

# Mission Recherche et enseignement supérieur

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2019

## ***Mission 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**

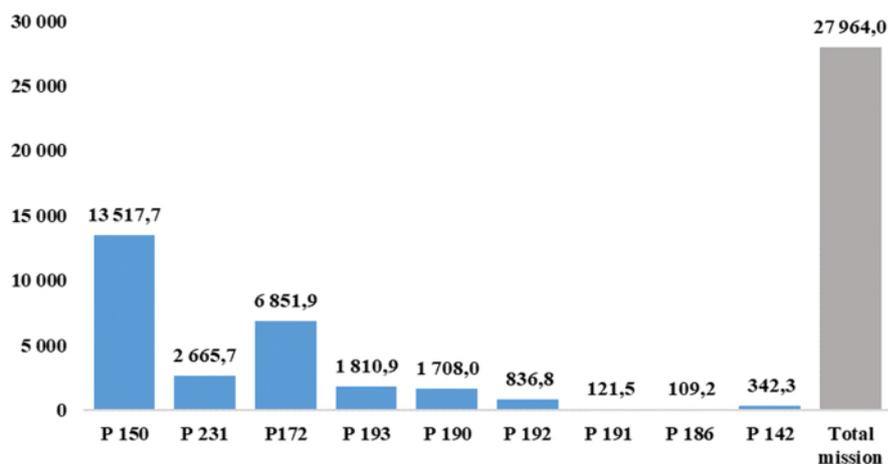
**Programme 191 – Recherche duale (civile et militaire)**

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

**Programme 193 – Recherche spatiale**

**Programme 231 – Vie étudiante**

**Graphique n° 1 : Mission Recherche et enseignement supérieur-  
exécution 2019 (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes.

## Synthèse

### Données synthétiques de la mission en 2019

<b>Crédits de paiement en LFI 2019 :</b>	<b>Total des mouvements de crédits 2019(CP)<sup>1</sup> :</b>	<b>Annulations en LFR 2019 (CP) :</b>	<b>CP de la mission consommés 2019 :</b>
<b>28.1 Md€</b>	<b>90,8 M€</b>	<b>309 M€</b>	<b>27,96 Md€</b>
<i>Crédits de paiement en LFI 2018 :</i>	<i>Total des mouvements de crédits 2018 (CP) :</i>	<i>Annulations en LFR 2018 (CP) :</i>	<i>CP de la mission consommés 2018 :</i>
<i>27,7 Md€</i>	<i>142 M€</i>	<i>204 M€</i>	<i>27,58 Md€</i>
<b>15 dépenses fiscales à titre principal : 7,8 Md€ dont 6,5 Md€ pour le crédit d'impôt en faveur de la recherche</b>	<b>PIA 3: 1,3 Md€</b>	<b>Nombre d'opérateurs : 270</b>	<b>ETPT sous plafond : 259 387</b>
		<b>SCSP<sup>2</sup> LFI 2019 (CP) : 20,9 Md€</b>	

L'exécution budgétaire montre encore cette année une progression des crédits dans un cadre stabilisé.

L'effort budgétaire affiché en loi de finances initiale (LFI) en faveur de la MIREs se poursuit en 2019 (+ 478 M€ soit + 1,73 % en crédits de paiement (CP). Cet effort est pourtant moindre d'en 2018 où l'augmentation par rapport à la LFI 2017 était de 2,7 % en CP.

La structure de la mission repose essentiellement sur les subventions versées aux opérateurs (crédits de titre 3). En moyenne sur la période, les dépenses de fonctionnement du titre 3 représentent 75 % des crédits de paiement exécutés. Elles augmentent de 7 % sur la période, ce qui représente 1,39 Md€ et 59 % de l'augmentation des crédits.

Les principaux programmes bénéficiaires relèvent du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). Les deux programmes *Recherche* (les programmes 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 193 - *Recherche*

<sup>1</sup> Hors LFR, fonds de concours et attributions de produits.

<sup>2</sup> Subventions pour charges de service public.

*spatiale*) enregistrent les hausses les plus importantes. Comme en 2018, le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* enregistre une hausse, notamment au titre de la subvention pour charges de service public des opérateurs et le programme 231 - *Vie étudiante* progresse, particulièrement en raison de la dynamique des dépenses liées aux aides aux étudiants.

D'autres programmes enregistrent des baisses de crédits, notamment le programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (- 50 M€ en CP entre la LFI 2018 et la LFI 2019), en raison, d'une part, de la réduction de la dotation destinée au fonds de compétitivité des entreprises (FCE) qui passe de 24,4 à 13,5 M€ et, d'autre part, des effets du transfert au PIA des moyens nouveaux destinés au fonds unique interministériel (FUI). Quant au programme 191 – *Recherche duale*, s'il subit une annulation en LFR de 55,0 M€ de crédits (AE = CP) comprenant un surgel de 50,0 M€ qui a essentiellement porté sur le Centre national d'études spatiales (CNES), il est à noter que cet opérateur a bénéficié en parallèle d'une subvention qualifiée « d'exceptionnelle » par le ministère des armées à hauteur de 80 M€ en AE = CP, prélevée sur les moyens de la mission *Défense*. La Cour s'étonne de ce procédé qui ne permet pas une bonne information du Parlement. Le cadre budgétaire de la mission montre comme l'année dernière une architecture stable et confirme la budgétisation du 3<sup>ème</sup> Programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Les mouvements en gestion n'ont pas significativement affecté l'exécution à l'échelle de la mission. L'absence de décret d'avance n'a pas conduit à des ouvertures massives en cours de gestion.

La réserve de précaution a été abaissée en 2018 à un taux normé de 3 % et 0,5 % pour les crédits de masse salariale (T2) et à un montant forfaitaire plus favorable encore pour les opérateurs de l'enseignement supérieur, ce qui n'a pas évité les dégels en cours d'année (98 M€ pour les seuls programmes du MESRI). Toutefois, à l'échelle de la mission, les annulations de crédits sont significativement plus importantes qu'en 2018 (309 M€ contre 204 M€ en CP). Le schéma de fin de gestion a amputé de 64,6 % l'effort consenti en LFI en faveur de la mission.

**La mission rassemble la moitié des opérateurs de l'État. Les dotations aux opérateurs du programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaires* constituent le principal enjeu pour la trajectoire budgétaire du programme dans son ensemble** (l'évolution de la population étudiante, l'évolution de la masse salariale des opérateurs et leur capacité à conserver des marges de manœuvre financières pour améliorer l'offre de formation et les conditions de vie des étudiants). Plusieurs mesures ont été prises pour inciter les opérateurs à développer

leur démarche de performance. Toutefois des zones de risques demeurent, notamment l'accompagnement des établissements à risques et le suivi des dépenses de personnel des opérateurs.

**Le périmètre de la MIREs a fait l'objet d'une proposition de la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) de l'Assemblée nationale** visant, dans une optique de gestion optimisée, à la recentrer sur les quatre programmes du MESRI et à rebasculer les autres programmes dans les missions relevant des champs de compétence ministérielle auxquels ils appartiennent, tout en créant un document de politique transversale.

D'après les acteurs de la mission, la MIREs apparaît pertinente dans la politique qu'elle sert et opérante dans sa gestion. La Cour partage, pour partie, les conclusions de la MILOLF tout en estimant, sur le fondement d'un travail d'analyse exploratoire, qu'une recomposition de la mission pourrait être envisagée tout en préservant son caractère interministériel. Pour être pleinement opérante, cette recomposition pourrait s'appuyer sur une revue étayée des actions d'ESRI financées au sein et en dehors de la MIREs dans le cadre d'une enquête plus approfondie.

Substituer un document de politique transversale à une mission conforme aux prescriptions de l'article 7 de la LOLF<sup>3</sup> aurait pour effet non-intentionnel de réduire les marges de manœuvre du législateur financier dans sa capacité à décider des mouvements de crédits entre programmes d'une même mission<sup>4</sup>.

**Un projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR)**, devrait être présenté au Parlement à l'automne 2020. Il aurait pour ambition de « redonner à la recherche de la visibilité, de la liberté, et des moyens ». La manière dont ces éventuels moyens supplémentaires seraient répartis pourrait profondément modifier les équilibres actuels.

**Enfin, ces sujets devront être articulés avec un probable nouveau volet, à venir, du PIA (PIA 4)**. Ce dernier ayant vocation à financer des programmes prioritaires de recherche (PPR). Ce peut être

---

<sup>3</sup> « I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. / Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. (...) »

<sup>4</sup> L'article 47 de la LOLF n'autorise que les amendements ayant pour objet de transférer des crédits entre programmes d'une même mission.

aussi l'occasion, comme l'avait déjà recommandé la Cour en mai 2019<sup>5</sup>, de rebudgétiser le fonds pour l'innovation et l'industrie au sein du programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* au sein de la MIREs.

---

<sup>5</sup> Dans son rapport sur le budget de l'État en 2018 (p. 61), la Cour recommande la suppression du FII et son intégration dans le programme 192 de la MIREs : « *Au total, le bilan des avantages et inconvénients de ce fonds est manifestement déséquilibré et plaide pour sa rebudgétisation. Un vecteur budgétaire plus classique aurait été à la fois plus efficient et plus rapide. Une dotation annuelle destinée à l'innovation de rupture pourrait trouver sa place au sein du programme 192, isolée dans une action spécifique. Le rôle du conseil de l'innovation, qui intervient dans la gouvernance du fonds pour l'innovation, est compatible avec cette rebudgétisation* ».

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1. (2013\*, reformulée en 2018, MESRI) :** Proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.

**Recommandation n° 2. (2012\*, reformulée en 2018, MESRI, direction du budget)** Inscrire les dépenses de contributions aux OSI au niveau adéquat et exclure les crédits correspondants de l'assiette de la réserve de précaution.

**Recommandation n° 3. (2018, MESRI) :** Conclure dans l'année un nouveau contrat d'objectifs et de performance avec le CNOUS.

**Recommandation n° 4. (2017, reformulée 2018, MESRI, CNOUS) :** Définir une méthode unique de comptabilisation des engagements hors bilan à mettre en œuvre par les CROUS. En réaliser la synthèse et l'intégrer au contrat d'objectifs du CNOUS.

**Recommandation n° 5. (2018, MESRI) :** Établir pour la prochaine LFI un document offrant une vision consolidée des crédits relatifs aux Très Grandes Infrastructures de Recherche (TGIR) à partir de données fiabilisées.

**Recommandation n° 6. (nouvelle, MTES, MESRI, direction du budget) :** Améliorer la lisibilité ainsi que les indicateurs associés à l'action 15 du programme 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*.

**Recommandation n° 7. (2015, DLF, MEF) :** Supprimer les dépenses fiscales caractérisées par un chiffrage minime ou quasi-inexistant.

**Recommandation n°8. (2016, MESRI) :** Poursuivre et achever en 2020 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° 9. (2018, reformulée 2019, MESRI) :** Poursuivre la démarche de transparence de la nouvelle taxe affectée « contribution vie étudiante et de campus », s'assurer de l'usage des fonds alloués aux opérateurs par la mise en place de comptes d'emploi, et en assurer la publication.

**Recommandation n° 10. (nouvelle, MESRI, MINEFI) :** Élargir la gouvernance du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) à l'ensemble des ministères gérant des programmes inclus dans la MIREs.

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>11</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>14</b>
1.1 La programmation initiale : la poursuite d'une remise à niveau des financements accordés à la MIREs .....	14
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	18
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	28
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	46
1.5 L'interministérialité de la MIREs en question.....	53
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME</b> .....	<b>58</b>
2.1 La mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants (ORE).....	58
2.2 Une soutenabilité financière conditionnée à la capacité de régulation des opérateurs universitaires ou assimilés.....	60
2.3 Les aides aux étudiants face au défi de la démographie et de la précarité étudiante .....	64
2.4 Un pilotage financier du réseau des œuvres universitaires et sociales à renforcer.....	67
2.5 La performance pour le programme « Vie étudiante ».....	71
2.6 Programme 172 - <i>Recherches scientifiques et technologiques         pluridisciplinaires</i> .....	72
2.7 Programme n° 193 - <i>Recherche spatiale</i> : des cibles en majorité en deçà des réalisations du programme.....	76
2.8 Programme 190 - <i>Recherche dans les domaines de l'énergie         du développement et de la mobilité durables</i> .....	77
2.9 Programme 192 - <i>Recherche et enseignement supérieur en         matière économique et industrielle</i> .....	85
2.10 Programme 191 - <i>Recherche duale (civile et militaire)</i> .....	89
2.11 Programme 186 - <i>Recherche culturelle et culture         scientifique</i> : l'enjeu de la participation d'Universcience à des programmes de travaux .....	90
2.12 Programme 142 : <i>Enseignement supérieur et recherche         agricoles</i> .....	93
<b>3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR</b> .....	<b>96</b>
3.1 Les dépenses fiscales.....	96
3.2 Les opérateurs .....	104

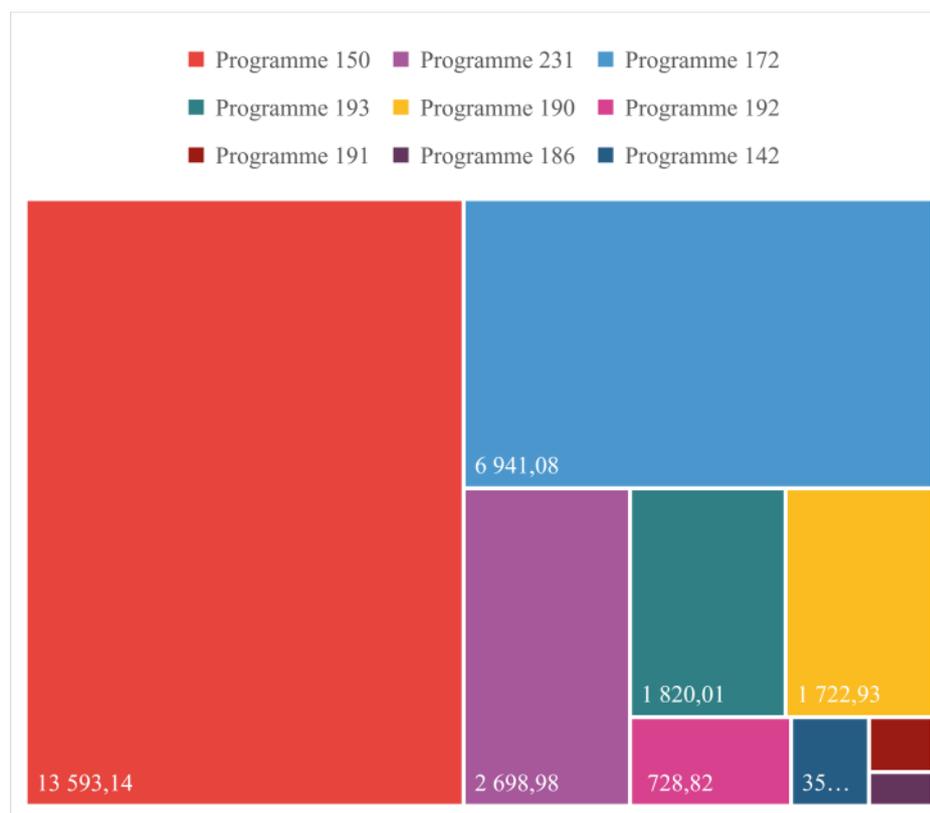
3.3 Les taxes affectées : un effort de transparence de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) à poursuivre.....	109
3.4 Les fonds sans personnalité juridique .....	112
3.5 Les programmes d'investissements d'avenir.....	118
3.6 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période .....	118

## Introduction

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend en 2018 neuf programmes rattachés à six ministères, Quatre programmes relèvent du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) : le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*, le programme 231 - *Vie étudiante*, le programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, et le programme 193 - *Recherche spatiale*. Le programme 142 - *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est rattaché au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le programme 186 - *Recherche culturelle et scientifique* est rattaché au ministère de la culture, le programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* au ministère de la transition écologique et solidaire, le programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)* au ministère des armées et le programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* au ministère de l'économie et des finances.

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*. Elle n'a pas été substantiellement modifiée depuis 2016, lorsque le périmètre du programme 190 a été élargi pour inclure, d'une part, l'ensemble des fonds dédiés à la couverture des charges nucléaires à long terme du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour les installations en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009 et, d'autre part, le financement des opérations de démantèlement et assainissement en cours (+ 271 M€ en provenance du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*).

**Graphique n° 2 : Répartition des crédits au sein des programmes de la MIREs (LFI 2019, en CP, en M€) - Total : 28 147M€**



Source : Cour des comptes

Son exécution se fait sur un périmètre élargi :

- aux 15 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission : 7,8 Md€, dont 6,5 Md€ de crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) ;

- aux crédits extrabudgétaires au titre des PIA 1 et 2, pour des décaissements estimés à environ 1,3 Md€ en moyenne annuelle à partir des actions relevant de la MIREs<sup>6</sup>.

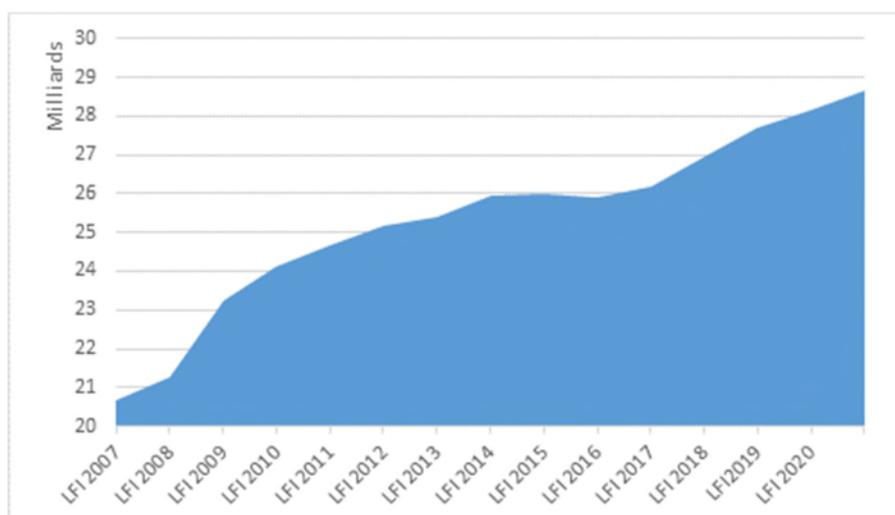
**Les crédits votés en LFI pour 2019 représentent 27,96 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 28,15 Md€ en crédits de paiement (CP). Ils progressent de 1,26 % en AE et 1,73 % en CP (contre 2 % en**

<sup>6</sup> Ex : Equipements d'excellence, Idex, Plateau de Saclay et fonds national de valorisation.

AE et 2,7 % en CP entre 2018 et 2017). La MIREs représente 6,01 % des crédits de paiement (CP) votés en LFI au budget général (6,2 % en 2018 et 2017), ce qui en fait la cinquième mission la plus importante du budget général comme en 2016, 2017 et 2018.

L'effort entrepris pour l'enseignement supérieur et la recherche est poursuivi en 2020, avec une augmentation des CP votés en LFI de 1,84 % (contre 1,7 % entre 2017 et 2018), soit + 516 M€ (CP) pour un total de 27,7 Md€.

**Graphique n° 3 : Evolution des CP en LFI sur longue période de la MIREs (hors mesures de périmètre)**

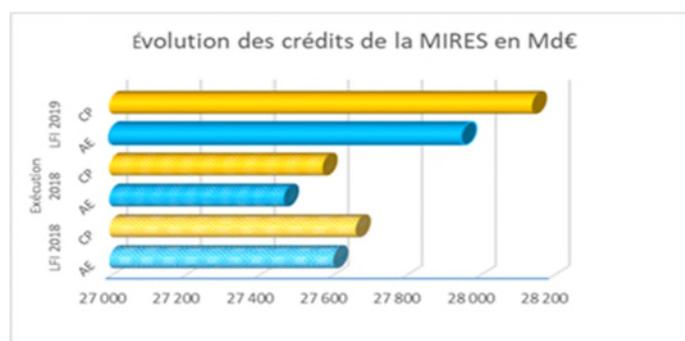


Source : Cour des comptes

# 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

## 1.1 La programmation initiale : la poursuite d'une remise à niveau des financements accordés à la MIREs

**Graphique n° 4 : Évolution des crédits de la MIREs en AE et CP (en Md d'euros)**



Source : Cour des comptes à partir des projets et rapport annuels de performance (PAP et RAP)

Comme en 2018, l'année 2019 se caractérise par une stabilité de l'architecture budgétaire des neuf programmes composant la mission *Recherche et enseignement supérieur* aussi bien au niveau des découpages des programmes (actions et BOP) que dans l'imputation des dépenses (titres et catégories<sup>7</sup>). La mise en réserve des crédits votés s'effectue selon les mêmes critères<sup>8</sup> qu'en 2018.

<sup>7</sup> Des modifications à la marge de l'architecture du programme 150 ont été effectuées au 1<sup>er</sup> janvier 2019 - le nombre d'unités opérationnelles (UO) centrales est passé de 15 à 22 UO (11 UO créées et 4 supprimées) pour qu'à chaque département gestionnaire corresponde une UO.

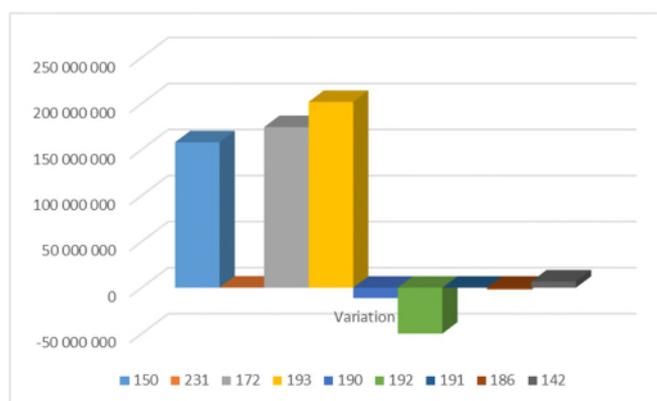
<sup>8</sup> Montant forfaitaire de 30 M€ pour les opérateurs relevant du P 150, 3 % sur les crédits hors titre 2, 0,5 % pour le titre 2 et absence de mise en réserve pour le grand plan d'investissement (GPI).

L'effort observé dans la budgétisation des crédits votés au titre de l'exercice 2018<sup>9</sup> se poursuit en 2019. Ainsi, la progression globale des crédits votés s'élève à 1,73 % en CP (soit un total de + 478 M€<sup>10</sup>) pour l'ensemble de la mission et de 1,26 % en AE. Les crédits votés (CP) en LFI pour 2019 s'élèvent au titre de la MIREs à 28,147 Md€, soit un montant supérieur à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) qui prévoyait 27,87 Md€ en 2019.

Toutefois, ce constat diffère selon les programmes de la mission. Ainsi, si les crédits dévolus au programme 193 - *Recherche spatiale* progressent de 11,09 % par rapport à la LFI 2018 (soit 201,9 M€), le programme 192 voit ses crédits votés (en CP) diminuer de 6,84 % (soit 49,86 M€) par rapport à l'année 2018.

Cette hausse des crédits consacrés à la MIREs profite donc en premier lieu aux programmes de recherche comme le programme 193 - *Recherche spatiale* (+ 201,9 M€) et le programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaire* (+ 174,5 M€) et en second lieu au programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaires* (+ 157,9 M€).

**Graphique n° 5 : Variation des crédits en CP entre la LFI 2019 et la LFI 2018 (en euros)**



Source : Cour des Comptes

<sup>9</sup> Les crédits votés en LFI 2018 au titre de la mission MIREs avaient progressé de 2,67 % en CP par rapport à la LFI 2017 et de 1,72 % par rapport à l'exécution 2017.

<sup>10</sup> + 157,9 M€ pour le programme 150, + 0,8 M€ pour le programme 231, + 174,5 M€ pour le programme 172, + 201,9 M€ pour le programme 193, + 6,8 M€ pour le programme 142, - 11,2 M€ pour le programme 190, - 49,86 M€ pour le programme 192 et - 1,9 M€ pour le programme 186.

Différents facteurs expliquent la variation constatée des crédits de la mission MIRES en CP.

Des mesures de périmètre et transfert sont venues impacter de manière négative les crédits de la mission : un solde négatif de 3,8 M€ en AE/CP a été constaté en 2019 (voir détail en annexe 3).

De même, les amendements parlementaires ont procédé à une minoration des crédits ouverts de la mission à hauteur de 24,036 M€<sup>11</sup> en AE et CP sur l'ensemble des programmes, ce qui représente 0,1 % des crédits votés pour la MIRES.

### 1.1.1 L'évolution tendancielle de la dépense

L'évolution tendancielle de la dépense permet d'expliquer, pour partie, la hausse des crédits votés en LFI 2019.

Sur les programmes relevant du MESRI, on note une augmentation des crédits sur le programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire* (+ 158 M€ en CP et + 79 M€ en AE), en particulier au titre des subventions pour charge de service public (SCSP) des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, pour la poursuite du financement des mesures nationales relatives à la masse salariale à hauteur de 41,7 M€ soit 26 % des moyens nouveaux<sup>12</sup> (la principale autre source d'augmentation est une mesure nouvelle, non tendancielle, pour la mise en œuvre du Plan « étudiants » et de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et la réussite des étudiants (dite loi ORE) à hauteur de 98,1 M€ soit 62 % des moyens nouveaux).

Concernant le programme 231 - *Vie étudiante*, l'évolution des dépenses liées aux aides aux étudiants participe peu à l'augmentation tendancielle des crédits entre la LFI 2018 et celle de 2019 (+ 3,09 M€ en AE et seulement 88 351 € en CP). En effet, si des moyens nouveaux sont déployés à hauteur de 25,1 M€ (revalorisation de la subvention du réseau des œuvres et augmentation des bourses sur critères sociaux), les économies liées à la suppression de l'allocation de retour au premier emploi compensent en grande partie cette augmentation (- 22 M€).

Concernant les programmes *Recherche*, outre la prise en compte des mesures PPCR (+ 28 M€), on relève également le renforcement de certaines lignes budgétaires traditionnellement en tension les années

---

<sup>11</sup> Voir annexe 3 : Mesures en budgétisation 2019.

<sup>12</sup> Principalement la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR), financement de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG).

antérieures comme la contribution aux organismes scientifiques internationaux (OSI) (+ 16 M€).

*A contrario*, l'érosion de certains dispositifs se poursuit sur les programmes hors MESRI, notamment la dotation d'intervention au Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) du programme 192, avec en particulier une baisse de 35,4 % des crédits (en CP) du Fonds unique interministériel (FUI), dans un contexte où un relais de financement est pris à compter de 2019 par les appels à projet collaboratifs du PIA. Les crédits encore budgétés au titre du FUI servent à apurer les restes à payer des engagements pris jusqu'à 2018.

### 1.1.2 Les mesures nouvelles et les économies

La principale mesure nouvelle impactant le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* est la poursuite de la mise en œuvre du Plan « étudiant » concrétisé par la loi ORE<sup>13</sup>. Ce plan prévoit une dépense de 823 M€ entre 2018 et 2022, pour une exécution de 98,1 M€ en 2019. *A contrario*, le programme 150 enregistre des économies s'appuyant sur l'évolution de la compensation faites aux opérateurs de l'exonération des droits d'inscriptions (- 9,06 M€ AE=CP).

À l'instar de l'exercice 2018, des moyens supplémentaires ont été inscrits sur le programme 231 - *Vie étudiante* pour la fonctionnarisation des personnels ouvriers du réseau des œuvres universitaires (+ 14,2 M€) et la consolidation des mesures d'aides aux étudiants (aide à la mobilité master, grande école du numérique, aide à la mobilité dans l'enseignement supérieur). Parallèlement, le dispositif d'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) a été supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, permettant de réaliser une économie de près de 22 M€ (avec maintien de 1 M€ pour solder la campagne 2018).

Concernant les programmes *Recherche*, on assiste à la poursuite et au renforcement de mesures prises en 2018 comme un abondement complémentaire aux « très grandes infrastructures de recherche » (TGIR) (+ 7 M€), la participation au plan « intelligence artificielle » (IA) (+ 17 M€), au plan cancer pédiatrique (+ 3 M€), aux crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) (+ 86 M€).

