.2.1.1 Mises en réserve initiale des crédits

Les modalités de constitution de la réserve de précaution pour les programmes sous responsabilité du MESRI, s'inscrivent dans la continuité de l'année 2016, qui n'avait elle-même connu qu'une évolution

⁹ Dont 93 500 € de majoration en AE et CP, à la suite de deux amendements au PLF.

¹⁰ Contrats de projets État-régions, subvention aux incubateurs, concours I-Lab et subvention à l'ANRT pour les bourses CIFRE.

marginale¹¹. Les programmes 150, 231, 172 et 193 continuent donc de bénéficier d'un certain nombre de mesures dérogatoires aux règles de droit commun¹². Un taux forfaitaire identique à celui de 2016 est appliqué sur les subventions pour charges de service public (SCSP) du programme 150 (70 M€). Les taux réduits, appliqués en 2016 aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ainsi qu'à ceux à caractère industriel et commercial (EPIC), ont été reconduits en 2017, à savoir 0,35 % au titre de la masse salariale et 4,85 % au titre des autres dépenses. La réserve de précaution de l'ANR a été en revanche calculée avec des taux de 0,5 % (au titre de la masse salariale) et 8 % (autres dépenses). Une méthodologie particulière a été enfin reconduite en 2017 pour les crédits destinés aux opérations Campus : le gel de la totalité des crédits pour les contrats non encore signés au 1^{er} janvier 2017 et le dégel de l'ensemble des crédits destinés aux opérations en cours.

Les modalités de constitution de la réserve de précaution des autres programmes n'ont pas spécifiquement évolué en 2017¹³. Pour le programme 150, la méthode de mise en réserve forfaitaire sur les crédits destinés aux opérateurs a été reconduite. Cette dérogation revient à exonérer les opérateurs de l'essentiel de leur effort en matière de réserve puisque l'application des règles de droit commun issues de la circulaire du 24 août 2016 auraient conduit à une réserve de près de 250 M€¹⁴.

Concernant les opérateurs du programme 150, la Cour avait relevé l'année dernière que le MESRI mentionnait dans les notifications des subventions pour charges de service public, adressées à chaque établissement, le montant des crédits mis en réserve, qui résulte lui-même d'une ventilation réalisée postérieurement à la présentation du PLF. Cette

¹¹ La circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2016 (n° 2B2O-15-3028 du 20 août 2015) avait conduit à exclure les dépenses d'investissement de l'assiette de référence, pour le calcul du taux de gel applicable aux subventions pour charge de service public (SCSP) des opérateurs.

¹² Les taux retenus par l'exposé général des motifs du PLF 2016, maintenus en 2017, sont de 0,5% des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts sur le titre 2, et de 8,0% des AE et CP ouverts sur les autres titres du budget de l'État.

¹³ Application des taux normés (0,5 % et 8 %) modulés selon la destination des crédits (notamment la proportion de rémunération de personnel par les opérateurs).

¹⁴ Le montant de la SCSP inscrite au titre des financements des opérateurs du programme 150 représente 12 488 MD€. En appliquant par hypothèse le taux réduit « titre 2 » 0,5 % à 80 % de cette somme, et le taux normal aux 20 % restants, on obtient un montant de 250 M€.

indication tendait, à tort, à indiquer aux établissements que les crédits réservés peuvent être pris en compte dans leurs prévisions d'exécution. Le mode de notification des subventions aux opérateurs mentionne toujours le montant de la réserve associé à la subvention, même s'il est précisé que le montant à inscrire au budget est net de la réserve. La pratique du MESRI revient donc toujours à laisser à l'opérateur de la visibilité sur la réserve calculée sur sa SCSP, ce qui représente toujours un risque d'inciter l'opérateur à l'intégrer dans ses prévisions d'exécution.

On relève par ailleurs que le MTES notifie les SCSP allouées à certains de ses opérateurs¹⁵ de recherche en mentionnant un montant de crédits mis en réserve, ce qui tend à suggérer à tort que ces montants peuvent être pris en compte dans les prévisions d'exécution.

La Cour invite le MESRI et le MTES à ne plus faire figurer un montant de réserve dans les notifications de subventions aux opérateurs (programmes 150 et 190).

Une évolution notable devrait être observée en 2018 avec la modification du calcul de la réserve de précaution. Celle-ci sera significativement réduite. Elle passera de 8 % à 3 % et la réserve forfaitaire appliquée aux universités sera de 30 M€ au lieu de 70 M€¹⁶. Le MESRI indique que cette opération va être sans conséquence pour les opérateurs car le ministère indique provisionner à son niveau le différentiel de 40 M€ pour financer le GVT. La Cour prend acte de cette évolution.

Les modalités de mise en place de la réserve de précaution concernant les différents opérateurs du programme 142 ont globalement peu évolué. Comme en 2016, un schéma en deux volets a été retenu. D'une part, un taux de gel différencié a été appliqué pour les opérateurs du programme 142 : Institut national de la recherche agronomique (INRA), Association de coordination technique agricole (ACTA), ACTIA et les douze écoles placées sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture). D'autre part, un taux pivot de 8 % a été mis en œuvre sur les autres lignes.

S'agissant de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), le ministère chargé de l'Agriculture et de l'Alimentation a obtenu l'application de modalités de gel identiques à celles retenues par le MESRI pour cet établissement. Ce taux réduit concerne tous les EPST gérés par les programmes 150 et 172.

¹⁵ Cas par exemple du CEA, de l'IFPEN ou de l'IFSTAR.

¹⁶ Pour le CNOUS, la réserve est portée en 2018 à 0,5 % sur les crédits correspondants à la masse salariale de l'opérateur et 5 % sur les autres crédits (source : MESRI).

1.2.1.2 Les mouvements de fongibilité asymétrique

Un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 1,5 M€ est intervenu sur le programme 192 pour combler une partie de l'impasse de financement du dispositif jeunes entreprises innovantes (JEI).

1.2.1.3 Les principaux fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Le programme 190 bénéficie d'un fonds de concours relatif au programme Airbus A350 financé par le PIA. La fin du financement du programme Airbus A350 qui devait s'achever en 2016, est intervenue début 2017. Cette opération constitue un exemple de débudgétisation à travers la mobilisation des fonds du PIA (*voir ci-après partie 2.6 consacrée aux investissements d'avenir*).

Le programme 192 s'est à nouveau vu rattacher par fonds de concours les moyens prévus dans le cadre de l'action « *Nano 2017* » du PIA (cf. également *infra* les développements consacrés aux investissements d'avenir). L'examen des autres fonds de concours et attributions de produits n'appelle pas d'observations particulières¹⁷.

Pour le programme 150, le montant de fonds de concours et d'attribution de produits pour les constructions et restructurations dans le cadre des CPER sont évalués dans le PLF 2017 à 15 M€ en AE et 30 M€ en CP¹⁸. Ces crédits proviennent d'une part des collectivités territoriales et d'autres organismes tels que les universités ou les centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS) et, d'autre part, du fonds européen de développement régional (FEDER). La majorité des opérations de construction universitaire bénéficiant de fonds de concours s'inscrivent dans le cadre des contrats passés entre l'État et les régions. Toutefois en exécution les montants des fonds de concours sont significativement

¹⁷ Ces FDC s'élèvent : pour le programme 150, à 1,47 M€ en AE et 19,38 M€ en CP (cette différence s'expliquant par le fait qu'il s'agit de crédits finançant des opérations CPER pour lesquelles les AE ont été ouvertes antérieurement) ; pour le programme 231, à 10,54 M€ en AE et 9,98 M€ en CP (ils proviennent pour un tiers d'opérations CPER et pour 2/3 du remboursement du capital de prêts d'honneur attribués à certains étudiants, remplacés depuis 2008 par des produits bancaires garantis par l'État) ; pour le programme 172, à 1,6 M€ en AE=CP correspondant à des projets de recherche européens et au paiement de frais d'organisation de la conférence de Paris sur le climat de 2015 ; pour le programme 186, à 1,27 M€ en AE et 1,6 M€ en CP. Le programme 142 n'est concerné par aucun fonds de concours ni attribution de produits.

¹⁸ PAP 2017 p. 105

différents, 20 M€ en AE et 8,5 M€ en CP en raison d'un rythme d'avancement des programmes immobiliers.

1.2.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

La description des principaux mouvements figure en annexe.

1.2.2.1 Les annulations et les ouvertures par décret hors schéma de fin de gestion

Avant même la fin de gestion qui a vu l'annulation par décret d'avance du 30 novembre, de 43,94 M€ en AE et 60,01 M€ en CP, deux décrets ont dès juillet annulé un montant total de 398,55 M€ en AE et 331,33 M€ en CP (259,59 M€ annulés par décret d'avance et 71,74 M€ annulés par décret d'annulation). De tels montants d'annulation apparaissent exceptionnels au regard des montants constatés les années précédentes¹⁹. La réserve de précaution constituée aux différents programmes a couvert environ la moitié des annulations totales au titre des deux décrets.

Aucune ouverture de crédit n'a été réalisée par voie réglementaire sur la mission en cours de gestion.

Les programmes 150 et 231 portent 39 % des annulations de crédits. Celles-ci concernent des crédits mis en réserve.

S'agissant du programme 191, les mesures intervenues en gestion 2017 ont été portées par trois textes :

1/ Arrêté du 28 mars 2017 portant report de crédits : 300 000 € en AE et 5 402 242 € en CP sont reportés de 2016 en 2017.

Suite à l'annulation partielle de la réserve 2016 (décret n°2016-1652 du 2 décembre 2016 ; 7,8 M€ en AE et en CP annulés sur le P191), la réserve restante (5 608 872 €) a été engagée dans CHORUS en gestion 2016. Le paiement nécessitait une dérogation à la date limite d'ordonnancement, qui a été rejetée par la direction du budget. En outre, compte tenu de la parution tardive au JORF, le 14/12/2016, du décret n° 2016-1702 de transfert de 0,3 M€ en AE=CP en provenance du programme 146 destiné au versement de la part du ministère de la défense,

¹⁹ À titre de comparaison, environ 150 M€ de crédits annulés au titre des deux décrets d'avance de juin et octobre 2016. En 2015, environ 175 M€ d'AE et 218 M€ de CP avaient été annulés à la faveur de trois décrets (deux décrets d'avance en avril et octobre, et un décret d'annulation en juin).

dans la contribution financière exceptionnelle des utilisateurs de neutronographie, pour le maintien de la disponibilité du moyen d'essai ORPHEE²⁰, le dossier n'a pu être engagé en 2016. Pour les raisons évoquées ci-avant, et compte tenu de la limite de 3 % prévue par la LOLF, les crédits en CP ont été reportés (pour un montant de 5 402 242 €).

2/ Décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance : 10 500 000 € en AE et 15 600 000 € en CP ont été annulés. Ces annulations portent sur la réserve et sur les reports 2016.

3/ Décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance : 3 173 358 € en AE et en CP ont été annulés.

Aucun transfert entre missions, programmes ou titres n'a été effectué en 2017.

1.2.2.2 Le schéma de fin de gestion (décret de novembre et PLFR)

Contrairement à l'année 2016, les programmes de la MIREs n'ont pas nécessité d'ouvertures de crédits supplémentaires par voie réglementaire. Le décret d'avance n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 a ainsi procédé uniquement à des annulations sur crédits hors titre 2, réparties sur sept programmes et pour des montants de 43,93 M€ en AE et 60,01 M€ en CP, inférieurs à ceux constatés en 2016²¹. Ces annulations ont porté majoritairement sur la réserve de précaution.

En considérant les deux décrets de juillet et celui de novembre, environ 1,5 % des crédits votés lors de la LFI ont été annulés en 2017, soit un taux d'effort global sur la mission nettement plus élevé que celui (inférieur à 1 %) constaté en gestion 2016. La budgétisation 2017, marquée par une hausse de près de 3 % des crédits votés, n'explique qu'en partie cette évolution. En effet, si les montants de crédits disponibles au niveau de la mission auraient pu paraître offrir davantage de marges d'annulations aux gestionnaires, on relève que les programmes ayant connu les

²⁰ ORPHEE est un réacteur nucléaire de recherche du centre CEA de Saclay. Il est essentiellement destiné à fournir des faisceaux de neutrons pour les besoins de la recherche fondamentale.

²¹ 74,05 M€ en AE et 62,05 M€ en CP, montants alors déjà nettement inférieurs à ceux de 2015 (188,52 M€ en AE et 196,40 M€ en CP).

annulations les plus importantes en proportion de leurs crédits²², n'ont pas vu leurs moyens 2017 augmentés par la LFI.

On note enfin qu'à rebours du décret d'avance de novembre, la deuxième loi de finances rectificative (LFR) pour 2017 n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, a ouvert 50,8 M€ (contre 75 M€ envisagés en PLFR) en AE et en CP, sur les crédits hors titre 2 du programme 172. Des annulations modestes (100 652 € en AE et CP) ont également été opérées sur le programme 142. Les ouvertures ne traduisent toutefois pas une insuffisance des moyens disponibles en fin de gestion, mais s'inscrivent dans le cadre d'un redéploiement de crédits au titre du PIA²³.

1.2.2.3 La mobilisation de la réserve en fin de gestion

En ce qui concerne les programmes recherche du MESRI, comme les années précédentes, les insuffisances de financement pour les contributions appelées par des organismes et infrastructures internationaux (OSI et TGIR internationales) ont pu être comblées en mobilisant une partie de la réserve, après mise en œuvre d'une procédure lourde de passer outre au refus de visa d'engagement opposé par le CBCM au ministère²⁴. Il est à noter à cet égard que la contribution à l'organisation EUMETSAT, dont la dotation au titre du programme 193 avait été diminuée de 11,5 M€ par amendement lors du débat parlementaire, n'a pu être honorée qu'en mobilisant une contribution propre de Météo France et un dégel partiel de la réserve de précaution du programme, intervenu dès le mois de mars 2017, à hauteur de 22,4 M€ en AE et CP. Le caractère artificiel des mises

²² Programmes 192 du MEFI (8,9 % des CP votés en LFI), 191 du ministère des Armées (10,4 % des CP), 190 du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) avec 4,7 % des CP et 186 du ministère de la culture (4,3 % des CP).

²³ Redéploiements en provenance des actions, opérées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), « Véhicule du futur » (pour 40 M€) et « Démonstrateurs » (pour 10,8 M€), vers l'action « Equipex » portée par l'agence nationale de la recherche (ANR). Par ailleurs, 10,8 M€ ont été redéployés sans rétablissement de crédits, entre les actions « instituts pour la transition énergétique » et « sûreté nucléaire », toutes deux opérées par l'ANR.

²⁴ Cette procédure, se déroulant entre le 13 janvier et le 9 mars 2017, a porté sur une série d'engagements, parmi lesquels : la contribution de la France à l'organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), à hauteur de 160,37 MCHF ; la contribution à au centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMET), pour 6,51 M€ ; et un ensemble de contributions libellées en €, à hauteur de 121,53 M€ se répartissant entre les organismes suivants : observatoire européen austral (ESO), pour 31,73 M€ ; *European synchrotron radiation facility* (ESRF), pour 25,45 M€ ; institut Max von Laue Paul Langevin (ILL), pour 29,54 M€ ; *European spallation source* (ESS) pour 47,13 M€ (en AE) ; laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM), pour 16,38 M€ ; et conférence européenne de biologie moléculaire (EMBC), pour 3,04 M€.

en réserve de tels crédits est une nouvelle fois confirmé par le schéma de financement nécessaire en gestion 2017 pour honorer l'engagement. La réserve du programme 231 a fait l'objet d'un gel complémentaire pour financer la mise en œuvre du PPCR sur le programme 172, à hauteur de 13,6 M€ suite à la parution au printemps 2017 des grilles de corps de fonctionnaires spécifiques à la recherche, complémentaires à celles validées en octobre 2016. Ce montant est intégré en budgétisation 2018 dans les subventions pour charges de service public (SCSP) des opérateurs.

Pour le programme 150, des arbitrages de fin de gestion ont principalement consisté en des dégels de crédits mis en réserve qui ont permis l'annulation de ces crédits par voie de décret d'avance (8,8 M€ en AE et 22 M€ en CP).

Pour le programme 231, les arbitrages de fin de gestion ont aussi porté sur le dégel de la réserve de précaution, 173,3 M€ en AE et 177 M€ en CP. Ces dégels ont notamment permis de couvrir les dépenses d'intervention.

Le programme 192 a obtenu des dégels de la réserve de précaution en cours de gestion à hauteur de 772 K€ en AE et 20M€ en CP qui ont été utilisés pour :

- Le financement de l'Académie franco-allemande pour l'industrie du futur, alliance universitaire entre l'Institut Mines Télécom et l'université technique de Munich pour construire une offre scientifique, technologique et pédagogique d'excellence en lien étroit avec les industriels des deux pays, au service d'une économie européenne innovante et compétitive (772 k€ en AE et CP) ;

- Le fonds unique interministériel, en complément de dotation, (19,2 M€ en CP) en application de la lettre plafonddu 25 juillet 2016.

Les reports de crédits et de charges

Contrairement aux années précédentes, il n'a pas été fait recours en fin de gestion à d'importants reports de CP sur 2018, en mobilisant la trésorerie des opérateurs du programme 172. La fin d'une telle pratique, dite des « CP pilotés », qui induisait un biais dans l'appréciation du respect de la norme de dépense en CP, est bienvenue.

Les reports du programme 142

Pour le programme 142, la NEB 2015 indiquait qu'un report de charges de 1,16 M€, reliquat de la « dette » accumulée par l'État envers les établissements d'enseignement supérieur agricole privé, au titre de la période 2003-2009, demeurait début 2015, dont la résorption n'avait pas

été prévue dans la budgétisation 2015 (mais dont une fraction de 0,27 M€ avait été résorbée en fin d'exercice 2015, par dégel de la réserve). Ce sujet avait fait l'objet de la recommandation n° 4 : « *Décider et construire un schéma de résorption des reports de charges récurrents, liés aux établissements d'enseignement supérieur agricole privé sur le programme 142* ». Au 31 décembre 2016, cette dette s'élevait encore à 280 384 € en AE et 711 653 € en CP. Ce reliquat de dette a pu être apuré au cours de la gestion 2017.

Reports du programmes 150

Les reports des programmes 150 de 2016 sur 2017 représentent 63,5 M€ en AE et 43.6 M€ en CP. Ceux du programme 31 sont de 5,9 M€ en AE et 5 M€ en CP. Les principaux reports concernent des autorisations d'engagement affectées non engagées sur tranches fonctionnelles en AE (56,4 M€). Elles correspondent à des opérations de construction ou réhabilitation, dans le cadre ou non des CPER, réalisées sous maîtrise d'ouvrage de l'État et mises en œuvre par les rectorats.

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 D'exécution à exécution

La comparaison des exécutions 2016 et 2017 montre une progression plus forte que celle observée entre 2015 et 2016. Celle-ci correspond pour l'essentiel à celle observée de LFI à LFI dont les CP progressent de 2,9 % entre les LFI 2016 et 2017. La différence avec les CP exécutés, qui augmentent de 4,3 %, est due principalement au programme 190 (qui augmente en exécution de 14,2 %, soit + 237 M€) et au programme 172 qui progresse de 6,8% soit +420 M€.

Dans le cas du programme 190, cette progression se rattache au dernier versement de 270 M€ de CP effectué par voie de fonds de concours dans le cadre du financement public du programme A350 (cf. *ci-après point 2.6 « Les programmes d'investissement d'avenir »*). S'agissant du programme 172, outre l'augmentation générale de la budgétisation en LFI, l'effet observé tient au non renouvellement des reports de CP massifs observés sur ce programme lors des gestions précédentes. La procédure dite de « CP pilotés », qui consistait à consommer des AE en reportant, pour plusieurs dizaines de M€ les CP correspondants était rendue possible par la mobilisation astucieuse des importants volumes de trésorerie disponible en fin d'année dans les comptes de certains opérateurs. Elle biaisait toutefois l'appréciation du respect de la norme de dépenses en CP. Son interruption fin 2017 participe donc d'une évolution bénéfique à la

sincérité et à la lisibilité des données d'exécution budgétaire, même si elle se traduit en première occurrence par un ressaut apparent du niveau de dépenses.

Tableau n° 2 : Comparaison des exécutions 2016 et 2017 (CP)

Programme	exécution 2016	exécution 2017	différence 17-16	% d'évolution
	26 076 654 915	27 201 653 310	1 124 998 395	4,3%
150	12 807 461 014	13 133 578 971	326 117 957	2,5%
231	2 546 891 507	2 643 728 853	96 837 347	3,8%
172	6 175 960 612	6 596 289 957	420 329 345	6,8%
193	1 363 016 903	1 453 437 999	90 421 096	6,6%
190	1 665 318 405	1 902 515 820	237 197 415	14,2%
192	909 407 746	862 337 162	-47 070 584	-5,2%
191	166 665 873	166 701 387	35 514	0,0%
186	117 970 114	113 381 109	-4 589 004	-3,9%
142	323 962 741	329 682 051	5 719 310	1,8%

Source : Chorus

1.3.2 Le respect de la norme de dépense

La LPFP 2014-2019 a décliné la norme de dépense, hors charge de la dette et pensions, par missions pour les années 2015, 2016 et 2017.

Tableau n° 3 : écart entre l'exécution et la LPFP hors programmes 186 et 191

En CP (€)	Total
Norme LPFP 2014-2019 (a)	25 771 188 056
Périmètre et transferts (b)	236 530 582
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	25 998 065 410
Exécution 2017 (c)	26 921 570 814
Fonds de concours et attribution de produits (d)	377 470 082
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	255 359 721
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	26 288 741 011
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	-290 675 601

Source : Cour des comptes d'après les données des ministères, hors programmes 191 et 186.

Au titre des effets de périmètre, on relève une importante évolution intervenue en LFI 2016 sur le programme 190, dont le périmètre a été élargi pour inclure l'ensemble des fonds dédiés à la couverture des charges nucléaires de long terme du CEA pour les installations en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009 ; et le financement des opérations de démantèlement et assainissement en cours (+271 M€ en provenance du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*). L'exécution 2017 inclut enfin, par rapport à la norme établie en LPFP, un important volume de fonds de concours sur le programme 190, dans le cadre du programme de financement de l'A350 (+ 270 M€).