Si les crédits du programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* baissent globalement entre la LFI 2019 et la LFI 2018, la répartition n'est pas uniforme entre actions<sup>14</sup>. L'action 01 destinée au financement des actions d'enseignement supérieur,

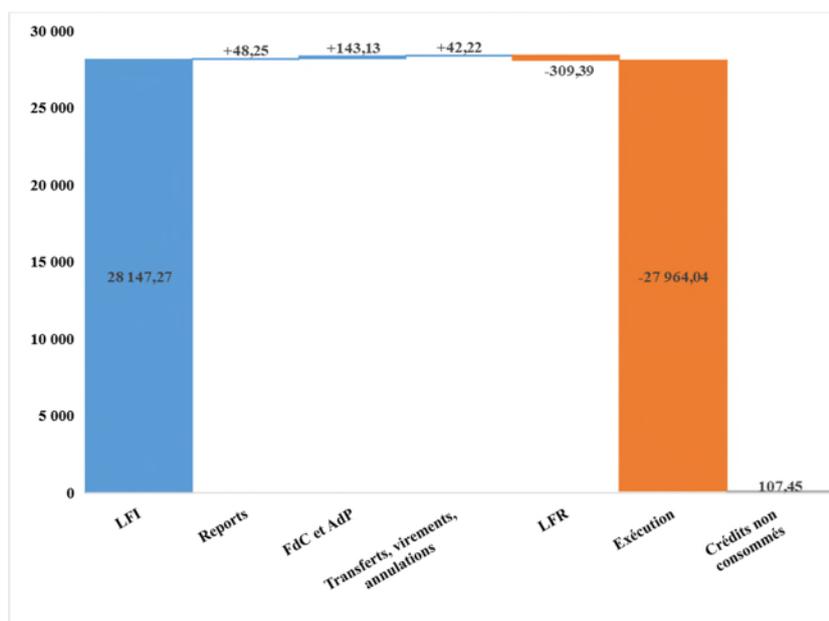
<sup>13</sup> Voir paragraphe 2.1 : Mise en œuvre de la loi ORE.

<sup>14</sup> Voir annexe 3.

de recherche progresse afin de tenir compte par exemple du déménagement de deux écoles de l'Institut Mines Télécom sur le plateau de Saclay. Par contre, les crédits de l'action 02 soutenant l'innovation et la croissance des entreprises industrielles ainsi que l'action 03 « soutien de la recherche industrielle stratégique » voient globalement leurs marges de manœuvre se réduire avec toutefois un effet de substitution partiel au travers du PIA et du FII concernant le plan « Nano 2022 » (cf. section 3.4.2).

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 6 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

### 1.2.1 Les mouvements en cours d'exécution au niveau de la mission

En cours d'exécution, des mouvements ont abondé les crédits de la mission à hauteur de 277,95 M€ en AE (hors fonds de concours). En CP, ils accroissent les crédits votés en LFI de 90,5 M€ (hors fonds de concours) (contre 143 M€ en 2018).

Le détail des mouvements figure en annexe 4 (« mouvements en cours de gestion »).

Les principaux mouvements concernent :

- des reports de crédits à hauteur de 48,25 M€ en CP et 228 M€ en AE (ils étaient de 63,39 M€ en CP et 197,76 M€ en AE en 2018). Les principaux reports concernent comme l'année dernière le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* pour 122,46 M€ en AE et 32,16 M€ en CP (en 2018, ces montants étaient de 96,38 M€ en AE et 16,05 M€ en CP). Ces reports interviennent principalement au titre des autorisations d'engagements affectées et non engagées (AENE) (71,7 M€) pour des opérations immobilières sous maîtrise d'ouvrage de l'État ;
- des fonds de concours et attribution de produits à hauteur de 138 M€ en AE et 143 M€ en CP, en augmentation importante par rapport à 2018 (89 M€ en AE et 63 M€ en CP). L'écart s'explique par la progression importante des montants sur le programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (112 M€ en AE=CP contre 32 M€ en 2018). Les deux plans « Nano 2017 » et « Nano 2022 » ont reçu l'intégralité du produit des fonds de concours du programme 192 abondés par le FII et le PIA (66,2 M€ au titre de « Nano 2022 », 45,8 M€ au bénéfice de « Nano 2017 », soit 112,0 M€ au total)<sup>15</sup>. L'augmentation des fonds de concours intervenue en 2019 (+ 80,0 M€ par rapport à 2018) s'explique donc principalement par le plan « Nano 2022 », lancé en 2018, mais commençant à produire des effets sur le plan budgétaire à partir de 2019.
- des transferts à hauteur de 51,8 M€ en AE et 42 M€ en CP (61,15 M€ en AE et 63,4 M€ en CP en 2018). Comme en 2018 c'est le programme 192 qui porte l'essentiel des transferts (54,84 M€ en AE et 45 M€ en CP). L'essentiel des transferts entrants pour le P 192 concerne le régime d'appui pour l'innovation duale (RAPID). Le décret n° 2019-577 du 11 juin 2019 portant transfert de crédits est venu abonder le programme 192 au titre du RAPID pour 50 M€ en AE

---

<sup>15</sup> L'arrêté du 19 mars 2019 a procédé à l'ouverture de fonds de concours au titre d'un versement du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) au titre de 2018 et 2019 pour « Nano 2022 » (25 M€ au titre de chacune des deux années, soit 50 M€ en AE et CP au total). Un arrêté ultérieur, daté du 10 juillet 2019 et portant ouverture de crédits de fonds de concours au titre d'un versement du PIA est venu apporter la dotation 2019 du programme « Nano 2017 », à hauteur de 45,8 M€ en AE et en CP et compléter celle du programme « Nano 2022 », à hauteur de 16,2 M€ en AE et en CP.

et 40 M€ en CP. Il est à noter que ce transfert est issu d'un programme de la mission *Défense* cofinçant le RAPID<sup>16</sup>.

En fin de gestion, la mission a supporté des annulations de crédits à hauteur de 284 M€ en AE et 309 M€ en CP, soit des montants supérieurs à 2018 (204 M€ en AE=CP). Les annulations sont principalement portées par les programmes 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*, 191 - *Recherche duale* et 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*. Pour ce dernier, l'augmentation des annulations provient principalement du schéma de fin de gestion qui n'a pas prévu de dégeler les crédits destinés aux OSI. Concernant le programme 191 sur la *recherche duale*, la LFR a annulé 55,0 M€ de crédits (AE=CP) prélevés à titre principal sur le CNES. Cette annulation a été présentée comme sans effet en 2019, du fait d'une compensation exceptionnelle de 80 M€ apportée par le programme 146 de la mission *Défense*, elle pourrait poser un problème de soutenabilité pour l'opérateur de recherche spatiale à plus long terme (voir point d'attention en partie 2.10 pour de plus amples détails).

**La progression très importante des annulations en 2019 illustre la participation significative de la mission à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Elle détériore l'effet d'impulsion initiale donné par l'effort de 478 M€ (CP) consenti en LFI en faveur de la mission.**

### 1.2.2 L'exécution des programmes 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 - *Vie étudiante*

Les crédits inclus dans la réserve de précaution initiale pour ce programme représentaient 0,47 % des AE et 0,5 % des CP ouverts en LFI (soit un montant de réserve de 63,43 M€ en AE et 66,68 M€ en CP). À l'instar de l'exercice précédent, les modalités de droit commun de la réserve n'ont pas été appliquées au programme 150. Il bénéficie de

---

<sup>16</sup> La contrepartie de ce transfert a été une annulation de crédits portant sur le programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense*, qui finance également le RAPID ainsi que d'autres dispositifs au titre des « innovation et technologies transverses » (ITT) pour 143,0 M€ de CP prévus en PLF 2019. Les ITT sont financées dans le cadre de sous-action « 07.03 – Études amont » pour laquelle 691,2 M€ de CP ont été exécutés en 2019 (Source : Cour des comptes d'après Chorus ; pour de plus amples détails, voir l'annexe n°14).

modalités dérogatoires très favorables pour les SCSP des opérateurs<sup>17</sup> (fonctionnement et dépenses de personnel) qui se voient appliquer une réserve forfaitaire de 30 M€. Cette dérogation revient à exonérer les opérateurs de l'essentiel de l'effort demandé au reste du budget général en matière de réserve puisque l'application des règles de droit commun aurait conduit à une réserve plus proche de 100 M€<sup>18</sup>. En contrepartie, un taux de 8 % a été appliqué aux autres lignes budgétaires<sup>19</sup> du programme au lieu du taux de droit commun (3 % sur le « hors titre 2 »).

Le montant forfaitaire initialement fixé à 70 M€ en 2016 et 2017 avait été réduit pour 2018 à 30 M€. Le différentiel avait été affecté au financement du glissement, vieillesse, technicité (GVT) au titre de l'exercice 2018 (à hauteur de 50 M€, soit 40 M€ issus de ce différentiel de mise en réserve auxquels sont venus s'ajouter 10 M€ en LFI). Il est à noter que le financement du GVT 2018 a été reconduit en base 2019 mais que le GVT au titre de l'exercice 2019 n'a pas fait l'objet d'un financement complémentaire au profit des opérateurs qui ont dû en supporter les effets.

Concernant les opérateurs du programme 150, la Cour relève depuis 2016 que le MESRI mentionne dans les notifications des SCSP, adressées à chaque établissement, le montant des crédits mis en réserve pour l'opérateur. La Cour prend note que le courrier de notification précise sans ambiguïté le montant à inscrire net de la réserve (indication explicite sur le courrier de la « *dotation à inscrire au budget 2019* »).

Toutefois, cette pratique du MESRI pose deux difficultés :

- l'opérateur a connaissance d'un montant de réserve, ce qui peut lui laisser penser qu'il serait légitime à revendiquer un montant supérieur de subvention en exécution ;
- le montant de réserve figurant sur les courriers de notification 2018 et 2019 est celui de 2017, et il a été calculé selon les modalités de 2017 (assiette de SCSP de 2017, montant calculé par opérateur au vu du forfait global de 70 M€ de réserve appliqué en 2017).

---

<sup>17</sup> Conformément à la possibilité offerte au responsable de programme (Rprog) et rappelée par les dispositions de la circulaire DB-DGFiP du 19 décembre 2018 : « Lancement de la gestion budgétaire 2019 et mise en place de la réserve de précaution » : « l'application du taux de mise en réserve peut être modulée pour les SCSP (catégorie 32) afin de prendre en compte, par un taux pondéré, les dépenses de personnel supportées par les organismes qui en bénéficient ».

<sup>18</sup> En appliquant le taux réduit « titre 2 » de 0,5 % sur le titre 2 opérateurs et le taux de 3 % sur le hors titre 2.

<sup>19</sup> A l'exception des opérations Campus, dont la réserve est constituée exclusivement des crédits d'ingénierie et d'aléas et de l'intégralité des montants prévus pour les opérations qualifiées de « non signées », soit pour l'année 2019 2,92 M€ en AE et 2,57 M€ en CP (exercice 2018 : 4,2 M€ d'AE et 2,6 M€ de CP).

Surtout, la notion de réserve ne s'applique pas à l'échelle de l'opérateur, la répartition des moyens aux opérateurs devant s'effectuer à partir de l'enveloppe nette de réserve à l'échelle du programme.

**La Cour rappelle qu'il serait de bonne pratique de ne plus faire figurer un montant de réserve dans les notifications de subventions aux opérateurs.**

Dans sa réponse à la Cour, la direction du budget indique partager la préconisation de la Cour « *dans la mesure où l'application d'une réserve s'applique globalement à l'échelle d'un programme* ».

Il est à noter que le montant de réserve a dû être ajusté en début d'exercice en raison des modalités applicables aux crédits ouverts au titre du Grand plan d'investissement (GPI<sup>o</sup>)<sup>20</sup>.

Concernant le programme 231 – *Vie étudiante* et dans la lignée de l'exercice précédent, la réserve de droit commun s'applique sur l'ensemble du programme, à l'exception du réseau des œuvres universitaire pour lequel un taux majoré de 5 % a été appliqué pour les crédits hors titre 2 au titre de sa SCSP<sup>21</sup> (le taux de droit commun de 0,5 % a été appliqué pour le titre 2).

Depuis 2013, la Cour a rappelé au ministère, dans ces différentes NEB, une recommandation reformulée au titre du dernier exercice et visant à « *proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.* »

En effet, dans le cadre du document prévisionnel de gestion (DPG) relatif à l'exercice 2018, le CBCM avait émis un avis défavorable sur le titre 2 du programme 150 et favorable sur les autres titres. Il rappelait que « *la réserve de précaution n'a pas vocation à être dégelée pour abonder les trésoreries des établissements RCE<sup>22</sup> de façon indistincte* » alors qu'ils

---

<sup>20</sup> L'exonération de l'assiette de réserve des crédits du GPI ne concerne que « *les crédits identifiés dans le jaune budgétaire « Grand plan d'investissement* ». Or, les projets du programme 150 (12 M€) ne sont pas labellisés en totalité. Le CBCM a ainsi indiqué à la DGESIP « *La réserve de précaution d'un montant de 60,19 M€ en AE et 63,44 M€ en CP n'est pas conforme aux arbitrages. En l'état, elle représente 0,46 % de la LFI et 0,49 % en CP. La direction du budget ne retient pas la proposition de modification de la réserve de précaution du ministère et maintient cette dernière à son niveau initial : 60 801 870 € en AE et 64 050 346 € en CP. Je vous invite donc à revoir la programmation des dépenses en tenant compte de cet écart.* »

<sup>21</sup> Lors de l'exercice précédent, la réduction du taux de mise en réserve de 8 à 5 % sur le hors titre 2 avait permis de disposer d'un montant différentiel de 3,47 M€ pour le financement de la compensation de la hausse de la CSG et le renforcement des équipes en charge du traitement des bourses à la rentrée 2018-2019.

<sup>22</sup> Responsabilités et compétences élargies.

disposent d'une trésorerie importante (plus de 2 Md€ prévu fin 2017, comme en 2016) et d'une « *mise en réserve forfaitaire très favorable sur le poste des SCSP* » et des réserves concernant le programme 231, du fait de « *tensions sur le dispositif des aides directes* » (+ 28,03 M€ en AE=CP). Ces avis avaient été suivis en juin 2018 d'observations à l'issue du premier compte-rendu de gestion « *il n'est pas noté d'évolution significative de la prévision d'exécution (..) si ce n'est une légère dégradation* » alors que « *les menaces budgétaires ont été identifiées dès l'avis sur les DPG et devraient perdurer tout au long de l'exercice* ».

Pour cet exercice, la Cour n'a pas relevé dans les documents budgétaires du CBCM d'anticipation de dégel de la réserve de précaution, même s'ils font état de prévisions de dépassement des crédits nets de réserve.

Par ailleurs, dans sa réponse à la Cour, le CBCM rappelle ainsi que « dans le cadre de son avis préalable », il « veille à ce que les notifications de subventions de charge de service public (SCSP), notamment n'anticipent pas d'éventuels dégels demandés par le MESRI ».

Dans sa réponse à la Cour, le MESRI rappelle que les bourses sur critères sociaux ont « *un caractère obligatoire et sont budgétées en LFI à leur coût prévisionnel sans marge* » et que « *sur le programme 231, les bourses et autres aides représentent 82 % des crédits du programme. Or, malgré les demandes du MESRI, ces crédits font l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 3 % en 2019 et de 4 % en 2020. Il ne serait pas réaliste de faire porter le gel intégralement sur les 18 % restant (...) dès lors, les crédits disponibles sont insuffisants pour couvrir ces dépenses obligatoires. Le principe de sincérité du DPG conduit le MESRI à demander un dégel à ce titre. Le MESRI réitère donc sa demande d'exonération de mise en réserve sur ces crédits spécifiques afin de pouvoir appliquer pleinement cette recommandation.* »

La Cour relève cette difficulté s'agissant de dépenses de guichet, mais ne souscrit pas à la requête du ministère d'appliquer des modalités dérogatoires de réserve à l'enveloppe destinée aux financements des bourses sur critères sociaux. En effet, cette dépense ne peut faire l'objet de prévision fine d'exécution (voir partie 2.3) et les dépassements éventuels ont été couverts lors des récents exercices par des redéploiements internes, en raison de sous-exécution des autres aides sociales dont le taux d'attrition est également difficile à prévoir.

**Recommandation n° 1. (2013\*, reformulée en 2018, MESRI) : Proscrire toute anticipation du dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.**

Pour cet exercice, les seuls dégels en gestion 2019 sur le programme 231 - *Vie étudiante* ont concerné les bourses et les aides au mérite, pour un montant de 41,34 M€ en AE=CP, soit 54 % de la réserve initiale fixée à 76 M€ (2,8 % des montants inscrits en LFI). Ce sont 34,88 M€ qui ont été annulés en fin de gestion.

Comme pour l'exercice précédent<sup>23</sup>, des redéploiements internes ont permis de rééquilibrer pour partie les écarts de prévision par rapport à l'exécution et notamment au regard des écarts constatés ci-dessous.

**Tableau n° 1 : Comparaison LFI –exécution sur des dispositifs du programme 231**

En M€	LFI 2019	Exécution	Ecart
Bourses sur critères sociaux	2 077,5	2 107,6	+ 30,1
Aides au mérite	39,2	41,0	+1,8
Aide à la mobilité master	6,1	7,0	+0,9
Grande école du numérique	3,0	4,0	+1,0
Aides spécifiques	69,8	48,8	-21,0

Source : Cour des comptes d'après les données MESRI

La sous-consommation des aides spécifiques (- 21 M€) par rapport à la LFI s'explique notamment par le faible nombre de demandes d'aides à la mobilité Parcoursup éligibles pour cette mesure nouvelle (sous consommation de l'aide à la mobilité Parcoursup à hauteur de 15 M€ et des autres aides spécifiques à hauteur de 5 M€)

Pour les bourses, une partie des montants constatés en exécution relève d'une mesure nouvelle de revalorisation de 1,1 % des montants de

<sup>23</sup> Pour l'exercice 2018, les redéploiements (12,6 M€ au titre de l'ARPE) et le dégel partiel de la réserve avaient permis le financement des bourses (et de l'aide au mérite pour 2 M€). La réserve avait été annulée à 74 % soit 56,4 M€.

bourse<sup>24</sup> à partir de la rentrée de septembre 2019 (8,7 M€ en exécution contre 9,2 M€ prévus en LFI avec un taux de paiement de 97 %).

Pour le programme 150, les opérations de fin de gestion ont conduit à des annulations de crédits en loi de finances rectificative<sup>25</sup>.

Les crédits mis en réserve initialement (63,43 M€ en AE et 66,68 M€ en CP, auxquels est venu s'ajouter un « surgel » de 7,54 M€ qui a été appliqué sur des crédits immobiliers, compte tenu du rythme de réalisation de certains projets qui ne nécessitaient pas la couverture en CP en 2019 des engagements déjà réalisés), ont été annulés en grande partie pour les AE (55,63 M€ en AE, soit un dégel de 7,8 M€) et en CP (73,26 M€, soit un dégel de 0,96 M€). Le dégel de 7,8 M€ en AE, conjugué à ces CP immobiliers sans emploi, a permis le versement de subventions complémentaires aux établissements.

À titre de comparaison, la loi de finances rectificatives pour 2018 avait procédé à une annulation de 70 % des crédits mis en réserve pour le « hors titre 2 », soit 47,47 M€ en AE et 45,63 M€ en CP, et à une ouverture de crédits pour le titre 2 à hauteur de 20,1 M€.

Compte tenu des annulations de crédits, certaines dépenses prévues pour l'exercice 2019 du programme 150 hors titre 2 ont été reportées<sup>26</sup>.

**La Cour relève la récurrence de l'insuffisance de crédits en exécution aux regard des prévisions de dépenses initiales sur le titre 2 du programme 150, parfois couverts par l'absence de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique en gestion.** Il convient de relever que le transfert en gestion de 22 M€ de crédits du titre 2 vers le hors titre 2 lié à l'accession aux RCE de l'Observatoire de Paris à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ne s'est pas traduit par la mise en œuvre d'une fongibilité asymétrique en cours d'année, en raison du dépassement prévisionnel des crédits de personnel initialement ouverts. Ce transfert a néanmoins été consolidé en

---

<sup>24</sup> Impact de l'augmentation de 1,1 % (selon constat d'évolution de l'indicateur des prix à la consommation hors tabac) : bourse échelon 0 bis revalorisée de 1 009 € à 1 020 €, 1<sup>er</sup> échelon de 1 669 € à 1 687 €, 2<sup>ème</sup> échelon de 2 513 € à 2 541 €, 3<sup>ème</sup> échelon de 3 218 € à 3 253 €, 4<sup>ème</sup> échelon de 3 924 € à 3 967 €, 5<sup>ème</sup> échelon de 4 505 € à 4 555 €, 6<sup>ème</sup> échelon de 4 778 € à 4 831 €, 7<sup>ème</sup> échelon de 5 551 € à 5 612 €.

<sup>25</sup> Quelques 0,7 % des crédits votés lors de la LFI ont été annulés en 2018, soit un taux d'effort global comparable à celui de la gestion 2016 et inférieur à celui de 2017 (1,5 %).

<sup>26</sup> Reports d'opérations immobilières telle que la bibliothèque de l'Institut français d'archéologie orientale (IFAO) du Caire, et d'actions spécifiques de masse salariale comme les décharges de jury d'agrégation, l'ajustement des emplois de professeurs des universités- praticiens hospitaliers (PU-PH) et des emplois de personnel de santé dans les universités.

loi de finances 2020 à hauteur de 22,28 M€ et de 309 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Il est à noter qu'en LFR 2018, une ouverture de crédits avait dû être opérée sur le programme 150 à hauteur de 20,1 M€ en AE=CP au titre des dépenses de personnel pour éviter tout risque d'interruption de la paye (en définitive, la dépense exécutée avait été inférieure aux crédits ouverts, pour un montant résiduel de 9 M€ en AE=CP).

### **1.2.3 Des redéploiements sur les programmes 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 193 - *Recherche spatiale pour honorer les engagements internationaux de la France***

Le schéma de fin de gestion du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* a conduit à un besoin de financement de 13 M€ en LFR

Le schéma de fin de gestion du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* ne prévoyait aucun dégel, alors même que les contributions aux OSI sont fixées en LFI, sans tenir compte du montant de la réserve, comme la Cour l'avait souligné l'année dernière. Or le MESRI anticipait dès le DPG un besoin de dégel de la réserve de précaution (cf. annexe n° 3 *Mesures en budgétisation*).

Les contributions aux OSI ont donc été honorées en recourant à des redéploiements. C'est la contribution au projet ITER qui a servi d'ajustement en raison de son calendrier, plus tardif, de versements. En fin de gestion, il en est résulté un besoin de financement de 13 M€ couvert en LFR sous la forme d'une moindre annulation de la réserve. La direction du budget a souligné dans sa réponse que d'autres lignes de redéploiements étaient possibles en dehors des crédits destinés au projet ITER, notamment les crédits de l'action 01. Elle estime également que le montant de la réserve se calculant par programme, les crédits destinés aux OSI doivent bien être inclus dans son assiette. Toutefois la Cour considère que ces dépenses n'ont pas vocation à figurer dans l'assiette de la réserve de précaution dans la mesure où elles résultent d'un engagement juridique ne contenant pas d'aléa.

Sur le programme 193 - *Recherche spatiale*, des mouvements inhabituels et un dégel de la réserve sont intervenus en cours et en fin de gestion.

Concernant les crédits consacrés à l'Agence spatiale européenne (ESA), en cours de gestion, la totalité de la réserve de précaution a été dégelée (soit un total de 34,8 M€, inférieur au besoin initial de 35,25 M€

en raison de l'utilisation de crédits inutilisés sur EUMETSAT pour un montant de 0,4 M€, afin de pouvoir honorer les engagements de la France.

Le schéma de fin de gestion du programme s'est opéré en plusieurs phases :

- annulation de -17,1 M€ portant sur les crédits mis en réserve (14,4 M€ sur le CNES, 2,7 M€ sur EUMETSAT) ;
- 40 M€ d'annulations de crédits du CNES dont une annulation de 30 M€ compensée intégralement par une subvention équivalente versée à partir du programme 146 (mission *Défense*) ;
- ouverture de 48 M€ en AE et CP au titre d'un redéploiement des PIA 2 & 3 en faveur de l'action « espace et satellites » dont l'opérateur PIA est le CNES.

Ainsi le solde des annulations sur le programme se monte à 9,15 M€.

Les redéploiements et dégels sur les programmes 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 193 - *Recherche spatiale* montrent la nécessité, comme la Cour l'a déjà relevé, de budgéter au bon niveau les contributions aux OSI.

Le MESRI souscrit à l'analyse de la Cour et va plus loin en proposant d'isoler dans un programme distinct exempt de réserve les TGIR internationales et les OSI. La Cour ne retient pas cette proposition qui pourrait atténuer la cohérence des programmes alors qu'il est possible de calculer le montant de la réserve des programmes existants hors OSI. Sa recommandation en ce sens est donc maintenue.

**Recommandation n° 2. (2012\*, reformulée en 2018, MESRI, direction du budget) Inscrire les dépenses de contributions aux OSI au niveau adéquat et exclure les crédits correspondants de l'assiette de la réserve de précaution.**

### 1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

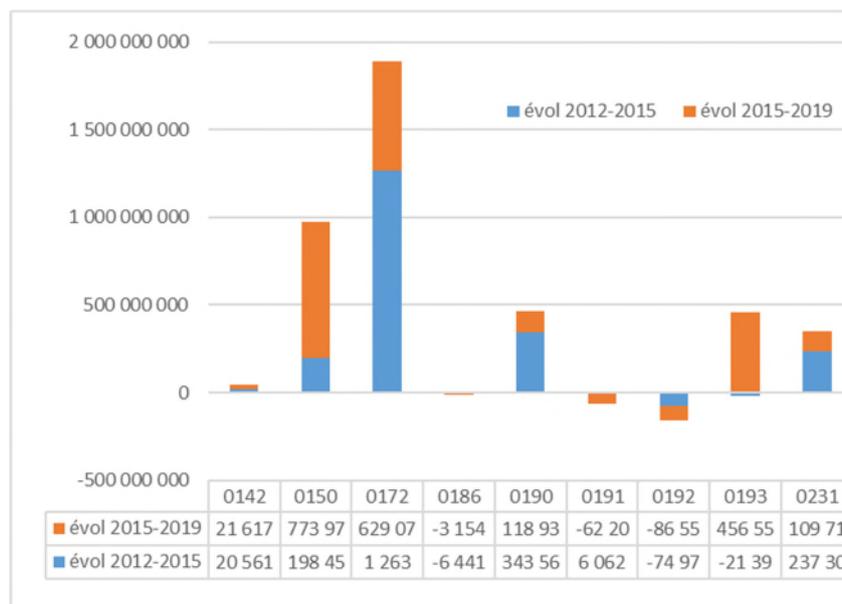
#### 1.3.1 Évolution de l'exécution de la mission

Graphique n° 7 : Exécution 2015-2019 (Mds €)



Source : Cour des comptes. Hors changement de périmètre de la mission (peu significatifs sur la période)

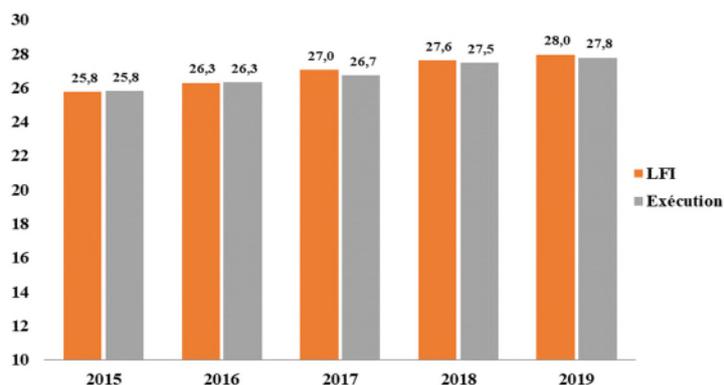
Pour l'ensemble de la mission, les crédits exécutés augmentent de 1,95 Md€ entre 2015 et 2019, soit + 7,5 % (pour une augmentation de près de 4 Md€ depuis 2012, soit + 16 % en CP et + 13,7 % en AE).

**Graphique n° 8 : Évolution des crédits exécutés par programme**

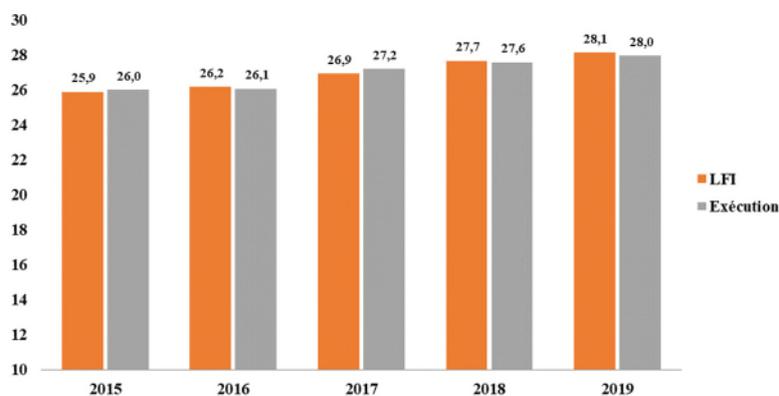
Source : Cour des comptes

Sur la période 2012 à 2019, le programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* constitue le premier poste d'augmentation (près de 1,9 Md€ supplémentaires, soit + 38,2 %, dont 629 M€ entre 2015 et 2019). Le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* est celui qui enregistre la plus forte augmentation des crédits en exécution depuis 2015, avec + 774 M€ (soit + 6 %) ainsi que les programmes 172 et 193, ce dernier ayant augmenté de 33 %, soit + 462 M€.