Hors effets de périmètre et fonds de concours, l'écart de l'exécution par rapport à la norme en CP est supérieur de 290 M€ à la LPFP (hors programmes 191 et 186).²⁵ Cet écart, qui tient majoritairement aux programmes du MESRI s'explique principalement par les mesures en faveur des agents de la fonction publique (protocole « parcours professionnels, carrières, rémunération » (PPCR), revalorisation du point d'indice et mesures en application de la loi « Sauvadet »). Le programme 150 a aussi bénéficié de 100 M€ pour permettre aux établissements de faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants, la création des aides non prévues lors de l'édiction de la norme a un impact budgétaire de l'ordre de 40 M€. Il convient enfin de signaler l'impact technique du non-renouvellement des reports massifs de CP (153 M€ encore fin 2016) à

²⁵ Explications du MESRI de l'écart entre la LFI et la LPFP :

- Sur le P150, les crédits de titre 2 s'écartent de -84 M€ en raison du passage d'établissements au régime des « responsabilités et compétences élargies » (RCE). La masse salariale du HT2 s'est en revanche accru par rapport à la cible de la LPFP en raison, d'une part, du relèvement du point d'indice de la fonction publique de 0,6% en juillet 2016, puis de 0,6% en février 2017 et, d'autre part, de la sous-estimation en LPFP du coût du PPCR et des transferts en RCE. Cette augmentation est également liée à la mesure dite « démographie étudiante » de 100 M€ en LFI 2017.

Les crédits de fonctionnement ont moins diminué que prévu (-42 M€) à la suite de l'annulation en LFI 2016 de la mesure d'économie dite de « contribution au redressement des comptes publics » de 100 M€ prévue dans la LPFP.

- Sur le P231, l'accroissement des crédits alloués aux bourses sur critères sociaux par rapport à la LPFP procède de la fusion des échelons 0/0bis et de l'abandon du tendancier des mesures d'économies prévues dans la LPFP, en particulier le contrôle d'assiduité. Sur les autres directes, l'écart s'explique par la création de l'ARPE en 2016 (58 M€) et la sous-estimation dans la LPFP du coût lié à la mise en œuvre de l'aide au mérite. Concernant les crédits alloués au réseau au titre de la SCSP, l'écart procède de la mise en œuvre des mesures salariales (relèvement du point d'indice, PPCR) et de la remise à niveau des crédits dédiés au logement (titre 7).

la fin de la gestion 2017, ce qui a mécaniquement augmenté d'autant l'exécution du programme 172.

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 L'évolution des restes à payer

Sept programmes engendrent des restes à payer sur la mission. Leur montant (évalué à 2,92 Md€ au 31/12/2017) est en nette baisse après une année d'augmentation en 2016.

Tableau n° 4 : Évolution des restes à payer (en M€)

	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	évol	%
P150	1 140,40	1 058,89	954,30	1 093,72	1 107,68	13,96	1,5%
P231	16,02	28,43	20,76	51,11	50,04	-1,07	-5,2%
P172	474,34	715,48	690,80	788,97	729,89	-59,08	-8,6%
P193	0,00	9,80	0,00	0,00	0,00	NA	NA
P190	565,65	546,54	516,48	540,61	208,83	-331,79	-64,2%
P191	0,00	0,00	0,00	5,61	0,00	-5,61	NA
P192	1 021,28	995,14	970,59	909,97	815,50	-94,47	-9,7%
P186	4,69	3,42	3,09	2,84	1,37	-1,47	-47,5%
P142	6,82	6,76	9,98	10,20	10,72	0,52	5,2%
TOTAL MIRES	3 229,20	3 364,46	3 166,00	3 403,04	2 924,03	-479,01	-15,13%

Source : Cour des comptes d'après des données des RAP et restitutions Chorus pour 2017.

L'essentiel de cette diminution tient à l'évolution observée sur le programme 190 (-331,8 M€), en raison de la fin du financement de l'A350 par voie de fonds de concours (paiement en 2017 du dernier versement de 270 M€ en CP sur le BOP AERO). Sur ce programme, la baisse est renforcée par le fait que la recherche aéronautique et la recherche incitative n'ont pas bénéficié d'ouverture d'AE en 2017. Les CP 2017 ont donc servi à honorer des engagements antérieurs à 2017.

Le montant des restes à payer du programme 142 s'établit à 10,72 M€ au 31/12/2017. Ce montant s'inscrit en stabilité avec celui constaté au 31/12/2016, soit 10,20 M€.

S'agissant du programme 191, il convient de rappeler l'impact du contexte de fin de gestion 2016 sur l'exécution 2017 du programme 191. A ce titre, il convient de relever que les deux derniers dossiers de versements aux CNES et CEA sur la gestion 2016, respectivement d'un

montant de 4,42 M€ en AE=CP et 1,19 M€ en AE=CP, ont parvenus au visa a priori du CBCM postérieurement à la date du 9 décembre 2016, échéance ultime fixée par le calendrier interministériel relatif à la fin de gestion.

Dans ses avis n°5186 et 5187 du 15 décembre 2016, le DCB du CBCM a demandé au service gestionnaire de bien vouloir soumettre sans délai une demande de dérogation auprès du comptable assignataire ACSIA (agence comptable des services industriels de l'armement) afin que soit autorisé par la direction du budget le versement.

Cette dérogation n'a pas été acceptée par la Direction du budget. Aussi, ce versement a été reporté à due concurrence sur la gestion 2017 occasionnant, de fait, un reste à payer sur le programme 191 d'un montant de 5,6 M€ lequel a fait l'objet d'une demande de report de crédits par le ministère. Ce report a été ramené à 5,1 M€ après application du plafond de report de crédits (limite de 3% par rapport aux crédits LFI). Les reports ont ensuite été gelés par tamponné n°26 puis *in fine* annulés par décrets d'avances du 20 juillet 2017 et du 30 novembre 2017. Le ministère ayant procédé à des retraits d'engagement à due concurrence, ces opérations n'ont pas soulevé de difficultés en terme de comptabilité budgétaire.

Au travers de l'analyse des documents de programmation (DPG et CRG) pour la gestion 2017, le CBCM Défense n'a identifié, contrairement à la gestion 2016, aucun risque de reste à payer anormal sur le programme 191 du fait de l'équilibre de la gestion des versements 2017 en AE=CP garantissant de fait l'absence d'un reste à payer sur 2018.

1.4.2 Les enjeux de soutenabilité

Les enjeux sont ceux identifiés dans le cadre des précédentes notes d'exécution budgétaire.

À court et moyen terme, la tension chronique sur le dispositif des aides directes aux étudiants représente un enjeu de qualité et de sincérité de la prévision. Comme l'année précédente mais dans une moindre mesure, un risque de dérapage subsiste concernant le programme 231. En effet, les crédits prévisionnels alloués aux aides directes aux étudiants n'ont pas couvert en 2017 les besoins prévisionnels et ont nécessité le dégel de la réserve de précaution. Cette tension sur le programme 231 risque de perdurer dans les années qui suivent avec l'afflux dans l'enseignement supérieur d'un nombre encore plus élevé d'élèves²⁶. En 2017, la prévision

²⁶ 506 000 étudiants en 2015 sont entrés dans l'enseignement supérieur, 571 000 sont prévus en 2025, source, [éducation.gouv.fr : https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2017/15/2/NI5_avril2017_749152.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2017/15/2/NI5_avril2017_749152.pdf)

d'exécution conduisait à un besoin de crédits supplémentaires de 148 M€ selon de le DPG, qui ont été très largement financés par la réserve de précaution.

1.4.2.1 Les engagements hors bilan liés au financement du plan de construction de 40 000 nouveaux logements étudiants engendrent des risques budgétaires à long terme

L'objectif de construction de 40 000 logements étudiants fixé par le plan quinquennal 2013-2017 était atteint à 48 % fin 2015. Le MESRI n'a pas fourni le chiffre exact des logements créés ou réhabilités par les CROUS.

Tableau n° 5 : mise en œuvre du plan « 40 000 logements », programmation au 31 mars 2017

Nombre de logements	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
prévisions					13144	40391
réalisé	6389	5220	9549	6089		27247
dont gestion CROUS	4208	1888	4122	2599	4313	17130

Source : MESRI, réponse apportée au questionnaire du rapporteur M. le député Fabrice Le Vigoureux (question n° 90)

Les observations faites dans les NEB précédentes et la recommandation qui en découlait doivent être réitérées : pour mémoire, la Cour a relevé à plusieurs reprises que le plan de construction de 40 000 logements étudiants se traduisait par un niveau significatif d'engagements hors bilan des CROUS (engagements constitués pour une large partie des dettes contractées auprès des offices HLM pour la création de résidences universitaires, incluant une garantie sur les loyers futurs²⁷). Aucun document consolidé présentant le montant et les modes de financement prévus par le MESRI et le ministère du logement n'avait été produit à la Cour, qui en avait fait une recommandation.

Entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015, selon les chiffres figurant dans le « jaune » opérateurs, ces engagements hors bilan ont augmenté de 1,1 Md€ pour atteindre un niveau, inégalé depuis 2010, de 2,3 Md€. Au 31 décembre 2016 ces engagements ont considérablement diminués puisqu'ils représentent 1,45 Md€²⁸ et sont chiffrés à 2,3 Md€ dans le « jaune » opérateurs 2017²⁹. Le MESRI n'apporte pas de réponse à

²⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, p. 453.

²⁸ Jaune opérateurs de l'État, p.119. Les chiffres 2017 n'ont pas encore été communiqués.

²⁹ Sous réserve de la confirmation de la direction du budget.

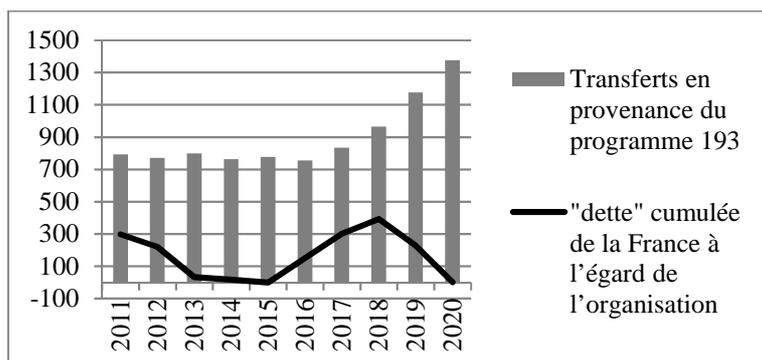
ces variations importantes qui pourraient s'expliquer par des changements de méthode de comptabilisation. Il prévoit, une fois que la gouvernance du CNOUS sera mise en place, de suivre les engagements hors bilan. La DGFIP a confirmé que les pratiques comptables étaient encore largement hétérogènes selon les CROUS et ne permettent pas de disposer d'un niveau d'engagements hors bilan fiabilisé. Le suivi des engagements hors bilan pourrait être intégré au futur contrat d'objectif du CNOUS.

Recommandation n° 4 (nouvelle, 2017) : définir une méthode de comptabilisation des engagements hors bilan unique et en imposer la mise en œuvre aux CROUS. En réaliser la synthèse au niveau du CNOUS et l'intégrer au suivi de l'opérateur par le MESRI, notamment dans le contrat d'objectifs.

1.4.2.2 Une budgétisation des contributions aux OSI en hausse, qui devrait réduire les impasses et passifs de contribution

Après les refus successifs du CBCM, en 2015 et 2016, de viser les décisions attributives de subvention d'OSI et TGIR internationales, la LFI 2017 a budgétisé à un meilleur niveau les contributions aux OSI selon les chiffres avancés par le MESRI : + 160,6 M€ en AE et + 136,4 M€ en CP. Cette tendance s'amplifie en 2018 (+123,2 M€ en AE; +156,7 M€ en CP pour le programme 172 ; +156,8 M€ en AE et CP pour le programme 193) et devrait permettre de limiter les impasses et procédures de « passer-outre » observées jusqu'en gestion 2017.

À plus long terme, les engagements envers l'ESA ont fait l'objet d'une reprogrammation à moyen terme (PMT) significative à la suite du conseil d'administration du CNES de décembre 2017. Sur le fondement d'hypothèses de contributions françaises fortement revues à la hausse au titre des exercices 2018-2020 (contributions annuelles dépassant 1 Md€), le ministère anticipe une limitation du déficit cumulé de financement à un maximum de 393 M€, ce pic étant atteint fin 2018, contre 746 M€ en 2021 dans la version précédente de la PMT. Une résorption complète du déficit serait atteinte dès 2020. Cette orientation est en rupture avec les années précédentes, qui privilégiaient un lissage de l'effort financier conduisant à repousser toujours davantage l'apurement en renvoyant l'effort budgétaire à l'après 2020 (cf. *schéma ci-dessous*).

Graphique n° 2 : évolution prévisionnelle des transferts en LFI vers l'ESA et de la « dette » de financement de la France (en M€)

Source : Cour des comptes à partir de données MESRI.

1.4.2.3 Programme 142 : les frais de gestion du CNOUS pour l'instruction et la gestion des bourses sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur agricole

Le CBCM, saisi d'un projet d'avenant à la convention de mandat entre le ministère et le CNOUS relatif à la fixation des frais de gestion pour l'instruction et la gestion des bourses sur critères sociaux, des aides au mérite et de l'ARPE pour l'année scolaire et universitaire 2017/2018, s'est étonné de l'augmentation du coût de gestion sur la dernière année de la convention (0,5 % la 1^{ère} année, 1,25 % la 2^{ème} année et 2 % la dernière) et a demandé à la DGER des éléments complémentaires portant notamment sur la comparaison des coûts entre un dispositif théorique de gestion ministérielle en propre et les coûts de gestion du CNOUS. L'avenant a finalement été visé du contrôle budgétaire étant observé que les frais de gestion moyens sur trois ans (1,25 %) n'étaient pas déraisonnables, que la budgétisation de la LFI 2018 avait pris en compte une rémunération des frais de gestion à hauteur de 2 %, que le choix de confier au CNOUS la gestion des bourses aux étudiants avait été dicté par le souci de moderniser et faciliter la relation à l'usager, que la convention de mandat signée le 21 mai 2015 ne servirait pas de précédent pour les futures relations entre le CNOUS et la DGER au vu des réformes annoncées concernant les aides sociales aux étudiants.³⁰

³⁰ Concernant le programme 231, les conventions conclues annuellement entre le MESRI et le CNOUS pour la gestion de certains dispositifs (aides spécifiques, aide à la

Le contrôle a, *in fine*, fait remarquer que le tableau de comparaison des coûts faisait apparaître un surcoût moyen de 333 K€ sur les trois ans de la convention et un surcoût de 749 K€ sur la seule 3^{ème} année. Ces constatations conduisent à mettre exergue **la non soutenabilité budgétaire d'un maintien du taux de gestion à 2 % pour la suite des relations entre le CNOUS et le ministère.**

Recommandation n° 5 (nouvelle, 2017) : maîtriser et limiter les frais de gestion du CNOUS pour l'instruction et la gestion des bourses sur critères sociaux.

1.4.2.4 Programme 192 : des enjeux de soutenabilité concentrés sur le fonds unique interministériel et le dispositif jeunes entreprises innovantes

Un enjeu particulier de soutenabilité porte sur le fonds unique interministériel (FUI). En application de la lettre plafond rectificative en gestion du 21 juillet 2017 et suite aux annulations, il était demandé de ne pas engager de contractualisation suite au 2^{ème} appel à projet du FUI.

Par conséquent, la sélection des projets étant bien avancée à cette date et afin de ne pas retarder le lancement des projets déjà mis en difficulté par le décalage du calendrier, il a été décidé de procéder à l'engagement de cet AAP par anticipation sur la gestion 2018 avec un impact sur les autorisations d'engagement ouvertes en 2018 à hauteur de 28,3 M€.

Il ressort de l'examen des pièces transmises qu'il s'agit pour l'Etat de dettes exigibles et certaines sous réserve de vérification de l'obligation de service fait par le bénéficiaire (la BPI appelant à due concurrence les financements au titre de ce dispositif). D'un point de vue comptable, il est permis de penser que cette constatation appelle l'inscription d'une provision pour charges dans les comptes de l'Etat. Cette première analyse pourra, le cas échéant, justifier des diligences complémentaires dans le cadre des travaux de certification des comptes de l'Etat.

recherche du premier emploi, aide à la mobilité en master et aides aux apprenants de la grande école du numérique) ne prévoient aucun frais de gestion. Ceux-ci sont intégrés dans le montant de la subvention pour charges de service public versée chaque année au réseau.

En gestion 2017, un dépassement significatif de la prévision budgétaire a également été constaté concernant le dispositif des jeunes entreprises innovantes.

La dotation LFI avait été déterminée au vu des estimations de l'ACOSS de mars 2016 (au titre de 2017) à hauteur de 163,9 M€. Les crédits disponibles s'élevaient à 150,7 M€ (LFI mimée de la réserve de précaution).

En cours de gestion, la prévision a été actualisée plusieurs fois à la hausse par l'ACOSS pour atteindre le niveau, basé sur l'estimation du mois de septembre, de 185,6 M€ et induire ainsi une impasse de 34,9 M€ sur le programme 192 en AE et CP.

Le financement de cette impasse a pu être réalisé par redéploiement interne au programme (32,4 M€), par fongibilité asymétrique (1,5 M€) et grâce à un virement en provenance du programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » (1 M€ - décret n°2017-1660 du 6/12/2017).

Les éléments recueillis sur l'appréciation de l'efficacité du dispositif JEI sont, à ce stade, plutôt convergents dans un sens positif. Compte tenu de cette dynamique constatée sur les dépenses, la question peut donc se poser d'un rebasage de l'enveloppe ou d'une restructuration du dispositif pour en réguler la montée en charge avec, par exemple, l'option d'un rétablissement de la dégressivité qui existait jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2014.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

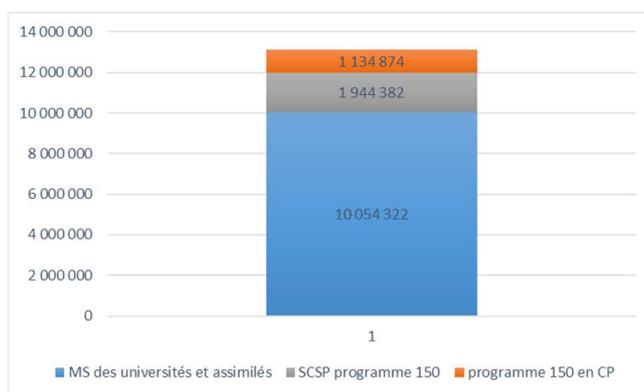
2.1.1 Un suivi délicat du fait de la concentration dans les subventions aux opérateurs

2.1.1.1 Des crédits de personnel du programme 150 couverts principalement par le titre 3

Les montants présentés au titre 2 et les plafonds d'emplois ne représentent que partiellement les enjeux du programme 150. En effet, les dépenses de personnel des opérateurs représentent 77% des crédits (CP) du programme 150. Ces crédits sont inclus dans la subvention pour charge de service public (titre 3) pour les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et en titre 2 et titre 3 pour les établissements non RCE. Par ailleurs, tous les établissements peuvent allouer des crédits aux dépenses de personnel sur leurs ressources propres.

La proportion des dépenses de personnel des opérateurs dans le programme 150 est représentée dans le diagramme ci-dessous.

Tableau n° 6 : proportion de la masse salariale des opérateurs par rapport à la SCSP du programme 150 et à l'ensemble du programme 150 (exécution 2016, en milliers d'euros).



Source : PAP, RAP et données MESRI

2.1.1.2 Un suivi mobilisant une multiplicité d'outils

Le suivi des emplois et de la masse salariale des opérateurs, enjeu financier majeur pour la mission, repose au MESRI sur plusieurs outils à l'efficacité variable et mobilisés de façon différenciée entre opérateurs de la recherche et universités.

En premier lieu, le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP), prévu par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, est le principal outil de prévision et de suivi des emplois et des crédits de masse salariale des opérateurs de la recherche. Cela étant, la production de ce document (actualisé fin avril et fin septembre de chaque année) aux services du CBCM souffre de retards récurrents ainsi que d'incomplétude, du fait de la complexité de son processus d'élaboration.

Le suivi des universités profite d'outils complémentaires : l'outil de restitutions des emplois et de la masse salariale (OREMS) est un infocentre constitué des données issues de la paie à façon mise en œuvre par les services de la DGFIP pour les établissements RCE relevant du programme 150. S'appuyant sur son réseau de services déconcentrés³¹, le ministère a en outre mis en place depuis 2012 un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement, destiné à mieux appréhender les situations des universités.

2.1.1.3 Des plafonds d'autorisations d'emplois peu significatifs

Programme 150 :

Comme l'a déjà relevé la Cour³², le plafond d'emplois est une donnée non significative pour les établissements gérés sous le régime des RCE en matière de gestion de leur masse salariale. En 2017, les dépenses de personnel des établissements passés aux RCE se sont élevées à 11,8 MD€. Leur plafond d'emplois représentent 55 % des emplois de la mission³³. L'autonomie conférée à ces opérateurs les conduits à piloter leur masse salariale sans « saturer » le plafond d'emplois voté par le Parlement, auquel s'ajoute le plafond

³¹ Contrôleurs budgétaires académiques placés auprès des recteurs.

³² *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2015, 47 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³³ Plafond d'emplois de la mission (source : LFI) : 259352 ; plafond d'emplois des opérateurs passés aux RCE : 143427 (source : MESRI).

« établissement » correspondant aux emplois financés sur ressources propres.

Le constat de non saturation des plafonds d'emplois peut être transposé en partie aux organismes de recherche, opérateurs des programmes 172 et 193. L'autofinancement de la progression tendancielle et mécanique de la masse salariale (du fait notamment du GVT) est en effet en partie assuré par la sous-exécution chronique et croissante du plafond d'emplois. Le niveau de celui-ci constitue donc une sorte de marge mobilisable en gestion, reconduite chaque année en LFI.

Sous cette réserve, on observe depuis 2012 une augmentation du plafond d'autorisation d'emplois de la MIREs de 3,6 %, résultant d'une baisse de près de moitié du plafond « hors opérateurs », plus que compensée par la hausse d'environ 8 % du plafond des opérateurs. Dans le PLF 2017, le plafond d'emploi des universités progresse dans les proportions comparables à celle des années précédentes (+950 ETP en 2017 et +1000 ETP par an de 2013 à 2016).

Tableau n° 7 : plafonds d'autorisations d'emplois votés en LFI et exécution

<i>En ETPT</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Évolution 2012- 2017</i>	<i>Évolution 2016- 2017</i>
<i>Plafond opérateurs</i>	240 656	247 565	245 979	256 343	258 435	259 352	7,8%	0,4%
<i>Plafond hors opérateurs</i>	21 289	15 181	13 343	13 240	12 005	11 933	-43,9%	-0,6%
<i>Plafond total</i>	261 945	262 746	259 322	269 583	270 440	271 285	3,6%	0,3%
<i>Exécution opérateurs</i>	232 521	236 238	233 925	239 963	239 770	240 058	3,2%	0,1%
<i>Exécution hors opérateurs</i>	16 356	12 383	12 311	11 000	11 060	11 015	-32,7%	-0,4%
<i>Exécution totale</i>	248 877	248 621	246 236	250 963	250 830	251 073	0,9%	0,1%
<i>Taux d'exécution opérateurs + hors opérateurs</i>	95%	95%	95%	93%	93%	93%	NA	NA
<i>Exécution emplois opérateurs hors plafond</i>	38 692	40 304	41 190	43 442	43 605	44 184	14,2%	1,3%
<i>Exécution emplois sous et hors plafond rémunérés par les opérateurs</i>	271 213	276 542	275 115	283 405	283 375	284 242	4,8%	0,3%

Source : Cour des comptes d'après les RAP 2012 à 2017.