*A contrario*, le programme 191 – *Recherche duale civile et militaire* a enregistré une baisse en exécution de 62,2 M€ depuis 2015 (- 33 %). Les crédits exécutés du programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* ont diminué de 86,5 M€, soit - 9,37 % et ceux du programme 186 – *Recherche culturelle* de 2,81 %, soit 3,15 M€.

**Graphique n° 9 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, Mds€)**

Source : Cour des comptes.

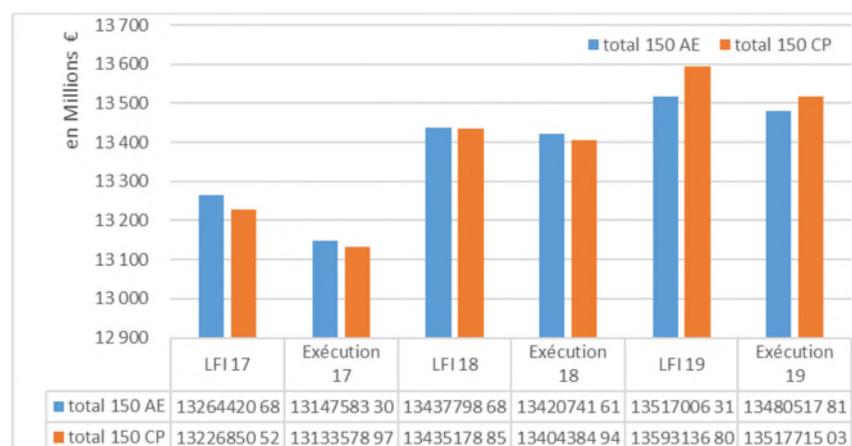
**Graphique n° 10 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Mds€)**

Source : Cour des comptes.

Ces graphiques permettent de dresser le constat d'une faible variation entre les crédits ouverts et les crédits consommés. À l'exception de l'exercice 2017, les écarts entre LFI et exécution sont ainsi de l'ordre de 100 M€, soit un montant très faible au regard des crédits globaux de la mission compris sur la période entre 25,9 et 28,1 Md€.

### 1.3.2 Programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire

Graphique n° 11 : Evolution des AE et des CP du programme 150 depuis 2017

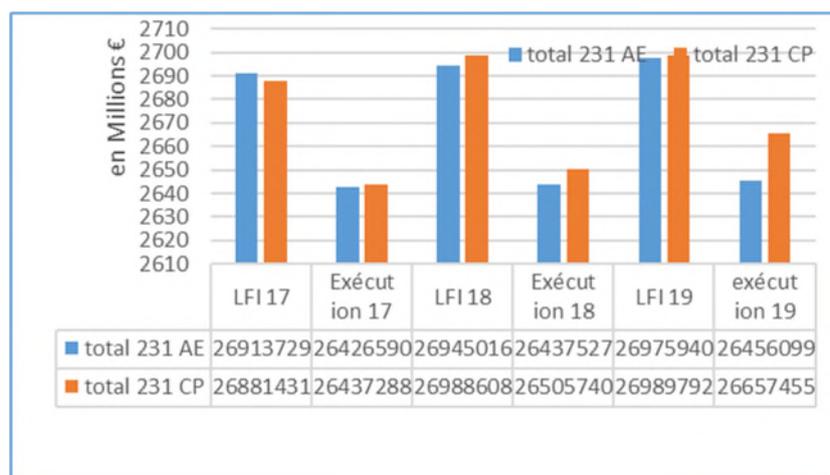


Source : Cour des comptes

Pour le programme 150, ce graphique montre une progression globale des crédits en budgétisation (+252,6 M€ en AE soit + 1,9 % et + 366 M€ en CP soit + 2,76 % entre la LFI 2017 et la LFI 2019), pour des montants exécutés inférieurs aux crédits prévus en loi de finances.

### 1.3.3 Programme 231 – *Vie étudiante*

**Graphique n° 12 : Évolution des AE et des CP du programme 231 depuis 2017**

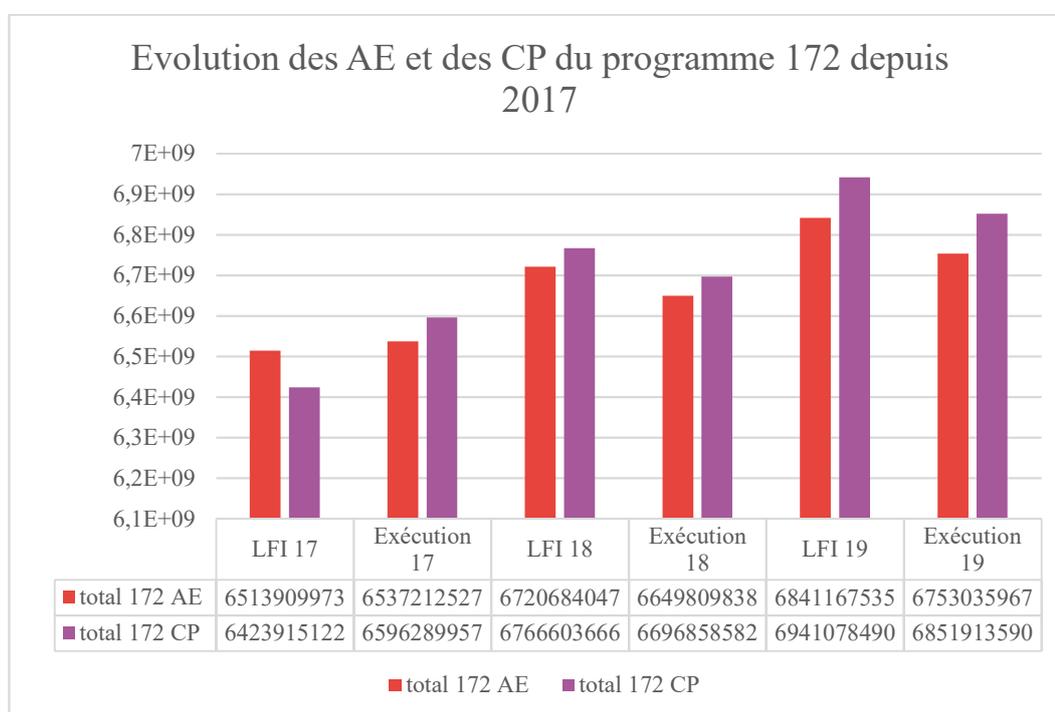


Source : Cour des comptes

Concernant le programme 231, on note une relative stabilité des crédits budgétés en loi de finances initiales, pour des variations en exécution inférieures à 2 % (soit un ordre de grandeur de 50 M€ sur près de 2,7 Md€), notamment en raison des bourses sur critères sociaux, les caractéristiques sociales des étudiants pouvant varier d'une année à l'autre, et des difficultés de prévision des taux d'attrition des nouveaux dispositifs d'intervention d'aide (voir 2.3).

### 1.3.4 Programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* : une évolution importante d'exécution à exécution

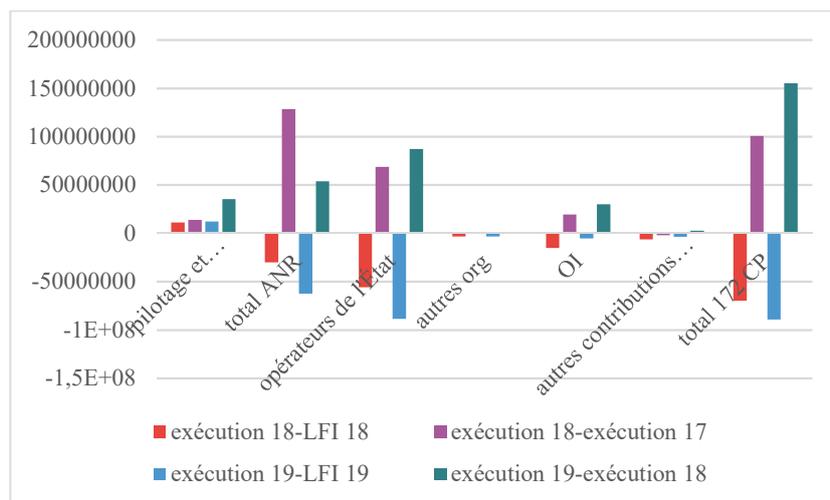
**Graphique n° 13 : Évolution des AE et des CP du programme 172 (Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) depuis 2017**



Source : Cour des comptes à partir des données du CBCM

À l'échelle du programme le graphique ci-dessus montre une progression constante des crédits ouverts par la LFI, en AE et CP. Cette progression se retrouve également en exécution, quoiqu'à un niveau moindre en valeur absolue. L'analyse par brique de budgétisation (graphique ci-dessous) montre les lignes budgétaires dont l'évolution a été significative.

**Graphique n° 14 : Évolution des crédits de paiement du programme 172 (Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) entre les LFI depuis 2017 par briques de budgétisation**



Source : Cour des comptes d'après les données du CBCM

L'analyse de l'évolution des crédits de la LFI à l'exécution pour 2019 (en CP) montre une progression différente de celle observée de LFI 2018 à LFI 2019 (augmentation en LFI de 120,5 M€ en AE et 174,4 M€ en CP). Les crédits d'intervention de l'ANR sont ceux qui ont été le plus affectés en gestion, - 62,4 M€ soit une diminution de 7,26 % alors qu'ils progressaient de 86 M€ de LFI 2018 à LFI 2019). Les crédits aux établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) diminuent de 18 M€ entre la LFI et l'exécution. En revanche, les CP de l'action 01 (pilotage et animation) progressent de 12<sup>27</sup> M€ entre la LFI et l'exécution. Les enveloppes globales ont été respectées, l'exécution est à un niveau inférieur à celui de la loi de finances initiale (écart de 89 M€ en CP).

Les enjeux mentionnés pendant l'instruction par le MESRI ont concerné la fin de la gestion, particulièrement en ce qui concerne les crédits destinés aux organisations scientifiques internationales (OSI) (cf. infra). Par ailleurs, comme l'année dernière, le ministère a dégagé une marge de gestion sur ce programme, qu'il a utilisé au titre de l'action 01 et pour ses opérateurs (cf. partie 2- points d'attention par programme).

<sup>27</sup> Le MESRI a indiqué, sans plus de précision, que ce montant serait de 14 M€.

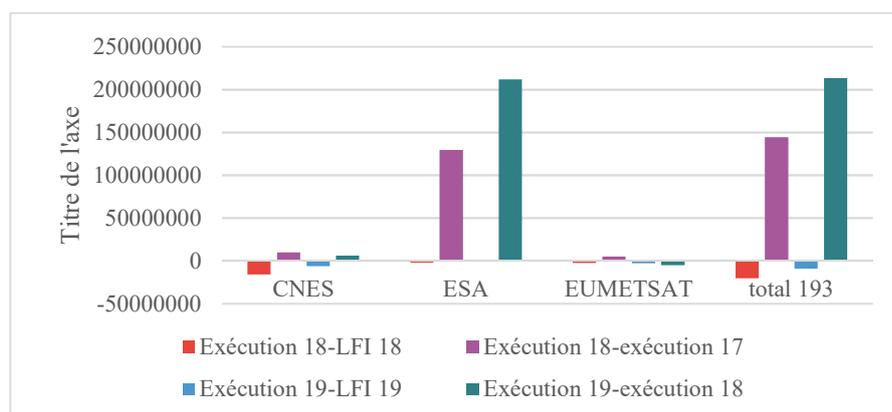
### 1.3.5 Programme 193 - *Recherche spatiale* : la poursuite de la remise à niveau des crédits, toujours diminués de la réserve de précaution

**Graphique n° 15 : Exécution des crédits du programme 193 (*Recherche spatiale*) depuis 2017**



Source : Cour des comptes à partir des données du CBCM

**Graphique n° 16 : Évolution des crédits (AE=CP) du programme 193 (*Recherche spatiale*) entre les LFI et exécutions depuis 2017 par briques de budgétisation**



Source : Cour des comptes à partir des données du CBCM

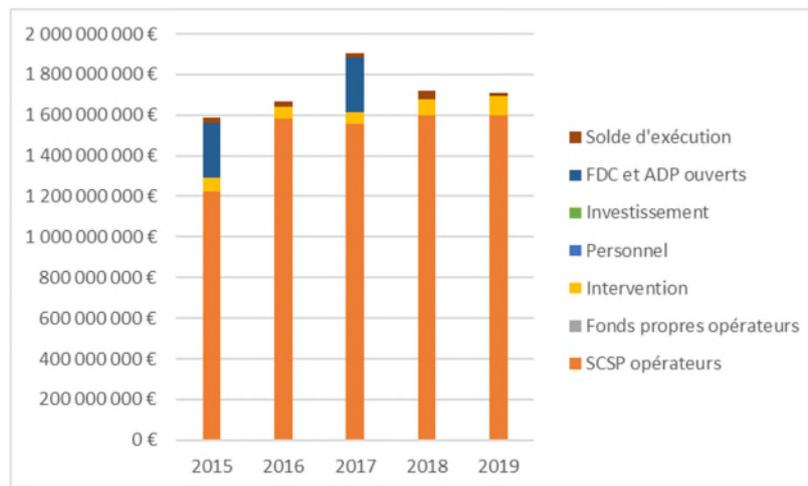
La tendance depuis 2016 ans est celle d'un rattrapage des crédits destinés aux OSI et d'une inversion de tendance par rapport à la période antérieure (cf. NEB MIRES 2017 partie 1.4.2.2).

Les crédits correspondent désormais au niveau de contribution attendu si l'on exclut le sujet de la réserve de précaution (cf. 1.2). En effet, la prévision d'exécution est supérieure de 1,97 % aux crédits disponibles prévisionnels. En effet, les crédits ouverts par la LFI correspondent à la prévision d'exécution sans inclure les crédits nécessaires à la réserve de précaution, ce qui conduit la Cour à réitérer sa recommandation sur le sujet (cf. partie 1.2).

### 1.3.6 Programme 190 – Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables : des consommations de crédits à la baisse depuis 2018

Par rapport à l'exercice 2015, les crédits consommés au titre du programme 190 ont augmenté de 7 % en 2019. La tendance récente est toutefois à la baisse depuis 2018 (- 10 % en 2019 et en 2018 par rapport à 2017). L'essentiel des dépenses du programme 190 concerne la subvention versée aux opérateurs du programme (voir « SCSP opérateurs » dans le graphique ci-dessous).

**Graphique n° 17 : Évolution des dépenses du programme 190 (CP).**

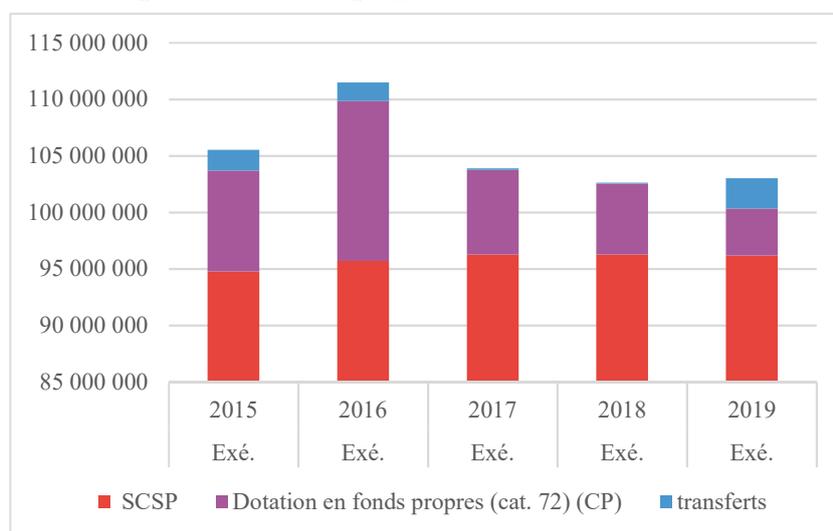


Source : Cour des comptes d'après le ministère. Le solde d'exécution représente ici la différence entre, d'une part, l'exécution totale du programme, et, d'autre part, l'ensemble des dépenses listées dans la légende du graphique majorées des fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP) ouverts.

### 1.3.7 Programme 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique* : la poursuite de la diminution des crédits de l'opérateur Universcience

Les crédits du programme 186 impactent peu la mission dans son ensemble au regard de leurs faibles montants relatifs. Ils sont essentiellement consacrés à son opérateur Universcience (99 M€ en CP sur 109,5 M€ pour tout le programme). La dotation à tous les opérateurs auxquels contribue le programme est globalement en diminution, de 11 M€ depuis 2016, hors transferts.

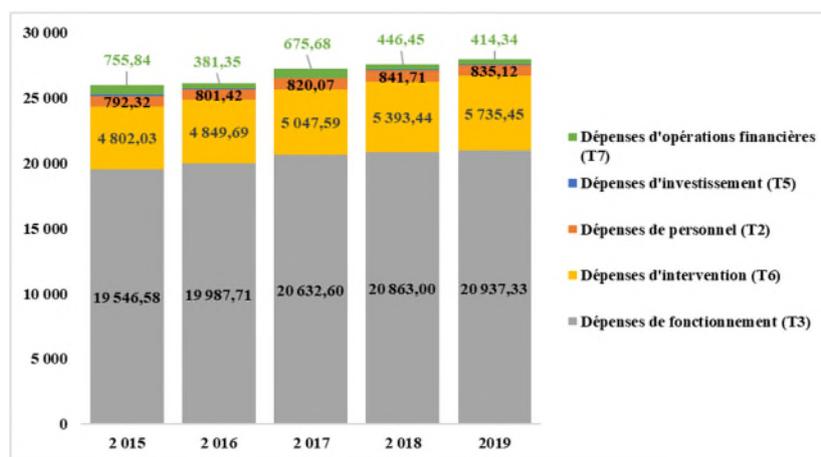
**Graphique n° 18 : Évolution des moyens consacrés aux opérateurs auxquels contribue le programme 186 (en exécution-CP)**



Source : Ministère de la culture

### 1.3.8 Évolution de la dépense par titre

**Graphique n° 19 : Les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes.

En moyenne sur la période, les dépenses de fonctionnement du titre 3 représentent 75 % des crédits de paiement exécutés. Elles augmentent de 7 % sur la période, ce qui représente 1,39 Md€ et 59 % de l'augmentation des crédits.

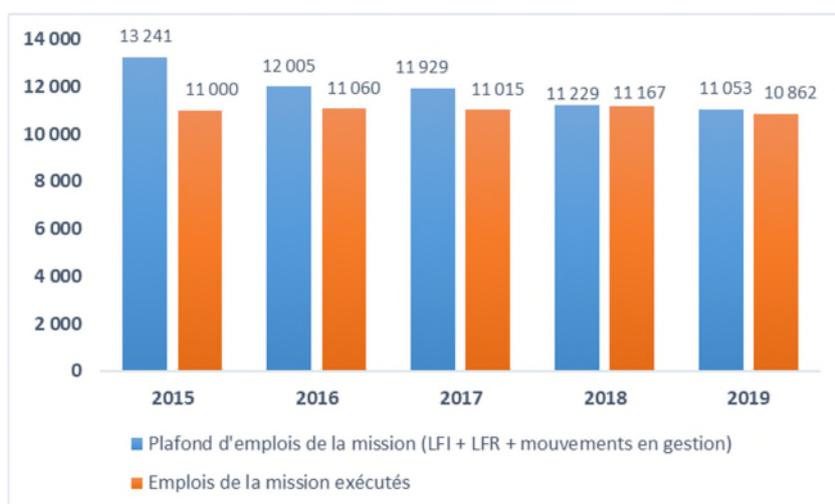
Les dépenses d'intervention (titre 6) représentent environ 18,5 % des crédits de paiement entre 2015 et 2017 et près de 20 % en 2019. Il s'agit du poste le plus dynamique en valeur relative, pour une augmentation de + 19 %, soit + 933 M€ et près de 39 % de la variation des crédits.

Les dépenses de personnel du titre 2 augmentent de 5 %, soit 42 M€ sur la période, sachant que le périmètre du titre 2 a eu tendance à se réduire en raison des transferts de crédits opérés à mesure des bascules d'opérateurs aux RCE. Ces transferts ne réduisent en rien, dans les faits, le niveau des dépenses de personnel prises en charge par la mission.

En 2019, les crédits de paiement en titre 7 (dépenses d'opérations financières) représentent 1,5 % du total et celles du titre 5 (investissements) seulement 0,5 %.

### 1.3.9 Les plafonds d'emploi

**Graphique n° 20 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)**

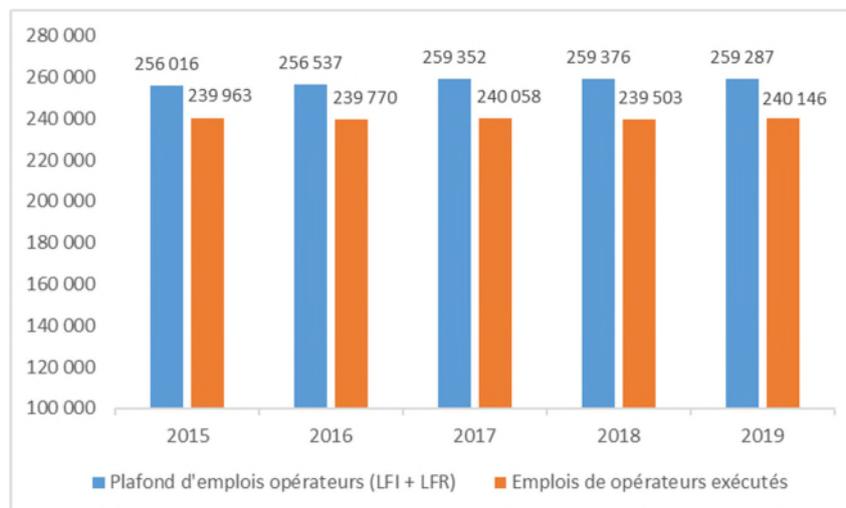


Source : Cour des comptes.

Il est à noter que l'écart entre les plafonds d'emploi de l'État et l'exécution tend à se réduire sous l'effet de la mise en œuvre de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018 - 2022 du 22 janvier 2018 qui prévoit qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, (...) ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

Cette mesure a eu pour conséquence une baisse du plafond d'emploi pour les programmes 150 et 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour lesquels l'écart entre l'exécution et les plafonds étaient significatifs pour une correction de 662 ETP pour le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* (nouveau plafond corrigé de 7 354 ETPT en 2018) et de 35 ETPT pour le programme 192 (nouveau plafond corrigé de 1 084 ETPT) et n'a pas eu d'incidence sur les autres programmes de la mission.

**Graphique n° 21 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)**



Source : Cour des comptes

À l'instar des constats dressés les années précédentes, les plafonds d'emploi fixés par la LFI n'ont pas été atteints, ce qui s'explique par le fait que le pilotage des effectifs s'effectue via le schéma d'emploi (plafond en personnes physiques) alors que le plafond d'emploi s'applique à des ETPT, le différentiel correspondant notamment aux vacances d'emploi. De plus, une partie des emplois est financée par les établissements sur leurs ressources propres.

En LFR 2019, le plafond d'emplois des opérateurs de la mission a été diminué à due concurrence des recrutements autorisés au titre des contrôles vétérinaires dans l'hypothèse d'une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne (- 100 ETPT).

On peut aussi noter qu'une partie des enveloppes de personnel allouées dans le cadre du Plan « étudiants » – au titre de l'augmentation des capacités et de la mise en œuvre des parcours personnalisés et dispositifs pédagogiques prévus par la loi ORE – ont vocation à permettre des recrutements. Elles ne se sont pas accompagnées d'un relèvement du plafond d'emplois, car la consommation d'ETPT des universités (135 037 ETPT) reste en deçà du plafond d'emplois (144 308 ETPT).

A l'échelle du programme 150, l'exécution 2019 du total des emplois opérateurs s'élève à 160 271 ETPT (6 232 ETPT sous plafond d'emploi émergeant au titre 2 du programme 150, pour les emplois Etat affectés aux opérateurs et 154 039 ETPT rémunérés par les opérateurs en HT2), en deçà des plafonds votés en LFI (171 308 ETPT), soit 402 ETPT supplémentaires par rapport à l'exécution 2018 (+ 0,25 %) et 1169 ETPT à 2015 (+ 0,73 %)

**Tableau n° 2 : Plafond d'emploi en LFI 2019 et exécution 2019 du programme 150**

	En ETPT	plafond LFI	Réalisation
T2 P 150	Administration centrale (dont INSEE)	547	553
	Opérateurs (emplois Etat affectés aux opérateurs)	6 470	6 232
	Autres (HCERES, bureau des longitudes, Académie de médecine, Institut de France)	281	255
	<b>Total ETPT titre 2 du programme 150</b>	<b>7 298</b>	<b>7 040</b>
HT2 P 150 (opérateurs)	Universités et assimilés	144 306	135 037
	Ecoles et formations d'ingénieurs	8 733	7 889
	Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche	10 585	9 972
	Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	192	196
	EPAURIF - Etablissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France	69	67
	Communautés d'universités et d'établissements	953	878
	<b>Total ETPT opérateurs HT2 du programme 150</b>	<b>164 838</b>	<b>154 039</b>

Source : données MESRI

### 1.3.10 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent une part importante des crédits alloués sur l'ensemble de la mission :

- Les dépenses de personnel des ministères et des opérateurs qui ne sont pas passés aux RCE figurent au titre 2 (le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* porte l'ensemble des dépenses de personnel du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

**Tableau n° 3 : Dépenses de personnel (titre 2) en exécution 2019**

titre 2	en AE/CP
0142	216 756 150
0150	514 623 921
0192	103 743 506
Recherche et enseignement supérieur	835 123 577

Source : Tango

- En titre 3 au sein des SCSP pour les établissements passés aux RCE. Une partie des dépenses de personnel ne pèse pas sur le budget de l'État, s'agissant des crédits de personnel financés sur ressources propres.

### 1.3.11 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 5,735 Md€ de CP en exécution, dont près de 70 % de dépenses de guichet. Trois programmes présentent une part de dépenses d'intervention significative : le programme 231 - *Vie étudiante* portant les aides directes aux étudiants et notamment les bourses de l'enseignement supérieur (2,2 Md€ en exécution 2019), les programmes 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (1,45 Md€) et 193 - *Recherche spatiale* (1,3 Md€).

Les enjeux liés aux dépenses d'intervention des aides aux étudiants du programme *Vie étudiante* figurent en 2.3<sup>28</sup>.

Les dépenses d'intervention du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* (titre 6) concernent principalement des dotations réglementées au titre de l'action 04 « établissements d'enseignement supérieur privés » pour un montant de 81,9 M€ en LFI 2019. Malgré une mise en réserve de 8 %, l'exécution 2019 s'élève à 81,7 M€ pour le financement de quatre associations de formation initiale des enseignants de l'enseignement scolaire privé (12,8 M€, soit l'enveloppe 2018 reconduite) et de 60 établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) sous contrat accueillant un nombre d'étudiants en augmentation (115 368 étudiants inscrits (68,9 M€, soit + 2 M€ par rapport à 2018<sup>29</sup>).

Sur le même programme hors action 04 et Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), les dépenses d'intervention représentent 36 M€ contre 31,7 M€ en 2018 soit une hausse de + 4,3 M€<sup>30</sup>.

En ce qui concerne la recherche, les crédits d'intervention (titre 6, catégorie 64 du budget de l'État) sont versés à l'ANR, à des associations ou fondations de recherche médicale. Ils portent également sur la

---

<sup>28</sup> Au titre du programme *Vie étudiante* figurent également les crédits du fonds de garantie géré par BPI-France en catégorie 62 (transferts aux entreprises) et ceux de la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP), de la Fondation santé des étudiants de France, des activités associatives, culturelles et sportives en catégorie 64 (transferts aux autres collectivités).

<sup>29</sup> Notamment pour les 4 nouveaux EESPIG conventionnés et augmenter la subvention de certains EESPIG dont la dotation par étudiant est la plus faible.

<sup>30</sup> 0,6 M€ aux collectivités territoriales pour les campus connectés dans le cadre de la loi ORE, 2,8 M€ pour les exonérations de cotisations des Jeunes entreprises universitaires (JEU) à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ; 1 M€ au Collège de France pour le Programme national d'accueil en urgence des scientifiques en exil (PAUSE).

couverture des contributions françaises aux organisations scientifiques internationales (OSI), ainsi qu'aux très grandes infrastructures de recherche internationales (TGIRI), assimilées à des OSI, à l'instar du projet international ITER, et de la société civile Grand équipement national de calcul intensif (GENCI).

Les crédits aux OSI de l'ensemble des programmes 172 et 193 connaissent une hausse en AE/CP : + 240 M€ / + 237 M€ d'exécution à exécution, sans écart notable entre prévision et exécution. Cette évolution s'explique, d'une part, par les indexations auxquelles sont soumis les États membres. Dans certains cas, les crédits de fonctionnement sont indexés sur l'inflation, ou l'évolution du PIB. D'autre part, certaines évolutions sont dues aux phases d'investissement ou de « jouvence » dans les OSI qui portent des TGIR.

La tendance observée depuis trois ans est celle d'un rattrapage des crédits destinés aux OSI. Ils correspondent désormais au niveau de contribution attendu, si l'on exclut le sujet de la réserve de précaution (cf. 1.2).