Depuis 2013, le total des emplois sous et hors plafond des opérateurs diminue pour la plupart des programmes, à l'exception des programmes 150 et 172, mais aussi du 192. L'augmentation des effectifs s'explique en

partie par des changements de périmètre intervenus en 2015 pour les programmes 172 et 192³⁴.

S'agissant du programme 191 (recherche duale), les plafonds d'emplois applicables à ses opérateurs relèvent d'autres programmes (172 pour le CEA et 193 pour le CNES).

On peut toutefois signaler, pour le programme 192, que le schéma d'emplois et le plafond d'emplois des opérateurs ont été, à nouveau, respectés.

2.1.2 Un manque de transparence de l'emploi des crédits alloués aux créations d'emplois dans l'enseignement supérieur et la recherche

2.1.2.1 Un coût cumulé de plus de 735 M€ depuis 2013.

Tableau n° 8 : Coût cumulé de la mise en œuvre du plan de création de 5 000 emplois dans l'ESR

En M€	Créations 2013	Créations 2014	Créations 2015	Créations 2016	Créations 2017	TOTAL
2013	27,93					27,93
2014	27,93	60,52				88,45
2015	27,93	60,52	57,93			146,38
2016	27,93	60,52	57,93	59,73		206,11
2017	27,93	60,52	57,93	59,73	60,42	266,53
TOTAL	139,65	242,08	173,79	119,46	60,42	735,4

Source : réponses aux questionnaires de la Cour, LFI, Cour des comptes

2.1.2.2 Les 1 000 emplois supplémentaires financés en 2017

Concernant le programme 150, la LFI 2017 a prévu la création de 1000 emplois en faveur des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre du plan de création de 5000 postes dans l'enseignement supérieur au cours du quinquennat précédent: 950 ont été intégrés au plafond d'emploi rémunéré par les opérateurs (inclus dans les

³⁴ Sur le programme 192, en raison du rattachement du laboratoire national de métrologie ; sur le programme 172, du fait du rattachement en 2015 d'environ 4 500 ETPT de la direction des applications militaires du CEA.

SCSP , titre 3), dont 345 au titre de la politique de site. 50 emplois ont été affectés aux établissements dont la masse salariale relève du titre 2.

En LFI 2017, le programme 142 a bénéficié d'un transfert de 20 ETPT et de 1 194 582 €, dont 756 077 € hors CAS, en provenance du MESR correspondant à 20 créations de postes opérées par transfert en gestion en 2016. Pour mémoire, ces 20 postes correspondent aux emplois affectés aux établissements de l'enseignement supérieur agricole parmi les 1 000 emplois créés en 2016 sur le programme 150.

2.1.2.3 Un manque de transparence sur les emplois réellement créés au titre du plan de création des 5000 postes

Selon une enquête déclarative du MESRI auprès des établissements au titre du suivi du plan de création des 5000 postes, seulement 74% des emplois notifiés ont été effectivement suivis de recrutements. Le MESRI ne dispose que d'une vision très générale de l'emploi des 26% de crédits restants. La Cour relève le manque de transparence et de suivi des crédits votés, dans le but précis de créer des emplois, par le Parlement.

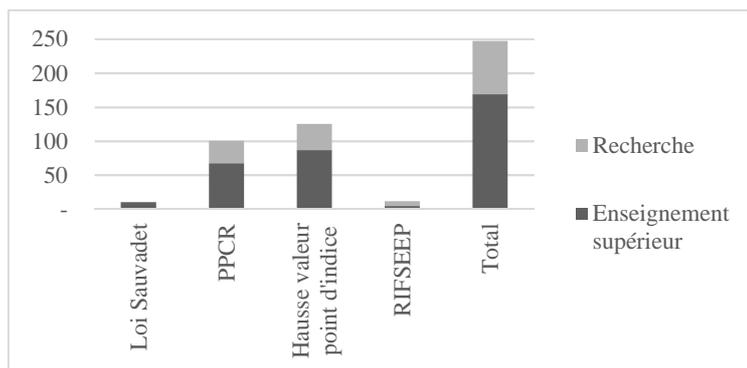
Sur l'année 2017, les établissements passés aux RCE ont consommé au total 175 745 ETPT, soient 57% d'enseignants et 69% d'emplois de titulaires. Près de 86% des ETPT consommés en 2017 par les établissements passés aux RCE relevaient du plafond d'emplois « Etat » ; ceux-ci correspondant principalement à des enseignants (60%) et à des titulaires (80%). Les emplois sous ressources propres représentent 25 131 ETPT, soient 14% de l'ensemble des ETPT, 63% d'entre eux correspondant à des personnels BIATSS.

2.1.3 L'évolution de la masse salariale

À l'exception des programmes 150, 192 et 142, les programmes de la MIRE ne sont pas dotés de titre 2. La masse salariale est donc essentiellement financée au niveau des opérateurs. Les principaux éléments ayant affecté la masse salariale en 2017 comme l'année précédente, relèvent de la mise en œuvre de politiques interministérielles : hausse de la valeur du point d'indice, protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), régime indemnitaire fondé sur les fonctions, les sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Le tableau ci-dessous détaille l'impact de ces mesures pour les programmes du MESRI.

Tableau n° 9 : impact des mesures générales et catégorielles appliquées en 2017, sur les dépenses de personnel des opérateurs du MESRI (en M€)



Source : Cour des comptes d'après des données du MESRI.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les crédits de catégorie 31 représentent moins de 0,2 % des AE et CP exécutés en 2017.

S'agissant du programme 192, le périmètre budgétaire de ces dépenses a évolué par rapport à 2016.

La dépense imputée a concerné, non pas la contribution des écoles du Groupe Mines Télécom au Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) comme les autres années, mais une étude d'évaluation dans le cadre du programme NANO 2017.

Cette étude a été effectuée conformément à l'article 5 de la convention du 22 décembre 2014 signée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissement d'avenir (action : « Nano 2017 »).

Il s'agit de la première phase d'évaluation ayant notamment pour objectif de dresser un premier bilan de l'efficacité et de l'impact direct du programme « Nano 2017 » et de mettre au point une méthodologie permettant d'évaluer l'impact global du programme (c'est-à-dire également les retombées indirectes et induites) qui pourra être appliquée dans une seconde phase d'évaluation. Cette dernière a vocation à se dérouler après la fin du programme à horizon fin 2018-2019.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 5 Md€ de CP en exécution. Cinq programmes présentent une part de dépenses d'intervention significative³⁵ : le programme 231 portant les bourses de l'enseignement supérieur (84 % des CP du programme), le 192 (recherche économique et industrielle, 65,3 %), le 193 (recherche spatiale, 62,6 %), le 172 portant les organismes de recherche (17,9 %) et le 142 (recherche et enseignement supérieur agricole, 13,1 %).

Plus précisément, les dépenses d'intervention au profit des ménages constituent une partie significative de la mission puisqu'elles représentent 2,2 Md€ sur 27,2 Md€ de CP consommés. Elles sont portées pour l'essentiel par le programme 231.

2.3.1 La budgétisation des bourses et des aides au mérite

Le programme 231 porte principalement des dépenses d'intervention directes (aides aux étudiants), dépenses de guichet pour l'essentiel (2,2 Md€ de CP en exécution³⁶).

La cartographie des aides directes de ce programme a sensiblement évolué depuis plusieurs années :

Tableau n° 10 : dispositifs d'intervention du programme 231 (en M€)

Dispositif	Evolution	LFI 2017	Dépenses constatées	Ecart
Bourses sur critères sociaux	Fusion des deux premiers échelons de bourse ont été fusionnés à partir de la rentrée 2016, chaque échelon est désormais rémunérateur.	2 051,89	2 035,2	16,69
Aides au mérite	Dispositif réformé en 2015. Attribuée sous forme de bourse aux bacheliers bénéficiant de bourse sur critères sociaux et ayant obtenu la mention « très bien » au baccalauréat	44,11	56,37	-12,26
Aides à la recherche du premier emploi ARPE	Créé par la loi du 8 août 2016 et mise en place à compter de la rentrée 2016.	58	33,66	24,34
Aides à la mobilité master	Mise en œuvre à la rentrée 2017. Dispositif non prévu en LFI.	0	6	-6
Grande école du numérique	Mise en œuvre à la rentrée 2017 et non prévue en LFI. S'adresse, sous conditions de ressources, aux étudiants poursuivant une formation labellisée GEN et non financés par ailleurs.	0	1,5	-1,5

Source : Cour des comptes à partir des données LFI et chorus

³⁵ comptes budgétaires 61, 62, 63 et 64, source Chorus

³⁶ compte 61, source Chorus

À la différence de 2016, les crédits inscrits en LFI ont largement couvert les dépenses d'aides directes. L'écart par rapport à la LFI est inversé (+ 21,3 M€)³⁷ par rapport à 2016 (68M€). L'écart positif repose notamment sur un effectif réel de boursiers inférieur aux prévisions³⁸ ainsi que sur la mise en œuvre des dispositions de la circulaire 2017 sur les modalités d'attribution des bourses selon lesquelles les dépôts de dossiers de bourses après le 31 octobre ne feraient plus l'objet de paiements rétroactifs^{39,40}. Le surdimensionnement de l'ARPE est aussi la cause d'un écart positif entre prévision et exécution. L'ARPE avait été mis en place à la rentrée 2016 et son coût (25 M€) n'avait pu être anticipé en LFI, ce dispositif est en phase d'ajustement.

2.3.2 Les crédits de l'ANR et les contributions aux OSI progressent sur les programmes 172 et 193

2.3.2.1 Une inversion de tendance débutée en 2016

L'exécution des crédits de titre 6 des deux programmes⁴¹ montre, par rapport à 2016 et dans la continuité de l'exercice précédent, une augmentation soutenue, d'environ 11 %, en AE (+ 232,26 M€) comme en CP (+ 211,67 M€). Cette évolution prolonge l'inversion, depuis 2016, de la tendance autrefois baissière, notamment concernant les programmes d'intervention de l'ANR. La hausse observée est d'ailleurs portée, pour l'essentiel, par l'augmentation des moyens d'intervention de l'ANR (+99,55 M€ en AE et +90,03 M€ en CP). Par ailleurs, les appels de contribution d'OSI couverts par les deux programmes expliquent le reste

³⁷ Données Choruset CBCM

³⁸ MESRI, réponse au questionnaire : « le PAP 2017 a été construit pour une dépense fondée sur un effectif prévisionnel de 694 066 boursiers pour le 1er semestre 2017 et de 708 432 au second semestre 2017. Le nombre de boursiers constatés à la fin août 2017 étaient de 679 671 et de 698 420 au 31 décembre 2017 ».

³⁹ Circulaire 2017-059 du 11 avril 2017 sur les modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et à la mobilité internationale, annexe 5, point 3 de la circulaire.

⁴⁰ Le montant du report de charges des bourses et autres aides communiqué lors de la conférence technique et confirmé dans le DPG est de 30 601 497 €, là où il était habituellement de 45 à 50 M€. Ces reports de charges se ventilent de la manière suivante : dossiers traités avant le 31/12/2017 et dossiers nouveaux supposés mis en paiement après le 01/01/18 (source : CBCM).

⁴¹ Ces crédits sont versés à l'ANR, à des associations ou fondations de recherche médicale et portent également les contributions françaises aux OSI ainsi qu'au projet international ITER et à la société civile GENCI (grand équipement national de calcul intensif).

de la progression, avec en particulier une augmentation de près de 80 M€ pour l'ESA.

2.3.2.2 La mise en œuvre du plan d'apurement des engagements anciens de l'ANR

L'ANR, confrontée depuis plusieurs années à des difficultés d'apurement de ses engagements anciens, antérieurs notamment à l'année 2010, met en œuvre un plan d'action spécifique intégré à son contrat de performance. Ce plan, fondé sur les préconisations d'une mission d'audit conjointe du CGEfi et de l'IGAENR, a été adopté en conseil d'administration de l'agence fin 2016. Mis en œuvre depuis lors, il prévoit d'ici 2020 l'apurement des engagements des millésimes 2006 à 2010, à travers un rapprochement des dettes et créances des principaux bénéficiaires et une procédure accélérée de traitement des dossiers par édition. Le MESRI indique que l'année 2017 a permis d'achever l'apurement complet de l'édition 2006 et de débiter l'édition 2007. La poursuite de ces travaux est rendue indispensable par le pilotage fin des décaissements de l'agence, dont la trésorerie, quasi-nulle à fin 2017, a fortement diminué depuis quatre ans.

Recommandation n° 6 (2016) : poursuivre la mise en œuvre régulière du plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.

2.3.3 Les dépenses du programme 192

S'agissant des dépenses de guichet, les bourses sociales versées aux élèves des organismes d'enseignement supérieur ont été inférieures de 2 % à la LFI 2017.

Un redéploiement de fin de gestion à hauteur de 353 K€ a permis de couvrir les besoins des écoles et de compenser ainsi la totalité de la réserve de précaution appliquée sur les bourses du Groupe des Ecoles Nationales d'Economie et Statistique (GENES) et une partie de celle appliquée au Groupe Mines Télécom. Le solde de la réserve explique l'écart entre la LFI et l'exécution. Les élèves boursiers représentent dans les écoles des mines et l'Institut Mines télécom 35% des élèves ingénieurs en formation et au GENES, 30%.

Concernant les dépenses discrétionnaires, l'exécution a été supérieure de 20 % à la LFI 2017. Ce dépassement s'explique par les effets de deux dispositifs non programmés en loi de finances :

- Le fonds de concours NANO, rattaché au programme 192 mais financé par la Caisse des dépôts et consignations au titre du programme d'investissements d'avenir ;
- Le dispositif « Régime d'appui pour l'innovation duale » (RAPID), financé par transfert en provenance du P 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Pour les dépenses réglementées, la hausse de 13 % de l'exécution par rapport à la LFI 2017 est principalement liée à l'augmentation tendancielle des dépenses liées au dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI).

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Concernant le programme 150 : Les dépenses d'investissement du titre 5 (19,2 M€ en AE et 19,4 M€ au 31/12/2017 (source chorus) représentent seulement 0,14 % des dépenses du ministère, consacrées pour l'essentiel (94%) aux dépenses de fonctionnement. Une partie des dépenses d'investissement est réalisée directement par les opérateurs, financée par des dotations en fonds propres. Le total des dotations en fonds propres (compte 72) représente 1% des crédits du programme. Le plan Campus est financé notamment sur crédits extrabudgétaires. Les opérations d'investissement sont portées par les BOP locaux (BOP académiques en charge de la politique immobilière, cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 11 : crédits exécutés sur les BOP locaux du programme 150 (en millions d'euros)

Imputation	Opérations	AE	CP
Titre 3 dépenses de fonctionnement	Locations ou dépenses annexes à des opérations immobilières	0,67	5,42
Titre 5 dépenses d'investissement	Opérations immobilières réalisées sous maîtrise d'ouvrage Etat	18,78	19,17
Titre 6 dépenses d'intervention	Opérations immobilières réalisées sous maîtrise d'ouvrage confiées à des collectivités locales	7,86	1,02
Titre 7 Dotations en fonds propres	Opérations immobilières réalisées sous maîtrise d'ouvrage confiée (établissements ou collectivités locales)	137,83	111,57

Source : MESRI

Pour le programme 231, les dépenses d'investissement (titres 5 et 7) représentent également une faible part (4% des AE et CP) (données chorus) du programme principalement constitué d'aides directes aux étudiants (83 % des AE et CP). La totalité des crédits d'investissements sont des crédits CPER.

2.4.1 Les contrats de plan État-région et l'opération « Campus »

L'Opération Campus a fait l'objet d'une insertion dans le rapport public annuel 2018⁴².

Elle a pour objectif de réaliser des investissements en faveur de l'immobilier universitaire afin de faire émerger des campus d'excellence et a été lancée en février 2008. Dix sites labellisés Campus se sont vus attribuer en 2008 une dotation en capital de 5 milliards d'euros, générant 200 millions d'euros d'intérêts annuels, à laquelle se sont ajoutés des crédits du ministère et des disponibilités d'emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Caisse des dépôts et consignations. En outre, la loi de finances rectificative pour 2010 a ouvert 1 milliard d'euros supplémentaire au bénéfice de l'Opération Campus du Plateau de Saclay⁴³. Le volet universitaire du CPER contribue au financement du plan Campus.

Au 31 décembre 2017 les versements effectués au titre du Plan Campus sont détaillés dans le tableau ci-dessous. Comme l'a souligné la Cour dans le rapport public annuel 2018, les opérations du plan Campus ont souffert de retards de réalisation importants en raison du manque de précision des dossiers présentés.

Tableau n° 12 : Etat des versements opérés au titre du plan Campus au titre du programme 150 action 14

En M€	Programmation initiale 2017 (LFI)		Exécution 2017	
	AE	CP	AE	CP
TOTAL	20,08	51,47	30,54	59,75
dont réalisés en PPP	17,00	26,51	26,63	41,30

Source : MESRI

⁴² Cour des comptes, rapport public annuel 2018 p.387.

⁴³ Source : source senat.fr, dossier législatif du PLF2018

Deux vagues de CPER ont été mises en œuvre.

Les CPER 2007-2014 devraient être achevés en 2018 et seront soldés par une enveloppe de 44,55 M€ en 2018 au titre des programmes 150 et 231.

L'exécution des CPER 2015-2020 est détaillée dans le tableau ci-dessous qui montre une progression significative du taux d'exécution entre 2016 et 2017. L'échéancier prévu est détaillé en annexe.

Tableau n° 13 : Exécution des dépenses des CPER 2015-2020 :

Exécution en AE (en M€)	P150	P231	TOTAL	Taux d'exécution cumulé
Total part Etat volet immobilier enseignement supérieur (après revoyure 2016)	933,73	99,57	1 033,3	
Exécution 2015	100,14	17,61	117,75	11,4 %
Exécution 2016	139,53	18,52	158,05	26,7 %
Exécution 2017	176,55	17,67	194,22	45,5 %

Source : MESRI

Remarque : les tensions sur les aides aux étudiants handicapés :

Les effectifs des étudiants en situation de handicap n'ont cessé de progresser depuis la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005. En 2017, ils sont près de 26.000 soit 3,4 fois plus nombreux qu'en 2005 et représentent 1,3 % des effectifs globaux d'étudiants.

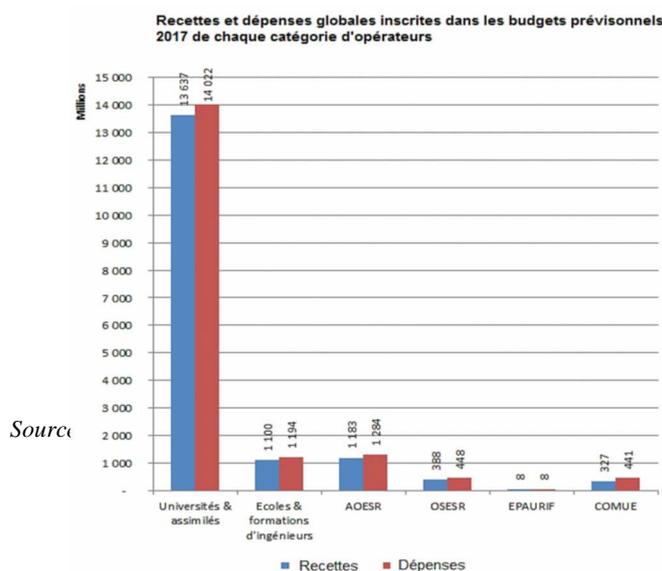
Depuis 2008, des crédits pour un montant de 7,5M€ sont inscrits en loi de finances afin de mettre en œuvre les aménagements nécessaires pour l'accompagnement individualisé des étudiants handicapés au cours de leur formation. En 2008, le montant des aides spécifiques alloué était de près de 1000€ par étudiant en situation de handicap. En 2017 il n'était plus que de près de 300€ par étudiant. Compte tenu des évolutions décrites ci-dessus, le besoin complémentaire est évalué à 4 M€ pour maintenir au cours des trois prochaines années un montant disponible moyen de 300 € par étudiant.

Source : MESRI- réponse aux questions complémentaires

2.5 Le financement des opérateurs

La mise en œuvre de la MIREs repose principalement sur des opérateurs. Les seules subventions pour charges de service public (SCSP) qui leur sont destinées représentent trois quarts des CP de la mission en LFI 2017.

Tableau n° 14 : Recettes et dépenses globales inscrites dans les budgets prévisionnels 2017 de chaque catégorie d'opérateurs



Les 2052 opérateurs du programme 150 et les 29 opérateurs du programme 231⁴⁴ reçoivent en 2017 12,7 Md€ de subvention pour charges de service public (SCSP). Parmi eux, 108 opérateurs du programme 150 sont passés aux RCE et reçoivent 97% du montant des 15 universités passées aux RCE perçoivent une SCSP supérieure à 200 M€⁴⁵. Elles totalisent à elles seules 4,7 Md€ de SCSP soit 37% des SCSP des établissements passés aux RCE (programmes 150 et 231).⁴⁶

Plusieurs évolutions ont eu lieu en 2017 :

⁴⁴ Source « Jaune » opérateurs et données MESRI

⁴⁵ Aix-Marseille, Lorraine, Paris VI, Grenoble Alpes, Strasbourg, Bordeaux, Lyon I, Montpellier, Toulouse III, Paris XI, Paris VII, Nantes, Paris V, Clermont Auvergne, Rennes I

⁴⁶ source : CBCM

- l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) au 1^{er} janvier 2017 de la COMUE de Lyon et de la COMUE de Lille ;
- la fusion de l'ENSCI Limoges et l'université de Limoges ;
- la fusion des universités de Clermont-Ferrand I et II.

En 2018 ces évolutions vont se poursuivre avec :

- la fusion des universités Paris IV et Paris VI, créant Sorbonne Université ;
- la fusion des trois universités lilloises ;
- la dissolution des Comue Sorbonne Universités et Université de Champagne ;
- la création de la Comue Centre Val de Loire ;
- le passage aux responsabilités et compétences élargies de la Comue Université Côte d'Azur.

L'année 2018 devrait voir les premiers jalons de la mise en œuvre du Plan étudiants afin de répondre aux enjeux démographiques, de l'accès au premier cycle ainsi qu'à l'échec en licence. Ce plan repose sur le déblocage d'un milliard d'euros dont 450 M€ au titre du Grand Plan d'Investissement (GPI) et 500 M€ jusqu'en 2022 pour ouvrir des places et créer des postes dans les filières en tension.

2.5.1 La participation à la réduction des dépenses publiques

2.5.1.1 L'enseignement supérieur, un secteur toujours prioritaire

En 2017 comme en 2016, les établissements d'enseignement supérieur n'ont pas été mis à contribution au titre de la réduction des dépenses publiques. Le montant total des subventions pour charge de service public notifiées aux opérateurs des programmes 150 et 231 augmente de 3% en 2017, passant de 12,3 Md€ à 12,7Md€, dans des proportions moindres toutefois qu'en 2016 (+ 508M€ en 2016 soit une augmentation de 4,4 % en 2016).

Les moyens alloués en prévision à la catégorie « universités et assimilés » sous forme de subvention pour charges de service public continuent d'augmenter, de 129 M€ entre 2015 et 2016 et de 406 M€ entre 2016 et 2017⁴⁷.

En dehors des crédits alloués dans le cadre des 1000 dernières créations d'emplois du quinquennat précédent (60,4M€ au titre de 2017) et

⁴⁷ .Source : données LFI, jaunes opérateurs 2017 et 2018)

des mesures générales, 100 M€ ont été alloués au titre de la démographie étudiante. Leur répartition est détaillée en annexe.

Les crédits d'investissement (titre 7) du réseau des œuvres universitaires avaient été réduits de 46 M€ en 2016 en raison du renoncement à prélever le fonds de roulement du CROUS de Paris⁴⁸. En 2017, les crédits d'investissements sont rétablis en AE et en CP (50 M€ en CP).

2.5.1.2 Les opérateurs de la recherche

En LFI 2017, les moyens alloués aux organismes de recherche (EPST, EPIC, GIP opérateurs) relevant des programmes du MESRI ont progressé d'environ 3 % en AE et 2 % en CP par rapport à la LFI 2016, ce qui marque une rupture de tendance par rapport à l'année précédente, qui avait été marquée par un recul d'environ 1 % en AE et CP. L'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement n'est pas en soi un but affiché par le ministère, la recherche restant un secteur prioritaire. Le MESRI souhaite par conséquent que ces économies soient portées largement par les fonctions support, afin de préserver les moyens destinés aux laboratoires et aux infrastructures de recherche, et donner la priorité au maintien de l'emploi scientifique. À cette fin, un pilotage optimisé est recherché sur la gestion des parcs automobiles, la mutualisation des achats et la stratégie immobilière de certains organismes (INSERM, INRIA, CNRS, CIRAD, INRA), en liaison avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

2.5.2 L'allocation des moyens et le suivi des opérateurs du programme 150

2.5.2.1 L'allocation des moyens

Les constats faits dans le rapport public consacré au bilan de l'autonomie financière des universités⁴⁹ et dans les NEB 2015 et 2016 peuvent être reconduits à l'identique : pour la répartition des moyens alloués par l'État aux universités, la France ne dispose toujours pas d'un modèle d'allocation à la performance. Un modèle mis en œuvre pour les seules écoles d'ingénieur, dénommé « MODAL » est utilisé depuis 2015. Pour les universités, certains indicateurs d'activité du modèle « SYMPA », désormais abandonné, font l'objet d'actualisations servant à identifier les

⁴⁸ Le fonds de roulement du CROUS de Paris s'élevait à 45,1 M€ fin 2016 (source : NEB 2016-2017)

⁴⁹ *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, op. cit.

établissements bénéficiant de financements supplémentaires au titre des 5 000 créations d'emplois.

2.5.2.2 Le suivi des crédits alloués

Les universités reçoivent des crédits d'origines diverses (programmes 150 et 231, CPER, plan Campus, fondations). En ce qui concerne les crédits du PIA, le MESRI rencontre des difficultés pour rattacher à un projet donné les crédits perçus par les différents bénéficiaires contribuant à sa réalisation.

Ce constat, ancien, a conduit la Cour, dans les NEB antérieures, à recommander « *d'intensifier le travail engagé pour assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits* » (recommandation n° 6, NEB 2015).

En réponse à cette recommandation, le MESRI⁵⁰ avait rappelé l'année dernière que le choix initial, pour les PIA, était celui d'un conventionnement de l'ANR avec le seul établissement coordonnateur. Il indique également que l'ANR a mis en production, en 2013, un infocentre à destination des établissements porteurs ou coordinateurs, intégrant également, désormais, les informations financières liées à l'exécution du projet fournies annuellement par les établissements partenaires, dans le cadre des relevés de dépenses transmis à l'agence. Ces relevés de dépenses permettent de suivre le rythme d'exécution des dépenses éligibles au financement par les différents partenaires. Toutefois, le MESRI avait indiqué que les remontées des accords de consortium auprès de l'ANR ne sont pas systématiques. Une enquête complémentaire déclarative, dite « PAP RAP », a vocation à identifier les crédits du PIA reçus par chaque établissement. Après une première expérimentation en 2016, dans le cadre du RAP 2015, une simplification des modalités initiales de collecte des données a été mise en œuvre au premier trimestre 2017.

Le MESRI indique en 2017 ne pas disposer du recul nécessaire pour analyser la fiabilité des remontées. Il précise que la sous-direction du financement de l'enseignement supérieur de la DGESIP s'est fixée comme objectif d'assurer la consolidation du suivi des crédits extrabudgétaires et budgétaires dont bénéficient les opérateurs relevant des programmes dont elle est responsable. En conséquence, la recommandation de la Cour à cet égard doit être maintenue.

⁵⁰ Réponse à la Cour sur le suivi de la recommandation n° 6 de la NEB 2015.

Recommandation n° 7 (2013) : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.*

2.5.2.3 La mise en œuvre du décret GBCP et la connaissance des coûts des opérateurs des programmes 150 et 231

La mise en œuvre des dispositions du décret GBCP en 2016 a permis aux opérateurs notamment de développer la dimension pluriannuelle du budget, ce qui améliore son articulation avec le projet d'établissement. L'existence d'un plan pluriannuel de trésorerie peut permettre d'aménager le rythme de versement de la subvention pour charges de service public.

Le MESRI relève toutefois plusieurs difficultés : « *la nouvelle gestion budgétaire en AE et CP a nécessité de transformer les systèmes d'informations des opérateurs. En 2016, seuls 18 établissements (sur une centaine d'établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies) ont réalisé un exercice en mode « full-GBCP » avec SIFAC⁵¹. De fait, l'année 2017 constitue la première année en mode GBCP sous SIFAC pour la majorité des établissements RCE.*

Toutefois, à ce jour, de nombreux opérateurs ne disposent toujours pas d'un système d'information complètement opérationnel permettant d'éditer l'ensemble des tableaux règlementaires. Certains tableaux continuent à être produits manuellement. Les difficultés portent essentiellement sur la fiabilisation des opérations pluriannuelles, le recensement des restes à payer, la distinction entre la trésorerie fléchée et non fléchée. Enfin, l'appropriation des concepts GBCP par l'ensemble des équipes reste un enjeu pour mener à bien la réforme. »

La Cour note que la mise en œuvre du décret GBCP reste donc un enjeu important pour le ministère et ses opérateurs.

La Cour relève la démarche du MESRI pour la connaissance des coûts des opérateurs. La mission d'expertise et de conseil (MEC) placée auprès de la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle pilote ce projet depuis 2014. En 2017, la méthodologie de connaissance des coûts expérimentée depuis 2015 a commencé à être déployée dans les établissements. La Cour prend acte de ces évolutions.

⁵¹ SIFAC : logiciel de gestion financière utilisée par une grande majorité des établissements bénéficiant des RCE sur notre programme.

2.5.2.4 Des outils d'alerte

La grille d'alerte élaborée par le ministère permet d'identifier les établissements en situation financière préoccupante. Elle est construite à partir des données historiques (le tableau de bord financier), actuelles (évolution de la masse salariale avec OREMS⁵²) et prévisionnelles (tableau de synthèse ministère). Deux niveaux de risques sont définis :

- niveau 1 : situation très dégradée, difficultés financières avérées, risque d'insoutenabilité à court ou moyen terme ;
- niveau 2 : situation dégradée ou tendance à la dégradation, risque d'insoutenabilité à moyen terme.

Le dernier comité de pilotage du dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement du 5 février 2018 a mis à jour la grille d'alerte (cf. tableau ci-dessous). Ces données sont toutefois provisoires⁵³.

Tableau n° 15 : opérateurs classés au niveau 1 et au niveau 2 de la grille d'alerte (provisoire)

Niveau d'alerte	2016	2017
Niveau 1 « très dégradé »	<u>6 universités</u> : Limoges, Orléans, Pau , Reims-Champagne-Ardennes, Toulouse 3 , Bretagne sud	7 universités : Grenoble Alpes, Lille, Limoges, Orléans, Pau, Toulouse 3 , UT Troyes <u>1 école d'ingénieurs</u> : l'école centrale de Nantes.
Niveau 2 « dégradé »	<u>9 universités</u> : Antilles, Clermont-Ferrand 2, Corse, Grenoble Alpes , Guyane, Lille 1 , Marne la Vallée, Paris 1 <u>1 école d'ingénieur</u> : SIGMA Clermont	<u>2 universités</u> : Paris I, Rennes I <u>1 école d'ingénieurs</u> : CentraleSupélec. 9 établissements sont classés en niveau 2 prévisionnel, situation qui devra être validée suite à la présentation du compte financier 2017, qui confirmera ou infirmera les inquiétudes décelées.

Source : MESRI, réponse à la Cour 2016 et 2017

⁵² OREMS : Outil de remontées des emplois et de la masse salariale.

⁵³ Ce constat est provisoire dans la mesure où il a été réalisé en observant les comptes financiers 2015 et 2016, les budgets rectificatifs 2017 et les budgets initiaux 2018. En juin prochain, l'organisation d'un nouveau COPIL permettra d'affiner la liste au regard des données exécutées 2017 et des budgets rectificatifs 2018.

Les difficultés rencontrées par les opérateurs peuvent être de plusieurs origines :

- un défaut de maîtrise de la masse salariale (Limoges, Pau) ;
- un défaut de pilotage de la trésorerie sur des opérations pluriannuelles, affectée par les décalages entre encaissement des recettes et décaissements, particulièrement liés aux contrats de recherche (Orléans) ;
- la fusion d'universités dont certaines étaient déjà en difficultés financières (Lille, Grenoble-Alpes) ;
- la difficulté à présenter un budget sincère qui permette un pilotage budgétaire et financier (Toulouse III, absence de suivi des contrats de recherche antérieur à 2017) ;
- plan stratégique inadapté au niveau de ressources de l'établissement ((UT de Troyes).

L'année 2015 avait été marquée par un nombre d'opérateurs en déficit sans précédent (25 opérateurs) depuis 2011 en raison du prélèvement opéré sur le fonds de roulement de 47 établissements en 2015 pour un montant total de 96,7 M€ (cf. annexe 6 : opérateurs en déficit). Cette opération de prélèvement a été remise en question par une décision du tribunal administratif de Paris. Il a annulé le 16 janvier 2018 la décision du ministre de l'ESR du 27 avril 2015 notifiant à l'université Panthéon-Assas un prélèvement de trésorerie de 7 662 928 euros. L'État doit rendre cette somme à Paris-II dans un délai de deux mois, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard. Les arguments invoqués à l'appui de la décision du tribunal sont l'absence de base légale du prélèvement et l'atteinte au droit de propriété, seul le législateur étant compétent pour prélever la trésorerie de cet établissement public autonome. Le MESRI a fait appel de la décision de première instance. Le MESRI précise qu'aucune autre université concernée par le prélèvement sur fonds de roulement ne se serait pourvue devant le tribunal administratif dans le délai de 2 mois, ce qui limite le risque juridique pour le MESRI. La Cour prend acte de ces précisions.

La Cour avait noté, l'année dernière, que dans leur rapport conjoint consacré à la situation financière des universités, l'IGF et l'IGAENR avaient proposé en 2015 une méthode pour déterminer le niveau de fonds de roulement de ces opérateurs. Or, à l'issue du prélèvement opéré sur l'exercice 2015, des informations recueillies par les contrôleurs budgétaires académiques avaient été retenues par le MENESR, qui avait donné aux rectorats l'instruction de ne pas les communiquer à la direction du budget. Le CBCM notait à ce sujet que « *la mise en œuvre de [la] méthodologie [d'analyse des fonds de roulement] a malheureusement été incomplète, les rectorats n'ayant pas été autorisés à mettre à disposition des CBR les données comptables détaillées indispensables à cette*

analyse ». Ce sujet, qui avait été mentionné dans la NEB précédente, a encore peu évolué depuis 2015. **La Cour rappelle donc encore qu'il est contraire aux principes d'une saine gestion budgétaire que des informations relatives à la situation financière d'opérateurs de l'État soient ainsi retenues sur le fondement d'une instruction donnée par le seul responsable de programme et que l'information financière ne circule pas correctement entre les opérateurs et les différentes tutelles.**

2.5.2.5 Un suivi nécessaire des regroupements universitaires

La connaissance de la situation financière des universités revêt un caractère stratégique dans le contexte actuel de recomposition du paysage de l'enseignement supérieur. En 2017 deux ComUE, Université de Lyon et Lille Nord de France, ont accédé aux responsabilités et compétences élargies. Quatre fusions d'universités sont intervenues ou ont été préfigurées en 2017 : Clermont-Ferrand, Limoges, Sorbonne Université et université de Lille.

Face aux surcoûts observés lors des fusions, le MESRI ne dispose pas de cadre d'analyse ni de suivi spécifique des coûts. Il indique octroyer une aide ponctuelle aux établissements d'un montant de 17€ par étudiant, même si celle-ci peut varier selon les établissements, les crédits disponibles, et des spécificités des établissements⁵⁴. Un rapport en cours de l'IGAENR devrait étudier les conséquences des fusions. Ce rapport devrait permettre d'initier une démarche de suivi des fusions plus efficace.

Sans que cela puisse porter atteinte au principe d'autonomie, la Cour ne peut qu'inviter le Ministère à mieux accompagner ex-ante et ex-post ces fusions, comme il l'avait fait pour le passage aux RCE.

2.5.2.6 Le Muséum national d'histoire naturelle ne parvient pas à redresser une situation financière dégradée

La Cour a précédemment relevé la situation alarmante du Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN), rattaché au programme 150⁵⁵. Le montage financier de la rénovation du zoo de Vincennes avait surestimé la fréquentation du zoo. Le modèle économique a ainsi été structurellement déséquilibré, les recettes ne couvrant pas les coûts induits par le contrat de

⁵⁴ Les trois universités de Lille ont reçu 1 M€ en 2016 et 1 M€ en 2018, loin des 1.1 M€ que l'on obtient si l'on retient une dotation de 17 € par étudiant (66 000 étudiants).

⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes, p. 667-708. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

partenariat public privé (PPP). La Cour avait également relevé que le déficit structurel privait l'établissement de la capacité d'autofinancement pour réaliser les investissements nécessaires.

La situation de l'établissement reste préoccupante. En effet, les recettes sont inférieures aux prévisions, aussi bien en ce qui concerne le parc zoologique, le musée de l'Homme, la location d'espaces ou les recettes liées aux conventions de recherche. A l'inverse, la réduction des dépenses de fonctionnement de d'investissement n'a pas suffi à rétablir l'équilibre. Cette fragilité a pesé sur la trésorerie de l'établissement. Des points sur la prévision d'atterrissage à fin 2017 ont été réalisés par le SCBCM avec la DAF et l'agent comptable de l'établissement en vue de l'information des tutelles. C'est dans ce contexte que la fin de gestion a pu être sécurisée par le versement en décembre par le MESRI d'un complément de subvention pour charges de service public de 2,6 M€ sous forme d'avance sur la SCSP 2018. La Cour constate que son analyse et ses alertes antérieures sur les difficultés du MNHN sont toujours d'actualité et réitère les préconisations qu'elle a formulées dans le rapport annuel 2017 pour la mise en œuvre des mesures de redressement du MNHN.

2.5.2.7 Le financement des organismes de recherche pilotés par le MESRI

Concernant les opérateurs de la recherche, la gestion 2017 a été principalement marquée par la mise en œuvre des mesures catégorielles interministérielles. Leur effet sur la masse salariale des opérateurs est présenté ci-dessus au point 2.1.3 « *L'évolution de la masse salariale* ».

2.5.2.8 Les autres opérateurs

Certains des opérateurs financés par le **programme 190** sont caractérisés par des problématiques budgétaires et financières particulières. Ainsi, le MTES signale le cas de l'institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), créé par fusion en 2011 de l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets) et du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC). La SCSP allouée par le programme 190 n'a plus retrouvé son niveau de 2011. D'autre part, le MTES indique que l'institut a dû faire face aux mauvaises conditions dans lesquelles s'est déroulé le déménagement de son siège et de ses installations parisiennes vers le site de Marne-la-Vallée, avec de fortes incidences sur le plan financier et sur l'activité de ses installations de recherche, ainsi qu'une difficulté, pour l'établissement, à se positionner sur certains appels à projets. D'importants travaux sur la dalle d'essais et sur la climatisation des laboratoires sont par exemple programmés en 2018.

Sont également signalées par le ministère les difficultés budgétaires rencontrées par le CEA du fait de la nécessité de renouvellement de l'outil de R&D nucléaire⁵⁶. Le CEA est également confronté à des dépenses nouvelles inévitables, comme la prise en compte de la réforme de la contribution au service public de l'électricité (+8 M€ par an) et le renforcement des mesures de sûreté et de sécurité. Enfin, le ministère rappelle que le résultat opérationnel de l'IFP Énergies nouvelles⁵⁷ a été clôturé chaque année en déficit de 3 %, avec toutefois une légère amélioration en 2016 et en prévision 2017, étant précisé pour cette dernière année que le retour à l'équilibre est consécutif entre autres à la levée de réserve de la SCSP du programme, pour un montant de 1,8 M€.

Par ailleurs, concernant le **programme 192**, une importante réforme statutaire est entrée en vigueur au 1er janvier 2017. Cinq écoles des mines, jusqu'alors établissements publics à caractère administratif, ont été intégrées avec quatre écoles des télécom au sein d'un seul établissement, l'Institut Mines-Télécom (IMT), grand établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Cette intégration des écoles des mines s'est accompagnée, pour deux d'entre elles, de fusion en interne avec des écoles télécom. L'école des mines de Paris, seule école à ne pas avoir été intégrée, a conservé sa personnalité juridique et va rester associée à l'IMT par décret en 2018.

Cette nouvelle organisation a conduit à modifier les modalités de répartition des dotations qui sont désormais allouées d'une part à l'IMT et d'autre part à Mines Paris Tech, qui constituent le Groupe Mines Télécom. Aucune autre modification dans les modalités de répartition des dotations n'est envisagée pour 2018.

Concernant les emplois, le plafond en ETPT des opérateurs est en hausse par rapport à 2016 de 48 ETPT, en raison de :

- L'application d'une correction technique sur le plafond du GMT opérée suite à l'intégration des emplois permanents du GIE Télécom Lille lors de la fusion du GIE avec l'École des mines de Douai (49 ETPT) ;

⁵⁶ Entre autres : finalisation de la construction du réacteur de recherche Jules Horowitz ; renouvellement des laboratoires d'examen des matériaux et combustibles irradiés ; poursuite du projet de réacteur de nouvelle génération à neutrons rapides refroidis au sodium (projet ASTRID), avec un besoin de financement additionnel pour terminer les études d'avant-projet.

⁵⁷ Ancien institut français du pétrole.

- Deux titularisations dans le cadre du dispositif Sauvadet (loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels) ;

- L'application du schéma d'emplois de - 3 ETP appliqué au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE).

Les transferts et dotations en fonds propres à destination des opérateurs ont été versés conformément aux crédits ouverts en LFI :

- Consommation de « transferts » : 0,7 M€ de bourses GENES et 5,6 M€ de bourses IMT pour respectivement 0,7 M€ et 5,7 M€ en LFI ;

- Consommation de « dotations en fonds propres » : 0,3 M€ pour GENES et 13,3 M€ pour l'IMT, soit les montants inscrits en LFI.

En 2017, le GENES et le GMT ont disposé d'une dotation en fonds propres (titre 7) afin de couvrir notamment la participation financière de l'État aux dépenses d'investissement nécessaires pour l'installation de ces établissements sur le campus de Paris Saclay, à hauteur de 1,8 M€ en AE et 13,6 M€ en CP.

Il est à relever que la situation financière du LNE, préoccupante lors des exercices 2014 et 2015, a amorcé un redressement en 2016 pour se poursuivre en 2017. Le résultat du LNE est ainsi attendu en excédent pour 2017.

S'agissant du **programme 142**, l'enseignement supérieur étant affichée comme une priorité du Gouvernement, les opérateurs du programme 142 ont bénéficié d'un traitement budgétaire relativement favorable, tout en participant à l'effort de rationalisation demandé aux opérateurs de l'Etat.

Conformément à la réglementation en vigueur, les opérateurs du programme ont mis en œuvre la comptabilité budgétaire en AE/CP. Le passage à la comptabilité budgétaire a induit des évolutions majeures en matière de réorganisation des chaînes financières dans les établissements et de formation des agents. Il convient de souligner que les systèmes d'information financiers tardent à disposer des modules optimisés permettant d'intégrer les dernières évolutions de la gestion budgétaire.

Si quatre établissements (AgroParisTech, Montpellier SupAgro, ONIRIS et l'École Nationale Vétérinaire de Toulouse) connaissent une situation financière avec un résultat positif relativement significatif, cinq présentent un équilibre précaire (AgroCampus Ouest, AgroSup Dijon, Bordeaux Sciences Agro, l'École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles et l'École Nationale Supérieure de Formation de l'Enseignement Agricole avec un résultat inférieur à 20 K€) et trois sont en déficit

(VetAgroSup, l'École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg et l'École Nationale Vétérinaire d'Alfort) dont un établissement faisant l'objet d'un plan de redressement (VetAgroSup).

Dans ce contexte, ces établissements vont devoir faire face à l'augmentation prévue de la démographie étudiante. En effet, dans ses prévisions 2015/2025, la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère en charge de l'enseignement supérieur prévoit un accroissement de la population d'étudiants dans les cursus d'ingénierie de +20 % induisant une augmentation de 1 700 étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur agricoles (60 % dans le public et 40 % dans le privé).

Dans le cadre de la loi de finances initiale 2018, une augmentation de 4 % de la subvention pour charges de service public (SCSP) a été accordée pour faire face à l'augmentation des étudiants. Malgré cette augmentation de la SCSP, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) du 21 décembre a émis un avis défavorable (14 votes défavorables, 9 abstentions et 13 votes favorables) du fait de la stabilité du nombre d'emplois, bien que les moyens alloués au programme 142 inscrits en LFI 2018 soient en augmentation (+1,3 % T2 et +3 % hors titre 2).