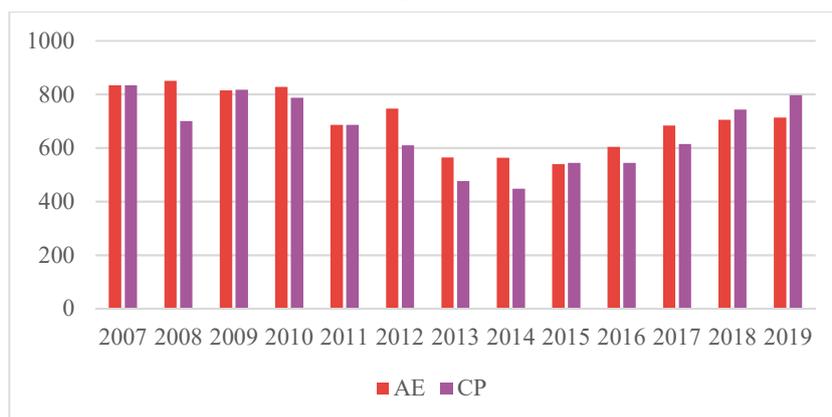
Les crédits d'intervention de l'ANR progressent, aussi bien de LFI à LFI (+ 32,7 M€ en AE + 133,9 M€ en CP) que d'exécution à exécution (+ 9 M€ en AE / + 53,8 M€ en CP). La différence entre la progression en LFI et en exécution s'explique par la « marge de gestion » qui est largement constituée à partir des crédits d'intervention de l'ANR (cf. point 2.6.1). L'objectif de progression des crédits, réaffirmé dans les documents budgétaires est d'accroître le taux de sélection<sup>31</sup> (cf. tableau ci-dessous).

Sur longue période, les crédits d'intervention de l'ANR augmentent sans discontinuer depuis 2015, traduisant un effort constant en faveur de la recherche. La différence entre AE et CP est notamment due au rythme de progression des engagements de l'ANR.

---

<sup>31</sup> Nombre de projets sélectionnés/ nombre de projets recevables.

**Graphique n° 22 : Évolution des crédits d'intervention de l'ANR sur longue période**



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

Le taux de sélection augmente corrélativement. Son évolution doit être mise en regard avec la diminution du montant moyen des engagements par projets financés (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 4 : Évolution du taux de sélection et des engagements par projet financé de l'ANR**

ANR	Taux de sélection	Montant moyen des engagements par projet financé (€)
2007		
2008		
2009	22,10 %	487 366
2010	21,30 %	458 306
2011	20,54 %	429 812
2012	19,03 %	427 028
2013	16,52 %	403 116
2014	10,17 %	386 835
2015	11,54 %	374 068
2016	14,31 %	366 874
2017	14,86 %	359 788
2018	16,24 %	352 182

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

### 1.3.12 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement du titre 5 (30,3 M€ en AE et 41,78 M€ en CP) représentent une faible part des dépenses de la mission, consacrées pour l'essentiel aux dépenses de fonctionnement. La majeure partie est inscrite et exécutée sur le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* (25,37 M€ en AE et 39,6 M€ en CP), les autres programmes concernés étant le 231 - *Vie étudiante* (4,5 M€ en AE et 1,6 M€ en CP) et le programme 186 - *Recherche culturelle et culture scientifique* (environ 500 K€ en AE=CP).

**Tableau n° 5 : Montant des AE/CP en exécution 2019 pour le titre 5**

	AE	CP
150	25 369 539 €	39 663 698 €
186	425 236 €	502 931 €
231	4 526 229 €	1 617 383 €
titre 5 MIRES	30 321 004 €	41 784 012 €

Source MESRI et Tango

Une partie des dépenses d'investissement est réalisée directement par les opérateurs, qui supportent ces dépenses à partir de leur capacité d'autofinancement (CAF) et de leur fonds de roulement. Les éventuelles dotations en titre 7 concernent des opérations en capital, assimilables à des dotations. Ainsi, l'investissement du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* passe intégralement par les opérateurs.

Les principales opérations concernent le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* (voir détail en annexe 7), et notamment :

- Le plan Campus, financé sur crédits extrabudgétaires<sup>32</sup> (dotation en capital de 5 Md€, générant 200 M€ d'intérêts annuels, auxquels s'ajoutent les disponibilités procurées par l'emprunt tant auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) que de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).
- En ce qui concerne les contrats de plan État-régions (CPER), l'année 2018 marque le terme des engagements financiers de l'État sur la génération des CPER 2007-2014 (pour un taux d'exécution de 78 %). Pour la génération des CPER 2015-2020, 520 opérations sont programmées pour une enveloppe

<sup>32</sup> Le plan Campus comprend aussi un volet financé sur crédits budgétaires (31,83 M€ en AE, et 51,08 M€ en CP sur le P 150).

contractualisée par l'État de 1,02 Md€ sur les programmes 150 et 231, pour un taux d'exécution de 74,5 % en AE (763 M€ d'AE ouvertes en cumulé, 365 M€ de CP ouverts en cumulé) et des AE mises en place par l'État à hauteur de 140 M€ en 2019.

## 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Une synthèse portant sur soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la mission est ici proposée suivant différentes temporalités (sections 1.4.1 à 1.4.3). Les définitions précises des indicateurs employés pour apprécier la soutenabilité budgétaire, ainsi que l'ensemble des mouvements intervenant en fin de gestion, sont détaillés à l'annexe n° 5.

En outre, dans le cadre du plan « action publique 2022 », des procédures d'allègement de gestion ont été mises en œuvre en 2019 sur certains programmes. Un premier bilan de ces procédures simplifiées susceptibles à terme d'affecter la trajectoire budgétaire de la mission est ici dressé (section 1.4.4.).

### 1.4.1 La trajectoire à court terme : des reports de charges estimés en diminution globale

Les dettes non-financières (DNF) correspondent aux engagements juridiques (AE consommées) pour lesquelles le service a été fait mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'un décaissement (CP non-encore consommés)<sup>33</sup>. Il s'agit de dettes certaines et exigibles qui devront faire l'objet d'un report de crédits en 2020. L'évolution des dettes fournisseurs n'étant pas connue avec précision pour tous les programmes, l'analyse s'est donc concentrée sur l'évolution des charges à payer (CAP). L'évolution d'ensemble des CAP entre 2018 à 2019 est retracée dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 6 : Évolution des charges à payer (CAP) entre le 31 décembre 2018 et le 31 décembre 2019.**

Programme	CAP 2018 (en M€)	CAP 2019 (en M€)	Évolution (en M€)	Part des CAP 2019 en regard des crédits 2019

<sup>33</sup> Sur un plan formel, les DNF sont composées des dettes fournisseurs et des charges à payer (voir l'annexe n° 5 pour de plus amples détails). Certains gestionnaires de programmes qualifient abusivement les DNF de « charges à payer au sens large » ou de « charges à payer (dettes fournisseurs incluses) ».

172	663,6	570,3	-93,3	8,2 %
150	807,2	774,0	-33,1	5,7 %
192	8,8	32,3	23,6	4,4 %
193	415,4	63,8	-351,6	3,5 %
190	7,6	9,1	1,5	0,5 %
231	33,6	10,1	-23,5	0,4 %
142	1,0	0,8	-0,2	0,2 %
186	0,2			
191	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Total	1 937,2	1 460,4	-476,8	5,2 %

Source : Cour des comptes d'après les ministères. Les programmes sont ici classés par ordre décroissant de la part des CAP en regard des crédits 2019 (CP, LFI 2019). Il est à noter que les chiffres 2019, recueillis plus précocement qu'en 2018 dans le cadre d'un calendrier accéléré pour la campagne des NEB, sont susceptibles d'évoluer à la baisse si des décaissements 2019 sont enregistrés tardivement dans le système d'information Chorus. Les données manquantes sont laissées vides et concernent des montants de CAP négligeables. Le CBCM du MINEFI précise que les CAP ici renseignées sont les CAP « automatiques » dans la mesure où il s'agit des seuls éléments connus à date.

À l'échelle de la MIREs, les CAP sont en forte baisse en 2019 (- 25 %). Cette diminution très marquée est imputable à titre principal au programme 193 dans le cadre d'un apurement de la dette de l'État français vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne à hauteur de 351,6 M€ (cf. *infra*).

D'une façon générale, les quatre programmes du MESRI voient leurs CAP fortement diminuer à hauteur de 501,6 M€, tandis que les CAP des programmes 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* et 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* augmentent à concurrence de 25,1 M€, soit un apurement global de - 476,6 M€.

D'après le CBCM du MESRI, la baisse observée pour les quatre programmes portés par le ministère s'explique par quatre facteurs principaux :

- La dette cumulée envers l'Agence spatiale européenne (constatation en CAP du solde de contribution restant à verser) s'établissait à 415,37 M€ à fin 2018. Elle est arrêtée à 63,7 M€ seulement à fin 2019, soit une diminution de près de 352 M€, le ministère ayant procédé en 2019 à des versements au profit de l'ESA pour un montant supérieur aux appels à contribution afin de réduire la dette ;

- La charge à payer à l'encontre de l'ANR a diminué de près de 91 M€ par rapport à l'année précédente. En effet, si les décisions attributives de subventions ont été stables, les décaissements effectifs au profit de l'ANR se sont avérés supérieurs ;
- L'annulation d'une décision attributive de subvention 2016 au profit du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) a conduit mécaniquement à diminuer la charge à payer de 25 M€ (enregistrement en flux de gestion n° 2 de la dépense, où le service fait est concomitant à l'engagement juridique<sup>34</sup>) ;
- Les charges à payer concernant les contrats de partenariat public privé (PPP) signés par les opérateurs du MESRI diminuent d'environ 25 M€. Les engagements de l'État à financer les investissements pluriannuels des opérateurs concernés, arrêtés dans le cadre des PPP souscrits par ces derniers, sont suivis en flux de gestion n° 2 dans Chorus par les services d'administration centrale. Une charge à payer a automatiquement été constituée dès la signature des engagements, pour la totalité de la dépense à venir. L'apurement de la dette ainsi constituée s'effectue année après année, à hauteur des loyers annuels à honorer.

Concernant le programme 192, les CAP portent en quasi-totalité sur le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE). La direction générale des entreprises (DGE) indique que leur augmentation par rapport à l'année précédente a été anticipée et que les crédits de paiement nécessaires à leur couverture ont été ouverts en LFI 2020 (55 M€ pour le FCE hors dispositif « Nano 2022 »). Le CBCM du MINEFI indique les CAP constatées sont couvertes par 55 M€ ouverts pour financer les restes à payer de dispositifs en extinction.

#### **1.4.2 Les charges à payer du programme 190 concernent, pour la quasi-totalité, le BOP AERO qui est analysé par ailleurs (section 2.8.2). La trajectoire à moyen**

---

<sup>34</sup> Cf. recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, août 2019, § IV.A.2.3.5.1. « Les typologies de flux de gestion ».

**terme : des restes à payer qui suivent dans l'ensemble une évolution favorable**

Les restes à payer résultent de la différence entre les engagements juridiques (AE consommées) et les décaissements (CP consommés), sans considération du service fait. Leur existence est inéluctable en raison de la double budgétisation introduite par la LOLF<sup>35</sup>.

Les restes à payer (RAP) en fin d'exercice 2019 sur le périmètre des programmes ministériels de la MIREs figurent dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 7 : Évolution des restes à payer (RAP) entre le 31/12/2018 et le 31/12/2019.**

Programme	RAP 2018 (en M€)	RAP 2019 (en M€)	Evolution (en M€)	Part des RAP 2019 en regard des crédits 2019
192	722,8	646,0	- 76,8	88,6 %
190	235,2	273,8	38,6	15,9 %
172	682,7	583,8	- 98,9	8,4 %
150	1 122,4	1 085,1	- 37,2	8,0 %
142	10,0	9,3	- 0,8	2,6 %
186	1,3	1,6	0,3	1,5 %
231	43,0	22,8	- 20,1	0,8 %
193	0,0	0,0	0,0	0,0 %
191	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Total	2 817,5	2 622,5	- 195,0	9,3 %

*Source : Cour des comptes d'après Chorus. Les programmes sont ici classés par ordre décroissant de la part des RAP 2019 en regard des crédits 2019 (CP, LFI 2019). Il est à noter que les chiffres 2019, recueillis plus précocement qu'en 2018 dans le cadre d'un calendrier accéléré pour la campagne des NEB, sont susceptibles d'évoluer à la baisse si des décaissements 2019 sont enregistrés dans le système d'information Chorus tardivement.*

<sup>35</sup> Aux termes de l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances, la double budgétisation, en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP), correspond à la différence entre l'engagement de l'État à réaliser une dépense et le paiement effectif de celle-ci. Si ces deux opérations peuvent coïncider, par exemple en matière de dépenses de personnel, il est également possible que l'engagement et le paiement n'aient pas lieu la même année. Les restes à payer peuvent donc s'expliquer par un décalage normal entre engagement budgétaire et paiement.

Entre 2018 et 2019, le rythme des paiements a été supérieur à celui des engagements, ce qui induit une baisse du niveau des restes à payer (- 195,0 M€) pour l'ensemble des programmes ministériels de la MIREs. Cette baisse des RAP concerne tous les programmes à l'exception du programme 190 (+ 38,6 M€) et, à titre marginal, du programme 186 (+ 0,3 M€).

En termes relatifs, les programmes qui présentent les RAP les plus élevés en regard de leur abondement annuel en crédits sont les programmes 192 (ratio de 88,6 %), 190 (15,9 %), 172 (8,4 %) et 150 (8,0 %). Les autres programmes de la MIREs sont caractérisés par des ratios bien plus faibles, et représentent en comparaison des volumes de RAP inférieurs d'au moins un facteur dix en valeur absolue. Le MESRI précise que le montant des RAP pour 2019 s'élève à 684,5 M€ pour l'opération Campus et à 336,5 M€ pour les CPER.

Les RAP du programme 192 sont portés à plus de 99 % par l'action 03 du programme (643,6 M€ sur 646,0 M€ au total), et en particulier par les dispositifs FUI (324,1 M€), FCE (193,6 M€) et RAPID (125,8 M€).

Concernant le programme 190, le BOP AERO (action 14 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile*) concentre près de 99 % des RAP (270,7 M€ sur 273,8 M€ au total), le reliquat (3,1 M€, soit 1 % du total environ) s'expliquant par la gestion extinctive des projets de recherche incitative de l'action 13.

S'agissant du programme 172, les RAP sont principalement associés à l'ANR et plus marginalement à divers autres organismes (551,0 M€) ainsi qu'à divers dispositifs de la DGRI centraux et locaux (29,6 M€).

Concernant le programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*, les RAP concernent principalement les partenariats public-privé (684,5 M€) et les opérations de construction (maîtrise d'ouvrage État ou opérateurs) des rectorats au titre des CPER (336,5 M€).

Les AE qui n'ont pas été engagées (AE affectées et non-engagées, ou AENE) peuvent faire l'objet d'une demande de report sur l'exercice suivant. Les principaux reports AENE intervenus au titre de 2019 vers 2020 concernent de grands projets immobiliers : le projet Campus Agro Paris-Saclay (88,6 M€) au titre du programme 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricoles*, ainsi que des opérations de construction ou de réhabilitation mises en œuvre par les rectorats dans le cadre du programme 150 (74,1 M€).

### 1.4.3 La trajectoire à long terme : une norme de dépense respectée

Dans le cadre de LPFP 2018-2022, l'État s'est donné des objectifs pluriannuels de croissance de ses dépenses sur un périmètre donné. Vérifier le respect de ces objectifs, appelés norme de dépense, permet d'apprécier la soutenabilité à long terme de la mission.

Alors que les crédits ouverts par la LFI se situaient au-delà de la norme, l'exécution 2019 de la MIREs a respecté la norme de dépense de la LPFP 2018-2022. À l'échelle de la mission, l'exécution est inférieure de 446,3 M€ à la norme. À un niveau d'analyse plus fin, pour chacun des programmes pour lesquels il a été répondu aux interrogations de la Cour, (tous sauf le 186) il est observé que la norme de dépense a été respectée.

**Tableau n° 8 : Écart entre la norme de dépense de la LPFP et l'exécution**

	CP en M€
Norme LPFP 2018-2022 (hors T2 CAS <sup>36</sup> Pensions) (a)	27 757,5
Périmètre et transferts (b)	143,7
Norme LPFP format 2018 (hors T2 CAS Pensions) (I=a+b)	27 901,2
Exécution 2019 (c)	27 854,8
Fonds de concours et attribution de produits (d)	141,6
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	258,4
Exécution 2019 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	27 454,9
Écart LPFP-Exécution (III=I-II)	446,3

Source : Cour des comptes d'après les données des ministères, hors programme 186.

### 1.4.4 Les procédures expérimentales d'allègement de gestion

Dans le cadre du plan « action publique 2022 », le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 a modifié le décret relatif à la gestion budgétaire

<sup>36</sup> Compte d'affectation spéciale.

et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 et autorisé diverses expérimentations. Tous les programmes de la MIREs<sup>37</sup> ont mis en place des procédures d'allègement de la gestion (voir annexe n° 6).

Ces allègements se traduisent par des mesures diverses : suspension de la nécessité du visa ou de l'avis préalable sur certaines natures d'actes ; passage du visa à une demande d'avis ou à une information préalable sur certaines natures d'actes ; relèvement des seuils de visa ou d'avis ; réduction du nombre de comptes rendus de gestion ; allègements du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel ; etc.

Les éléments communiqués à la Cour par les CBCM et les Rprog sont concordants et suggèrent que ces allègements opérés sont proportionnés aux risques.

Si un bilan exhaustif ne pourra être tiré avant 2020, de premiers effets positifs ont d'ores et déjà été constatés par les gestionnaires des programmes 192 et 142, et dans une moindre mesure, par le CBCM du programme 191.

À un niveau d'analyse plus détaillé, concernant les **quatre programmes du MESRI**, des mesures d'allègement du contrôle budgétaire ont été mises en œuvre dès 2019. Le CBCM du ministère a adressé une note à la directrice des affaires financières, qui est également responsable de la fonction financière ministérielle, le 14 mai 2019 afin de présenter et de préciser ces allègements. Les gestionnaires des quatre programmes du MESRI indiquent que des mesures d'allègement sont mises en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et qu'il n'est donc pas possible à ce stade d'en dresser un premier bilan.

S'agissant du **programme 190**, si le responsable du programme n'a pas fait évoluer ses procédures de contrôle interne budgétaire, le CBCM a quant à lui mis en place des allègements. Aucun bilan n'est tiré à ce stade.

Pour le **programme 192**, le Rprog estime que l'ensemble de ces procédures d'allègement contribue nettement à améliorer la gestion et son pilotage avec une visibilité et une fluidité accrues.

Concernant le **programme 191**, le CBCM a mis en œuvre des simplifications<sup>38</sup>, toutefois la structure du programme (SCSP versées à un

---

<sup>37</sup> Hors P 186 pour lequel l'information n'a pas été communiquée.

<sup>38</sup> Le ministère des armées est inclus dans une expérimentation plus large qui concerne aussi les ministères financiers, la justice et l'intérieur. Des dispositions dérogatoires ont été prévues par arrêtés s'agissant des articles 66, 67, 68 et 91 à 94 du GBCP. En outre, un article 93 bis a été créé à leur seule intention. Celle-ci a commencé le 1er décembre 2019 et court jusqu'en 2022. Cf. annexe 6.

nombre réduit d'opérateurs) rend leur impact limité. La direction du budget souscrit à l'observation de la Cour que le contrôle interne n'a pas toujours été renforcé suite aux allègements des contrôles du CBCM et appuiera toute démarche visant à tirer le bilan de ces évolutions.

Le CBCM du **programme 142** a mis en œuvre cette procédure ce qui a eu pour conséquence d'opérer un allègement drastique du contrôle a priori sur les actes de gestion du personnel et un allègement à titre expérimental du contrôle a priori sur les actes hors dépenses de personnel (HT2)

## 1.5 L'interministérialité de la MIREs en question

Au cours de l'exercice 2019, l'agenda politique et budgétaire a conduit à des évolutions de la politique de recherche et d'innovation qui sont susceptibles d'affecter la structure de la MIREs.

Dans son rapport publié en septembre 2019, la Mission d'information sur la LOLF (MILOLF) de l'Assemblée nationale<sup>39</sup> dresse un bilan de la loi organique près de vingt ans après son adoption. Dans ce cadre, la MILOLF s'est notamment interrogée sur la pertinence du périmètre de la MIREs pour des raisons d'efficacité budgétaire. Dans l'hypothèse d'une révision de son périmètre, la MIREs serait réduite aux seuls programmes du MESRI<sup>40</sup>.

La MILOLF fonde sa proposition de recentrage de la MIREs sur le MESRI sur le fait que ce ministère concentre environ 90 % des crédits de la MIREs (25 053,2 M€ sur les 28 147,3 M€ de CP votés en LFI 2019) et que cette mission interministérielle rassemble cinq ministères qui ne sont concernés qu'à titre accessoire. Selon la MILOLF, cet état de fait « *ne permet pas de dégager un pilotage efficace de la politique publique menée* ».

---

<sup>39</sup> Rapport d'information n° 2210 de M. Saint-Martin, député, enregistré à la présidence le 11 septembre 2019, proposition n° 20 et développements des pages 73 et 74.

<sup>40</sup> Dans sa proposition 20, la MILOLF propose de « *recentrer le périmètre de la MIREs sur les quatre programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et redistribuer les autres programmes dans le champ de compétence ministériel auxquels ils appartiennent [et de] compléter la nouvelle mission créée par un document de politique transversale pour garantir la qualité de l'information transmise au Parlement* ».

Si la MIREs apparaît pertinente et opérante (section 1.5.1), la Cour partage pour partie la proposition de la MILOLF et estime qu'une recomposition de la mission pourrait être envisagée tout en préservant son caractère interministériel (section 1.5.2).

### **1.5.1 La MIREs : une mission interministérielle qui n'est pas totalement dépourvue de logique**

Dans le cadre de ses questionnaires et entretiens, la Cour a consulté les acteurs clés de la mission (le MESRI, la direction du budget) et de ses programmes (responsable de la fonction financière ministérielle (Rffim), Rprog et CBCM des différents ministères) afin de recueillir leur avis sur l'opportunité de redécouper la MIREs conformément à la proposition précitée de la MILOLF.

La quasi-totalité des acteurs consultés ne voit pas d'avantages en termes de gestion mis à part pour le MESRI ou de cohérence (voir section 1.5.2.1 *infra*) à appliquer cette proposition. Une exception notable est celle de la DGE qui gère le programme 192 et envisage de le rattacher à la mission Économie, en lien avec une refonte plus large qui porterait également sur le programme 134 – *Développement des entreprises et régulations* de cette mission.

En outre, renforcer le caractère interministériel de la MIREs semble opportun dans un contexte général où les acteurs académiques et économiques tendent à se rapprocher (voir annexe n° 19).

Quant au MESRI, si ses analyses rejoignent pour partie celle de la MILOLF, le ministère ne porte pas de critique fondamentale sur la cohérence de la mission et la pertinence de son caractère interministériel. Il observe cependant le fait que les crédits des programmes composant la mission sont discutés et arbitrés dans un cadre ministériel où il ne joue aucun rôle de coordination. Sur la base des points faibles identifiés par le MESRI en gestion, deux solutions sont envisageables : suivre le conseil de la MILOLF ou bien améliorer le pilotage de la mission en renforçant son caractère interministériel. Conformément aux dispositions de la LOLF, la Cour préconise la deuxième option précitée.

Enfin, la Cour remarque que la proposition de la MILOLF conduirait à réduire les marges de manœuvre du Parlement. En effet, le droit d'amendement en matière de charges publiques ne peut s'exercer qu'entre les programmes d'une même mission et non entre ceux relevant de missions différentes.

## 1.5.2 De possibles recompositions de la MIREs

La recommandation de la MILOLF invite à questionner le périmètre de la MIREs, tant du point de vue de sa cohérence interne qu'externe.

### 1.5.2.1 La MIREs : une bonne cohérence interne

L'ensemble des réponses collectées et les investigations menées dans le cadre de l'exécution budgétaire indiquent que la quasi-totalité des actions appuyées *au sein de la MIREs* relèvent bien de l'enseignement supérieur (ES) et de la recherche (R), dans un sens large qui inclut également l'innovation (I), c'est-à-dire d'une politique de l'ESRI. En effet, les quatre programmes du MESRI, relèvent essentiellement d'une recherche « amont ». Le point d'équilibre du programme 192, piloté par la direction générale des entreprises (DGE), est quant à lui davantage orienté vers l'innovation et les acteurs économiques<sup>41</sup>. À un niveau de maturité technologique intermédiaire, qui comprend la recherche finalisée et appliquée, on retrouve les programmes 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables*, 191 – *Recherche duale civile et militaire*, 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique*.

### 1.5.2.2 Une cohérence externe perfectible

Pour évaluer la cohérence *externe* de la mission, la Cour a conduit un premier recensement des actions d'ESRI conduites *en dehors* de la MIREs (voir annexes n°s 14 et 16)<sup>42</sup>.

En dehors de la MIREs, il apparaît que l'État finance l'ESRI à travers de nombreux mécanismes (voir aussi le schéma de synthèse en partie 3.6) :

- des dispositifs extrabudgétaires tels que le fonds pour l'innovation et l'industrie (à hauteur de 190 M€ en 2019, hors-« Nano 2022 » et hors « plan batteries » ; cf. section 3.4.2.) ;

---

<sup>41</sup> Il est à noter que le P 192 finance également des actions d'enseignement supérieur (écoles des Mines et Télécom ainsi que le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique), ainsi que de la recherche finalisée (plans « Nano » par exemple).

<sup>42</sup> En se focalisant sur les financements de l'État et de ses opérateurs pour lesquels le Parlement dispose d'un pouvoir de contrôle élevé et qui concernent plus directement l'enjeu traité dans cette section. Les financements des collectivités locales ainsi que de l'Union européenne ne sont pas donc pas détaillés (le jaune budgétaire consacré au secteur de l'ESRI apporte toutefois des éléments utiles dans cette perspective).

- la mission PIA, pour une large partie (à hauteur de 1 307,8 M€ de CP versés<sup>43</sup> en 2019, dont 950,8 M€ pour l'ESR dans le cadre des programmes 421 et 422<sup>44</sup> et 357 M€ pour l'innovation dans le cadre du programme 423<sup>45</sup>) ;
- pour un total consolidé d'environ 1 714,8 M€ de CP en 2019, de nombreuses actions d'ESRI qui relèvent d'autres missions<sup>46</sup> que la MIREs et la mission *Investissements d'avenir*. Dans ce cadre, on peut citer par exemple le financement de l'École polytechnique par la mission *Défense* et le financement des écoles nationales supérieures d'architecture par la mission *Culture*. Paradoxalement, ces établissements d'enseignement supérieur sont pleinement associés à la politique de l'ESRI en lien avec les autres acteurs de la MIREs<sup>47</sup>.

Hors dispositifs « exceptionnels » (PIA et FII), le poids réel des actions consacrées à l'ESRI hors-MESRI ne serait pas de 10 %, mais de 16 %. En incluant les dispositifs « exceptionnels », le poids du financement hors-MESRI de l'ESRI passerait à 20 %.

La direction du budget rappelle que l'esprit de la LOLF vise à rendre compte des crédits concourant à la mise en œuvre d'une politique publique définie, le cas échéant en rassemblant des crédits gérés par des ministères différents. La direction du budget « *note avec un vif intérêt l'analyse de la Cour sur l'opportunité de conserver le caractère interministériel de la MIREs et les pistes de réflexion qu'elle esquisse visant à renforcer la cohérence externe de la mission* ». La direction du budget mentionne

---

<sup>43</sup> Voir l'annexe « Enveloppes des actions PIA 3 au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et détail de la budgétisation 2019 » de la NEB *Investissements d'avenir*.

<sup>44</sup> Cf. NEB PIA.

<sup>45</sup> Voir chiffrage détaillé en annexe n° 16. Les actions d'aide et de modernisation des entreprises financées par le programme 423 représentent quant à elles 217,0 M€ en 2019. Elles ne relèvent pas de l'innovation.

<sup>46</sup> Les deux ministères pour lesquels la part des crédits d'ESRI inscrits dans la MIREs semble faible, estimée à un dixième et un tiers respectivement, sont les ministères des armées et de la culture. Les autres ministères concentreraient bien la majeure partie de leur effort d'ESRI dans la mission coordonnée par le MESRI. Voir l'annexe n° 14 pour le détail des mesures potentiellement concernées.

<sup>47</sup> À titre d'illustration, l'École polytechnique (financée par la mission *Défense*) et deux écoles internes de l'Institut Mines-Télécom (financé par le programme 192 de la MIREs) sont des composantes du nouvel Institut polytechnique de Paris (IPP), un établissement public expérimental au sens de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018. Quant à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris – La Villette, elle est membre de « HESAM Université », une communauté d'universités et d'établissements regroupant notamment le CNRS et l'École nationale supérieure des arts et métiers (qui relèvent de la tutelle du MESRI et sont financés par la MIREs).

d'ailleurs deux exemples d'actions relevant du ministère chargé de la Santé qui ne porte aucun programme dans la MIREs. Au sens de la LOLF, ce type d'actions pourraient avoir vocation à inscrire dans la mission. L'exemple des grands défis « Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ? » et « Comment produire biologiquement et à coût réduit des protéines à forte valeur ajoutée ? » financés par le ministère chargé de la santé est à cet égard significatif. S'agissant du programme 192, le CBCM indique que les réflexions sur le périmètre de la MIREs doivent prendre en compte les réalités de la gestion budgétaire qui s'opère à l'échelon ministériel et qui pourraient encore davantage être renforcées par le document de programmation unique en 2020<sup>48</sup>.

Le CBCM confirme que l'articulation de plusieurs sources de financement dans le cadre des plans « Nano » complexifie la gestion. Ce constat plaide, selon la Cour, pour une plus grande mise en cohérence externe de la mission.

**Cette première analyse, qui pourrait être approfondie dans le cadre d'une enquête spécifique, semble indiquer, d'une part, que le caractère interministériel de la MIREs présente un réel intérêt qu'il pourrait y avoir avantage à conserver, voire à renforcer. Le périmètre de cette mission pourrait par ailleurs faire l'objet de recombinaisons tant par « soustraction » d'actions internes que par « addition » d'actions externes à la mission.**

---

<sup>48</sup> Cf. Arrêté du 17 décembre 2019 portant expérimentations relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires NOR: CPAB1932639A

## 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

### 2.1 La mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants (ORE)

A l'instar de l'exercice précédent, une partie importante des moyens nouveaux aux opérateurs du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* relève de la mise en œuvre du Plan « étudiants » dans le cadre de la loi ORE.

La mise en œuvre du Plan « étudiants » n'est pas achevée, son impact précis sur la trajectoire financière reste encore à préciser, y compris sur le moyen et le long terme (par exemple, la réforme de la première année d'accès aux études de santé PACES<sup>49</sup> génère dans un premier temps des surcoûts de création de places mais pourrait aboutir à long terme à des économies avec la quasi suppression des redoublements).

Pour mémoire, la répartition prévisionnelle en PLF 2019 prévoyait des moyens nouveaux au titre du Plan « étudiant » à hauteur de 94 M€. Dans la réponse au questionnaire de la Cour lors de l'élaboration de la NEB 2018, le ministère indiquait que « *les mesures nouvelles susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre de la loi ORE ainsi que leurs modalités de répartition ne sont pas encore arrêtées* ».

Les moyens accordés aux opérateurs au titre de la mise en œuvre de la loi ORE se sont finalement élevés à 45 M€ en 2018 (15,5 M€<sup>50</sup> inscrits en LFI 2018 ; 20 M€ par redéploiements de crédits en cours de gestion et 9,1 M€ dégagés par le schéma de fin de gestion ) et 98,1 M€ en 2019 dont environ 33,4 M€ qui correspondent à la reconduction de moyens soclés 2018 et 64,7 M€ de mesures nouvelles accordées en 2019.

Pour la rentrée 2019-2020 l'aide à la mobilité Parcoursup a été attribuée à 9 814 bénéficiaires pour un montant de 4,91 M€ (programme 231 – *Vie étudiante*).

---

<sup>49</sup> La réforme vise à renforcer l'accompagnement, l'orientation et les parcours des étudiants pour limiter les échecs et redoublements (plus de 18 000 étudiants redoublant en 2017-2018 en études de santé pour un coût annuel évalué à 55,1 M€).

<sup>50</sup> Auxquels il faut rajouter 0,7 M€ au titre de la création du service à compétence nationale « Parcoursup » doté de 15 ETP (transfert).

**Tableau n° 9 : Mesures du Plan ORE (LFI et exécution 2018 et 2019, en M€)**

Libellé dispositif	2018	moyens soclés 2018 en 2019	mesures nouvelles 2019	2019
Indemnisation des personnels	10,9	7,8	5,3	13,1
<i>Etude des dossiers, directeurs des études, accompagnement pédagogique</i>	5,8	5,8	5,3	11,1
<i>Investissement pédagogique</i>	2	2		2
<i>Complément exceptionnel destiné aux personnel non enseignant (non soclé en 2019)</i>	3,1			0
<b>Augmentation des capacités des filières en tension (places supplémentaires)</b>	<b>19,3</b>	<b>10,8</b>	<b>35,5</b>	<b>46,3</b>
<i>dont non soclé en 2016</i>	8,5			
Dispositif d'aide à la réussite ("oui si")	7,8	7,8	18,1	25,9
Crédits d'investissement (72 projets ; 36 M€ sur 2018 -2022)	7	7	5,8	12,8
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>33,4</b>	<b>64,7</b>	<b>98,1</b>

Source : MESRI et Cour des comptes

Pour l'année 2020, des crédits prévisionnels à hauteur de 47 M€ sont consacrés à la mise en œuvre de la loi ORE en extension en année pleine, notamment au titre du financement des places supplémentaires, du renforcement des dispositifs et parcours « oui-si » et de la création de places dans les IUT. En LFI 2020, ce sont 85 M€ supplémentaires qui ont été prévus par rapport à la LFI 2019 (dont une partie sera notifiée via le dialogue stratégique et de gestion).

Dans une communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale publié du 27 février 2020, la Cour a effectué « un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants »<sup>51</sup>. En ce qui concerne le volet financier de la réforme, la Cour souligne le fait que les moyens accordés à la loi ORE sont « importants » mais « mal suivis » et qu'ils engagent « les finances publiques à long terme ». Ainsi la Cour a noté qu' « en dehors des investissements, les autres moyens attribués au titre de la loi ORE ont évolué au gré des demandes et des exercices budgétaires » et note que « malgré les outils que le MESRI indique avoir déployé, celui-ci ne dispose pas de données sur les emplois effectivement créés dans les universités au titre de la loi ORE »<sup>52</sup>.

En ce qui concerne les emplois, le ministère indique en réponse à la Cour que « les emplois rémunérés par les établissements RCE ont progressé de + 434 ETPT en 2019 après avoir augmenté de 68 ETPT en

<sup>51</sup> Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants*, 27 février 2020, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>52</sup> Les moyens accordés leur offrent la possibilité de recruter jusqu'à 1 617 ETPT d'ici 2021 (le ministère fixe la valeur brute d'un emploi à une moyenne de 60 000 € par an).

2018. Dans la mesure où la seule mesure nouvelle de masse salariale des LFI 2018 et 2019 concerne la loi ORE (hormis le financement des mesures PPCR), on peut considérer que ces créations d'emplois sont le résultat des moyens nouveaux alloués aux établissements dans le cadre du plan « étudiants. » La Cour relève ainsi que l'effet incitatif à la création d'emplois semble être significatif, mais que le lien direct entre le nombre d'emplois créés et l'augmentation des capacités des filières en tension ne fait pas stricto sensu l'objet d'un suivi.

## **2.2 Une soutenabilité financière conditionnée à la capacité de régulation des opérateurs universitaires ou assimilés**

La conduite des politiques publiques du programme 150 repose très largement sur ses 201 opérateurs (universités, écoles d'ingénieurs, grands établissements, etc.). Les principaux enjeux concernent :

- la capacité à faire face à l'évolution démographique du secteur et à l'afflux de nouveaux étudiants, ce qui impacte le niveau d'activité des établissements (créations de places, adaptation de l'offre de formation, recrutements, capacité d'accueil des salles) ;
- le financement du fonctionnement des opérateurs et notamment la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel, en tenant compte des mesures nationales applicables à l'ensemble des services publics administratifs ;
- la capacité à conserver des marges de manœuvre budgétaires pour le financement de nouvelles actions destinées à l'amélioration de l'offre (innovations pédagogiques, adaptation numérique, etc.) et des conditions de vie des étudiants.

Les enjeux pour la performance de ce programme sont décrits de façon détaillée en annexe 8.

La Cour relève les mesures prises à l'initiative du ministère afin d'inciter les opérateurs à développer leur démarche de performance :

- une contractualisation de site renouvelée<sup>53</sup>, recentrée sur la dimension stratégique et des objectifs prioritaires, en co-construction avec les organismes nationaux de recherche ;
- un accompagnement de la mise en œuvre des dispositions du décret GBCP pour une réorganisation de la fonction financière, un meilleur pilotage pluriannuel et la dématérialisation progressive des échanges financiers (projet d'Indéfi – ESR), même s'il demeure encore des difficultés d'acculturation (lenteur d'adaptation des systèmes d'information<sup>54</sup>, insuffisance d'appropriation des logiques de recettes fléchées, et des opérations pluriannuelles, hétérogénéité du contrôle interne budgétaire et comptable) ;
- la mise à disposition des opérateurs de compétences nouvelles, notamment la dévolution du patrimoine, pour la valorisation de leur patrimoine immobilier afin de renforcer leur attractivité (bâtir le campus de demain comme un lieu de vie, à l'image des campus étrangers) et de faire évoluer leur modèle économique en générant des ressources propres pour l'entretien de leur patrimoine.

En 2020, le ministère prévoit la généralisation du nouveau dialogue stratégique et de gestion, dont l'expérimentation semble bénéficier d'une appréciation positive par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche. Il sera doté d'une enveloppe de 50 M€ en 2020, en substitution du modèle existant d'allocation des moyens. Il a vocation à répartir en priorité les moyens accordés au titre du Plan « étudiants » et de la réforme des études de santé et le cas échéant, au financement de projets innovants.

La Cour prend note de cette évolution qui semble destinée à articuler l'allocation des moyens sur une analyse individualisée de l'équilibre

---

<sup>53</sup> L'article 17 de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (loi LRU) a rendu obligatoire les contrats pluriannuels pour l'enseignement supérieur. Le périmètre du contrat de site varie selon les territoires en fonction des coopérations institutionnelles et scientifiques sur un territoire pertinent, notamment en fonction des dynamiques de regroupement ou des partenariats noués autour des programmes « investissements d'avenir » (PIA). Il doit, aux termes de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche (dite loi ESR), faire l'objet d'une concertation avec les différentes collectivités territoriales. Le contrat de site comporte deux volets, un commun aux établissements du site et un autre spécifique à chaque établissement.

<sup>54</sup> La majorité des établissements ont recours à « SIFAC » développé par l'AMUE (93 établissements) et à « Cocktail » (55).

financier, des projets innovants et de la performance de chaque établissement.

**Néanmoins, la Cour invite le ministère à veiller à ce que les moyens nouveaux accordés dans le cadre de ce nouveau dialogue stratégique et de gestion puisse faire l'objet :**

- **d'un suivi renforcé quant à l'usage effectif des moyens accordés à chacun des opérateurs ;**
- **d'indicateurs et d'outils de pilotage destinés au suivi consolidé de ces crédits à l'échelle nationale, par nature de dépenses, et dans la plus grande transparence vis-à-vis du Parlement.**

Cette exigence est similaire à la recommandation n° 15 émise à destination du MESRI dans la communication de la Cour au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale publiée le 27 février 2020 précitée et relative à un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants : *« intégrer dans le dialogue de gestion Etat-université, sous le contrôle du recteur, des indicateurs de performance relatifs à la loi ORE, en particulier une mesure de l'efficacité des dispositifs d'aide à la réussite des étudiants (MESRI) »*.

Dans ce rapport, la Cour rappelle ainsi que *« le principe d'autonomie des universités ne doit pas conduire à allouer des crédits sans en connaître l'emploi »* et que *« l'augmentation des capacités d'accueil dans les formations ne peut constituer un objectif en soi et le nombre d'étudiants effectivement inscrits dans être pris en compte. Ainsi, le dialogue de gestion doit reposer sur des objectifs clairement définis et mesurables permettant de ne pas reconduire les crédits alloués si les objectifs ne sont pas atteints »*.

La Cour souhaite également attirer l'attention du ministère sur les points suivants, pour lesquels elle a déjà émis des recommandations et qui ne semblent pas avoir connu d'avancées significatives lors de l'exécution 2019 :

- L'accompagnement des établissements « à risque », pour les établissements soumis à un projet de regroupement dans un paysage en constante recomposition, ou les établissements en difficulté financière.

**À cet égard, la Cour rappelle de nouveau sa recommandation, formulée dans le rapport public annuel 2019<sup>55</sup> invitant à modifier le**

---

<sup>55</sup> Rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes, tome 1, la nouvelle université de Lille.

**code de l'éducation, pour améliorer l'accompagnement des établissements en difficulté** et visant à instaurer un dispositif de redressement financier ne reposant pas sur le seul résultat comptable ; intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement ; prévoir et communiquer au conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur sur les budgets et comptes financiers soumis dans le cadre du contrôle budgétaire.

- le suivi des dépenses de personnel et les politiques de ressources humaines

Le pilotage de la masse salariale des établissements non passés aux RCE s'avère difficile, le seul levier dont dispose le ministère résidant dans la détermination du plafond d'emplois des établissements. Ainsi, les prévisions en budgétisation et en exécution pour le titre 2 sont régulièrement prises en défaut, et aboutissent à des demandes d'ouverture de crédits ou d'impasse de financement en fin d'exercice.

Un levier possible de maîtrise de la masse salariale réside dans la mise en conformité avec la réglementation en vigueur du temps de travail dans les établissements. Dans son référé du 19 septembre 2019, la Cour relevait ainsi que « *la moyenne des durées effectives relevées par la Cour lors des 24 derniers contrôles d'université s'établit à 1 462 heures annuelles, soit 9 % de moins que la durée légale et une durée hebdomadaire moyenne de travail inférieure à 32 heures* » et qu'« *appliqué aux seuls 56 000 équivalents temps plein (ETP) de personnels BIATSS<sup>56</sup> titulaires des établissements d'enseignement supérieur, cet écart moyen avec la durée annuelle légale du temps de travail représenterait près de 5 000 ETP, soit autant que toutes les créations de postes attendues des mesures dites « plan Fioraso » de 2012 ou que tout l'effectif, enseignants et BIATSS, de deux universités de taille moyenne.* »

**La Cour réitère ainsi les recommandations formulées à l'attention du MESRI dans le référé** et visant à « *abroger la circulaire n° 2002-007 et adopter une instruction conforme au décret du 25 août 2000, permettant de respecter la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures pour les personnels BIATSS* » et « *faire du respect de la durée annuelle légale du temps de travail l'un des éléments du dialogue de gestion avec les établissements d'enseignement supérieur et l'un des objectifs des contrats de sites correspondants* ».

- Le suivi consolidé des crédits alloués

---

<sup>56</sup> BIATSS pour bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens et de service social.

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).

Le ministère a indiqué à la Cour avoir mis en place une application PIAWEB pour le suivi des crédits de l'ANR. Les données de cette application sont ouvertes à la consultation Internet mais sans référencement spécifique. Les données financières (montant des dotations consommables et non consommables, des actions, versements IDEX réalisés par l'ANR) sont accessibles sur habilitation. Toutefois, cette application ne permet pas encore de connaître les montants des versements effectués entre les membres d'un consortium ou les versements attribués aux destinataires finaux. Le ministère a indiqué lors de l'exercice précédent qu'un développement visant à permettre le suivi aux destinataires finaux était en cours de réalisation, sans avoir fait état d'une avancée complémentaire sur ce sujet lors de l'exercice 2019.

**La Cour prend note de l'existence de cet outil et réitère son invitation au ministère à en achever au plus vite le développement et à s'assurer de l'accès aux données des tutelles dans le cadre du dialogue budgétaire.**

### **2.3 Les aides aux étudiants face aux défis de la démographie et de la précarité étudiante**

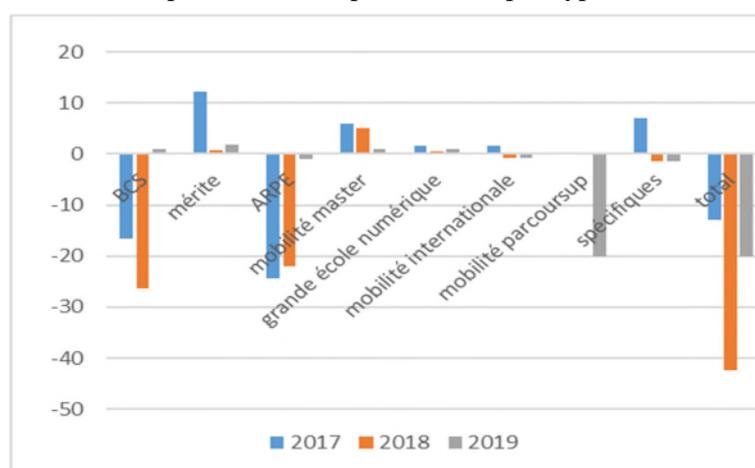
Les prévisions budgétaires en matière d'aides aux étudiants sont sujettes à des difficultés méthodologiques endogènes<sup>57</sup> et exogènes (en fonction des modifications des conditions ou dispositifs d'accès à l'enseignement supérieur, de redoublement, des taux de recours aux aides). De fait, on note des écarts en exécution par rapport aux montants prévus en

---

<sup>57</sup> Les prévisions de bourses sur critères sociaux sont construites sur des hypothèses de nombre d'ayants droit apprécié par semestre, mais il existe un décalage année universitaire / année civile et des variations quotidiennes pour les bourses (inscriptions tardives, radiations) et la répartition par échelon influe sur le montant total des bourses, avec des effets de seuil difficiles à anticiper.

loi de finances initiale pour chacune des aides aux étudiants (pour des montants importants quoique marginaux en comparaison des montants en jeu). La cartographie des aides directes de ce programme a sensiblement évolué depuis plusieurs années (voir tableau des dispositifs d'intervention en annexe 9). On note une certaine difficulté à appréhender le taux d'attrition des nouvelles mesures (ARPE, aide à la mobilité « Parcoursup », montants non consommés d'aides spécifiques<sup>58</sup>).

**Graphique n° 23 : Ecart entre les crédits inscrits en LFI et la dépense exécutée par année et par type d'aide sociale**

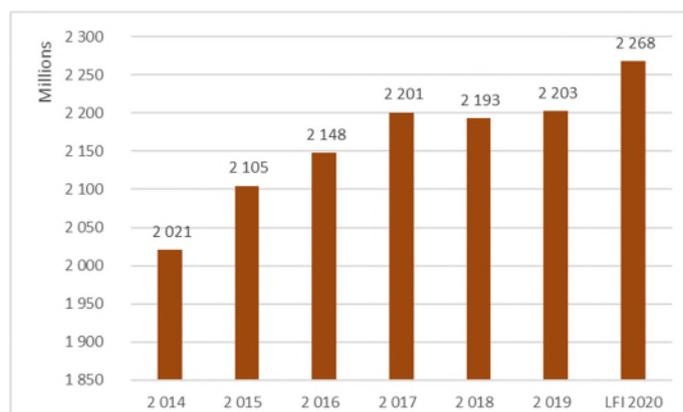


Source : Cour des comptes d'après données MESRI, BCS : bourses sur critères sociaux, ARPE : aide à la recherche du premier emploi.

On constate d'année en année une augmentation modérée des crédits initiaux de LFI à LFI et que les écarts de prévision en exécution sont couverts par des redéploiements internes. Ainsi, en moyenne, les crédits de paiements exécutés augmentent de + 1,75 % par an de 2014 à 2019.

<sup>58</sup> La ministre de l'enseignement supérieur a ainsi déclaré que « il y a 15 millions d'euros d'aides non consommées » chaque année, Selon l'observatoire de la vie étudiante, environ 5 % des étudiants, soit 125 000, sont en situation de précarité. Or « à peine 50 000 demandent à bénéficier des aides d'urgence ».

**Graphique n° 24 : Dépense exécutée au titre des aides sociales (CP, années 2014 à 2019) et autorisée (LFI 2020)**



Source : MESRI – en réponse au questionnaire Cour

L'augmentation des dépenses en exécution est représentative de l'accroissement de la population étudiante et des effectifs de boursiers, avec une phase de stabilisation à partir de 2018.

**Tableau n° 10 : Taux d'évolution annuels**

	2014	2015	2016	2017	2018	évolution	
aides directes	2 020 910 705	2 104 718 567	2 148 119 002	2 200 777 763	2 193 009 186	8,52%	augmentation
<i>évolution annuelle</i>		4,15%	2,06%	2,45%	-0,35%	2,08%	moyenne
boursiers	655 858	681 078	691 215	696 983	712 166	8,59%	augmentation
<i>évolution annuelle</i>		3,85%	1,49%	0,83%	2,18%	2,09%	moyenne
effectifs ESR	2 449 000	2 509 000	2 554 000	2 622 000	2 679 000	9,39%	augmentation
<i>évolution annuelle</i>		2,45%	1,79%	2,66%	2,17%	2,27%	moyenne

Source : MESRI – en réponse au questionnaire Cour et note d'information n° 2 - janvier 2020  
« Les effectifs d'étudiants dans le supérieur en 2018-2019 en progression constante ».

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée en septembre 2018 et du chantier de refonte des minimas sociaux et du projet de création d'un « revenu universel d'activité », une évolution du dispositif des aides financières aux étudiants est à l'étude, incluant une réflexion sur le devenir du dispositif des bourses sur critères sociaux. Les travaux d'un collège « jeunes » ont été ainsi été

lancés à l'été 2019 dans le cadre de la concertation<sup>59</sup> préparatoire, pour un projet de loi qui pourrait être présenté au premier semestre 2020.

Par ailleurs, à la suite du drame survenu au CROUS de Lyon<sup>60</sup>, plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour lutter contre la précarité d'une partie de la population étudiante.

Un numéro d'appel au profit aux étudiants rencontrant de graves difficultés financières a été ouvert depuis le 10 janvier 2020 pour les orienter vers les services sociaux et améliorer le taux de recours aux aides spécifiques. 180 K€ d'AE ont été engagés à ce titre sur l'exercice 2019, avec consommation des CP correspondants en 2020. En outre, alors que la réglementation prévoit que soit appliqué un indice de revalorisation des loyers (IRL), il a été décidé de geler le montant des loyers de l'année 2020 pour la totalité du parc des résidences gérées par les CROUS, que ces résidences soient la propriété du réseau des œuvres universitaires ou des bailleurs sociaux. Le coût de cette mesure, en cours d'évaluation fine, représenterait un montant de l'ordre de 6 à 7 M€.

## **2.4 Un pilotage financier du réseau des œuvres universitaires et sociales à renforcer**

Les crédits du programme 231 - *Vie étudiante* sont principalement exécutés par le réseau des œuvres universitaires, à qui est confié la gestion des dispositifs d'intervention envers les étudiants (bourses et autres aides indirectes), des politiques relatives à la vie étudiante, telles que la gestion du parc social universitaire. Ses missions ont été renforcées en 2018 avec le Plan « étudiants » (avec notamment la gestion de la contribution de vie étudiante et de campus et de l'aide à la mobilité) et le nouveau Plan « logement » évoqué en page suivante.

---

<sup>59</sup> Avec une concertation institutionnelle autour d'un comité national et d'un collège des associations, d'un collège des partenaires sociaux et d'un collège des territoires ; et une concertation grand public avec consultation en ligne, des concertations territorialisées et thématiques, sur 6 territoires, des « focus groups » et des jurys citoyens.

<sup>60</sup> Un étudiant de 22 ans, s'est immolé devant le siège du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) à Lyon le 8 novembre 2019, après avoir évoqué, notamment la perte de sa bourse liée à un échec aux examens à l'issue du redoublement de sa deuxième année de licence, le « triplement » n'ouvrant pas droit au maintien des aides - et dénoncé la précarité des étudiants.

A l'instar du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*, un des principaux enjeux de ce programme est de maîtriser l'évolution des dépenses et de préserver des marges de manœuvre financière dans un contexte de pression démographique sur le système universitaire et de demande croissante d'accompagnement des étudiants, dont la diversité des profils s'accroît.

Or, le ministère et le CNOUS, tête de réseau des CROUS n'ont pas de contractualisation en cours (le dernier contrat d'objectif et de performance a pris fin en décembre 2013)<sup>61</sup>. Un « projet stratégique 2020 » fixe les orientations du CNOUS et du réseau des CROUS jusqu'en 2022.

En réponse à la Cour concernant la mise en œuvre de sa recommandation figurant dans la NEB 2018 et l'invitant à « conclure en 2019 un nouveau contrat d'objectif et de performance avec le CNOUS », le ministère indique que « le dispositif d'aides aux étudiants est susceptible d'évoluer à la suite des arbitrages à rendre sur le périmètre des aides sociales intégrant le nouveau revenu universel d'activités (RUA). L'instruction des dossiers de demande de bourses sur critères sociaux constituant, avec la restauration et le logement, l'une des trois missions structurantes du réseau des œuvres universitaires, il a été jugé préférable d'attendre ces arbitrages pour que soit produit le contrat d'objectifs et de performance du CNOUS. »

La période de validité évoquée du prochain contrat est ainsi reportée à « 2021-2025 ». La réponse précise également qu'il devrait servir de « base à l'élaboration du prochain projet d'établissement » et liste certains axes (« développement de la vie étudiante », « partenariat avec les universités dans le cadre des politiques de site », « engagement du réseau à améliorer la performance, par la formation de ses agents, le développement des mutualisations entre CROUS, et une maîtrise des coûts renforcée »).

La Cour prend acte de ce nouveau report dans la contractualisation du réseau des œuvres et maintient sa recommandation, les réformes éventuelles pouvant être intégrées sous forme d'avenant à la convention et n'exonérant pas le ministère de l'obligation de fixer rapidement des objectifs à l'opérateur principal pour le développement de la vie étudiante.

---

<sup>61</sup> Le suivi de l'usage par le réseau des œuvres de la SCSP repose sur les documents en conseil d'administration (compte financier, bilan financier, rapport d'activités), des bilans intermédiaires des aides gérées par le réseau, d'éventuelles missions d'inspection.

**Recommandation n° 3. (2018, MESRI) : Conclure dans l'année un nouveau contrat d'objectifs et de performance avec le CNOUS.**

Un nouveau Plan « logement » qui semble comporter des améliorations de pilotage mais qui ne sont pas encore suffisamment concrétisées

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 pour le plan précédent, ce qui avait conduit à en faire une recommandation.

Lors de l'élaboration de la NEB pour 2018, le ministère a été en mesure d'indiquer le nombre de places créées sur la durée du plan précédent de 40 000 logements (2013-2017), soit 39 664 (sur un objectif prévisionnel de 40 391 places, soit un différentiel de 727 places, moins de 2 % de l'objectif initial) dont 20 082 places en province et 19 582 en Île de France.

Le pilotage de ce nouveau plan présente des améliorations notables mais le ministère n'a pas fourni à ce stade de chiffre précis concernant la mise en œuvre de ce nouveau plan, et seulement des objectifs prévisionnels avec l'identification de 21 000 logements en début 2019. Le rythme actuel de construction de logements conventionnés à caractère social pour les étudiants est de l'ordre de 8 000 logements par an, soit 40 000 sur 5 ans, ce qui représente un différentiel potentiel théorique de 20 000 places par rapport à l'objectif fixé d'ici 2022.

En 2013, un tableau de bord national a été mis en place pour recenser annuellement le nombre de places par les services (chiffres de production connus fin mars). Depuis cette année, cette enquête est à renseigner sur une plateforme en ligne. Un observatoire du logement devrait également être mis en place.

En juillet 2019, une lettre de mission interministérielle pour la construction de 60 000 logements étudiants et 20 000 logements jeunes actifs désigne les 2 nouveaux co-pilotes du Plan 60 000. Une circulaire interministérielle de juillet 2019 aux préfets de région et aux recteurs leur enjoint de transmettre « *une synthèse des différentes stratégies locales au fur et à mesure de leur élaboration et au plus tard pour le 31 décembre 2019* ».

Par ailleurs, les NEB précédentes de la Cour ont relevé à plusieurs reprises que la mise en œuvre du Plan « logement 2013 – 2017 » se

traduisait par un **niveau significatif d'engagements hors bilan des CROUS** (engagements contractuels du réseau envers les bailleurs sociaux, pour la création et la mise à disposition de résidences ou de structures de restauration en contrepartie d'une garantie sur les loyers futurs). La NEB 2017 relevait par ailleurs l'augmentation des engagements hors bilan (pour atteindre un niveau, inégalé depuis 2010, de 2,3 Md€ au «jaune opérateurs» 2017).<sup>62</sup>.

Comme l'an dernier, en réponse au questionnaire de la Cour, le ministère indique que le CNOUS et la DGFIP se sont rapprochés afin de «fixer un cadre juridique et comptable ainsi qu'une méthodologie solide, validée et commune à l'ensemble des CROUS» pour l'intégration comptable du stock de contrats en cours sur trois ans (pour le «rebasage» au bilan de certains engagements hors bilan)<sup>63</sup>. Le ministère indique également qu'un outil de gestion de la dette (Fairways) est en déploiement progressif dans le réseau depuis le printemps 2019 et qu'il devrait permettre le recensement des engagements hors bilan, et plus globalement de mesurer le niveau d'endettement direct et indirect du réseau. Par ailleurs, 16 CROUS seraient engagés dans une démarche d'audit sur l'orientation stratégique de leur dette en février 2020.