Pour assurer l'accueil dans de bonnes conditions de ces promotions élargies, des réorganisations de locaux ainsi que des travaux supplémentaires seront à programmer sans évolution dans les mêmes proportions de la subvention d'investissement versée par le ministère.

Par ailleurs, alors que le plafond d'emplois du programme 142 est d'ores et déjà saturé, aucune évolution n'est prévue par la loi de finances pour l'année 2018. Aucune création d'emplois statutaires dans les établissements ne sera autorisée afin d'absorber ce surcroît d'activité.

Dans l'immédiat, cette situation dégradée est à nuancer au regard de la trésorerie positive à disposition des établissements. Cependant, il est important de préciser que cette trésorerie est très largement gagée par les travaux 2017 reprogrammés en 2018 ou 2019 (20 M€) et les recettes fléchées encaissées en avance (22,5 M€).

Sur le **programme 186**, enfin, le contrat de performance entre l'État et Universcience, arrivé à échéance fin 2014, a été renouvelé le 24 avril 2017, près de deux ans après la nomination d'un nouveau président le 25 juin 2015. Le nouveau contrat couvre la période 2017-2019, période marquée par la poursuite des efforts en vue du renouvellement et

développement des offres permanente et événementielle, mais aussi par d'importants projets immobiliers de rénovation des bâtiments, notamment à la Cité des sciences et de l'industrie.

2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)

2.6.1 Le suivi et l'évaluation des programmes

2.6.1.1 Conventions, engagements et décaissements à fin 2016

Un tableau de suivi des investissements d'avenir entrant dans le champ de la MIREs (PIA 1 et 2) figure en annexe. L'année 2016 avait été marquée par la confirmation de trois IDEX ayant conduit à la dévolution des dotations non consommables afférentes. Le versement sans limitation de durée des intérêts issus, au taux de 3,41 %, des DNC ainsi transférées, est donc garanti aux bénéficiaires.

2.6.1.2 Le PIA 3

Les crédits du PIA3, regroupés au sein d'une mission particulière et pérenne (*Investissements d'avenir*) du budget général, visent en partie des actions relevant de la MIREs⁵⁸. Ils font l'objet d'une note d'exécution budgétaire particulière à laquelle il est ici renvoyé, étant observé qu'une telle séparation, rendue obligatoire par le découpage des missions, ne rend guère lisible l'effort extrabudgétaire consolidé en faveur de la recherche et de l'innovation.

2.6.2 Les redéploiements internes et retours vers le budget général par le biais de fonds de concours

2.6.2.1 Redéploiements et rétablissements de crédits

Des redéploiements de crédits ont bénéficié à des actions relevant de la MIREs pour 68,8 M€ en 2017, dont 50,8 M€ ont nécessité le recours à des rétablissements de crédits en deuxième loi de finances rectificative pour 2017.

⁵⁸ Crédits des programmes 421 - *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* et 422 - *Valorisation de la recherche*. Sur les neuf objectifs de la mission, deux concernent la valorisation de la recherche (pour 3 Md€) et quatre l'enseignement supérieur (pour 2,9 Md€).

2.6.2.2 L'utilisation contestable des fonds de concours : le financement du programme A 350XWB

Le soutien au programme A 350 XWB, géré par l'ONERA dans le cadre des investissements d'avenir, s'est effectué au cours des exercices 2011 à 2013 en passant par un fonds de concours (FDC) *ad hoc*, le ministère reversant les montants correspondants à la société Airbus.

À compter de 2014, contrairement à ce qui avait été initialement prévu, le financement a été totalement pris en charge par les PIA 1 et 2, ce schéma étant confirmé par décision du Premier ministre du 25 novembre 2014. L'échéance 2016, censée être la dernière, a été révisée à la baisse du fait du non lancement au 31 décembre 2014 de deux des cinq versions de l'A350. Le dernier versement lié à cette échéance, d'un montant de 270 M€, a cependant été effectué début 2017.

Les NEB précédentes avaient mentionné la complexité de ce dispositif résultant de l'incorporation partielle et impromptue du projet A 350 dans les investissements d'avenir. La Cour⁵⁹ a également souligné que cette opération entre dans la mise en évidence d'opérateurs « écrans » de l'administration, en l'espèce l'ONERA qui abonde depuis 2011 le FDC en AE=CP, cet organisme servant de fait de « *paravent* » à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour le financement des avances.

Ce projet n'a plus d'incidences sur le programme 190 au-delà du dernier versement précité de février 2017. En revanche, les remboursements de l'avance de 1,27 Md€, échoient au budget général depuis l'année 2014 (pour un total d'environ 61,5 M€ au titre des livraisons de 2014 à août 2017) et sont appelées à se poursuivre.

⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 16 : Chronologie définitive des engagements et des paiements au titre du programme de soutien à l'A350 (en M€)

(en M €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
AE	70	70	100	250	250	250	250	30	0	1 270
CP	0	30	100	150	200	250	270	0	270	1 270
Ressource fonds de concours	0	0	100	150	200	250	270	0	270	1240

Source : Cour des comptes d'après des données du MTEs

2.6.2.3 La confirmation d'un effet de substitution entre les crédits du PIA et ceux du budget général : le projet « Nano 2017 »

Par arrêté du 27 juillet 2017, 77,4 M€ en AE et CPont été ouverts au titre du fonds de concours n°1-2-00339 « Participation de la CDC au financement du programme Nano 2017 », conformément à la convention signée entre l'État et la CDC le 22 décembre 2014 relative au programme d'investissement d'avenir action : « Nano 2017 »⁶⁰. La Cour avait déjà constaté, s'agissant de la mise en œuvre de ce programme, l'effet de substitution entre les crédits du PIA et ceux du budget général. Cette forme de débudgétisation est donc, à nouveau, à relever pour la gestion budgétaire 2017.

2.7 Les dépenses fiscales

2.7.1 Des dispositifs nombreux et d'importance inégale

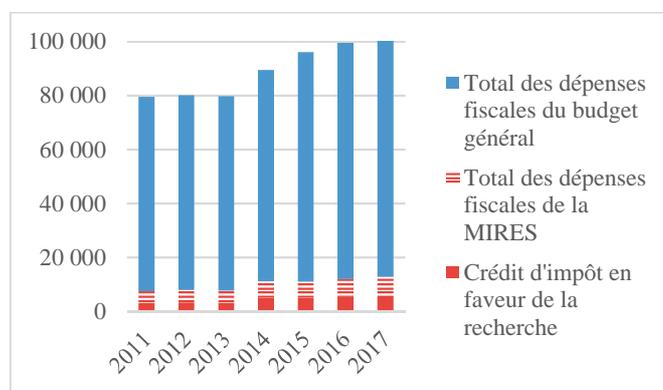
La MIREs compte 22 dépenses fiscales : 15 lui sont rattachées à titre principal et 7 à titre subsidiaire. Leur montant total est estimé à 11,1 Md€⁶¹, en hausse d'environ 770 M€ par rapport à 2016. L'essentiel de cette augmentation s'explique par la révision à la hausse du chiffre du CIR (+ 152 M€) et surtout de la taxation au taux réduit des plus-values à

⁶⁰ Le programme Nano 2017 vise à mener les travaux de recherche et développement nécessaires pour doter le cluster de Crolles-Grenoble, associant notamment le site de STMicroelectronics à Crolles et le CEA-LETI, des prochaines générations de technologies de production avancées.

⁶¹ Selon les dernières estimations disponibles (PLF 2018). L'estimation pour 2015 était de 9,35 Md€.

long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (+474 M€). Les 15 dépenses fiscales rattachées à titre principal sont évaluées à 7,06 Md€, dont l'essentiel (5,71 Md€) au titre du CIR. À l'inverse, huit dépenses sont non chiffrées ou chiffrées à ϵ , et quatre pèsent moins de 50 M€.

Graphique n° 3 : poids du CIR et des dépenses fiscales de la MIREs dans l'ensemble des dépenses rattachées au budget de l'État (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les « Voies et moyens » (tome II). Les chiffres pour 2016 et 2017 sont ceux annexés au PLF 2018.

2.7.2 L'analyse des effets du CIR

Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), deuxième dépense fiscale du budget de l'État, représente un peu plus de la moitié des dépenses fiscales évaluées pour la MIREs en LFI 2016 et 6,1 % de la totalité des dépenses fiscales, ordre de grandeur stabilisé depuis 2014.

Créé en 1983 et réformé de 2004 à 2008, il s'agit du dispositif le plus important d'incitation des entreprises à accroître leur effort de recherche et développement. Depuis la réforme de 2004, qui a introduit une part en volume dans le calcul du CIR, le nombre d'entreprises déclarantes et le montant de la créance ont fortement augmenté. La réforme de 2008 a instauré un dispositif uniquement en volume et sans plafond avec un taux de 30 % pour la plupart des entreprises. Cinq ans après cette réforme, la Cour avait analysé, à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit

d'impôt en faveur de la recherche (CIR) dans un rapport remis le 31 juillet 2013⁶².

2.7.2.1 Un coût croissant, au chiffrage plus robuste

Entre 2008 et 2014, le nombre d'entreprises déclarantes a presque doublé, dépassant 24 000, pour un montant de dépenses éligibles de 21,5 Md€ et un crédit d'impôt (créance fiscale) de l'ordre de 5,9 Md€. Depuis 2013, certaines dépenses d'innovation sont éligibles au CIR, dans le cadre du crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII). On observe une augmentation de 152 M€ du coût du CIR (dépense fiscale) entre les millésimes 2016 et 2017. Celle-ci résulte de différents facteurs dont il est difficile d'isoler la part : dynamique de la créance fiscale, plein effet des modifications introduites par les LFI 2014 (modification des règles d'assiette pour l'avantage « jeunes docteurs » et éligibilité de certains frais de propriété industrielle) puis 2015 (majoration des taux en outre-mer de 30 % à 50 % pour les dépenses de recherche et de 20 % à 40 % pour les dépenses d'innovation). La dépense fiscale dépend également de l'impôt sur les sociétés et des demandes de remboursement immédiat des entreprises, dont les règles ont varié depuis 2008, durant le plan de relance, puis avec la généralisation aux PME (au sens communautaire) de la possibilité d'un remboursement immédiat.

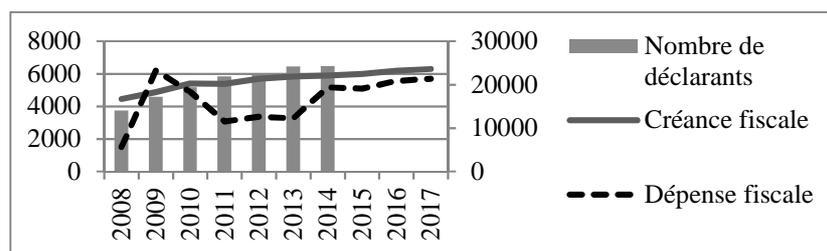
Après avoir relevé, au titre des exercices 2011 à 2012, les incertitudes et la sous-estimation récurrente de la prévision de dépense fiscale liée au CIR, la Cour a constaté une prévision plus réaliste, notamment à partir du PLF 2013, dont le chiffrage initial pour la dépense 2013 s'est confirmé. Les PLF 2015 à 2018 ont confirmé les nouveaux ordres de grandeur cible estimés (5,7 Md€ pour une créance de 6 Md€), avec des corrections régulières mais de plus en plus limitées des prévisions initiales. De tels ajustements des prévisions s'expliquent notamment par l'actualisation des données relatives aux créances fiscales ainsi qu'aux clés de répartition temporelle de leur consommation (cf. *en annexe* « *Les améliorations apportées au chiffrage depuis 2011* »). La fiabilisation du chiffrage a pu également bénéficier, ces deux dernières années, de la dématérialisation de la déclaration de CIR⁶³ ainsi que de travaux de fiabilisation de la base de données de gestion du CIR (GECIR) et du

⁶² Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF, *Rapport sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche* (CIR), 265 p., juillet 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶³ Mise en place en 2015 pour les déclarations concernant les dépenses 2014, elle reste facultative et ne concerne à ce stade que 64 % des 25 500 déclarants annuels.

renforcement de la coopération entre les services fiscaux et ceux du MESRI.

Tableau n° 17 : créance fiscale et dépense fiscale du CIR (en M€)



Source : Cour des comptes à partir de données du MESRI, de la DLF et des lois de finances. Les données visent l'ensemble des dispositifs de crédits d'impôt (recherche, innovation et collection). Le nombre de déclarants se lit sur l'échelle de droite. Les dernières données fiabilisées sur le nombre de déclarants sont à fin 2014. En effet, les données du CIR de l'année n sont définitives en décembre $n+3$, les entreprises disposant de trois ans pour déposer des déclarations rétroactives.

2.7.2.2 Une analyse de l'efficacité à approfondir

L'étude de l'efficacité du CIR au regard de son objectif principal, l'augmentation de la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises (DIRDE), reste difficile à établir. L'information annexée au PLF s'est enrichie en 2014⁶⁴, mais aucune évaluation au titre de l'article 18 de la LPFP 2012-2017 n'a concerné le CIR.

Les études d'impact les plus abouties ont été reprises dans un rapport de synthèse d'avril 2014⁶⁵, tandis qu'une étude de 2015 a plus particulièrement analysé le doublement d'assiette prévu en faveur de l'emploi de jeunes docteurs. Le ministère considère que ces différentes analyses statistiques permettent de conclure à un effet positif du CIR sur les dépenses intérieures de R&D des entreprises (DIRDE), qui ont continué de s'accroître malgré un impact négatif fort de la désindustrialisation depuis le début des années 2000. Elles constatent en effet, sur données relatives à la période 1993-2009, un redressement de l'intensité en R&D des entreprises, malgré une évolution défavorable de la structure de

⁶⁴ Par des précisions méthodologiques relatives à l'indicateur 2.3 du programme 172 « Mesures de l'impact du crédit d'impôt recherche » et par la création d'un second sous-indicateur, relatif à l'accroissement de l'intensité en R&D (secteurs marchands).

⁶⁵ Rapport de synthèse, *Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011*, MENESR/DGRI, avril 2014.

production (baisse de la part des secteurs de production de biens manufacturés). D'autre part, sur la base d'études économétriques, un effet d'additionnalité⁶⁶ du CIR sur la DIRDE est mis en exergue, sans toutefois qu'un réel effet multiplicateur ou « d'entraînement »⁶⁷ soit encore établi.

Des études complémentaires, sur données postérieures à 2009 (intégrant les effets de la réforme du dispositif), restent donc nécessaires. Une nouvelle étude d'impact du CIR a été lancée par le MESRI en 2015. Elle devrait être finalisée au premier semestre 2018, permettre d'inclure un plus grand nombre d'années après la réforme de 2008, et étudier également l'impact sur l'innovation des entreprises. Le ministère a également contribué à la rédaction de l'appel à projet de recherche de juin 2016 de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) pour « *Évaluer les effets du crédit d'impôt recherche* ». Trois sujets d'étude retenus devraient donner lieu à publication courant 2018.

Recommandation n° 8 (2016) : poursuivre le travail de fiabilisation des créances du CIR et achever les études sur son impact économique, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.

2.7.3 Les dépenses fiscales du programme 192

Le programme 192, dont le Directeur général des entreprises est responsable, comprend principalement des mesures en faveur de l'innovation (comme le crédit impôt innovation CII), des dispositifs orientant l'épargne vers le capital-risque ou des dispositifs incitant à la cession de licences et brevets.

La Cour recommande depuis plusieurs années le renforcement des travaux d'études d'impact sur ces dépenses fiscales. Aucune dépense fiscale du programme 192 n'a fait l'objet d'une revue de dépense lors des conférences fiscales de 2017.

Comme la Cour l'avait souligné dans la NEB 2016, des études spécifiques ont été conduites depuis 2013, notamment sur le CII dont les premiers chiffres sont disponibles depuis peu (en 2013, 3 554 entreprises ont bénéficié du CII, dont la moitié avait moins de 20 salariés. Le montant

⁶⁶ Ce qui signifie qu'un euro de CIR reçu par les entreprises est investi dans des dépenses de recherche supplémentaires.

⁶⁷ Ce qui signifie qu'un euro de CIR reçu par les entreprises est investi dans des dépenses de recherche supplémentaires allant au-delà de la simple addition : il y a effet multiplicateur.

total perçu par ces entreprises s'élève à 74,4 M€, soit un montant moyen de 20 900€ par entreprise, pour un effectif moyen de 24,3 salariés)⁶⁸.

Il convient de souligner le fait que la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevet n'a toujours pas fait l'objet d'une étude d'impact.

Enfin, pour cinq autres mesures⁶⁹, compte tenu de leur chiffrage minime ou inexistant, la question de leur suppression, dans un souci de simplification et de lisibilité, mériterait d'être posée. Pour deux de ces dépenses fiscales, une extinction des faits générateurs est d'ores et déjà intervenue en 2008 et 2009, les dernières incidences budgétaires devraient ainsi être constatées à horizon 2019⁷⁰. La Cour vérifiera leur réalisation à l'occasion de ses prochains travaux concernant les dépenses fiscales de ce programme.

Recommandation n° 9 (2015) : achever dans les meilleurs délais les études d'impact des dépenses fiscales du programme 192 et supprimer les mesures caractérisées par un chiffrage minime ou inexistant.

⁶⁸ Note DGE pour le ministre n° 000374 du 15 avril 2016

⁶⁹ Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR_IS) ; exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement ; imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance ; exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR_IR) ; exonération des plus-values de cession : d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique ou technique – de titres de sociétés financières d'innovation conventionnées.

⁷⁰ Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR_IS) ; exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Non sans avoir préalablement souligné les limites de la budgétisation initiale, qui présente des imperfections récurrentes et significatives (sous-budgétisations répétées comme dans le cas du dispositif JEI sur le programme 192, débudgétisations, utilisation contestable de certains fonds de concours via des opérateurs « écrans »), la Cour relève que, dans l'ensemble, pour ce qui concerne la phase d'exécution budgétaire en tant que telle, les principales règles de gestion fixées par la LOLF ont été respectées sur les programmes de la MIREs en 2017 :

- aucun dépassement des crédits ouverts n'a été constaté (articles 7 et 9 de la LOLF) ;
- les virements réalisés sont respecté la limite de 2% des crédits ouverts en LFI (article 12 de la LOLF) ;
- les transferts en faveur de la MIREs ont porté sur des crédits dont l'objet était cohérent avec ceux des programmes bénéficiaires (article 12 de la LOLF) ;
- les reports de crédits de paiement n'ont pas dépassé le seuil de 3 % (article 15 de la LOLF). Toutefois il convient de noter l'exception du programme 192, qui comme en 2016, a connu des reports supérieurs à ce taux d'un montant de 55,1 M€ (soit **6,94 %** rapporté au montant inscrit en LFI). Ce dépassement s'explique les 47,4 M€ liés au fonds de concours NANO, reportables de droit. Une dérogation était, de plus, prévue par l'article 59 de la LFI 2017.

Plusieurs observations circonscrites méritent, cependant, d'être formulées afin de permettre une pleine conformité avec les principes et règles du droit budgétaire.

3.1.1 Le respect de l'obligation de visa du CBCM pour le programme 142

Le CBCM a été conduit à émettre des avis en régularisation sur des projets de notifications prévisionnelles de subventions pour charges de service public et de dotations en fonds propres qui avaient été adressés aux opérateurs pour leur permettre d'élaborer leurs budgets initiaux de 2018, sans avoir été adressés à l'avis préalable du contrôle budgétaire.

A l'occasion de l'examen de demandes de paiement, au cours du dernier trimestre, les services du CBCM ont identifié un certain nombre d'actes attribuant des dotations en fonds propres (31 notifications et arrêtés y afférents pour un montant total de 6,95 M€) qui n'avaient pas été soumis à l'avis et au visa du contrôleur budgétaire.

Afin d'éviter tout risque de contentieux lié au non-paiement qui pourrait s'avérer préjudiciable à la bonne gestion des deniers publics, les actes ont fait l'objet d'un avis et d'un visa en régularisation. L'ordonnateur a été invité à prendre toutes les mesures utiles afin de respecter les règles relatives au contrôle budgétaire.

La Cour rappelle, s'agissant du programme 142, la nécessité de respecter les dispositions législatives et réglementaires relatives au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

3.1.2 La prise en compte des engagements pris par l'État dans le cadre de la relocalisation d'AgroParisTech sur le campus de Paris-Saclay

La convention relative au financement apporté par l'État à l'opération AgroParisTech/INRA sur le campus urbain Paris-Saclay dans le cadre d'un contrat de partenariat public public, a été soumise au visa du CBCM le 11 août 2017.

Ce projet de regroupement des sites franciliens d'AgroParisTech et des laboratoires de recherche associés de l'INRA sur le Campus de Saclay s'inscrit dans le contexte de l'aménagement, sur le plateau de Saclay, d'un Campus de dimension internationale, issu du regroupement de grandes écoles.

Ce projet d'implantation sur le site de Saclay avait fait l'objet d'un protocole d'accord, visé du CBCM le 9 juin 2015 et signé des parties prenantes le 7 juillet 2015.

Une réunion interministérielle du 20 juillet 2017 a confirmé la volonté du Gouvernement de voir aboutir ce projet en validant le plan de financement, en prenant acte de la soutenabilité de l'opération pour les deux opérateurs, et en actant le maintien reportable de 88,56 M€ d'AE ouverts sur le programme 142, destinés à couvrir le risque de dédit, l'évolution des taux de financement avant leur cristallisation ainsi que le risque d'inflation.

Cette réunion interministérielle a confirmé la cession à terme des quatre sites franciliens d'AgroParisTech (Claude Bernard, Maine, Massy

et Grignon) et, au vu de l'avancement des négociations sur la cession de Claude Bernard, modifié les conditions d'utilisation de la provision constitué sur le PIA ramenée à 58,2 M€, mobilisables en cas de risque de retard de cession ou de moins-value sur les cessions de Maine, Massy et Grignon.

Le CBCM a visé, le 28 août 2017, la convention relative au financement apporté par l'Etat à l'opération AgroParisTech / INRA sur le Campus urbain Paris-Saclay dans le cadre d'un contrat de partenariat public-public, avec les observations suivantes :

- Le nouveau projet de convention tient compte des échanges intervenus au cours de la réunion de travail du 28 juin 2017 et intègre les décisions prises lors de la RIM du 20 juillet 2017 ;

- S'agissant de la soutenabilité, le paragraphe 2.4 de la convention précise les limites et les conditions dans lesquelles s'inscrit l'engagement du ministère (limite des 88,56 M€ d'AE imputées sur le programme 142, ouvertes en LFI 2013 et reportées depuis ; limite des CP de la loi de finances ; évaluation préalable des conditions d'utilisation des 88,56 M€ conjointe avec le ministère de l'action et des comptes publics).