**La Cour prend acte de ces avancées. Toutefois, elle constate que le ministère n'a pu, cette année encore, fournir de données consolidées quant au montant actualisé des engagements hors bilan en cours<sup>64</sup>. Compte tenu du poids financier des engagements concernés, la Cour réitère sa recommandation pour encourager les différents partenaires à établir une méthode de recensement et de consolidation annuelle des charges financières liées aux engagements hors bilan.**

---

<sup>62</sup> Au 31 décembre 2016, ces engagements auraient considérablement diminué (1,45 Md€) mais le MESRI n'était pas en mesure d'apporter d'explications à ces variations importantes lors de la NEB 2017. Pour 2019 et comme l'an dernier, il indique, en réponse au questionnaire de la Cour que «la hausse des engagements hors bilan (EHB) du réseau des œuvres universitaires s'explique, en premier lieu, par l'accroissement continu du parc de logements des CROUS depuis le lancement du plan 40 000 en 2013, dont près de 23 000 logements.» et que «cette hausse est également le résultat d'un travail de fiabilisation des données comptables par un meilleur suivi des EHB et la négociation de certaines conventions sous l'impulsion du CNOUS.».

<sup>63</sup> Il est à noter que la réforme de la commande publique de juillet 2015 en modifiant la qualification juridique des contrats domaniaux a conduit à requalifier certains engagements hors bilan (EHB) qui doivent désormais être inclus au bilan.

<sup>64</sup> Réponse du ministère lors de la campagne NEB 2018 : «le CNOUS déploie actuellement l'utilisation d'un outil de gestion de la dette qui devrait permettre un travail simplifié des EHB et permettre d'aboutir d'ici fin 2019 à une méthode et un chiffre fiable.»

**Recommandation n° 4. (2017 reformulée) (MESRI, CNOUS) : Définir une méthode unique de comptabilisation des engagements hors bilan à mettre en œuvre par les CROUS. En réaliser la synthèse et l'intégrer au contrat d'objectifs du CNOUS.**

## **2.5 La performance pour le programme *Vie étudiante***

En ce qui concerne le programme 231 - *Vie étudiante*, plusieurs constats généraux peuvent être faits :

- de nombreux indicateurs sont appréhendés sous l'angle de la performance sociale ou la satisfaction des étudiants, ce qui en limite la déclinaison opérationnelle directe ;
- d'autres indicateurs ne permettent pas un pilotage prévisionnel pluriannuel pertinent notamment ceux qui ont pour assiette les étudiants boursiers (dont le périmètre s'est élargi avec la création de nouveaux échelons) ;
- ces indicateurs ne couvrent pas l'ensemble des enjeux de vie étudiante, et la liste des indicateurs ne fait l'objet d'aucune actualisation<sup>65</sup> au regard des enjeux actuels de démographie étudiante, des nouveaux dispositifs mis en place (« Parcoursup », contribution de vie étudiante et de campus) et des demandes sociales émergentes (pas d'indicateur permettant de suivre la précarité étudiante).

De façon plus générale, ce champ se caractérise par une insuffisance de suivi objectivable sur la longue période. L'observatoire de la vie étudiante, qui fournit des études qualitatives de grande qualité, repose ainsi largement sur des données déclaratives auprès d'enquêtes menées auprès de la population étudiante.

Une analyse détaillée des indicateurs pour chacun des trois objectifs du programme 231 - *Vie étudiante* figure en annexe 10.

---

<sup>65</sup> Les indicateurs existants sont actualisés a minima en cas de modification de dispositifs.

## 2.6 Programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*

### 2.6.1 Une marge de gestion utilisée principalement au profit de l'action 01 et des opérateurs du programme

Pour la deuxième année, la réserve de précaution a été fixée au taux normé de 0,5 % sur les crédits de masse salariale et de 3 % sur le reste des crédits. En 2018, la diminution du taux de réserve normée avait donné l'occasion au ministère de constituer une enveloppe de crédits non répartis de 63 M€, déterminés par différence entre l'ancien et le nouveau taux de réserve.

En 2019, le MESRI a constitué une enveloppe de crédits de 65,6 M€ en CP, à partir des crédits d'intervention de l'ANR (41,5 M€ en CP), des opérateurs (17,8 M€) et de l'action 01 *Pilotage et animation* (6,4 M€).

Une partie de ces ressources a été consacrée au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) pour 1,5 M€. Le reste, pour un montant de 64 M€ en CP, a été redéployé principalement sur les opérateurs et l'action 01 (cf. détail dans le tableau en annexe 12 « Programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* »).

Comme en 2018, ces moyens dégagés ont été utilisés, pour l'essentiel, en début de gestion, au profit des opérateurs, notamment le dispositif de renforcement des moyens aux laboratoires pour 25 M€. L'action 01 a, comme en 2018 reçu des crédits importants (20 M€), ce qui explique son niveau supérieur en exécution par rapport à la LFI. Sur l'action 01, les crédits ont majoritairement été utilisés sur des chantiers prioritaires identifiés dans le projet annuel de performance (PAP) (Plan « santé et numérique » notamment).

Sur l'exécution 2018, la Cour avait relevé que cette opération « revient à s'affranchir de l'autorisation du Parlement donnée en LFI pour une part significative des crédits A tout le moins, l'utilisation détaillée de ces crédits devra figurer dans les (rapports annuels de performance (RAP)) ». Cette année encore, les informations contenues dans les documents budgétaires ne permettent pas d'avoir une vision consolidée de la constitution de cette enveloppe de crédits ni de son utilisation.

En revanche, des progrès ont été réalisés dans le cadre du Plan « laboratoire » : les opérateurs destinataires du plan ont fourni au MESRI un bilan de l'emploi des crédits. **La recommandation n° 4 de la NEB 2018 est donc devenue sans objet.**

Le MESRI a indiqué qu'en 2020, en réponse aux interrogations suscitées par la marge de gestion, la marge de gestion disparaîtra pour être intégrée au socle des crédits du programme.

### **2.6.2 Une vision toujours à améliorer des crédits consacrés aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) des programmes recherche du MESRI**

La Cour avait relevé sur l'exécution 2018<sup>66</sup> que les documents budgétaires ainsi que l'action 13 *Grandes infrastructures de recherche* et ses changements de périmètres dans les années précédentes rendaient difficilement lisible la maquette budgétaire. La Cour avait donc recommandé « *d'établir pour la prochaine LFI un document offrant une vision consolidée des crédits relatifs aux TGIR à partir de données fiabilisées* ».

Le ministère indique étudier les pistes pour donner une vision mieux consolidée des crédits dédiés aux TGIR, à la fois dans le cadre du chantier « clarifier la gestion des TGIR » du plan de transformation ministériel souhaité par l'État, ainsi que dans celui du projet de LPPR. Parmi les pistes envisageables, la DGRI étudie par exemple la création d'un nouveau programme budgétaire consacré à la « participation de la France aux grands instruments de recherche internationaux ».

Le ministère s'est efforcé, dans l'attente des suites données à ces pistes, de détailler davantage les contributions au « jaune » et au PAP relatives aux TGIR. Il indique dans sa réponse que « *ce volet sera complété par une restitution synthétique des résultats de l'enquête sur les coûts complets des TGIR réalisée l'an dernier, laquelle donnera une vision consolidée de l'ensemble des crédits consacrés aux TGIR par les différents acteurs du système.* »

La Cour prend note de ces évolutions et de la prise en compte de sa recommandation. Dans l'attente du résultat de cette démarche, sa recommandation est reconduite.

---

<sup>66</sup> Note d'exécution budgétaire MIRES 2018, annexe 4.

**Recommandation n° 5. (2018, MESRI) : Établir pour la prochaine LFI un document offrant une vision consolidée des crédits relatifs aux TGIR à partir de données fiables.**

### **2.6.3 Le programme « SI labo » recentré (programme 172 - *Recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires*)**

La Cour avait relevé l'année dernière (NEB MIRES 2018 page 71) les risques associés au projet SI LABO qui vise à déployer dans les laboratoires et dans les établissements d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, des systèmes d'information partagés pour faciliter la gestion et le pilotage des activités de recherche.

Il regroupe des projets dont certains sont engagés depuis de longues années. Il fait l'objet de beaucoup d'attentes, mais aussi de nombreuses interrogations.

Dans ce contexte, la DGRI a engagé en octobre 2018 une démarche visant à réaliser un état des lieux précis de l'avancement des différents projets du programme et à analyser en détail l'ensemble des facteurs-clés de sa réussite, ce qui a conduit à engager une refondation du projet.

Dans ce cadre, le sous-projet Caplab devrait notamment être recentré sur la collecte des informations nécessaires à la soumission de projets à l'ANR et Geslab faire l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt en vue d'une expérimentation à l'échelle de l'ensemble des unités de recherche d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). (une présentation plus détaillée des briques du projet est effectuée en annexe 12 « Programme 172 - *Recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires*).

Par ailleurs, a d'ores et déjà été acté l'élargissement de la démarche qui intègre désormais une réflexion sur des mesures visant la simplification de la gestion des laboratoires, partant du principe que tout ne pourra pas être traité dans une « approche outil ». En effet, une partie significative des lourdeurs de gestion dans les laboratoires provient des différences dans les règles de gestion des différentes tutelles des unités mixtes de recherche (UMR).

#### **2.6.4 Indicateurs de performance (cf. annexe 12 « Programme 172 - Recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires) »)<sup>67</sup>**

Les indicateurs relatifs à l'objectif consistant à « *produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international* » sont pour certains quantitatifs et pour le dernier qualitatif. Ils mesurent la part des publications scientifiques issues des opérateurs de recherche rattachés au programme 172 dans les publications de référence internationale produites respectivement dans le monde (part mondiale), en Europe (UE 28) et enfin au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni. Si certaines cibles semblent manquer d'ambition et sont atteintes depuis plusieurs années, il convient de les remettre en perspective dans le contexte de forte concurrence mondiale en matière de production scientifique. Toutefois, le sous-indicateur relatif à la production scientifique comparée à celle de l'Allemagne et du Royaume-Uni pourrait être relevé afin de mieux mesurer l'effort français face à des pays comparables.

Au regard des incertitudes liées aux effets d'additionnalité du crédit d'impôt recherche<sup>68</sup> qui fait actuellement l'objet d'une seconde série d'études de France Stratégie, on peut s'interroger sur l'indicateur relatif aux « mesures de l'impact du crédit d'impôt recherche » dont le caractère informatif n'est pas établi. En effet, d'une part, l'absence, à ce stade, d'études mesurant précisément l'effet du CIR conduit à une cible peu ambitieuse (effet d'additionnalité supérieur ou égal à 1). D'autre part, les dernières données disponibles afférentes au second sous-indicateur (indice de rotation des entreprises bénéficiant du CIR) datent de 2015, toutes les mesures ultérieures n'étant que des projections. Ce dernier sous-indicateur est un ajout récent, il a remplacé le suivi du « Taux de croissance de l'intensité en R&D des secteurs marchands », jugé peu lisible. La difficulté à trouver des indicateurs illustre les enjeux d'évaluation de l'efficacité du CIR.

L'indicateur relatif à la part du programme civil de recherche développement (PCRD) attribué à des équipes françaises donne des renseignements sur la part des financements obtenus par la France. Toutefois on peut regretter que le rapport entre la contribution de la France au PCRD et la part du PCRD attribué à des structures françaises n'apparaisse pas dans les indicateurs.

---

<sup>67</sup> Les indicateurs ont été modifiés entre 2019 et 2020. Sont étudiés ici ceux figurant dans le PAP 2020.

<sup>68</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-cnepi-avis-impact-cir-06032019-final-web.pdf>

## **2.7 Programme n° 193 - Recherche spatiale : des cibles en majorité en deçà des réalisations du programme**

La budgétisation du programme 193 - *Recherche spatiale*, présente les mêmes caractéristiques que celle relevée par la Cour en 2018. La contribution aux OSI du programme a été améliorée mais l'application de la réserve de précaution (0,5 % sur la part de la SCSP relative à la masse salariale et 3 % sur la part concernant le fonctionnement) supprime une partie des crédits disponibles.

L'autre point d'attention concernant ce programme est l'ampleur des mouvements en fin de gestion.

Ces deux points ont été traités dans la première partie.

La performance est mesurée, pour le programme par 5 objectifs et 7 indicateurs.

**Pour cinq indicateurs sur sept, la cible 2020 est atteinte ou dépassée depuis plusieurs années<sup>69</sup>**

Pour trois de ces indicateurs, la modestie de la cible peut s'expliquer par la prise en compte des difficultés et incertitudes liées au marché mondial et à son caractère concurrentiel.

Concernant l'indicateur relatif au taux de présence des projets européens dans les projets financés par le CNES, l'atteinte de la cible est réalisée en partie par l'augmentation de la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) qui explique que la part du CNES dans le financement des programmes en coopération européenne augmente sur les années 2018-2020 (source PAP 2020 p. 284). L'atteinte de la cible ne mesure donc pas la performance mais repose sur une augmentation liée au niveau de la participation française à l'ESA décidée il y a plusieurs années<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Indicateurs relatifs au chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française, à la part du marché « ouvert » des lancements de satellites prises par Ariane Espace, au nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France et utilisés à des fins applicatives, au taux de présence des projets européens dans les projets financés par le CNES.

<sup>70</sup> « L'année 2018 voit une hausse de la valeur de ce sous-indicateur à 75 %, principalement due à l'augmentation de la contribution française à l'ESA d'une centaine de M€ pour atteindre 963 M€, afin en particulier d'apurer d'ici fin 2020 la dette contractée par l'État français lors de la décision du programme Ariane 6 au conseil ministériel de l'ESA de 2016. » (RAP 2018 p. 341).

D'autres indicateurs montrent la réussite de la France dans certains domaines (comme le taux de retour de la France sur la composante Espace du programme cadre européen de recherche H2020, le meilleur de tous les pays européens ou le coût moyen du lancement de satellites par le lanceur Ariane 5).

**Pour la majorité de ces indicateurs, on peut donc s'interroger sur le niveau d'ambition de la cible.**

Pour les trois autres indicateurs, les cibles ne sont pas atteintes mais les performances françaises sont à apprécier dans un contexte concurrentiel (ex : indicateur relatif à la production scientifique des opérateurs du programme, annexe 13).

## **2.8 Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables**

Le programme 190 finance des organismes de recherche dans le domaine de l'énergie, des risques et de la pollution, de la mobilité durable et des transports, de l'urbanisme et de l'habitat, ainsi qu'en matière d'aéronautique civile. Outre des subventions (SCSP) à ces organismes, le programme finance des appels à projets de recherche thématiques ainsi qu'un soutien à la filière aéronautique qui, au cours des dernières années, a largement eu recours au PIA, selon des modalités critiquées par les NEB précédentes. Aujourd'hui, ce pan du programme (action 14 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile*) est rebudgétisé et intégré au GPI.

Le financement du programme 190 demeure globalement stable par rapport à 2018. Les crédits ouverts par la LFI en 2019 pour le programme (1 761,4 M€ en AE et 1 722,9 M€ en CP) sont en hausse de 0,1 % en AE et en baisse de 0,7 % en CP par rapport à 2018 (1 763,3 M€ en AE et 1 734,2 M€ en CP).

Deux points d'attention ont été identifiés concernant le programme : les charges nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (action 15, section 2.8.1) et la soutenabilité du BOP aéronautique (constituant une partie de l'action 11, section 2.8.2).

### **2.8.1 De lourdes charges associés à la gestion des conséquences de la recherche électronucléaire**

L'architecture du programme en 2019 a été modifiée par rapport à 2018. Afin de mieux appréhender et piloter les actions du programme 190 dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie (NTE), la maquette budgétaire du programme a été modifiée en 2019 en divisant l'action 10 *recherche dans le domaine de l'énergie* en deux nouvelles actions :

- L'action 16 *recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire* qui finance à titre principal les activités de recherche en matière de nucléaire civil du CEA (431,4 M€ de CP en LFI 2019) ;
- L'action 17 *recherche dans le domaine des NTE* qui finance des recherches sur les énergies renouvelables menées par le CEA et l'IFP énergies nouvelles (IFPEN) CEA (176,3 M€ de CP en LFI 2019).

Cette évolution, qui permet également de mieux appréhender le coût réel de la recherche en matière d'énergie nucléaire, n'a pas entraîné de changements dans la cartographie budgétaire du programme et l'organisation administrative du MTES.

Au total, le financement correspondant au périmètre de l'ancienne action du 10 augmente de 1,1 M€ en CP de LFI 2018 à LFI 2019.

Comme en 2018, la première action du programme en termes de dépenses 2019 demeure l'action 15 *charges nucléaires de long terme des installations du CEA* (740,0 M€, soit 43 % du total des CP du programme, soit un montant et un pourcentage inchangés par rapport à l'exercice 2018)<sup>71</sup>.

L'action 15 et l'action 16 financent des activités dans le domaine du nucléaire, sont opérées par le CEA, et englobent des crédits dévolus à la gestion des déchets et du démantèlement des anciens réacteurs expérimentaux du Commissariat. Au total, 1 171,4 M€ de CP (= 431,4 M€ + 740,0 M€), soit 68 % de l'activité prévisionnelle totale du programme, sont consacrés aux recherches nucléaires tout au long de leur cycle de vie, de la conception des projets, jusqu'à la gestion des déchets et au démantèlement des réacteurs. La part des crédits de recherche consacrés à l'énergie nucléaire est donc près de sept fois plus élevée que pour les NTE (contre 10 % des CP totaux votés en LFI 2019 pour le programme 190).

Toutefois cette somme agrégée ne saurait être assimilée à une unité budgétaire et fonctionnelle au sens de la LOLF puisque le financement de l'action 15 à travers une SCSP s'apparente en réalité à la constitution d'une provision visant à honorer un engagement hors-bilan de l'État. En effet, une convention-cadre, signée le 19 octobre 2010 entre l'État et le CEA, en application de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, permet de couvrir les charges nucléaires de long terme des installations du CEA en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009, et de financer les opérations de

---

<sup>71</sup> L'article L.594-1 et suivants du code de l'environnement font obligation au CEA, exploitant d'installations nucléaires de base (INB), de sécuriser le financement des charges nucléaires de long terme afférentes aux INB dont il a la charge. Il s'agit notamment des charges concernant le démantèlement de ces installations et la gestion des déchets radioactifs qui en sont issus, y compris les charges de construction, d'exploitation et de surveillance des installations destinées au stockage des déchets radioactifs. Ainsi l'action 15 a été créée au sein du programme 190 en 2011 pour financer une part des activités d'assainissement et démantèlement (A&D) et de reprise et conditionnement des déchets (RCD) des installations civiles du CEA ; l'autre part de financement provenait de la vente de titres AREVA détenus par le CEA. Au titre de 2016, un amendement du gouvernement a permis d'ouvrir 321 M€ supplémentaires par rapport à ce qui était déjà inscrit au PAP 2016 (419 M€) et d'annuler ces crédits à due concurrence sur le programme 731 du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Selon le CGDD, l'objectif de ce double mouvement, neutre au global aussi bien sur le solde budgétaire que sur la norme de dépense, était de clarifier et de sécuriser le financement de ces opérations. Depuis, la subvention du CEA au titre de l'action 15 s'établit actuellement à 740 millions d'euros par an afin de couvrir les charges nucléaires de long terme du CEA pour les installations (civiles et défense) en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009.

démantèlement et d'assainissement en cours. Les crédits dévolus à l'action 15 ne peuvent donc pas être déportés en faveur d'autres actions du programme.

Bien que la structuration de l'action 15 respecte la lettre du droit budgétaire, cette situation est problématique pour le programme 190 car un accroissement de charges a d'ores et déjà été anticipé. En effet, depuis 2016, l'État alloue 740 M€ au CEA au titre de cette action 15 pour financer ces opérations d'assainissement et de démantèlement (A & D), avec un montant en augmentation depuis 2015<sup>72</sup> et qui, d'après les budgets prévisionnels communiqués par le MTES (*cf.* tableau *infra*), devra faire l'objet d'une réévaluation à la hausse dès 2023. La Cour remarque que les charges prévisionnelles ne sont pas entièrement financées, avec un déficit de ressources qui excéderait les 15 M€ à l'horizon 2027. Par ailleurs, d'après le responsable du programme, l'activité d'A & D du CEA devrait continuer au-delà de cette date, pour courir, *a minima*, jusqu'à la mise en œuvre du projet de centre industriel de stockage géologique (CIGEO) des déchets radioactifs en profondeur<sup>73</sup>. Pour l'ensemble de ces raisons, la réalisation de l'action 15 comporte un risque élevé à moyen terme sur les autres actions du programme 190 qui recouvrent des enjeux importants liés à la transition écologique.

Le CBCM du ministère de la transition écologique confirme le constat que les fonds dédiés du CEA seront augmentés dès 2023, ce qui pourrait se faire potentiellement au détriment des autres composantes du programme.

---

<sup>72</sup> Comme le rappelait le rapporteur spécial de la mission au PLF 2017 au périmètre du programme 190, en 2016, « le Parlement avait en effet décidé d'inscrire 321 M€ supplémentaires au sein du programme 190, dans le cadre d'un transfert depuis le programme 731 - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État. »

<sup>73</sup> D'après le site officiel du projet, le début de l'exploitation est prévu pour l'année 2035 (<https://www.cigeo.gouv.fr/cigeo-les-grandes-etapes-139>).

**Tableau n° 11 : Dépenses et les ressources relatives aux opérations  
d'assainissement et de démantèlement (A & D) du CEA.**

<i>Données en M€ courants issues du PMLT du CEA (version mars 2018)</i>	<b>BI</b>										
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	
<b>Dépenses</b>	<b>786,5</b>	<b>793,1</b>	<b>776,8</b>	<b>770,4</b>	<b>791,2</b>	<b>820,2</b>	<b>836,7</b>	<b>866,3</b>	<b>877,2</b>	<b>901,7</b>	
Assainissement démantèlement nucléaires - DEN <i>dont R&amp;D pour Assainissement Démantèlement</i>	620,3	622,3	630,3	606,2	631,0	648,2	682,0	722,0	728,7	744,4	
- DEN	10,3	10,0	9,2	8,7	8,3	8,1	8,0	8,0	7,9	8,0	
Assainissement démantèlement nucléaires - DAM	162,3	167,8	143,4	161,2	157,2	169,0	151,6	141,3	145,5	154,3	
Charges transverses	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	
<b>Ressources</b>	<b>786,5</b>	<b>783,7</b>	<b>784,5</b>	<b>781,6</b>	<b>781,8</b>	<b>824,2</b>	<b>839,9</b>	<b>853,7</b>	<b>880,0</b>	<b>892,6</b>	
Hypothèse ressources programme 190 action 15 (*)	740,0	740,0	740,0	740,0	740,0	785,0	798,0	811,1	824,5	838,1	
Ressources issues du budget général du CEA (**)	20,0	17,6	17,5	15,8	16,9	14,1	14,0	14,0	14,0	14,0	
Ressources externes identifiées (***)	26,5	26,1	27,0	25,8	24,9	25,2	27,9	28,6	41,5	40,4	
Différence annuelle	0,0	-9,5	7,8	11,2	-9,4	4,0	3,2	-12,6	2,8	-9,1	
Cumul des différences annuelles	0,0	-9,5	-1,7	9,5	0,1	0,5	3,2	-8,9	-6,1	-15,2	

(\*) Hypothèse de cadrage retenue au PMLT de mars 2018 740 M€ jusqu'en 2022 puis 785 M€ inflatés à 1,65%

(\*\*) Affectation d'une part de subvention générale du CEA

(\*\*\*) Les ressources externes sont constituées :

- de financements reçus d'organismes publics ou d'industriels du nucléaire au titre de programmes de recherche ou d'accords de financement (dont Anara PIA, H2020 Fukushima) ;
- des recettes liées à l'utilisation des installations de traitement et d'entreposage par les partenaires / clients du CEA (Orano DS, Orano Cycle, EDF, INI).

Source : ministère, avec une adaptation de la Cour des comptes pour les deux dernières lignes du tableau. L'exécution 2019 prévisionnelle devrait enregistrer un montant total de dépenses de 732,3 M€ (dont 9,4 M€ au titre de la R&D). Elle devrait notamment prendre en compte : le report des dépassements constatés les années précédentes pour 12,5 M€ ; l'impossibilité de solder en 2019 l'échéancier de paiement du contrat de traitement des combustibles des réacteurs CELESTIN pour 23,8 M€ ; l'impossibilité de réaliser l'évacuation prévue fin 2019 vers la Hague du combustible Phénix (3 M€). Les ressources prévisionnelles pour 2019 étaient de 740 M€ au titre de la subvention de l'action 15 du programme 190 ; 0,5 M€ au titre de la subvention pour le GIP relatif aux sources radioactives scellées de haute activité (« GIP Sources HA ») ; 22,3 M€ de ressources externes. Il convient également de noter que ces éléments ne prennent pas en compte le remboursement par le CEA de sa dette vis-à-vis d'ORANO Cycle<sup>74</sup>.

Si les objectifs et indicateurs du programme 190 sont généralement clairs et recouvrent bien les activités financées, le 3<sup>ème</sup> objectif correspondant à l'action 15 précitée n'emporte guère la conviction : « accroître, par la recherche, la compétitivité et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du cycle ». La Cour n'a pas trouvé au cours de son instruction d'élément justifiant en quoi la bonne gestion des conséquences de la recherche en énergie nucléaire permet d'atteindre ce 3<sup>ème</sup> objectif du

<sup>74</sup> D'après le rapport financier 2018 du CEA daté de juillet 2019, les dettes du CEA vis-à-vis d'ORANO Cycle s'élevaient à 172 M€ à la fin 2018.

programme, d'autant plus que la recherche associée aux activités d'A & D représente une faible portion congrue des dépenses (10 M€ sur 793 en 2019, cf. tableau *supra*). En outre, l'interprétation des résultats de l'indicateur associé, appelé « *maîtrise du déroulement de certains grands projets du CEA* »<sup>75</sup>, n'apparaît pas évidente à réaliser.

Interrogé sur l'opportunité de développer de nouveaux indicateurs de mise en œuvre et de performance concernant l'objectif n° 3 « *accroître, par la recherche, la compétitive et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du cycle* », en particulier en ce qui concerne l'action 15, le MTES indique, en lien direct avec une enquête de la Cour traitant ce sujet de façon plus approfondie<sup>76</sup>, que les tutelles du CEA travailleront sur de nouveaux indicateurs de performance associés aux activités d'A & D de l'opérateur. Ces indicateurs de performance seraient traités dans le prochain contrat d'objectif et de performance (COP) 2021-2025, cadre de leur retranscription ensuite dans les projets annuels de performance (PAP) associés. La définition de ces indicateurs s'appuiera notamment sur la meilleure visibilité qui sera apportée par le plan à moyen et long terme (PMLT) spécifique à l'A & D du CEA. Ce PMLT prendra en effet en considération les recommandations d'un audit antérieur<sup>77</sup>, dont celles destinées à renforcer le caractère d'outil de pilotage du PMLT : définition de quelques jalons clefs sur la période et mise en place d'un suivi de

---

<sup>75</sup> Comme le précise le RAP 2018, cet indicateur est calculé par le « *taux de grands projets d'investissement n'ayant pas dépassé de plus de 10 % le coût à terminaison incluant la marge pour aléas sur responsabilité CEA. [Cet indicateur] mesure l'écart entre les prévisions de coûts des grands projets d'investissement du CEA validés par le comité des engagements et l'actualisation de leurs coûts. On ne retient ici que les projets relevant du programme 190.* »

<sup>76</sup> Rapport de la Cour des comptes sur l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires civiles.

<sup>77</sup> Un audit externe prescrit par l'État (direction générale de l'énergie et du climat, DGEC et direction générale du Trésor) permettant de vérifier la robustesse du PMLT 2018-2027 ainsi que sa cohérence avec le dossier remis aux autorités de sûreté nucléaire a fait l'objet de conclusions provisoires fin 2019. Une version du PMLT 2020-2030 prenant en compte les recommandations de cet audit devait être soumise au conseil d'administration du CEA début 2020. Les conclusions de l'audit pourront également aider à structurer les futurs indicateurs de performance de l'action 15 du programme 190 : l'audit propose en effet d'améliorer les indicateurs de suivi de réalisation des projets, à partir d'un scénario de référence donné, afin de permettre de rendre compte, pour une période considérée, de l'atteinte des jalons-clefs des projets, du niveau de réduction du « *terme source mobilisable* », du suivi de l'avancement physique des projets ainsi que des quantités de déchets produites, et enfin des marges disponibles sur les calendriers des opérations. *Source : rapport de la Cour des comptes sur l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires civiles.*

l'avancement des projets et de la baisse du « *terme source mobilisable* » (TSM)<sup>78</sup> notamment.

En conséquence, la Cour recommande d'adapter l'actuel 3<sup>ème</sup> objectif du programme 190, qui pourrait s'intituler « *maîtriser les conséquences des activités de recherche en matière d'énergie nucléaire* », et de remplacer l'indicateur afférent par des indicateurs plus pertinents, notamment dans l'optique de mesurer la baisse du « *terme source mobilisable* ».