Ces ouvertures d'AE non couvertes en CP ne constituent pas une entorse aux principes et règles du droit budgétaire. Compte tenu des engagements pris par l'Etat et de leur exigibilité dans l'hypothèse d'une couverture insuffisante par les produits attendus des cessions, la question se pose, cependant, d'une inscription en provision pour charges dans les comptes de l'Etat. Ce questionnement appellera, le cas échéant des diligences complémentaires dans le cadre des travaux de certification des comptes de l'Etat.

3.1.3 L'annonce de création d'un nouveau Fonds innovation et ses répercussions possibles sur le programme 192

L'annonce par le Président de la République, en 2017, de la création d'un nouveau Fonds innovation amène à poser la question de son articulation avec les dispositifs d'ores et déjà mis en œuvre au titre du programme 192. Ce fonds a vocation à être alimenté par le produit de cessions de participations de l'Etat pour soutenir des innovations dites de rupture et conduirait une politique d'interventions à hauteur du produit financier annuel résultant de cet apport en capital. Une substitution complète de ce nouveau fonds au programme budgétaire aurait à être appréciée notamment au regard d'un risque éventuel de débudgétisation. Une substitution intégrale ne semble pas envisagée à ce stade ce qui devrait amener à évaluer le risque inverse de potentiels effets d'interférences entre

les dispositifs portés par le programme budgétaire 192 et ceux qui seraient financés par le fonds innovation. Ces effets éventuels seraient à analyser d'autant plus finement qu'un niveau de contrainte budgétaire forte s'applique d'ores et déjà, ainsi qu'il a déjà été relevé *supra*, sur les mécanismes – comme les JEI – financés sur crédits budgétaires.

3.2 La démarche de performance

L'essentiel des constats d'ordre général formulés au titre des exercices précédents peut être renouvelé à l'issue de la gestion 2017.

3.2.1 Une démarche complexe, compte tenu de la diversité des opérateurs financés par la mission

La maquette des objectifs et indicateurs de performance ne connaît que des changements marginaux en 2017, et ce uniquement au niveau des programmes.

La MIREs assurant essentiellement le financement d'opérateurs, les objectifs et indicateurs de performance sont choisis pour recouper les principales problématiques communes à ces entités, notamment : production de connaissances au niveau international, délivrance de diplômes d'enseignement supérieur, insertion et attractivité dans un environnement international compétitif, constitution et valorisation de titres de propriété industrielle, développement de la recherche partenariale. Les indicateurs des programmes, plus encore ceux de la mission, ont donc vocation à être déclinés auprès des différents opérateurs pilotés, en tenant compte de leurs spécificités et orientations stratégiques, dans le cadre d'une démarche de contrôle et de dialogue de gestion personnalisés.

La difficulté de construire une démarche de performance cohérente et pertinente pour les programmes de la MIREs tient principalement à la diversité des opérateurs qu'elle contribue à financer.

De façon générale également, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, l'élaboration des projets et rapport annuel de performance (PAP/RAP) des différents programmes mobilise des ressources administratives importantes. Celles-ci avaient été évaluées à environ 558 jours-agents en 2014, pour les seuls programmes relevant du MESRI. Une actualisation de ces données figure ci-après pour certains programmes. Il ressort au demeurant que ces moyens servent à produire des informations dont l'intérêt s'avère parfois limité. Ainsi, le volet comptabilité d'analyse des coûts (CAC) s'apparente à un exercice formel, consistant à déverser les

crédits des actions ou programmes supports sur des actions de politiques publiques, sur la base de clés le plus souvent budgétaires, sans réelle signification en termes d'analyse de coût. De même la justification au premier euro se heurte à une limite dès lors que la majeure partie des crédits est exécutée sous la forme de subventions pour charge de service public. Pour ces subventions, la ventilation entre actions a peu de sens et conduit uniquement à rendre compte de la façon dont ont été « ventilées » les SCSP dans Chorus.

3.2.2 Pertinence des indicateurs de performance au niveau de la mission

Cinq indicateurs sont mis en exergue au niveau de la mission : quatre sont des indicateurs d'efficacité et un de qualité de service. Les indicateurs choisis sont les plus transversaux possibles, compte tenu de la pluralité des champs disciplinaires et des contextes propres à chacun des établissements subventionnés par la mission. On retrouve, dans cet appareil statistique, somme toute adapté malgré quelques imperfections :

- des indicateurs de diplomation et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés, les données pour ce dernier reposant toutefois sur des enquêtes triennales, ce qui limite de fait la pertinence des restitutions annuelles prévues par la loi de finances (en pratique « sans objet » ou « ND » depuis 2013, date de la dernière enquête dont les résultats soient disponibles) ;
- un indicateur de production scientifique permettant de situer, sur l'ensemble des opérateurs de la mission, la place relative de la recherche française dans le monde et au sein de l'Union européenne ;
- un indicateur de performance bibliométrique, limité par le fait que l'évolution de la position de la France n'est significative que sur des périodes plus étendues que celles permises par le cadre habituel du PAP ; les documents budgétaires y remédient en proposant des séries temporelles de résultats remontant à l'année 2002 ;
- un indicateur permettant d'apprécier le succès relatif des opérateurs de la mission dans les projets financés par le programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRDT) de l'Union européenne ;
- un indicateur permettant d'estimer la part des dépenses de R&D effectuée par les entreprises en France ainsi que son évolution tendancielle à la hausse, notamment sous l'effet des incitations fiscales prévues à cet effet.

3.2.3 Analyse de l'utilité interne et externe des principaux indicateurs des programmes

3.2.3.1 Les programmes sous responsabilité du MESRI

Les programmes finançant l'enseignement supérieur

Le volet performance et bilan stratégique a mobilisé 42 jours-agents et le volet justification au premier euro 40 jours-agents.

La démarche de performance n'échappe pas aux critiques d'ordre général qui ont pu être faites, par la Cour, pour différentes missions du budget général. Cette démarche est contrainte par la mise en œuvre de deux objectifs en partie contradictoires : un objectif de stabilisation de l'architecture et du nombre d'indicateurs, visant à assurer leur « comparabilité », d'une part ; et un objectif de simplification par la réduction du nombre d'indicateurs, d'autre part. La poursuite de ce dernier objectif conduit, dans de nombreux cas, à agréger, sous une dénomination englobante, des indicateurs auparavant présentés séparément, ce qui revient à créer des « sous-indicateurs » sans procéder à une simplification⁷¹.

Pour la période correspondant au budget triennal 2015-2017, les objectifs et indicateurs ont en pratique peu évolué.

Les principales limites de la démarche relèvent de différents niveaux. On relève, en synthèse :

- *des difficultés à atteindre certaines cibles prioritaires* : il n'existe pas de corrélation entre l'atteinte de ces cibles et le niveau des moyens alloués par l'État aux opérateurs, ce qu'illustre en particulier l'absence de « rémunération » des universités selon leur performance en termes d'insertion professionnelle. Dans ce contexte, on enregistre des performances médiocres s'agissant de certains objectifs prioritaires. La part des sortants sans diplôme de l'enseignement supérieur demeure élevée (22 % en prévision pour 2014, selon le PAP annexé à la LFI 2018) et augmente depuis 2011. La réussite en 1^{er} cycle universitaire général ne connaît pas d'amélioration notable, selon les indicateurs produits. Le taux de réussite de la licence en trois ans reste stable, en deçà de 30 % et tend même à diminuer : 29,3 % en 2007 ; 27,3% en 2010 (PAP 2014) ; 27,2 %

⁷¹ À titre d'exemple, l'indicateur « Mesure de la réussite étudiante » (numéro 2.2) du programme 150 agrège désormais six types de données ventilées auparavant en plusieurs indicateurs : « réussite à l'examen de BTS », « Réussite en licence », « Réussite en master ».

en 2014 (PAP 2017) ; 27,5 % en 2015 (PAP 2018). Le MESRI précise que les résultats décevants à l'échelle des sites l'ont conduit à prendre plusieurs mesures en faveur de la réussite des étudiants ainsi que leur orientation et leur affectation. Les actions entreprises ont ainsi porté sur l'approfondissement des politiques d'orientation, et des capacités d'accueil réservées pour les bacheliers technologiques et professionnels, respectivement en diplômes universitaires de technologie (DUT) et filière Sciences, Technologie et Santé (STS), doivent permettre un accueil plus large de ces publics dans ces formations où ils réussissent le mieux. Enfin, le dispositif Parcoursup doit permettre une meilleure adéquation entre le profil des futurs étudiants et les formations choisies. La Cour note ces évolutions, mais, face aux difficultés persistantes à atteindre les objectifs, invite le ministère à en mesurer l'efficacité ;

- *l'absence d'indicateurs mesurant certains objectifs prioritaires du Gouvernement* : c'est en particulier le cas s'agissant des créations d'emploi dans l'enseignement supérieur. Si le MESRI attribue des financements au titre de ces créations, aucun indicateur ne permet de mesurer où et dans quelles proportions ces financements donnent lieu à des créations d'emplois nouveaux. Les données d'enquêtes disponibles à cet égard et présentées supra tendent d'ailleurs à montrer que la totalité des créations annoncées n'a pas été réalisée. De même, la mise en place des politiques de site ne s'est accompagnée de la création d'aucun indicateur permettant de mesurer la performance des structures nouvelles financées (ComUE, regroupements universitaires). Les indicateurs ne rendent pas compte de la juxtaposition et de l'évolution des différentes sources de financement provenant de l'État (PIA, CPER, subventions) ;

- *une faible corrélation entre les objectifs et indicateurs de la mission*. Dans le cadre de la politique de site, les contrats de site signés par les ComUE sont définis au cas par cas, sans décliner les indicateurs figurant dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement ;

- *différents biais méthodologiques non spécifiques à la MIREs sont également identifiés* : définition d'un objectif par son indicateur⁷² ; faiblesse des commentaires, dans les PAP, corrélée à une abondance de précisions méthodologiques (cas des indicateurs bibliométriques mesurant l'atteinte de l'objectif de « production de connaissances scientifiques au meilleur niveau international »).

⁷² Pour le programme 231, l'objectif « développer le suivi de la santé des étudiants » est assorti d'un indicateur unique mesurant la part des étudiants ayant effectué une visite individuelle aux services de médecine universitaire.

Les programmes finançant la recherche

Le volet performance des programmes recherche mobilise, au titre des PAP et RAP, environ 80 jours-agents au sein de la DGRI. À ces moyens il convient d'ajouter ceux mobilisés par les services du secrétariat général, qui déclare par exemple que le volet opérateur des programmes sous responsabilité du MESRI mobilise à lui seul 18 jours-agents. S'agissant d'une mission d'opérateurs, devraient également être ajoutés les travaux suscités, au sein des établissements, par les réponses aux enquêtes qui permettent par exemple au ministère de restituer en RAP les données d'exécution d'emplois.

Le volet performance articule objectifs et indicateurs autour des axes suivants :

- l'excellence et la réactivité scientifiques dans un contexte international de plus en plus concurrentiel (objectif éclairé par les indicateurs bibliométriques) ;
- l'amélioration de la compétitivité de l'économie française (valorisation et transfert des résultats de la recherche des laboratoires publics, accroissement de l'innovation dans les entreprises) ;
- le développement de la recherche nationale dans l'espace européen de la recherche ;
- la mobilisation de la recherche sur les nouveaux enjeux qui découlent des priorités définies dans le cadre de la stratégie nationale de recherche.

L'utilisation externe pour développer l'information du citoyen et du Parlement

Le volet performance des programmes 172 et 193 se veut, d'après le MESRI, destiné à l'information des citoyens et contribuables, mais il est précisé que cette information passe également par un rapport complémentaire annexé au PLF (« rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures » ou « Jaune »). Ce dernier bénéficierait d'une diffusion plus large et surtout intègre des séries longues sur certains indicateurs figurant également dans les PAP et RAP.

Le ministère souligne en outre l'importance des publications de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) qui s'appuient sur certains des indicateurs des PAP et RAP : « *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche* » ; « *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche* ».

Force est donc de constater la diversité des documents qu'il convient de consulter pour comprendre les enjeux, objectifs et résultats de la politique nationale de recherche. Il en résulte une claire difficulté pour les PAP et RAP, à rendre compte à eux seuls de ces différentes dimensions. Par ailleurs, on peut émettre des doutes sur la facilité d'appréhension de certains indicateurs clés, tels ceux de bibliométrie, notamment s'agissant des indices d'impact et de citation. Ces derniers sont en effet d'une lecture peu intuitive en première analyse. À propos de ces indicateurs, qui concernent également les programmes finançant l'enseignement supérieur, on peut également regretter une insuffisante adéquation entre les outils utilisés et l'objectif de la mesure effectuée. Ces indicateurs sont en effet issus d'une source unique, la base anglo-saxonne « *Web of science* » commercialisée par la société Thomson Reuters, dont les données sont retraitées par l'Observatoire des sciences et techniques. Or cette base de données, sauf exceptions, ne recense pas la production en langue française, alors même que celle-ci est recensée par divers outils tels que la base « Persée ».

Au niveau du Parlement, l'utilité externe des indicateurs apparaît également limitée si l'on en juge par la place qu'occupent ces éléments dans les rapports établis dans le cadre de la procédure d'examen et d'avis sur le PLF. Ceux-ci n'abordent que marginalement cette question en tant que telle, et concentrent davantage leurs développements sur les sujets de financements des organismes, de soutenabilité des dispositifs d'intervention, ou d'articulation et de cohérence d'ensemble des éléments structurants la politique publique.

Une utilisation interne limitée pour piloter réellement la politique de recherche publique

L'appareil de performance est exploité, d'après le MESRI, tout au long de la procédure budgétaire, au-delà même de la conférence de performance. Cela afin d'éclairer notamment la justification au premier euro des différents dispositifs, les négociations et les arbitrages qui en découlent. Ces éléments seraient également utilisés par le responsable de programme, en interne, dans l'élaboration de la programmation (DRICE, DPG) ainsi que dans le dialogue de gestion avec les responsables de BOP et d'UO.

Cela étant, ces programmes, comme pour le reste de la mission, s'exécutent principalement par le biais d'opérateurs, au cas particulier les organismes de recherche et l'ANR. Dans ce cadre, le levier principal d'action est constitué par les contrats d'objectifs conclus avec les opérateurs dans une logique pluriannuelle. Celle-ci fixe les grandes orientations scientifiques des établissements mais entend aussi encourager

les mécanismes qui permettent de rendre plus efficaces l'utilisation des crédits publics (répartition des moyens à la performance ou encore mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines dynamique). Les lettres de missions aux dirigeants d'organismes complètent ce dispositif de pilotage. Elles partagent, avec les contrats d'objectifs, le principe d'une combinaison objectifs/indicateurs permettant la mesure de l'efficacité des mécanismes de pilotage. Les indicateurs nécessairement spécifiques retenus dans les contrats précités, notamment pour les opérateurs relevant du programme 172⁷³, doivent néanmoins être mis en cohérence avec ceux retenus au niveau du programme. Ces derniers s'inscrivent dès lors dans une relative et nécessaire stabilité d'exercice en exercice et notamment depuis le début du triennal 2015-2017, l'année 2018 confirmant la maquette en vigueur. Cette cohérence, rendue possible en systématisant la reprise, dans les contrats d'objectifs de chaque opérateur, d'objectifs et d'une partie des indicateurs associés du programme de rattachement, permet notamment, d'après le MESRI, de garantir la qualité du renseignement agrégé au niveau du programme et d'assurer la comparabilité entre opérateurs.

Au demeurant, la redéfinition des orientations stratégiques d'un établissement, l'évolution de l'allocation de ses ressources et les réformes visant à améliorer son service reposent sur une approche matricielle. Celle-ci croise non seulement les objectifs et indicateurs relevant du programme de rattachement, mais aussi, et peut-être davantage, les critères et jalons spécifiques à un établissement ou à un sous-ensemble d'établissements. En pratique, c'est donc avant tout la négociation contractuelle qui est le moment privilégié pour s'interroger sur la manière dont l'établissement assume l'intégralité de ses missions, décider la mise en œuvre d'orientations nouvelles ou renouvelées et clarifier le cas échéant sa trajectoire et son positionnement.

3.2.3.2 Les programmes hors MESRI

Comme le montrent les exemples des programmes 190, 142, 192 et 191, la préparation de cette démarche de performance mobilise des moyens humains significatifs avec des effets inégaux s'agissant des actions correctrices susceptibles d'être engagées.

⁷³ Une corrélation forte entre les objectifs du programme et ceux des opérateurs va de soi pour le programme 193, qui est mono-opérateur, mais est difficile à construire pour le programme 172, du fait de son caractère pluridisciplinaire.

Au titre du **programme 190**, 44 jours-agents sont mobilisés afin de produire le RAP, dont 15 au titre du seul volet performance, 7 au titre de la présentation stratégique, 10 au titre de la justification au premier euro (JPE) et 12 pour le volet opérateurs. Ce programme a vu sa maquette de performance évoluer en 2017⁷⁴. Elle est en revanche stabilisée pour 2018. En terme d'utilité de l'appareil de performance pour le pilotage interne, le ministère souligne que l'articulation entre le couple objectif/indicateur et le budget du programme se fait dans les deux sens. Certains indicateurs retracent l'activité passée de l'opérateur et donc l'emploi des fonds du programme, comme l'indicateur 3.1 « Maîtrise du déroulement de certains grands projets du CEA », tandis que d'autres entendent mesurer la capacité des opérateurs à développer des ressources complémentaires à celles apportées par le programme⁷⁵.

En termes d'utilité externe du volet performance, on peut relever la probable difficulté d'appropriation pour le grand public, inhérente à la forte spécialisation des activités de recherche financées ainsi qu'à leur imbrication avec les activités conduites par des entreprises industrielles. Par ailleurs, concernant l'information du Parlement, la Cour a déjà relevé, par exemple la faible place tenue par cette question dans les avis rendus au titre des PLF 2016 à 2018 par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat et dans l'avis rendu par son homologue de l'Assemblée nationale sur les PLF 2017 et 2018.

Le responsable de programme, à l'instar des programmes recherche du MESRI analysés ci-dessus, indique toutefois que les indicateurs des contrats d'objectifs signés avec les opérateurs déclinent opérationnellement ceux des PAP et RAP, et que la lisibilité renforcée de ces contrats participe de la démarche d'information améliorée du citoyen, donc de l'utilité externe de cet appareil de mesure de la performance. Est ainsi mis en exergue le nouveau contrat d'objectifs de l'IFSTTAR pour la

⁷⁴ Deux objectifs ont été renommés ; des indicateurs ont été fusionnés, déplacés et supprimés.

⁷⁵ Par exemple l'objectif 2 « Développer les recherches partenariales entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés et valoriser les résultats de la recherche » s'appuie sur deux indicateurs : l'indicateur 2.1 « part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources des instituts de recherche » et l'indicateur 2.2 « part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle ».

période 2017-2021, dont le nombre d'indicateurs a été resserré de 38 à 15, ceux-ci faisant écho en partie à ceux repris au PAP⁷⁶.

En termes d'utilité interne, le cas de l'IFPEN montre un exemple d'utilisation du suivi d'un objectif (en l'occurrence celui visant à développer les recherches partenariales entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés et valoriser les résultats de la recherche) pour engager une action corrective au bénéfice de l'établissement, suivie et explicitée dans son contrat de performance⁷⁷. Il s'agit, dans le cas particulier cité par le responsable de programme, d'un redéploiement pragmatique de la stratégie et des priorités de l'établissement devant l'échec, mesuré par l'indicateur, d'une action entreprise.

Le coût spécifique de la procédure d'élaboration des RAP représente 34 jours-agents dont 12 pour la performance et l'analyse des coûts du **programme 142** et 22 pour le volet opérateur et la justification au premier euro de ce même programme.

S'agissant des indicateurs de performance, aucune modification n'a été opérée en 2017 et aucune n'était prévue pour 2018. Le dernier changement en date a consisté en une adaptation méthodologique pour les enquêtes d'insertion en cohérence avec les dispositions de la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. En remplacement des précédentes enquêtes à 6 et 18 mois, une nouvelle enquête à 12 mois mise en place en 2015 et complétée par une enquête à 24 mois depuis 2016.

L'objectif n°1 « *Former des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international* », avec pour indicateur « *Taux d'insertion des diplômés dans les 12 et 24 mois* » est décliné dans les Contrats d'Objectifs et de Performance (COP) des établissements publics d'enseignement supérieur agricole et les contrats

⁷⁶ Ainsi, dans le cadre de la performance du programme 190, l'IFSTTAR est suivi par trois indicateurs : la production scientifique ; la part des financements européens dans les ressources totales de recherche ; la part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources. Et les indicateurs du contrat d'objectif qui s'y réfèrent sont les suivants : l'indicateur 10-A relatif au nombre de publications par chercheur ; l'indicateur 13-A relatif au nombre de projets de recherche déposés en réponse aux appels à projets européens ; l'indicateur 11-B relatif au nombre de contrats d'expertise publique et privée.

⁷⁷ Les actions de l'établissement concernant le déploiement industriel du captage et du stockage géologique du CO2 ne se sont pas développées et n'ont pas été reconduites dans le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'opérateur pour la période 2016-2020.

avec les établissements d'enseignement supérieur privé, avec une adaptation aux secteurs de formation/emplois de chacune de ces écoles (taux d'insertion à 12 et 24 mois, pourcentage de diplômés ayant suivi au moins un semestre de formation à l'étranger...). Une revue de ces indicateurs est effectuée lors des entretiens stratégiques annuels chaque été (opérateurs de l'État) ou lors des rendez-vous réguliers de suivi du contrat (écoles privées sous contrat avec le ministère).

Concernant le **programme 192** et s'agissant des services du secrétariat général de la DGE contribuant à la rédaction du RAP, l'estimation globale du nombre de jours agents peut être évaluée à 20. Les indicateurs relatifs aux taux de ressources propres des écoles font l'objet d'un suivi plus particulier. Les indicateurs du programme 192 mesurent le taux de ressources propres en recherche, et tout particulièrement le taux de ressources propres réalisées par des contrats directs avec des entreprises (indicateur 2.1.). La dégradation de cet indicateur dans plusieurs écoles a conduit à une réorientation de certaines actions de recherche en faveur de la recherche contractuelle et finalisée avec les entreprises.

S'agissant du **programme 191**, le nombre de jours-agents consacrés à l'élaboration du RAP est estimé à une dizaine pour ce qui concerne la Délégation générale à l'armement. L'indicateur de performance de ce programme (« *améliorer la qualité et l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de défense* ») n'a pas évolué en 2017. Aucune évolution n'est prévue pour 2018.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2016, la Cour avait formulé sept recommandations relatives à la soutenabilité, dont elle attendait une mise en œuvre par les gestionnaires de la mission. Le tableau ci-dessous en présente le suivi par la Cour.

<i>Recommandation</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Suites réservées</i>
Recommandation n° 1 : veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.	Incomplète	Reconduction
Recommandation n° 2 : mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.	Incomplète	Reformulation
Recommandation n° 3 : produire un plan de financement des 40 000 logements étudiants à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère chargé du logement	Incomplète	Reformulation
Recommandation n° 4 : mettre en œuvre le plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.	Mise en œuvre en cours	Reformulation
Recommandation n° 5 : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.	Incomplète	Reconduction
Recommandation n° 6 : poursuivre le travail de fiabilisation des créances et finaliser les études sur l'impact économique du CIR, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.	Mise en œuvre en cours	Reconduction
Recommandation n° 7 : étudier l'impact des dépenses fiscales du programme 192.	Incomplète	Reformulation

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2017, la Cour formule les recommandations suivantes, au titre des principes du droit budgétaire, de la qualité de l'information financière et de l'efficacité de la gestion. Leurs intitulés comprennent mention, entre parenthèses, de l'année de gestion correspondant à leur première occurrence dans la NEB, ainsi que d'une astérisque indiquant leur reprise au référé du Premier président au ministre de l'action et des comptes publics du 19 juillet 2017 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la loi de finances pour 2018.

Recommandation n° 1 (2013*) : veiller, dans les meilleurs délais, à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

Recommandation n° 2 (2012*) : mettre fin dans les meilleurs délais aux impasses concernant le financement des dépenses inéluctables de contributions aux organisations scientifiques internationales.

Recommandation n° 3 (recommandation nouvelle, 2017) : identifier précisément les dépenses obligatoires et les dépenses inéluctables du programme 191 ; la Cour ayant constaté que le document prévisionnel de gestion 2018 veille d'ores et déjà à intégrer cette logique.

Recommandation n° 4 (nouvelle, 2017) : définir une méthode de comptabilisation des engagements hors bilan unique et en imposer la mise en œuvre aux CROUS. En réaliser la synthèse au niveau du CNOUS et l'intégrer au suivi de l'opérateur par le MESRI, notamment dans le contrat d'objectifs.

Recommandation n° 5 (nouvelle, 2017) : maîtriser et limiter les frais de gestion du CNOUS pour l'instruction et la gestion des bourses sur critères sociaux.

Recommandation n° 6 (2016) : poursuivre la mise en œuvre régulière du plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.

Recommandation n° 7 (2013*) : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.

Recommandation n° 8 (2016) : poursuivre le travail de fiabilisation des créances du CIR et achever les études sur son impact économique, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.

Recommandation n° 9 (2015) : achever dans les meilleurs délais les études d'impact des dépenses fiscales du programme 192 et supprimer les mesures caractérisées par un chiffrage minime ou inexistant.

Annexe n° 1 : Mesures de périmètre et mouvements effectués par voie législative ou réglementaire au cours de la gestion 2017

I. Les mesures de périmètre

Programmes sous responsabilité du MESRI

Les transferts suivants, prévus au PLF 2017, ont été mis en œuvre sur les programmes du MESRI.

Libellé du transfert	Émetteur	Récepteur	ETPT	montant		dont CAS	P150T2		P150T2 AE=CP	dont CAS	P150HT2		dont CAS	P231		P172		
				AE	CP		ETPT	ETPT			AE	CP		AE	CP	AE	CP	
Réforme de gestion des retraites de l'Etat	P172	P156	1	62 301	62 301		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-62 301	-62 301
Consolidation RCE 2016	P150T2	P150HT2	189	12 859 897	12 859 897	4 500 476	-189	189	-12 859 897	-4 500 476	12 859 897	12 859 897	4 500 476	0	0	0	0	0
Schema emploi rentrée 2016 pour non RCE	P150HT2	P150T2	184	10 990 320	10 990 320	3 956 515	184	-184	10 990 320	3 956 515	-10 990 320	-10 990 320	-3 956 515	0	0	0	0	0
Emplois et crédits IAE transférés RCE Paris 1	P150HT2	P150T2	35	2 905 537	2 905 537	1 067 452	35	-35	2 905 537	1 067 452	-2 905 537	-2 905 537	-1 067 452	0	0	0	0	0
Emplois et crédits vers Agriculture	P150HT2	P142	20	1 194 582	1 194 582	438 505	0	-20	0	0	-1 194 582	-1 194 582	-438 505	0	0	0	0	0
Emplois et crédits pour Fun Mooc	P150T2	P150HT2	2	119 460	119 460	43 854	-2	2	-119 460	-43 854	119 460	119 460	43 854	0	0	0	0	0
Emplois et crédits vers Culture	P150HT2	P224	15	895 936	895 936	328 878	0	-15	0	0	-895 936	-895 936	-328 878	0	0	0	0	0
Emplois et crédits assistantes sociales vers réseau œuvres	P150HT2	P231	5	298 650	298 650	107 514	0	-5	0	0	-298 650	-298 650	-107 514	298 650	298 650	0	0	0
Emplois et crédits solde MEIRIES (Transfert 233 PLF 2015)	P214	P150T2	2	137 373	137 373	53 795	2	0	137 373	53 795	0	0	0	0	0	0	0	0
Mutualisation moyens de fonctionnement DRRT	P172	P333		640 294	640 294		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-640 294	-640 294
Activités cyber défense vers le CNAM (antenne Bretagne)	P139	P150HT2	5	182 039	182 039	0	0	5	0	0	182 039	182 039	0	0	0	0	0	0
Intégration CEE au CNAM	P155	P150HT2	44	3 800 000	3 800 000		0	44	0	0	3 800 000	3 800 000	0	0	0	0	0	0
BCS GIE Telecom Lille vers Mines Roubaix	P231	P192		365 000	365 000		0	0	0	0	0	0	0	-365 000	-365 000	0	0	0
Emplois et crédits du bureau du Cabinet ESR	P150T2	P214	59	3 162 312	3 162 312	655 402	-59	0	-3 162 312	-655 402	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributions ONERA (dispositifs mutualisés Renater et Elsevier)	P144	P172		334 746	334 746		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	334 746	334 746
DPSD (sécurité sites nucléaires civils du CEA)	P172	P212	10	639 376	639 376		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-639 376	-639 376
Emplois et crédits pour gestion FEDER	P150T2		0,6	28 879	28 879	4 137												
							-29	-19	-2 108 439	-121 970	676 371	676 371	-1 354 534	-66 350	-66 350	-1 007 225	-1 007 225	

Source : MESRI, réponse au questionnaire de la Cour

II. Les mouvements de crédits effectués par voie législative ou réglementaire

Programmes sous responsabilité du MESRI

Programme 150 :

Type de mouvement	Date signature	Date publication	ETPT	Montants	
				AE	CP
Programme 150					
Transferts			-4	-983 217	-983 217
Titre 2				-277 090	-277 090
Schema emploi MCC - P224 Culture	28/11/2017	30/11/2017	-5	-191 199	-191 199
				-110 891	-110 891
Délégués des préfets - P147 Politique de la ville	06/12/2017	08/12/2017	1	25 000	25 000
Hors titre 2				-706 127	-706 127
Patrimoine culturel en danger - P185 diplomatie culture	10/05/2017	11/05/2017		-2 115 000	-2 115 000
Financement apprentissage - P148 Fonction publique	30/06/2017	02/07/2017		1 408 873	1 408 873
Virements				5 660 000	5 660 000
Titre 2				5 500 000	5 500 000
Fin de gestion - P141 Ens scolaire	06/12/2017	07/12/2017		5 500 000	5 500 000
Hors titre 2				160 000	160 000
Formation Psychologues EN - P140 Ens scolaire	28/11/2017	30/11/2017		160 000	160 000
Annulation				-103 760 000	-117 000 000
Hors titre 2				-103 760 000	-117 000 000
Décret avances (annulations)	20/07/2017	21/07/2017		-95 000 000	-95 000 000
Décret avances (annulations)	30/11/2017	01/12/2017		-8 760 000	-22 000 000
Loi de finances rectificative				0	0
Titre 2				0	0
Hors titre 2				0	0
Fongibilité asymétrique				0	0
Mouvement provisionnel					
Avis positif CBCM					
Reports				63 492 942	43 601 853
FDC tardifs	28/02/2017	03/03/2017		210 000	5 282 623
autres reports	24/03/2017	29/03/2017		10 441 821	38 319 230
reports TF	27/01/2017	31/01/2017		52 841 121	

Source : données du MESRI

Programme 231 :

Type de mouvement	Date signature	Date publication	Montants	
			AE	CP
Programme 231				
Transferts			187 693	187 693
Hors titre 2			187 693	187 693
Financement apprentissage - P148 Fonction publique	30/06/2017	02/07/2017	317 693	317 693
Plan mobilisation personnes LGBT - P129 SPM	08/11/2017	09/11/2017	-130 000	-130 000
Virements			500 000	500 000
Hors titre 2			500 000	500 000
Parcours d'excellence - P141 Ens scolaire	28/11/2017	30/11/2017	500 000	500 000
Annulation			-51 009 697	-46 410 086
Hors titre 2			-51 009 697	-46 410 086
Décret avances (annulations)	20/07/2017	21/07/2017	-51 009 697	-46 410 086
Loi de finances rectificative				
Hors titre 2				
Reports			5 884 816	4 965 595
FDC tardifs	28/02/2017	03/03/2017		3 422 000
autres reports	24/03/2017	29/03/2017	2 270 941	1 543 595
reports TF	27/01/2017	31/01/2017	3 613 875	

Source : données du MESRI

Programme 172 :

Type de mouvement	Date signature	Date publication	Montants		
			ETPT	AE	CP
Programme 172					
Transferts			0	1 013 263	1 013 263
Hors titre 2			0	1 013 263	1 013 263
Financement apprentissage - P148 Fonction publique	30/06/2017	02/07/2017		1 034 263	1 034 263
Expériment° mutualisation Martinique P333 Moyens mutualisés admin déconcentrés	02/10/2017	04/10/2017		-21 000	-21 000
Virements			0		
Hors titre 2			0		
Annulation			0	-27 687 494	-33 477 778
Hors titre 2			0	-27 687 494	-33 477 778
Décret avances (annulations)	20/07/2017	21/07/2017		-27 687 494	-33 477 778
Loi de finances rectificative			0	50 800 000	50 800 000
Hors titre 2			0	50 800 000	50 800 000
Redéploiement PIA vers ANR	28/12/2017	29/12/2017		50 800 000	50 800 000
Décret avance			0		
Hors titre 2			0		
Reports			0	141 368	153 043 394
FDC tardifs	28/02/2017	03/03/2017		43 394	43 394
autres reports	24/03/2017	29/03/2017		97 974	153 000 000

Source : données du MESRI

Programme 193 :

Type de mouvement	Date signature	Date publication	Montants		
			ETPT	AE	CP
Programme 193					
Transferts			0		
Hors titre 2			0		
Virements			0		
Hors titre 2			0		
Annulation			0	-13 146 353	-13 146 353
Hors titre 2			0	-13 146 353	-13 146 353
Décret avances (annulations)	20/07/2017	21/07/2017		-5 146 353	-5 146 353
Décret avances (annulations)	30-nov	01/12/2017		-8 000 000	-8 000 000
Loi de finances rectificative			0		
Hors titre 2			0		
Reports			0		
Hors titre 2					

Source : données du MESRI

Programmes hors responsabilité du MESRIProgramme 190 :

Le programme 190 a été concerné en 2017 par :

- un report de 2016 vers 2017 de fonds de concours de 26 125 € en AE et 0 € en CP par l'arrêté du 27 février 2017 portant report de crédits ;
- un rattachement de fonds de concours de 270 000 000 € en CP pour la participation au financement du soutien au développement de l'A350 (pour la dernière année) ;

- une dotation en AE et CP de 85 568 € pour le financement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'Etat par le décret n°2017-1129 du 30 juin 2017 ;

- une annulation de crédits de 130,18 M€ en AE et 71,74 M€ en CP par le décret n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 (sur ces montants, 76,33 M€ en AE et 71,74 M€ en CP correspondent à l'annulation des crédits mis en réserve) ;

- une annulation de crédits de 17 401 € en AE et CP par le décret n° 2017-1256 du 8 août 2017 (correspondant à un trop-perçu pour le financement européen de l'Era-net) ;

- une annulation de crédits mis en réserve de 5,82 M€ en AE et 8,79 M€ en CP par le décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Programme 186 :

GESTION 2017	HTZ	
	AE	CP
LFI	115 412 438 €	116 570 698 €
TOTAL REPORTS	600 000 €	551 576 €
<i>dont Reports FDC</i>	587 000 €	441 540 €
<i>dont Reports TF</i>	13 000 €	
<i>dont Reports généraux hors TF</i>	- €	110 036 €
TOTAL OUVERTURE FDC + ADP	2 614 355 €	2 614 355 €
FDC	2 614 355 €	2 614 355 €
ADP	- €	- €
TOTAL MOUVEMENTS EN GESTION	- 5 064 421 €	- 5 047 046 €
Décret d'avance - n° 2017-1639 du 30 novembre 2017	- 5 064 421 €	- 5 047 046 €
TOTAL CREDITS OUVERTS	113 562 372 €	114 689 583 €

Source : données du MCC

Programme 142 :

Le programme 142 a été concerné en 2017 par des mouvements sur les crédits hors personnel, comme suit :

- arrêté de report du 27 mars 2017 de 88,56 M€ en AE correspondant au lancement de l'opération Saclay ;

- décret de transfert n° 2017-1129 du 30 juin 2017 de 36 334 € en AE et en CP au titre du financement de l'apprentissage ;

- décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 annulant 6,58 M€ en AE et 6,57 M€ en CP ;

- décret d'avance n°2017-1639 du 30 novembre 2017 annulant 121 188 € en AE.

Concernant les crédits de titre 2, les mouvements suivants ont été réalisés sur le programme 142 :

- décret de transfert n°2017-1129 du 30 juin 2017 de 35 629 € en AE et en CP au titre du financement de l'apprentissage ;

- loi de finances n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 annulant 100 652 € en AE et en CP.

Programme 191 :

Le programme 191 a été concerné en 2017 par :

- Un arrêté du 28 mars 2017 a permis le report de crédits 2016 en 2017 à hauteur de 300 000 € en AE et 5 402 242 € en CP.

Suite à l'annulation partielle de la réserve 2016 (décret n°2016-1652 du 2 décembre 2016 ; 7,8 M€ en AE et en CP annulés sur le programme 191), la réserve restante (5 608 872 €) a été engagée dans CHORUS en gestion 2016. Le paiement nécessitait une dérogation à la date limite d'ordonnancement, qui a été rejetée par la direction du budget.

D'autre part, compte tenu de la parution tardive au JORF, le 14/12/2016, du décret n° 2016-1702 de transfert de 0,3 M€ en AE=CP en provenance du programme 146 destiné au versement de la part du ministère de la défense, dans la contribution financière exceptionnelle des utilisateurs de neutronographie, pour le maintien de la disponibilité du moyen d'essai ORPHEE⁷⁸, le dossier n'a pu être engagé en 2016.

Pour les raisons évoquées ci-avant, et dans la limite autorisée de 3% de la LFI, les crédits en CP ont été reportés (pour un montant de 402 242 €).

- Un décret n°2017-1182 du 20 juillet 2017 a permis l'annulation de 10,5 M € en AE et 15,6 M€ en CP. Ces annulations ont porté sur la réserve et sur les reports 2016.

- Le décret n°2017-1639 du 30 novembre 2017 a permis l'annulation de crédits à hauteur de 3 173 358 € en AE et en CP.

⁷⁸ ORPHEE est un réacteur nucléaire de recherche du centre CEA de Saclay. Il est essentiellement destiné à fournir des faisceaux de neutrons pour les besoins de la recherche fondamentale.

Programme 192 :

Les reports entrants sur le programme 192 ont concerné essentiellement les crédits à destination de Nano 2017 (47,6 M€), versés par fonds de cours sur le programme depuis 2015. Les crédits non consommés sont reportables de droit.

En outre, 7,7 M€ de CP ont été reportés entre les dispositifs FUI et FCE. Ces crédits ont fait l'objet d'un surgel et ont été annulés en fin de gestion.

Au cours de l'année 2017, le principal transfert de crédits hors titre 2 à destination du programme 192 a été le transfert annuel de crédits en provenance du programme 144 (Défense) au profit du programme RAPID, géré par la DGE (50,0 M€ en AE et 40,0 M€ en CP). 01 M€ en AE et en CP ont en outre été perçus sur le programme 192 depuis le programme 148 (GFPRH).

Le décret d'avance de juillet a annulé 57,4 M€ de CP et 72,4 M€ d'AE (outre les annulations de réserve, les annulations ont porté sur les dotations à destination de l'activité innovation de Bpifrance ainsi que sur le FUI). Le décret d'avance de fin de gestion a annulé 13,0 M€ en AE comme en CP (imputés sur les dispositifs d'aide à l'innovation de Bpifrance).

Une fongibilité asymétrique de 1,7 M€ ainsi qu'un virement de 1,0 M€ ont été effectués au mois de décembre pour financer les surcoûts liés au dispositif JEI, dispositif dont la dépense est difficile à évaluer compte tenu de l'incertitude sur le nombre de bénéficiaires.

Annexe n° 2 : échéancier des crédits CPER 2015-2020

La couverture en CP des AE mises en place au titre des opérations inscrites dans les CPER 2015-2020 est estimée sur la base d'échéanciers différents selon les programmes :

- sur le P231 : 25 % année n, 50 % année n+1 et 25 % année n+2 ;
- sur le P150 (clé de répartition arbitrée dans le cadre de la préparation du PLF 2018) :

Tableau n° 18 : échéancier des crédits CPER du programme 150

Année ouverture AE	N	n+1	n+2	n+3	n+4
2015	11%	11%	26%	30%	22%
2016	10%	11%	26%	30%	23%
2017	9%	21%	40%	20%	10%
2018 à 2020	10%	20%	40%	20%	10%

Source : MESRI. réponse au questionnaire

Annexe n° 3 : Les dépenses fiscales de la MIREs**1. Panorama des dépenses fiscales de la MIREs****Tableau n° 19 : nombre et montant (en M€) des dépenses fiscales de la MIREs**

	Dépenses rattachées à titre principal		Dépenses rattachées à titre subsidiaire		Total	
	Nombre de dispositifs	Montant total (*)	Nombre de dispositifs	Montant total	Nombre de dispositifs	Montant total
2011	17	4451	8	2956	25	7407
2012	17	4583	8	2969	25	7552
2013	16	4403	7	3312	23	7715
2014	16	6085	7	3378	23	9463
2015	16	5950	7	3403	23	9353
2016	16	6423	7	3909	23	10332
2017	15	7056	7	4050	22	11106

Source : Cour des comptes d'après les lois de finances (Voies et moyens tome 2). (*) Le dernier chiffre connu est retenu.

Le montant des dépenses fiscales rattachées à la MIREs continue de progresser, selon les derniers chiffres du PLF 2018, qui incluent également sur les millésimes 2016 et 2017.

2. Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)**a) L'évolution du dispositif depuis 2008**

Créé en 1983, le crédit d'impôt en faveur de la recherche a connu une réforme majeure dans la loi de finances pour 2008. Depuis cette date, il correspond à 30 % des dépenses de recherche et développement des entreprises jusqu'à 100 M€ de dépenses, 5 % au-delà le franchissement de ce seuil étant calculé filiale par filiale dans les groupes.

La LFI pour 2013 a introduit deux modifications du dispositif :

- la suppression des taux majorés de 40 % la première année et 35 % la deuxième année ;

- la création du « crédit d'impôt en faveur de l'innovation », extension du dispositif du CIR, qui permet aux PME de prendre en compte dans l'assiette de leur CIR certaines dépenses d'innovation dans la limite de 400 000 € par an avec un taux applicable de 20 %. La dépense fiscale y afférente est rattachée à titre principal au programme 192. Le PLF 2017 estime la dépense à 108 M€ en 2015 et le PLF 2018 constate une augmentation de son coût à un montant de 173 M€ pour 2016, 176 M€ pour 2017 et une estimation de 180 M€ pour 2018.

La LFI pour 2014 a introduit deux modifications du dispositif du CIR, concernant les règles d'assiette des dépenses relatives aux « jeunes docteurs » et les règles de territorialité des frais afférents aux droits de propriété intellectuelle.

- Ainsi, pour bénéficier de l'avantage « jeunes docteurs », l'appréciation de la stabilité de l'effectif salarié ne s'effectue plus au niveau de l'entreprise dans son ensemble mais au niveau des seuls personnels de recherche.
- D'autre part, certains frais liés à la propriété intellectuelle (frais de prise et de maintenance de brevets et de certificats d'obtention végétale, frais de dessins et modèles exposés dans le cadre du crédit d'impôt innovation exposés hors de l'espace économique européen) deviennent éligibles. Ces deux assouplissements, dont il était indiqué, lors du dépôt du projet de loi de finances, qu'ils n'avaient pas, compte tenu des données disponibles, fait l'objet d'une évaluation chiffrée de leur coût, sont susceptibles d'augmenter le coût du CIR.

Enfin, la LFI pour 2015 a porté le taux de 30 % à 50 % pour les dépenses de recherche exposées dans des exploitations situées dans un département d'outre-mer, le taux pour leur dépenses d'innovation étant porté de 20 % à 40 %, à compter du 1^{er} janvier 2015.

b) Les améliorations apportées au chiffrage depuis 2011

La Cour avait relevé, au titre des exercices 2011 et 2012, les incertitudes liées à la prévision de la dépense fiscale.

Comme le montre le tableau ci-après, les projets de loi de finances PLF N ajustent systématiquement les prévisions au titre des deux millésimes N-1 et N-2.

**Tableau n° 20 : évolution de la dépense fiscale liée au CIR dans les
LFI successives**

<i>LFI \ millésime</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>chiffrage PLF 2011</i>	4500	2100	-	-	-	-	-	-	-
<i>chiffrage PLF 2012</i>	4900	2275	2300	-	-	-	-	-	-
<i>chiffrage PLF 2013</i>	-	3070	2853	3350	-	-	-	-	-
<i>chiffrage PLF 2014</i>	-	-	3370	4050	5800	-	-	-	-
<i>chiffrage PLF 2015</i>	-	-	-	3269	5550	5340	-	-	-
<i>Chiffrage PLF 2016</i>	-	-	-	-	5108	5270	5510	-	-
<i>Chiffrage PLF 2017</i>	-	-	-	-	-	5094	5420	5505	-
<i>Chiffrage PLF 2018</i>	-	-	-	-	-	-	5555	5707	5802

Source : Cour des comptes d'après les fascicules Voies et Moyens, tome 2.