**Recommandation n° 6 (nouvelle, MTES, MESRI, direction du budget) : améliorer la lisibilité ainsi que les indicateurs associés à l'action 15 du programme 190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables**

### 2.8.2 Un volet aéronautique dont la soutenabilité reste fragile malgré une gestion en progrès

L'essentiel des enjeux de soutenabilité du programme tient au budget opérationnel de programme (BOP) consacré à la recherche aéronautique civile (BOP Aéro), pour lequel le contrôleur budgétaire émet régulièrement des réserves.

Contrairement au reste du programme 190 qui est suivi par le département du contrôle budgétaire (DCB) du CBCM du MTES, le suivi du BOP Aéro fait l'objet d'un suivi spécifique par le DCB rattaché à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui suit par ailleurs, dans une logique de cohérence fonctionnelle, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)<sup>79</sup>. Ce DCB est attentif au niveau de dettes non-financières rattachées au BOP, dont la situation s'est grandement

<sup>78</sup> Pour organiser l'ordre des priorités de ses investissements en matière de démantèlement d'installations de recherche, le CEA a développé une méthode utilisant un certain nombre de paramètres. Un travail de précision de ses méthodes de calcul du « *terme source mobilisable* » utilisé pour hiérarchiser ses projets a ainsi été réalisé par le CEA à partir, d'une part, du « *terme source* » calculé en Becquerel et, d'autre part, à partir de quatre facteurs de pondération liés 1) à la dispersabilité de la matrice, 2) au confinement apporté par le bâtiment, 3) à la capacité du risque considéré à remettre en suspension la radioactivité, et enfin 4) à la radiotoxicité. *Source : rapport de la Cour des comptes sur l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires civiles.*

<sup>79</sup> Ce budget annexe finance notamment l'école nationale de l'aviation civile (cf. section 1.5).

améliorée depuis 2017 (baisse du niveau de dettes de 71 % entre 2017 et 2019 ; voir tableau ci-dessous). Le DCB constate par ailleurs que le budget 2019 a été maintenu à un niveau élevé en LFI afin de permettre, pour la deuxième année consécutive, une reprise des engagements juridiques et la résorption du montant des restes à payer. Au total, le contrôleur budgétaire a émis un avis favorable avec réserve sur ce BOP Aéro en 2019, relevant les efforts de pilotage et de gestion mis en œuvre depuis 2018, mais aussi des risques d'insuffisance de crédits. En effet, la soutenabilité du BOP (donc du programme) est conditionnée à l'ouverture des CP demandés sur des AE antérieures à 2020 au titre des prochaines annuités (103,7 M€, 77,6 M€, 43,3 M€ et 31,6 M€ respectivement au cours des quatre prochaines années).

Comme l'a rappelé l'avis de soutenabilité rendu sur le BOP au moment de l'avis du DPG 2019, les principales difficultés de pilotage du BOP se rattachaient à une délégation de gestion (consentie par le MTES à la direction générale de l'armement (DGA) jusqu'en 2017 inclus) qui aurait pu faire l'objet d'une meilleure coordination. L'avis rendu par le DCB au titre de 2019, confirme, comme le Rprog l'avait indiqué à la Cour lors de l'examen de l'exécution du budget 2018, que cette délégation de gestion est en voie d'extinction, le délégataire n'engageant plus que les tranches conditionnelles des projets dont la gestion lui a été confiée. La DGAC récupèrera donc à terme la maîtrise de la totalité des soutiens accordés, ce qui pourrait être de nature améliorer à la gestion du BOP.

Si les efforts mis en œuvre par le MTES pour apurer les dettes contractées sont indéniables, les progrès enregistrés en 2018 peinent à se maintenir en 2019, avec une augmentation des dettes non-financières de 45 % entre 2018 et 2019 (cf. tableau). Sur ce point, le DCB de la DGAC a indiqué à la Cour en février 2020 que 5 M€ de CAP concernent des services faits qui remontent à plusieurs années (2014 à 2018), sans factures émises par les industriels concernés, et qui donc pourraient ne pas avoir à être honorées. Un travail de vérification auprès des industriels a été entrepris par la DGA qui gère par délégation ces opérations, afin d'en permettre l'apurement. La Cour salue cette démarche et sera attentive aux progrès qui devraient en découler dans les années à venir.

**Tableau n° 12 : Évolution des dettes non-financières du BOP Aéro en fin d'exercice**

Exercice	2017	2018	2019
<b>Charges à payer (A)</b>	18,3 M€	5,3 M€	9,0 M€
<b>Dettes fournisseurs (B)</b>	19,6 M€	2,2 M€	1,9 M€
<b>Total dettes non-financières (C = A+B)</b>	37,9 M€	7,5 M€	10,9 M€

Source : Cour des comptes d'après les données du DCB de la DGAC

## 2.9 Programme 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Concernant le programme 192, et outre le Fonds pour l'innovation et l'industrie qui abonde le plan « Nano 2022 » évoqué par ailleurs (cf. section 1.5 et section 3.4), la principal point d'attention en 2019 concerne, comme l'année antérieure, le dispositif « *Jeunes entreprises innovantes* » (JEI) et ses répercussions sur l'opérateur Bpifrance.

Sur le fondement des prévisions de l'ACOSS, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, le dispositif JEI, a été doté de 196,4 M€ en titre 6 (AE=CP), en hausse de 10,3 % par rapport à la LFI 2018. Ce dispositif finance la compensation versée par l'État aux organismes de sécurité sociale de l'exonération de cotisations sociales patronales pour les « jeunes entreprises innovantes », c'est-à-dire des PME qui consacrent au moins 15 % de leurs charges annuelles à des projets de R&D et mobilisent le dispositif éponyme. Le JEI concerne un nombre croissant d'entreprises, avec une réduction de charges représentant de l'ordre de 50 k€ par an et par entreprise bénéficiaire (voir tableau *infra*).

**Tableau n° 13 : Nombre annuel de bénéficiaires du dispositif JEI sur la période 2013-2018.**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Nombre de JEI bénéficiaires</b>	3 170	3 389	3 501	3 623	3 902	3 900

Sources : données ACOSS, calcul DGE. Les données 2019 ne sont pas encore disponibles.

Le dispositif JEI fait l'objet d'une évaluation. L'évaluation du dispositif JEI, menée par l'Insee et la DGE, sera conclue dans le courant

de l'année 2020 et devrait donner lieu à un document de travail de l'Insee. Un rapport intermédiaire a été produit et publié sur le site de la DGE, dans le cadre d'un rapport transmis à la Commission européenne pour l'évaluation des aides d'État à la recherche-développement et à l'innovation (R&D&I). Ce rapport ne fournit pas encore de résultats d'évaluation, mais les premières analyses que ce document intermédiaire présente montrent, d'une part, les fortes interactions entre le dispositif JEI et les autres aides à la R&D&I (seules 10 % des JEI n'ont recours ni au CIR ni aux aides Bpifrance au cours de leurs huit premières années d'existence, et 59 % d'entre elles ont recours aux trois dispositifs). Le rapport souligne, d'autre part, la démarche entrepreneuriale des fondateurs des JEI (83 % d'entre eux souhaitent développer fortement leur entreprise, contre 33 % des créateurs d'entreprises des mêmes secteurs). Pour 2020, la Cour sera attentive aux résultats rapportés dans le rapport final d'évaluation.

La gestion 2019 a fait apparaître en fin d'année un dépassement de 14,2 M€ au titre du dispositif JEI. Le CBCM avait d'ailleurs émis un avis défavorable concernant les risques constatés pour le JEI dès le DPG 2019. Selon la DGE, les dépassements récurrents constatés sur ce dispositif entre les crédits votés en LFI et l'exécution sont liés à deux facteurs :

- le mécanisme même de remboursement de la dépense exécutée en N-1. En effet, l'ACOSS établit sa prévision pour permettre le chiffrage en PLF au printemps N-1 alors que la facture définitive est quant à elle connue au printemps N + 1 ;
- la budgétisation est issue de la seule prévision mise en place par l'ACOSS, dont le modèle ne peut garantir une fiabilité optimale et qui ne fait pas l'objet d'une contre-expertise<sup>80</sup>.

Pour couvrir l'impasse concernant le dispositif JEI, la dotation octroyée à Bpifrance au titre des aides à l'innovation a été réduite.

En outre, la LFR 2019 a conduit à une annulation de crédits (hors réserve) à hauteur de 3,48 M€ en AE et CP. Cette annulation a également été « absorbée » par la ligne « BPI innovation ». Au final, pour des crédits disponibles en début d'année de 102,65 M€, la dotation versée à Bpifrance pour les aides à l'innovation s'est élevée en 2019 à 84,96 M€. La DGE indique que cette situation n'aurait pas remis en cause la capacité de Bpifrance à mettre en œuvre ses aides à l'innovation des entreprises, grâce à un redéploiement de reliquats de programmes en voie d'extinction.

---

<sup>80</sup> L'analyse des éléments qui permettraient d'apprécier les possibilités de réduire les écarts entre la prévision et la réalisation au titre du dispositif JEI dépassent le cadre d'une NEB.

Cependant, afin d'éviter des ajustements en cours de gestion sur BPI, et pour répondre à une recommandation de la Cour, la DGE indique que l'exécution des crédits abondant le dispositif JEI sera, à compter de 2020, plafonnée au strict montant prévu en LFI. En effet, l'article 25 - V de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoit une dotation forfaitaire, avec un plafonnement des remboursements dus par l'État à l'ACOSS au niveau de la LFI (la LFI correspondant aux prévisions fournies par l'ACOSS en N-1).

Ainsi, au titre des dépenses d'intervention les dispositions prises en loi de finances pour 2020 permettent sur les trois dispositifs du programme 192 soumis à des écarts entre LFI et exécution, bourses sociales, BPI et JEI, un calibrage budgétaire adapté permettant de limiter les risques de dérapages entre budgétisation et exécution.

À l'occasion de la contradiction, la direction du budget a exprimé ses réserves à l'égard de ce plafonnement. Il aurait pour conséquence directe, selon elle, de faire peser les éventuels dérapages du dispositif sur les organismes de sécurité sociale et n'aurait pas d'incidence sur l'efficacité du dispositif, ni sur les difficultés récurrentes de prévisions de son coût. Ce mécanisme conduirait également à dégrader l'information à disposition du Parlement, les seuls crédits ouverts ou exécutés sur le programme 192 ne permettant pas d'en apprécier le coût réel pour les finances publiques – sur lequel cette forfaitisation est sans effet. La direction du budget rappelle, dans la continuité des conclusions du rapport Charpy et Dubertret<sup>81</sup>, que les exonérations ciblées, comme celle instituée par la loi de finances pour 2004<sup>82</sup> en faveur des JEI, appellent une compensation intégrale des charges de la sécurité sociale. À défaut de révision de ce mécanisme de forfaitisation, il lui apparaît plus souhaitable de faire absorber les dérapages sur la JEI par d'autres dispositifs soutenant l'innovation - et donc de maintenir constante l'enveloppe budgétaire globale associée à cette politique publique - plutôt que par les organismes de sécurité sociale. Pour la direction du budget, ce principe d'auto-assurance des dépenses d'innovation s'avérerait plus responsabilisant.

---

<sup>81</sup> Rapport sur la rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale rédigé, en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, par MM. Christian Charpy et Julien Dubertret.

<sup>82</sup> Article 131 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Pour la Cour, la solution mise en œuvre dès 2020 par la DGE, si elle ne conduit pas à une meilleure information du Parlement, ne l'aggrave pas pour autant car les dépassements sont de fait systématiques et sont réalisées au détriment d'actions innovantes portées par Bpifrance.

En outre, les craintes de la direction du budget ne devraient pas se réaliser dans l'immédiat. En effet, la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 indique<sup>83</sup> que la « *structure des ressources sera peu modifiée en 2020. Les mesures en recettes de la LFSS amélioreront les ressources de la CNAM<sup>84</sup> du fait de la suppression des affectations de recettes à la CADES<sup>85</sup> et à l'État (3,1 milliards d'euros), excédant le coût de la baisse de la CSG<sup>86</sup> sur les revenus de remplacement (1,6 milliard d'euros). Les mesures de limitation des niches sociales, notamment la limitation des allègements généraux dont bénéficient les rémunérations sur lesquelles s'applique la déduction forfaitaire spécifique (DFS) pour frais professionnels permettront un gain de 0,1 milliard d'euros pour la branche Maladie, légèrement compensée par la limitation de la compensation par l'État de l'exonération des jeunes entreprises innovantes (JEI)* ». Suivant ces éléments, il devrait donc y avoir un gain net pour la branche Maladie en prenant en compte l'ensemble des mesures décidées y compris celle sur le JEI, qui vient limiter ce gain. Le dépassement des prévisions sur le JEI pour 2019, de 14,2 M€ pour 2019, est effectivement moindre en comparaison des 100 M€ suscités.

**La Cour salue la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme et remarque que la recommandation de 2018 pour « améliorer la budgétisation du dispositif JEI pour éviter les dépassements régulièrement constatés » sera suivie d'effet dès 2020. La Cour sera toutefois attentive dans le cadre de la NEB 2020 à ce que l'éventuel dépassement qui sera observé sur le dispositif JEI restera bien largement inférieur au gain effectif réalisé au titre du dispositif DFS suscité de manière à ce que le budget « toutes administrations publiques » confondues évolue bien dans un sens favorable.**

---

<sup>83</sup> Cf. l'annexe B de la LFSS 2020 : « rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie pour les quatre années à venir ».

<sup>84</sup> Caisse nationale d'assurance maladie.

<sup>85</sup> Caisse d'amortissement de la dette sociale.

<sup>86</sup> Contribution sociale généralisée.

## 2.10 Programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)*

Concernant le programme 191 sur la *recherche duale*, le principal point d'attention identifié concerne une annulation en LFR de 55,0 M€ de crédits (AE=CP). En exécution 2019, la norme de dépense de l'État a été abaissée d'1 Md€ par rapport à la loi de finances initiale afin de faire face aux mesures économiques et sociales d'urgence. Dans le cadre de la préparation de la LFR et des arbitrages interministériels de fin de gestion, il a été décidé que le MINARM supporterait une partie de cet effort interministériel sur la MIREs, ce qui a conduit à l'annulation d'un montant élevé au regard du volume global du programme.

Cette annulation comprend la totalité de la réserve de précaution (5,0 M€) ainsi que l'application d'un surgel à hauteur de 50 M€, ce qui a porté le montant de la réserve à 31 % des crédits ouverts par la LFI (179,5 M€). Ce surgel a essentiellement concerné le CNES au titre du seul programme 191.

En outre, 30 M€ destinés au CNES ont été annulés au titre du programme 193 du MESRI, soit un total cumulé annulé pour l'opérateur de 80 M€ au titre des programmes 191 et 193 (hors-réserve de précaution).

Pour le CNES, cette baisse de crédits ne devait pas poser de problème majeur en 2019. En effet, le MINARM indique que conformément aux arbitrages du Premier ministre dans le cadre du schéma financier de fin de gestion, et afin de ne pas remettre en cause l'ambition annoncée le 13 juillet 2019 par le Président de la République de favoriser la recherche et le développement de projets concernant le domaine spatial, le MINARM a versé une « subvention exceptionnelle » de 80 M€ en AE=CP sur le programme 146 de la mission *Défense*, ce qui a permis de respecter les engagements pris vis-à-vis de l'établissement public. Cette somme comprenait 45 M€ en subvention pour charge de service public et 35 M€ en dotation sur fonds propres.

La Cour constate, sur le fondement de l'examen de la LFR 2019, qu'aucun crédit supplémentaire n'a été ouvert au titre du programme 146. Au contraire, ce programme de la mission *Défense* est confronté à une annulation de crédits à hauteur de 132,5 M€ d'AE et de 166,9 M€ de CP. Le versement au CNES s'analyse donc comme une annulation de crédit additionnelle qui n'avait pas été anticipée par le ministère.

Interrogé par la Cour, les services du ministère précisent qu'il ne peut être préjugé d'une éventuelle reconduction de cette subvention exceptionnelle, celle-ci ne trouvant son origine que dans la situation particulière de fin de gestion de l'année 2019. Il n'est donc pas certain que cette subvention ait vocation à être éventuellement reconduite en 2020 et sur les années à venir. Par ailleurs, le détail des éventuelles autres actions nouvelles en matière d'enseignement supérieur et de recherche dans le domaine du spatial (au sein de la MIRES, et en dehors MIRES) n'a pas été précisé. Pour la NEB 2020, la Cour fera preuve d'une vigilance particulière sur ces deux points.

**En tout état de cause, faute d'informations complémentaires, cette situation ne permet pas, du point de vue de la MIRES, de donner à la représentation nationale une information fiable sur les risques éventuels pesant à long terme sur les actions conduites par le CNES.**

## **2.11 Programme 186 - *Recherche culturelle et culture scientifique* : l'enjeu de la participation d'Universcience à des programmes de travaux**

Les crédits du programme se montent en LFI à 109,9 M€, pour assurer le financement d'actions de recherche et de diffusion scientifique. Ils sont principalement dédiés à son opérateur, l'EPIC Universcience (99,7 M€ en LFI) qui regroupe la Cité des sciences et le Palais de la découverte.

Le CBCM a souligné (avis du CBCM du 11 mars 2019) que la programmation des crédits ne permettait pas à Universcience de faire face à son programme d'investissement courant ni au projet de rénovation du Grand Palais.

Comme en 2018, la soutenabilité du programme est principalement conditionnée par la couverture des opérations d'investissement d'Universcience, notamment sa participation au SDRA (Schéma directeur de restauration et d'architecture) du Grand Palais. Comme il avait été relevé l'année précédente, les crédits attribués à Universcience diminuent. La baisse porte principalement sur les crédits d'opérations financières (T7).

Le Rprog a sollicité la levée de l'intégralité de la réserve de précaution mais celle-ci a été annulée en totalité (1 909 906 € en AE et 1 886 606 € en CP) dans le cadre du schéma de fin de gestion.

Une notification complémentaire de 0,8 M€ a été versée par le ministère en décembre 2019 au titre de sa contribution au SDRA du Grand Palais. Le ministère indique que cette opération s'est faite par redéploiement de crédits au sein du programme 186 : des marges de manœuvre ont pu être dégagées au sein d'un BOP du programme 186 afin de verser à l'EP le complément de dotation.

L'exécution 2018 avait suivi le même schéma. La réserve du programme avait été intégralement annulée alors que le programme avait été abondé de 1 M€ en fin d'année en tant que complément de subvention au titre du schéma directeur de rénovation du Grand Palais.

**Le fait d'annuler la réserve de précaution alors que dès le début de la gestion des insuffisances de programmation avaient été relevées est discutable.**

**Tableau n° 14 : Echancier des versements du programme 186 à Universcience au titre du SDRA**

Echéancier des versements du P 186 à Universcience au titre du SDRA (M€)							
	Avant 2016	2016	2017	2018	2019	Reste à verser	Commentaire
Etat des versements (Cat. 72)		15,5	2,2	2,2			Aucun circuit financier permettant de procéder à un versement direct entre les deux établissements n'ayant été identifié, il a été décidé en 2018 que les crédits seraient versés via le programme 186 à la Fimn-GP, par redéploiement, à hauteur de 4,4 M€, d'une partie des subventions d'investissement notifiées à Universcience en 2017 et 2018. Celles-ci incluaient 2,2 M€ au titre de la contribution au SDRA chaque année.
Montant notification rectificative (Cat. 72) du 3/05/2018				-4,4			Cette somme a été reversée à la Fimn-GP par le programme 186, sous la forme d'un complément à la dotation en fonds propres, conformément au plan de financement présenté ci-dessus.
Montant notification rectificative (Cat. 72) du 4/12/2018				1			
Montant notification rectificative (Cat. 72) du 12/12/2019					0,8		
Reste à notifier						0,2	
<b>Total Chronique</b>		<b>15,5</b>	<b>0</b>	<b>2,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>
							<b>17,5</b>

Source : Ministère de la culture

Les prochaines années (cf. PAP 2020 p. 442) seront marquées par les opérations figurant au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'Universcience pour la période 2018-2022, approuvé par le ministère de la culture le 18 juillet 2019. Il porte sur trois orientations principales : la rénovation du Palais de la découverte en coordination avec la Réunion des musées nationaux-Grand Palais (RMN-GP), le schéma directeur de réhabilitation de la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et les enjeux tertiaires avec notamment le projet de construction d'une cité administrative modulaire pour le relogement des 180 agents du Palais de la découverte pendant les travaux. Une attention particulière devra être portée à la soutenabilité de ces opérations dans le contexte de réduction tendancielle de la dotation de l'opérateur.

### La mesure de la performance du programme

La performance est mesurée, pour le programme, par deux objectifs et trois indicateurs, un indicateur d'efficacité, la part des ressources propres d'Universcience (point de vue du contribuable) et deux indicateurs de résultats, l'évolution du nombre annuel de visiteurs et leur taux de satisfaction (points de vue de l'utilisateur). Ils sont en cohérence avec le contrat d'objectif et de performance de l'opérateur. Le ministère estime que le calcul des indicateurs ne soulève pas de difficulté particulière.

Si l'on se réfère aux cibles fixées pour les trois indicateurs, la performance du programme est conforme aux attentes. Seule la cible de l'indicateur relatif aux ressources propres n'est pas atteinte mais l'écart entre la prévision 2019 (22,52 M€) et la cible 2020 (23 M€) est faible. En revanche, le niveau de la cible « nombre de visiteurs » ne paraît pas pertinent dans la mesure où il est dépassé depuis 2018 (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 15 : Indicateur du programme 186 portant sur l'évolution du nombre de visiteurs**

#### INDICATEUR

Évolution du nombre annuel de visiteurs physiques d'Universcience, opérateur de la culture scientifique et technique

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Fréquentation physique	millions	2,5	2,69	2,80	2,80	2,67	2,67

Source : PAP 2020

Le troisième indicateur, concernant la satisfaction des usagers, est plus fragile car reposant sur des données subjectives.

Le ministère a précisé lors de l'instruction que « les indicateurs de performance sont également utilisés pour la gouvernance et le pilotage stratégique des opérateurs ministériels. Cela se traduit principalement par l'intégration d'indicateurs de performance dans les contrats d'objectifs et de performance (COP). On notera également que la rémunération de certains dirigeants d'établissements publics comporte une part variable, déterminée en fonction de l'atteinte d'objectifs qui, pour certains d'entre eux, sont issus des COP et déclinent par conséquent certains indicateurs de performance inscrits aux PAP ». En revanche il indique que « d'une façon générale, il convient de souligner que la non-atteinte des objectifs n'entraîne pas de conséquences budgétaires à l'occasion des négociations avec la direction du budget ». **On peut donc s'interroger sur la portée**

de la démarche de performance dans la mesure où la variation des indicateurs n'a aucune conséquence sur les crédits attribués.

### ***2.12 Programme 142 : Enseignement supérieur et recherche agricoles***

Depuis 2017, la Cour avait recommandé de maîtriser les frais de gestion du CNOUS prélevés sur le programme 142.

En effet, par convention de mandat, le CNOUS instruisait et gérait les bourses sur critères sociaux, les aides au mérite et l'ARPE pour le compte du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. En contrepartie, le CNOUS prélevait des frais de gestion de 2 %. La Cour, se faisant l'écho du CBCM, avait relevé dans sa NEB précédente un point de fragilité de ce mandat de gestion. En effet, cette convention était signée avec le CNOUS et non avec les CROUS qui pourtant instruisaient et payaient les bourses. Prenant acte de cette remarque, le ministère n'a pas reconduit après l'année universitaire 2018-2019 cette convention de mandat signée le 21 mai 2015. Désormais, un nouveau circuit de gestion, via des conventions de mandats avec chaque CROUS a été mis en place pour l'année universitaire 2019-2020 sans intervention du CNOUS. Toutefois, des frais de gestion de 2 % du montant des aides versées sont alloués à chaque CROUS. Compte tenu de sa lourdeur, ce circuit n'a pas vocation à perdurer dans le temps et une expertise est en cours de réalisation sur le circuit utilisé par les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour ce type d'opération.

**La recommandation n° 6 de la NEB 2018 est donc devenue sans objet.**

En 2018, la Cour s'était interrogée sur les conditions de réalisation du transfert d'AgroParisTech sur le site de Saclay et plus particulièrement sur la vente du site « Claude-Bernard », élément essentiel du montage financier du projet. Le chantier de construction du nouveau campus a démarré le 2 janvier 2019 pour une livraison programmée fin janvier 2021. L'acte de vente du site « Claude-Bernard » a été signé le 25 juin 2019, après dévolution par l'État le même jour, pour un montant de 110 M€ du site. Le plan de financement comprend également des subventions de

l'État<sup>87</sup> et de la région<sup>88</sup>, une avance remboursable<sup>89</sup> ainsi que des emprunts<sup>90</sup>. Les incertitudes apparues en 2018 sur la dévolution domaniale et le produit de cession ont donc été levées et le financement de l'opération se déroule selon le plan initial. Cependant, des difficultés semblent s'annoncer. Ainsi, l'hypothèse de l'entrée dans les locaux à l'occasion de la rentrée universitaire 2021 risque d'être remise en cause du fait des retards pris suite au dernier mouvement social et des relations tendues avec la société Vinci qui souhaite réévaluer le prix, compte tenu d'une évolution de l'indice du prix à la construction largement supérieure à celle prévue initialement. Compte tenu de l'obligation de libérer les locaux de la rue Claude-Bernard, le ministère envisage des solutions alternatives (rentrée partielle dans les nouveaux locaux en affectant une fraction des étudiants dans d'autres locaux, par exemple). La nécessité d'un financement intermédiaire et complémentaire, à partir du produit des ventes d'autres biens, n'est pas à exclure.

L'année 2020 verra une modification du paysage des opérateurs relevant du P 142 avec la création de l'INRAE (issu de la fusion de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture, IRSTEA, et de l'Institut national de recherche agronomique, INRA) ainsi que l'Institut national d'enseignement supérieur pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (issu du regroupement de l'Institut national d'études supérieures agronomiques de Montpellier<sup>91</sup> et de l'Institut national supérieur des sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage<sup>92</sup>). Les coûts de ces fusions ont été budgétés pour n'avoir aucun d'impact financier. Ces regroupements répondent à la volonté du MESRI et du MAA de doter la France d'établissements leaders de niveau mondial sur les questions d'agriculture, d'alimentation et d'environnement

---

<sup>87</sup> Signature, avec l'Etat (MESRI) et l'ANR, de la convention de versement de la dotation Campus le 2 octobre 2017 (montant 94,7 M€ non consommable générant 3,8 M€ d'intérêts chaque année pendant 30 ans).

<sup>88</sup> Signature avec la région Ile-de-France et CASAS de la convention de versement dans le cadre du CPER 2015-2020 le 19 avril 2019 (montant 5,8 M€).

<sup>89</sup> Signature, avec l'Etat (MESRI) et l'ANR, de la convention de mobilisation de la provision du PIA pour moins-values et risques de cessions le 20 décembre 2018 (montant maximal 58,2 M€).

<sup>90</sup> Emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignation (sur 40 ans) et de la Banque européenne d'investissement (sur 25 ans) pour un total de 44 M€. La fixation par anticipation des taux d'intérêt est en cours, pour des tirages programmés entre octobre et décembre 2020.

<sup>91</sup> Montpellier Sup Agro.

<sup>92</sup> Agrocampus Ouest.

composé d'écoles fortement ancrées dans les territoires et en constituant de grandes universités de recherche.

Par ailleurs, pour faire face à l'augmentation de la démographie étudiante, et malgré la situation financière dégradée de certains établissements<sup>93</sup> que le ministère estime passagère, le MAA a demandé à ses établissements d'accompagner cette évolution en augmentant de 1 700 étudiants en 5 ans les promotions au sein des établissements d'enseignement supérieur agricole. La LFI 2020 ne prévoit aucune création d'emplois statutaires pour absorber ce surcroît d'activité. Dès lors, il conviendra de veiller à préserver un ratio d'encadrement enseignants/étudiants non dégradé afin de ne pas risquer de perdre l'accréditation européenne (délivrée par l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire – A3EV) comme cela a été le cas pour la faculté vétérinaire de Liège.

#### La mesure de la performance du programme 142

La mesure de la performance du programme 142 s'articule autour de trois axes stratégiques : la qualité des formations, l'efficacité de l'organisation des écoles et la valorisation de la recherche. L'atteinte (ou non) de ces objectifs est mesurée au moyen de trois indicateurs : le taux d'insertion des diplômés, le coût unitaire de formation par étudiant pour l'Etat, le nombre d'expertises rendues / nombre de demandes d'appui aux politiques. Les cibles peu ambitieuses retenues ne permettent pas réellement de mesurer l'objectif retenu. Ainsi, les cibles proposées sont systématiquement inférieures aux résultats obtenus au cours des dernières années. Des indicateurs ou des cibles plus stimulants pourraient être proposés pour réellement mesurer la performance du programme.