Le chiffrage de la prévision de dépense fiscale du CIR est rendu délicat par une série d'incertitudes. La première réside dans le décalage temporel entre le fait générateur de la créance et son chiffrage définitif. La seconde réside dans l'estimation du passage de la créance à la dépense fiscale, et notamment dans le chiffrage du dispositif de remboursement immédiat du CIR, pérennisé au profit des PME à compter du 1er janvier 2011.

La situation s'est toutefois améliorée, notamment à partir du PLF 2013, dont le chiffrage initial pour la dépense 2013 s'est confirmé.

Les PLF 2015 à 2018 ont confirmé les nouveaux ordres de grandeur cible estimés (5,7 Md€).

De tels ajustements des prévisions s'expliquent par l'actualisation des données relatives aux créances fiscales ainsi qu'aux clés de leur consommation par les bénéficiaires (cf. point c) ci-après).

**Tableau n° 21 : évolution des créances et dépenses fiscale du CIR
(en M€)**

<i>Année</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Créance fiscale</i>	4452	4880	5402	5381	5699	5846	5906	6000	6200	6300
<i>Dépense fiscale</i>	1500	6200	4900	3070	3370	3269	5108	5094	5555	5707

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances, de données de la DGRI et de la DLF.

c) Modalités de chiffrage retenues en PLF 2018 par la direction de la législation fiscale

Les dernières prévisions sont construites selon les hypothèses suivantes, qui incluent le crédit d'impôt innovation (C2I).

Hypothèses sur les montants de créances et les clés de leur consommation dans le temps

Tableau n° 22 : montants de créances retenus en PLF 2018

Créances	
Millésime	Montant (en Md€)
2011	5,7
2012	5,8
2013	5,8
2014	5,8
2015	6,0
2016	6,2
2017	6,3

Source : Direction de la législation fiscale.

Tableau n° 23 : clés de consommation des créances, par millésime

Millésime	écoulement observé des créances passées							Solde en 2017
	Conso en N	Conso en N+1	Conso en N+2	Conso en N+3	Conso en N+4	Conso en N+5	Conso en N+6	
2010	0%	44,50%	9,90%	2,70%	33,60%	5,30%	1,10%	2,80%
2011	0%	48,80%	5,90%	1,60%	32,10%	5,00%		6,50%
2012	0%	48,20%	6,30%	1,40%	35,90%			8,00%
2013	0%	46,70%	6,00%	2,40%				44,80%
2014	0%	43,60%	7,80%					48,60%
2015	0%	43,50%						56,50%

Source : Direction de la législation fiscale.

En théorie, le CIR s'impute les trois premières années et le montant non imputé est restitué à l'entreprise au cours de la quatrième année. Toutefois, l'analyse du millésime le plus complet (2010), indique qu'à la fin de la quatrième année, seuls 90,8 % du montant des créances était imputé ; et qu'un peu plus de la moitié de ce reliquat (soit 5,3 %), s'est imputé en 2015 (N+5) et 1,1 % en N+6. Un reliquat de créance de 2,8 % est supposé n'être jamais imputé.

Les prévisions de CIR du PLF 2018 sont ainsi construites sur les hypothèses suivantes de clés de consommation :

Tableau n° 24 : clés de consommation des créances appliquées

Année de consommation	Clé de répartition							Reliquat jamais imputé	Total
	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6			
Pourcentage imputé	44,10%	7,90%	2,50%	36,50%	5,10%	1,10%	2,80%	100,00%	

Source : Direction de la législation fiscale.

Sur ce fondement, le coût budgétaire du CIR est obtenu en appliquant à chaque millésime de créance la clé de consommation ci-dessus de manière à ce que 97,2 % de la créance de CIR soit consommée de N+1 à N+6, soit :

- 44,1 % la 1^{ère} année d'imputation ;
- 7,9 % la 2^{ème} année d'imputation ;
- 2,5 % la 3^{ème} année d'imputation ;
- 36,5 % la 4^{ème} année d'imputation ;
- 5,1 % la 5^{ème} année ;
- 1,1 % la 6^{ème} année.

Le coût budgétaire du CIR, ou dépense fiscale, y compris le crédit d'impôt innovation (CII), est ainsi estimé à 5,7 Md€ en 2016, 5,9 Md€ en 2017 et 6,0 Md€ en 2018. Le CIR hors CII est ensuite obtenu en déduisant l'intégralité de la créance N de CII en N+1. Cette créance est communiquée par le MESRI pour le passé, et vieillie avec la croissance pour les années non observées, soit 173 M€ en 2016, 176 M€ en 2017 et 180 M€ en 2018.

Impact sur le chiffrage

Par rapport au PLF de l'année précédente, la révision à la hausse des prévisions de dépense fiscale pour les millésimes 2016 et 2017 s'explique par la révision également à la hausse des créances associées.

L'évolution tendancielle à la hausse de la prévision de coût du CIR pour les finances publiques (+0,7 Md€ entre les millésimes 2015 et 2018), tient à divers facteurs, en particulier une hypothèse de croissance de 0,5 Md€ de la créance de CIR entre 2014 et 2017 ; mais aussi une augmentation technique constatée sur la capacité d'imputation des créances par les entreprises, en deuxième, troisième et quatrième années suivant celle de réalisation des dépenses éligibles.

En prospective, aucune évolution particulière n'est attendue par la DLF en termes de prochains chiffrages concernant les millésimes 2017 et 2018, autre qu'une continuation de l'augmentation à un rythme régulier de la créance de CIR qui est supposée suivre la croissance du produit intérieur brut.

3. Les autres programmes de la mission

Les développements relatifs aux dépenses fiscales du **programme 192** ont été directement portés dans le corps de la note d'exécution budgétaire.

S'agissant du **programme 142**, il convient de souligner, concernant l'exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers prévue à l'article 206-5 du code général des impôts (n° 300201), que cette dépense fiscale, très ancienne (remontant à 1948), n'est pas chiffrée. Le nombre de bénéficiaires n'a pas pu être déterminé par la DGFIP. Ces difficultés de suivi devraient conduire à interroger les raisons mêmes de la pérennité de ce dispositif.

Annexe n° 4 : Suivi financier et redéploiements de crédits des PIA 1 et 2 (périmètre MIRES en 2016)

1. Les modalités de suivi et de gestion du PIA

L'ANR est l'opérateur principal des actions PIA rattachées à la MIRES. Elle bénéficie, dans le cadre d'une convention financière du 14 juillet 2016 avec l'Etat relative à la gestion des actions sur les PIA 1 et 2 de la MIRES, d'un relèvement de son plafond d'emplois financé par l'Etat, à hauteur de 39 ETPT, pour la coordination et la gestion des actions. La masse salariale de ces emplois est financée par la SCSP de l'agence. La convention précitée prévoit également que 5 ETPT supplémentaires peuvent être alloués à la gestion des PIA et font l'objet d'un remboursement à l'ANR par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI). En LFI 2017, ces cinq ETPT ont été intégrés au plafond d'emplois de l'agence. 3 ETPT supplémentaires ont été créés en LFI 2018, sans crédit supplémentaire toutefois, pour la mise en œuvre d'actions du PIA 3.

Le suivi des crédits est effectué conjointement par les ministères responsables de programme, le SGPI et les opérateurs gestionnaires. Chaque convention passée avec les bénéficiaires sélectionnés dans le cadre des appels à projet, fait l'objet d'un suivi propre.

**2. Les enveloppes de crédits extrabudgétaires au profit d'actions
rattachées à la MIREs**

3.

**Tableau n° 25 : évolution des enveloppes de crédits issus des PIA
(périmètre MIREs, en M€)**

<i>Programme support de l'ouverture des crédits</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Programme 327 - Pôles d'excellence</i>	15350	15350	15834	15797	15895	15895	15 998	15 998
<i>Programme 326 - Projets thématiques d'excellence</i>	3050	3050	2893	2893	2906	2906	2 906	2 906
<i>Programme 325 - Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées</i>	1000	1000	1000	1000	889	889	889	889
<i>Programme 328 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique</i>	1500	1500	1500	1500	1685	1685	1 685	1 685
<i>programme 329 - Nucléaire de demain</i>	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1 000	1 000
sous-total PIA 1	21900	21900	22227	22190	22375	22375	22478	22478
<i>Programme 409 - Écosystèmes d'excellence</i>	-	-	-	-	3975	4176	4 241	4 241
<i>Programme 410 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique</i>	-	-	-	-	1009	1009	1 009	1 009
sous-total PIA 2	-	-	-	-	4984	5185	5 250	5 250
Total PIA	21900	21900	22227	22190	27359	27560	26 884	27 085

Source : Cour des comptes, d'après le rapport annexé au PLF 2018 (« jaune ») relatif à la mise en œuvre des investissements d'avenir.

Note : les programmes mentionnés dans ce tableau n'existent plus. Le PIA est en effet géré par des opérateurs, en dehors du budget général. Les programmes indiqués sont ceux qui ont permis de réaliser les versements initiaux aux opérateurs lors du lancement des PIA 1 et 2, respectivement en 2010 et en 2014.

4. Les redéploiements (et rétablissements) de crédits opérés en 2017

Les redéploiements de crédits extrabudgétaires peuvent nécessiter, selon le cas, le recours à un rétablissement de crédits.

Concernant la MIREs, l'essentiel des mouvements concerne des actions rattachées aux programmes du MESRI. Une majorité passe par la LFR et un rétablissement de crédits sur les programmes de la MIREs.

a) Détail des redéploiements :

Avec 68,8 M€, les montants de redéploiement sur actions MIRES relevant du MESRI diminuent encore en 2017⁷⁹.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des mouvements effectués au cours de l'année 2017.

Tableau n° 26 : redéploiements de crédits en gestion 2017

Actions contributrices	Montant redéployé (M€)	Actions bénéficiaires	N° de programme du rétablissement de crédit (LFR2)
INEE	8,10	FSN - THD	214
INEE	9,00	Internats d'excellence	214
Véhicules	40,00	EQUIPEX PIA 2	181
Démonstrateurs	10,80	EQUIPEX PIA 2	181
ITE	18,00	sûreté nucléaire	so (190)
Total	85,90	-	67,90
Dont bénéficiaires MIRES	68,80	-	50,80

Source : Cour des comptes d'après des données du SGPI

Comme l'année précédente, l'action « *Equipex – équipements structurants* » (PIA 2) a bénéficié de redéploiements, à la faveur d'un prélèvement de 10,8 M€ en provenance de l'action « *Démonstrateurs* », et d'une seconde de 40 M€ sur l'action « *Véhicules du futur* », ces deux actions étant opérées par l'ADEME et rattachées pour les besoins du rétablissement de crédits, au programme 181 – *Prévention des risques* (mission *Écologie, développement et mobilité durables*).

Le reste des redéploiements a été effectué à l'intérieur du périmètre des actions relevant de la MIRES, donc sans rétablissement de crédits, par prélèvement de 18 M€ sur l'action ITE au profit de l'action sûreté nucléaire, toutes deux opérées par l'ANR.

b) Le recours au rétablissement de crédits

Depuis 2013, près de 150 M€ de crédits extrabudgétaires ont donné lieu à une procédure de rétablissements de crédits sur les programmes MIRES relevant du MENESR.

⁷⁹ Contre 148,5 M€ en 2016 246 M€ en 2015 (dont 81 M€ de dotations consommables (DC) et 165 M€ de dotations non consommables (DNC))

**Tableau n° 27 : mouvements de rétablissements de crédits
(programmes MIRES sous responsabilité MENESR, 2013-2017)**

Année	Action source	Action cible	Programme sur lequel ont été rétablis les	Montant du redéploiement	Cumul
2013	Fond national de valorisation	Programme de soutien à l'innovation de rupture	172	2,0	2,0
		Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants	172	35,0	37,0
2015	Equipex KETs	Innovation numérique pour l'excellence éducative	172	15,0	52,0
			172	36,0	88,0
2016	KETs IDEX	Innovation numérique pour l'excellence éducative	172	24,0	112,0
			172	32,5	144,5
2017	Véhicules Démonstrateurs	EQUIPEX PIA 2	172	40,0	184,5
			172	10,8	195,3

Source : Cour des comptes d'après des données du MENESR

5. Les données d'exécution financière des actions des PIA 1 et 2

Le tableau ci-après fournit les données d'exécution disponibles au 30/11/2017 concernant les actions des PIA 1 et 2.

La DNC est présentée pour information. Hormis quelques actions du PIA, la ressource mobilisable est strictement constituée des DC et intérêts de DNC, calculés sur toute la durée de vie des programmes. Le taux de conventionnement, rapporté à la ressource mobilisable correspond aux conventions passées par les opérateurs (principalement l'ANR) avec les porteurs et partenaires. Les décaissements, dont le taux est rapporté à la ressource mobilisable, sont présentés hors transferts de DNC.

Tableau n° 28 : suivi financier du PIA (périmètre MIREs)

	Ressource DC + iDNC	Conventionné DC + iDNC	Total Décaissements hors DNC	% Décaissements / Ressource
S/Total Pôles d'excellence	7 143,52	5 915,18	4 043,81	57%
S/Total Projets thématiques	1 874	1 865	1 499	80%
S/Total Ecosystèmes d'excellence	1 936,82	374,44	252,40	13%
Total PIA MESRI	10 954	8 154	5 795	53%
Instituts pour la Transition Energétique	381,54	323,37	162,67	43%
Démonstrateurs / Aéronefs du futur	1 497,00	-	322,54	22%
S/Total Nucléaire de demain	999,30	-	651,45	65%
S/Total Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 009	-	-	0%
Total PIA MIREs hors MESRI	3 886,34	323,37	1 136,66	29%
Total PIA MIREs	14 840	8 478	6 932	47%
Campus PFE	1 493,83	661,46	1 239,78	83%

Source : MESRI. Données au 30 novembre 2017.

Annexe n° 5 : Les dotations aux opérateurs du programme 150 (réponse du MESRI)

I) La répartition des dotations en 2017

L'allocation des moyens aux établissements de l'enseignement supérieur s'est inscrite dans un paysage qui a évolué avec :

- l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) au 1^{er} janvier 2017 de la ComUE de Lyon et de la ComUE de Lille,
- la fusion de l'ENSCI Limoges et l'université de Limoges,
- la fusion des universités de Clermont-Ferrand I et II,
- la répartition des 100 millions d'euros au titre de la démographie étudiante.

Une dotation de 100 millions d'euros a été votée en LFI 2017 pour accompagner les établissements face à l'augmentation du nombre d'étudiants. Cette dotation de 100 M€ a fait l'objet d'une répartition par catégories d'établissements et selon des critères différenciés :

- 75 M€ pour les universités et assimilés⁸⁰ : une dotation minimale a été arrêtée à hauteur de 200 K€ par établissement. Le solde a fait l'objet d'une répartition à partir de l'évolution constatée des effectifs étudiants entre les années universitaires 2013-2014 (année de référence) et 2015-2016⁸¹ ;
- 5 M€ pour les écoles d'ingénieurs : une dotation minimale a été arrêtée à hauteur de 50 K€ par établissement. Le solde a fait l'objet d'une répartition tenant compte de l'évolution constatée des effectifs étudiants, à l'instar des universités, mais également des résultats du modèle d'allocation des moyens « MODAL »
- 3 M€ pour les autres établissements⁸² : une dotation minimale a été arrêtée à hauteur de 50 K€ par établissement. Le solde a fait l'objet d'une répartition selon le poids

⁸⁰ Sont assimilées aux universités le CUFR Mayotte ainsi que l'INU Jean-François Champollion.

⁸¹ Sont prises en compte les inscriptions principales en diplômes nationaux et en préparation de concours, y compris les étudiants relevant des ESPE. Les étudiants en doctorat, les étudiants inscrits dans des formations délivrant des diplômes d'université (DU), les étudiants inscrits parallèlement en CPGE ou en convention avec un institut catholique ne sont pas inclus dans le périmètre retenu. Seuls les effectifs en formation initiale (100%) et en apprentissage (50%) sont pris en compte. Ces effectifs ont fait l'objet d'échanges avec la CPU et la CDEFI

⁸² La catégorie « autres » est composée, de manière non exhaustive, par les ENS, IEP, et autres grands établissements : CNAM, EPHE... Elle n'intègre pas les COMUE(s).

relatif des différentes subventions pour charges de service public au sein du périmètre cible ;

- 5 M€ pour la politique de site : sur la base de ladotation cible, chaque regroupement s'est vu allouer une enveloppe de 200 K€ ;
- le solde a été attribué dans le cadre de divers programmes spécifiques (notamment le dispositif d'accueil des chercheurs en danger) ainsi que d'appels à manifestations d'intérêt.

La répartition des 1 000 dernières créations d'emplois sur le quinquennat 2013-2017

L'engagement gouvernemental de créer 5 000 emplois sur la période 2013-2017 pour promouvoir la réussite des étudiants en premier cycle et la rénovation pédagogique, s'est poursuivi en 2017 avec la création des 1 000 derniers emplois. Ces derniers ont été répartis, comme chaque année, en fonction de 3 enveloppes distinctes :

- l'accompagnement du dialogue contractuel (négociation et suivi des jalons dans le cadre des contrats de site) ;

- la participation au rééquilibrage des dotations entre établissement (positionnement dans le modèle d'allocation des moyens – MODAL pour les écoles d'ingénieurs, application d'un taux de pression en licence combiné à l'application partielle du modèle SYMPA pour les universités)

- l'appui à divers dispositifs spécifiques, et notamment les appels à manifestation d'intérêt.

Compensation de la hausse du point fonction publique et du protocole PPCR

S'agissant de la hausse du point d'indice, la méthode de répartition s'est appuyée sur les consommations de masse salariale de l'exercice 2015. Les éléments de rémunération indexés sur la valeur du point d'indice ont été recalculés sur la base de la valeur moyenne du point d'indice en 2017 (impact sur les charges patronales inclus). La compensation allouée correspond à la différence entre les montants calculés et les consommations 2015.

S'agissant du PPCR, les modalités de répartition n'ont pas évolué. Ces dernières sont fondées, comme pour l'exercice précédent, sur l'application de coûts moyens par corps à l'état des consommations d'ETPR constatées, en 2015, dans l'outil OREMS.

Les perspectives de l'allocation des moyens aux établissements pour l'année 2018

L'évolution du paysage des opérateurs de l'enseignement supérieur se poursuit en 2018 avec :

- la fusion des universités Paris IV et Paris VI, créant Sorbonne Université ;

- la fusion des trois universités lilloises ;
- la dissolution des Comue Sorbonne Universités et Université de Champagne ;
- la création de la Comue Centre Val de Loire ;
- le passage aux responsabilités et compétences élargies de la Comue Université Côte d'Azur.

En 2018, des dotations complémentaires aux opérateurs seront allouées en compensation de diverses décisions nationales impactant leurs charges.

Les modalités de compensation aux opérateurs restent inchangées pour :

- la poursuite du plan de résorption de l'emploi précaire : le financement des titularisations Sauvadet,
- la poursuite du financement de la hausse du point d'indice,
- le protocole sur les parcours, carrières et rémunérations (PPCR) : le financement des extensions en année pleine des mesures intervenues en septembre 2017.

Le financement du glissement vieillissement technicité (GVT)

50 millions d'euros de crédits supplémentaires (10 millions d'euros financés en LFI 2018 et 40 millions d'euros financés par l'abaissement de la réserve de précaution forfaitaire sur les opérateurs) permettent, dès la notification initiale 2018, le financement du glissement vieillissement technicité (GVT). La répartition des crédits s'est fondée sur la moyenne du GVT constaté pour chaque établissement sur les exercices 2015 et 2016.

La loi orientation et réussite des étudiants

15 M€ de crédits nouveaux, ouverts par amendement gouvernemental, sont destinés à accompagner la **mise en œuvre de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants**. Les modalités de répartition sont en cours d'élaboration, mais devraient s'appuyer sur les effectifs étudiants ainsi que les données issues de la plateforme Parcoursup.

L'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG)

Les modalités de compensation sont en cours d'élaboration. Elles devraient s'appuyer sur les consommations de masse salariale 2017 et de janvier 2018 remontées par l'outil OREMS.

Annexe n° 6 : Opérateurs RCE en déficit, période 2011-2016

Déficit	Simple	Double	Triple	Quadruple
2011 19 opérateurs	10 opérateurs : Aix Marseille 1, Bordeaux 2, EHESS, ENS chimie, Evry, INP Lorraine, INSA Strasbourg, Lyon 2, Nancy 2, Paris 11	9 opérateurs : Angers, Clermont Ferrand 2, Nancy 1, Pau, Le Havre, Rennes 1, Paris 1, Paris 6, Paris 13		
2012 16 opérateurs	9 opérateurs : Bordeaux 4, Caen, Le Mans, Lorraine, Marne la vallée, Montpellier 2, Montpellier 3, Paris 5, Rouen	4 opérateurs : Bordeaux 2, Evry, Mulhouse, Versailles St Quentin	3 opérateurs : Paris 1, Paris 6, Paris 13	
2013 10 opérateurs	5 opérateurs : Clermont-Ferrand 2, Ecole centrale Paris, Grenoble 1, INP Grenoble, Montpellier 3	2 opérateurs : Marne la vallée, Versailles St. Quentin	1 opérateur : Bordeaux	2 opérateur : Paris 1, Paris 13
2014 9 opérateurs	5 opérateurs : ENSAM, Lille 1, Pau – Pays de l'Adour, Reims Champagne Ardenne, Toulouse 3.	3 opérateurs : Clermont-Ferrand 2, Grenoble 1, INP Grenoble	1 opérateur : Marne la Vallée	
2015 25 opérateurs	20 opérateurs : Artois*, Grenoble Alpes*, Paris 2* - Panthéon Assas*, Lyon 3*, Lille 2 - Droit et santé*, Polynésie*, Bretagne-Sud*, ENSMA de Poitiers*, École centrale Lille*, École centrale de Lyon*, École centrale Nantes*, SIGMA Clermont-Ferrand*, UT Troyes*, Nîmes*, ENS Chimie Montpellier*, Dijon – Bourgogne*, ENSI Caen*, INP Toulouse*, Limoges, Orléans.	3 opérateurs : Pau-Pays de l'Adour, Reims-Champagne-Ardennes, Toulouse 3	1 opérateur : Grenoble 1	1 opérateur : Marne-la-vallée
2016 13 opérateurs	6 opérateurs : Besançon-Franche Comté, CentraleSupélec, Grenoble-Alpes, Paris 10, Rennes 1, Saint-Etienne,	4 opérateurs : Limoges, UT de Troyes, Dijon, Ecole Centrale de Lyon	3 opérateurs : Pau, Reims et Toulouse 3	

*Les déficits 2015 sont dus exclusivement à la mobilisation sur le fonds de roulement

** L'Université de Grenoble a été créée en 2016, il s'agit donc d'un premier déficit (les données antérieures ont été reconstituées pour disposer d'un historique

Source : MESRI- réponse au questionnaire