---

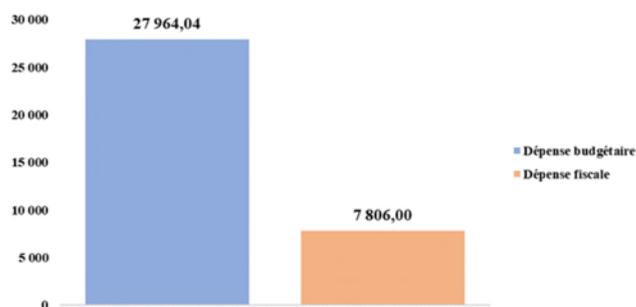
<sup>93</sup> AgroSup Dijon, l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, l'École nationale vétérinaire de Toulouse et l'École nationale vétérinaire de Maisons-Alfort.

### 3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

#### 3.1 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent près de 22 % des dépenses totales consacrées à la mission MIREs.

**Graphique n° 25 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (M€)**



Source : Cour des comptes

#### 3.1.1 Des dispositifs anciens, disparates, dont le chiffrage est estimatif et dynamique

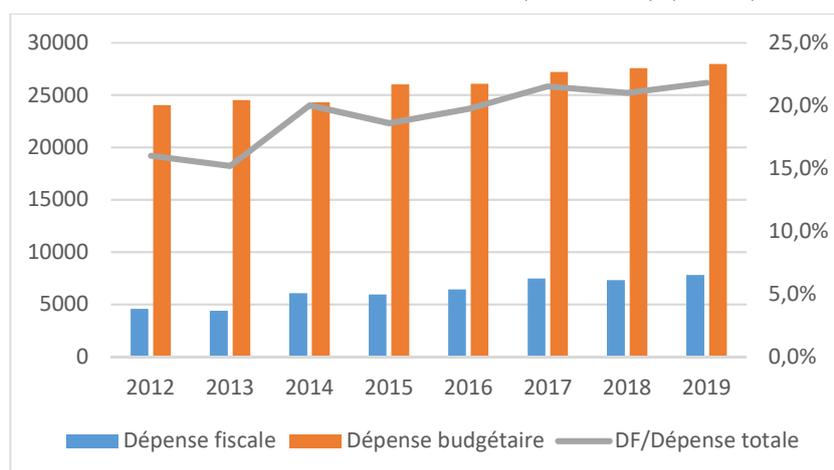
La MIREs compte 15 dépenses fiscales à titre principal<sup>94</sup>. La dépense fiscale totale est évaluée à 7,806 Md€ (soit une hausse de 469 M€ par rapport à 2018). En outre, il convient de noter que ce montant est estimatif car le chiffrage de six de ces dépenses est d'après le « Voies et Moyens » un « ordre de grandeur ». Par ailleurs, pour cinq de ces dépenses<sup>95</sup>, le chiffrage n'est pas communiqué ou considéré comme inférieur à 0,5 M€ depuis de nombreuses années.

Si le montant total est estimatif, ces dépenses ont pourtant pris une part croissante depuis 2012 dans les dépenses totales de la MIREs.

<sup>94</sup> Voir annexe 18.

<sup>95</sup> Voir annexe 18.

**Graphique n° 26 : Part des dépenses fiscales sur les dépenses totales de la mission MIREs (2012-2019) (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après Evaluations des voies et moyens T2 et les NEB

Les dépenses fiscales sont inégalement réparties sur la mission MIREs. Elles affectent prioritairement trois<sup>96</sup> programmes budgétaires : le programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, le programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* et le programme 231 - *Vie étudiante*.

**Graphique n° 27 : Dépenses fiscales de la MIREs par programme budgétaire**

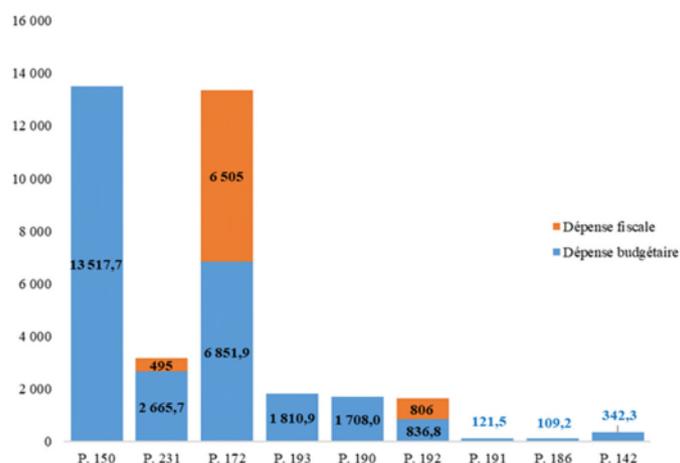
Dépenses fiscales principales (en M€)	2018		2019		2020	
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
Dépenses fiscales du P 192	9	635	9	806	5	246
Dépenses fiscales du P 231	3	497	3	495	3	495
Dépenses fiscales du P 172	2	6 205	2	6 505	2	6 505
Dépense fiscale du P 142	1	nc	1	nc	1	nc
<b>TOTAL MIREs</b>	<b>15</b>	<b>7337</b>	<b>15</b>	<b>7806</b>	<b>11</b>	<b>7246</b>

Source : Cour des comptes d'après Evaluations des voies et moyens T2

<sup>96</sup> Si l'on compte en réalité quatre programmes budgétaires ayant des dépenses fiscales, on ignore le montant de la dépense impactant le programme 142. Il semblerait qu'elle soit faible. Faute d'élément quantitatif, cette dépense fiscale n'a pas été retenue dans les schémas ci-après.

La dépense fiscale principale de la MIREs est le CIR<sup>97</sup> qui est rattaché au programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*. Il représente à lui seul plus de 83 % du montant total des dépenses fiscales affectées à titre principal à la MIREs et près de 95 % des dépenses budgétaires du programme 172.

**Graphique n° 28 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (M€)**

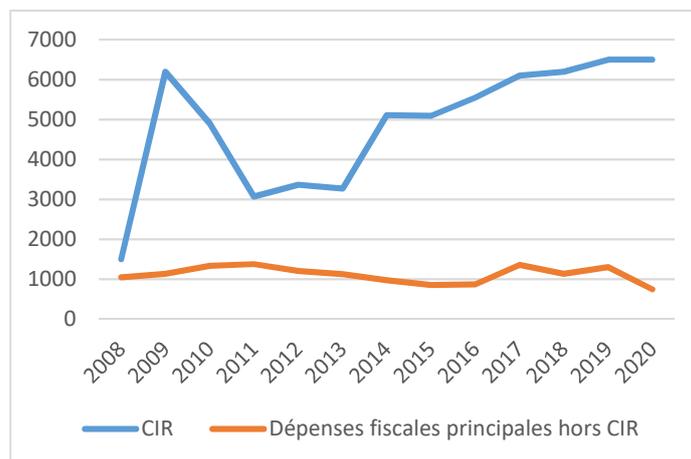


Source : Cour des comptes

Si l'on exclut le CIR qui n'a cessé de croître depuis sa mise en place, on constate que les dépenses fiscales affectées à titre principal à la MIREs ont eu une croissance beaucoup moins dynamique avec une hausse en 2019 avant une diminution attendue en 2020 suite à la fin de l'incidence financière de quatre dispositifs relevant du programme 192<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Crédit Impôt Recherche.

<sup>98</sup> Voir Annexe 18.

**Graphique n° 29 : Évolution des dépenses fiscales (2008-2020)**

Source : Cour des comptes d'après Evaluations des voies et moyens T2

Un certain immobilisme caractérise ces dépenses fiscales qui ont globalement peu évolué au fil des années, à l'exception des dépenses rattachées au programme 192. La plus ancienne de ces dépenses fiscales dont le chiffre est « nc » et le nombre de ses bénéficiaires inconnu a été mise en œuvre en 1948 et sept de ces dépenses sont antérieures à l'année 2000, ce qui pose la question de leur adéquation aux objectifs de politiques publiques auxquelles elles sont censées concourir.

### **3.1.2 Le CIR, dépense emblématique de la MIREs rattaché au programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires***

Le CIR, créé en 1983 et réformé profondément de 2004 à 2008, est devenu la dépense fiscale rattachée à la mission MIREs la plus importante en termes quantitatifs. Depuis la réforme de 2004 qui a introduit une part en volume dans le calcul de ce crédit d'impôt, le nombre d'entreprises déclarantes et le montant de la créance ont très 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.

Le montant du crédit d'impôt recherche demeure difficile à anticiper : la dépense fiscale dépend de la dynamique de la créance, mais aussi de l'impôt sur les sociétés et des demandes de remboursement immédiat des entreprises, dont les règles ont varié depuis 2008, notamment

durant le plan de relance, puis avec la généralisation aux PME (au sens communautaire) de la possibilité d'un remboursement immédiat.

La part des entreprises bénéficiaires du droit au remboursement immédiat et en demandant l'application peut en effet fluctuer selon les exercices et expliquer les variations de la dépense fiscale constatées en exécution. Ainsi, la créance fiscale a systématiquement été sous-évaluée entre 2010 et 2012, puis plus récemment, entre 2017 et 2019 alors qu'elle demeure très dynamique.

**Tableau n° 16 : Crédit d'impôt recherche (2015-2019)**

Année	2015	2016	2017	2018	2019 (prévisionnel)	2020 (prévisionnel)
Créance fiscale	5 900	6 000	6 600	6 800	7 000	6 900
Dépense fiscale	5 094	5 555	6 100	6 200	6 500	6 500
Nombre de déclarants	23 194	22 194	22 993	21 087	nd	nd

*Source : Réponse de la Direction de la Législation Fiscale au questionnaire de la Cour*

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.

Le MESRI a sollicité les chercheurs B. Mulkay et J. Mairesse pour actualiser leur étude de 2011 sur l'impact du CIR sur les dépenses de R&D des entreprises en retenant une période d'analyse plus longue, notamment sur des données postérieures à la réforme (2008-2013). L'étude a été élargie à l'ensemble des entreprises, et non plus seulement aux seules entreprises faisant de la R&D de façon continue (effets sur la marge extensive, c'est-à-dire l'incitation à commencer à faire de la R&D pour de nouvelles entreprises). En mars 2019, la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) a publié un avis de synthèse sur les quatre études réalisées à son initiative concluant que la réforme du CIR de 2008 a atteint sa première cible : la croissance des dépenses de recherche et de développement de ses bénéficiaires dans une période pourtant marquée par la crise économique et la poursuite du mouvement de désindustrialisation de l'économie française. Toutefois, la CNEPI relève que ces études ne tiennent pas compte des effets indirects du CIR (effets de diffusion du savoir et autres interactions macroéconomiques, y compris en termes de recettes fiscales induites). Par conséquent, la commission a lancé en 2019 une seconde phase d'évaluation du CIR, notamment en commanditant une série d'études ciblées sur ces questions complémentaires et essentielles pour appréhender l'efficacité

réelle de ce dispositif fiscal. Les résultats de ces travaux n'ont toujours pas été publiés.

Cependant, le Parlement a ratifié en loi de finances pour 2020 des modifications dans la formule de calcul du CIR qui auront pour conséquence de réduire son assiette. Ainsi, le taux de majoration forfaitaire calculé sur les dépenses de personnel a été ramené à 43 % à compter de 2020 (contre 50 % en 2019). De même, les conditions d'application du CIR en cas de sous-traitance ont été durcies. Si ces mesures vont inmanquablement avoir des conséquences sur la créance de CIR des entreprises, ses effets sur la dépense fiscale seront moins immédiats<sup>99</sup>. Ainsi, la direction de la législation fiscale (DLF) a indiqué à la Cour qu'elle prévoyait une dépense de CIR stable pour 2020<sup>100</sup>.

**La Cour attend la publication des travaux de recherche sur l'impact économique du CIR et souhaite que les créances de CIR soient enfin fiabilisées.**

### **3.1.3 Une évolution des dépenses fiscales rattachées au programme 192 –*Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle***

Le programme 192, dont le directeur général des entreprises est responsable, comprend principalement des dispositifs en faveur de l'innovation (comme le crédit impôt innovation (CII)), des dispositifs

---

<sup>99</sup> Le CIR de l'exercice N vient diminuer l'impôt sur les sociétés d'une entreprise des exercices N+1 à N+4, en application des dispositions de l'article 199 ter B du code général des impôts (CGI).

<sup>100</sup> Dans sa réponse à la Cour, la DLF indique « Cette prédiction de stabilité se base sur une interaction complexe de forces contraires. Le millésime 2019, qui commencera à s'imputer en 2020, sera marqué par l'effet de la transformation du CICE en allègements de charges, qui devrait se traduire par une division par deux du montant de CICE rendu aux entreprises ce qui risque d'accélérer la consommation de la créance de CIR (car la concurrence avec le CICE s'amointrit) et donc d'augmenter la dépense fiscale pour l'année 2020.

Cependant, cet effet est contrebalancé par une prédiction de croissance stable ainsi que par la liquidation du reliquat du millésime de 2016 particulièrement faible causé par :

- une créance initiale en faible augmentation par rapport à 2015 ;
- une clé de répartition 2017 pour la créance 2016 très élevée (50 %) car l'année a été marquée par une croissance très élevée et donc un IS élevé ce qui conduit le reliquat de 2020 pour ce millésime de créance à être particulièrement faible ».

orientant l'épargne vers le capital-risque ou des dispositifs incitant à la cession de licences et brevets.

Si les dépenses fiscales rattachées au programme 192 ont connu une progression de 27 % en 2019 en regard de 2018, ces dernières ont suivi des modifications qui vont avoir des répercussions financières sur les années à venir.

Ainsi, 2019 a connu l'extinction des deux dépenses fiscales qui n'auront plus d'incidence financière dès 2020 : l'exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque prévue par les dispositions de l'article 208 D<sup>101</sup> du CGI, et l'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 (article 44 undecies du CGI<sup>102</sup>).

Par ailleurs, la loi de finances pour 2019 a abrogé deux autres dépenses fiscales : l'exonération des plus-values de cessions d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique et technique et des plus-values de cessions de titres de sociétés financières d'innovation conventionnées (article 40 sexies 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéa du CGI) et la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (article 219-1-a quater du CGI). Cette dernière dépense a été remplacée par une nouvelle dépense fiscale rattachée au programme 134<sup>103</sup>, conforme aux recommandations du rapport final de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur l'action 5 du projet « BEPS »<sup>104</sup> relatif à la lutte contre les pratiques fiscales dommageables.

En outre, par amendement gouvernemental<sup>105</sup> au projet de loi de finances pour 2020 déposé devant le Sénat, l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les JEI et les JEU<sup>106</sup> a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2022.

La Cour recommande depuis plusieurs années le renforcement des travaux d'études d'impact associées aux modifications de la législation en matière de dépenses fiscales. En décembre 2019, le plan d'évaluation du

---

<sup>101</sup> Dépense fiscale n° 300207.

<sup>102</sup> Dépense fiscale n° 220105.

<sup>103</sup> Dépense fiscale n° 210326.

<sup>104</sup> Base Erosion and Profit Shifting.

<sup>105</sup> Amendement I-1248 rectifié.

<sup>106</sup> Dépense fiscale n° 230604.

CII mené par l'Insee et la DGE a été rendu public<sup>107</sup>. Cette évaluation s'intéresse à l'impact de l'introduction du CII en 2013 sur ses bénéficiaires, en comparant, au moyen de méthodes économétriques, leur trajectoire à celle d'entreprises similaires. Elle conclut à un effet positif sur l'emploi des bénéficiaires du CII ainsi qu'un effet positif à moyen terme sur le chiffre d'affaires. Parallèlement, une évaluation du dispositif JEI est actuellement en cours par l'Insee et la DGE. Un rapport définitif est attendu courant 2020. Les premières analyses produites dans un rapport intermédiaire montrent, d'une part, les fortes interactions entre le dispositif JEI et les autres aides à la RDI et d'autre part, la démarche entrepreneuriale des fondateurs des JEI.

Si la Cour constate une évolution dans la prise en compte de certaines dépenses fiscales relevant du programme 192, force est de constater l'immobilisme global qui permet à des dépenses anciennes, dont l'efficacité n'est pas évaluée, dont le montant est inconnu ou mal évalué, de perdurer sans qu'une réflexion soit menée sur la politique publique qu'elles sont censées supporter. Ainsi, pour certains dispositifs<sup>108</sup> « non bornés », 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. La Cour examinera les suites données à ce projet à l'occasion de ses prochains travaux concernant les dépenses fiscales de cette mission. Il y a donc, lieu, en l'état, de maintenir la recommandation formulée une première fois en 2015 et élargie en 2018 aux autres dépenses fiscales non chiffrées de la MIREs ou dont le coût est indiqué comme faible dans le « Voies et Moyens ».

Parallèlement, la cour encourage chaque ministère à entamer un dialogue avec la direction de la législation fiscale sur chaque dépense fiscale relevant de son périmètre d'intervention afin de prendre conscience de la nécessité de supprimer les dépenses caractérisées par un chiffrage minime ou quasi-inexistant.

---

<sup>107</sup> Simon Bunel et Benjamin Hadjibeyli, *Évaluation du Crédit d'impôt innovation*, Document de travail de l'Insee N°G2019/12, 3 décembre 2019.

<sup>108</sup> Dépense n° 300208 : Exonération des établissements publics de recherche, des EPES (art 207-1-9°, 10° et 11° du CGI) ; dépense n° 140124 : Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une SNUIR (IR) (art 163 quinquies C bis du CGI) ; dépense n° 300201 Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (article 206-5 du CGI).

**Recommandation n° 7. (2015, DLF, MEF) : Supprimer les dépenses fiscales caractérisées par un chiffrage minime ou quasi-inexistant.**

## 3.2 Les opérateurs

### 3.2.1 Le poids des opérateurs dans la mission

La mission *Recherche et enseignement supérieur* se caractérise par le poids prédominant des opérateurs.

Depuis 2008, le nombre des opérateurs MIRES a été rationalisé, passant de 320 à 270<sup>109</sup> (en dépit de la création de 21 communautés d'universités et établissements). Malgré cette diminution, les opérateurs de la mission représentent toujours plus de la moitié des opérateurs de l'État (56 % des 484 opérateurs de l'État au PLF 2019) près de la moitié des crédits alloués aux opérateurs sous forme de SCSP et 64,5 % des emplois sous plafond des opérateurs de l'Etat en ETPT (soit 259 387 sur un total au budget général de 401 849 en LFI 2019).

Opérateur	CP 32 LFI 2018	CP 32 PLF 2019	Nbre d'opérateurs	Pourcentage du total des crédits alloués aux opérateurs en PLF 2019
Universités et assimilés	10 944 989 000	11 096 238 000	70	38 %
CNRS - Centre national de la recherche scientifique	2 622 113 000	2 643 776 000	1	9 %
CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	1 742 808 000	1 751 584 000	1	6 %
Pôle emploi	1 457 391 000	1 372 698 000	1	5 %
Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche	769 516 000	770 531 000	37	3 %
Autres opérateurs	11 354 366 000	11 511 369 000	374	39 %

Source : jaune « opérateurs » 2019

Une part prédominante des crédits des programmes de la mission sont ainsi destinés aux opérateurs. Parmi les 32 programmes listés dans le jaune « opérateurs » pour lesquels le pourcentage de financement aux opérateurs excède 30 % des crédits, 7 des 9 programmes y figurent. Seuls les programmes 142 - *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et 231 - *Vie étudiante* n'y figurent pas (mais une grande partie des crédits du programme 231 qui émarginent sur les actions du programme est dans les faits déléguée en gestion au réseau des œuvres universitaires).

**Tableau n° 17 : Programmes de la MIRES dont le pourcentage de financement aux opérateurs excède 30 % des crédits (en LFI 2018)**

N°	Libellé	%	Etablissements
----	---------	---	----------------

<sup>109</sup>Soit un effort de rationalisation plus faible qu'au niveau national, pour lequel le nombre des opérateurs a diminué de 25 % entre 2008 et 2019 (passant de 649 à 484).

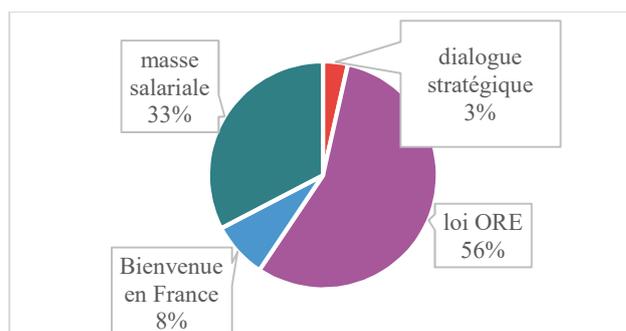
0150	Formations supérieures et recherche universitaire	95	Universités, écoles et formations d'ingénieurs, autres opérateurs
0172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	92	CNRS, INRA, INSERM, CEA, IRD, INRIA, IFREMER, CIRAD, IRSTEA, ANR
0186	Recherche culturelle et culture scientifique	92	Universcience, écoles d'architecture, INRAP, écoles d'art en région
0190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	100	CEA, IRSN, IFSTTAR, INERIS, IFPEN, ANSES
0191	Recherche duale (civile et militaire)	100	CEA, CNES
0192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	33	Groupe mines télécom, LNE, GENES, écoles et formation d'ingénieur, ENSCI
0193	Recherche spatiale	100	CNES, Météo France

*Extrait du jaune opérateurs 2019*

### 3.2.2 Les opérateurs universitaires et assimilés

En 2019, l'allocation différentielle des moyens récurrents notifiés aux opérateurs a tenu compte des principales évolutions institutionnelles, notamment des opérateurs passés aux RCE (Comue université de la Côte-d'Azur, université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées, Observatoire de Paris, Institut polytechnique de Paris).

Les modalités de répartition des moyens nouveaux accordés en 2019, à hauteur de 127 M€ ont vocation à financer principalement la mise en œuvre de la loi ORE / Plan « étudiants » et les facteurs d'évolution de la masse salariale (voir détails en annexe 11 les modalités de répartition des dotations aux opérateurs).

**Graphique n° 30 : Répartition des moyens nouveaux 2019 aux opérateurs universitaires**

Source : Cour des comptes d'après données ministère

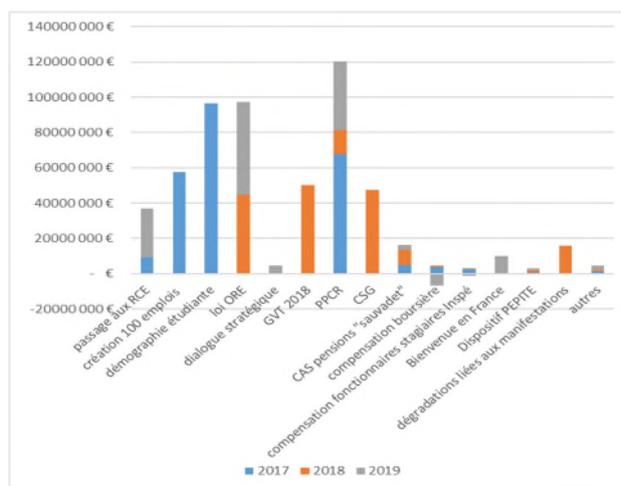
Au cours des trois dernières années (2017-2019), les dotations des opérateurs ont été abondées en moyens nouveaux de 527,72 M€. Le premier poste d'augmentation concerne les mesures de masse salariale à 41 % (protocole « PPCR », indemnité compensatrice de la CSG, compensation du GVT) et la loi ORE à hauteur de 18,4 %.

Cette part importante des moyens accordés par la loi ORE mérite d'être soulignée. En effet, dans sa communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale publié le 27 février 2020 intitulé « *Un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants* », la Cour a relevé que « *la loi ORE contribue à l'amélioration des comptes des universités en 2018 sans que les besoins exprimés correspondent toujours à la réalité et sans que l'utilisation des crédits octroyés soient toujours conformes à leur objet* ». <sup>110</sup>

---

<sup>110</sup>Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants*, 27 février 2020, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

**Graphique n° 31 : Moyens nouveaux accordés au titre de la SCSP des opérateurs**



Source : Cour des comptes d'après données MESRI

### 3.2.3 Les opérateurs des programmes recherche (172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 193 - *Recherche spatiale* du MESRI)

Les notifications aux opérateurs pour 2019 sont égales aux notifications 2018, majorées des mesures nouvelles comme le PPCR ou le régime indemnitaire RIFSSEP (cf. annexe 12 « Programme 172 »).

En 2018-2019 (et 2020), une dotation totale de 25 M€ et destinée à augmenter les moyens aux laboratoires a été versée aux opérateurs (cf. partie 2).

#### L'accompagnement de la fusion INRA-IRSTEA (programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*)

L'INRA et l'IRSTEA ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour créer l'INRAE (institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement). Afin d'aider au processus de fusion, des moyens supplémentaires d'un montant de 4,9 M€ ont été apportés en 2019, dédiés notamment :

- à des prestations d'appui à la fusion, dont des dépenses liées à l'extension du système d'information de gestion de l'INRA à l'ensemble de l'institut unique (3,1 M€). Ces coûts ponctuels ont été financés par la marge de gestion du ministère (cf ; infra, point 2) ;
- à des coûts récurrents. Ils sont destinés à favoriser la dynamique d'intégration sur des sujets scientifiques stratégiques (1,8 M€).

En 2020, une somme de 2,5 M€ est inscrite en loi de finances pour financer la convergence indemnitaire.

#### Le plan d'apurement des engagements anciens de l'Agence nationale de la recherche :

L'ANR est engagée depuis 2016 dans un plan d'apurement de ses engagements anciens<sup>111</sup>. A la mi-octobre 2019, il restait 9 649 883 € d'encours sur les « éditions » 2009 et 2010 dont 1 211 293 € sur 2009. Le montant total des versements effectués et attrition constatée sur l'ensemble des éditions du plan d'apurement s'élevait, mi-octobre 2019, à 72,9 M€.

Le MESRI indique qu'un point sur le chantier d'apurement des anciennes éditions est régulièrement réalisé avec l'ANR. Le dernier point date du conseil d'administration de novembre 2019. Les éditions antérieures à 2009 ont été clôturées. Pour les éditions 2009 et 2010, elles seront clôturées à la fin 2020, comme le prévoit le plan d'apurement. Concernant les éditions postérieures à 2010, le MESRI précise que l'agence poursuit les efforts engagés en suivant régulièrement l'évolution des engagements et par la mise en place de plan de relance auprès des bénéficiaires.

---

<sup>111</sup> Extraits de la NEB 2018, p. 52 : « **La poursuite du plan d'apurement des engagements anciens** : 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 sur quatre ans intégré à son contrat de performance. Ce plan, fondé sur les préconisations d'une mission d'audit conjointe du service du contrôle général économique et financier (CGEFi) et de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (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. Pour 2018, l'ANR a consacré un peu plus de 24,9 M€ de crédits de paiement à la réalisation du plan d'apurement. Le MESRI indique que l'année 2018 a permis d'achever l'apurement complet de l'édition 2008 et de débiter l'édition 2009 tout en apurant certains engagements des autres éditions concernées par le plan. Depuis le lancement du plan d'apurement, 63,6 M€ ont été décaissés dont plus de 21,6 M€ en 2018 à fin octobre. »

**Recommandation n° 8. (2016, MESRI) : Poursuivre et achever en 2020 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.**

#### Les difficultés du CIRAD

Le CIRAD, comme l'année dernière a bénéficié d'un **complément de dotation**. En 2018, un complément de SCSP avait été apporté par redéploiement interne à l'action 1 du P 172 (Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires), de 1,4 M€.

En 2019, une dotation issue de la marge de gestion de 1,5 M€ a été versée au CIRAD en dépenses d'opérations financières (titre 7). Le MESRI avait indiqué en 2018 que le CIRAD travaillait à développer ses ressources propres. Ces mesures n'ont pas eu d'impact suffisant en 2018 ni en 2019. On peut s'interroger sur l'efficacité de la démarche du CIRAD de développement de ses ressources propres.

### **3.3 Les taxes affectées : un effort de transparence de la contribution de vie étudiante et de campus à poursuivre**

La contribution vie étudiante et de campus (CVEC) a été instaurée par la loi ORE, et a pour objet l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants<sup>112</sup>.

D'un montant de 90 € par étudiant pour l'année universitaire 2018-2019 et de 91 € pour l'année 2019-2020, la CVEC est collectée par les CROUS et redistribuée pour partie aux établissements d'enseignement supérieur, avec pour objectif de leur permettre de disposer de moyens

---

<sup>112</sup> En contrepoint de la création de cette nouvelle taxe affectée, les étudiants de l'enseignement supérieur âgés de 20 à 28 ans cessent d'être redevables de la cotisation forfaitaire d'assurance maladie (217 € au titre de l'année universitaire 2017-2018, pour un rendement estimé à 205 M€ en 2015 pour 850 000 étudiants et à 185 M€ en 2016 selon l'étude d'impact de la loi ORE).

financiers supplémentaires<sup>113</sup> pour les actions de vie de campus, notamment dans le domaine de la prévention et de la santé des étudiants et du soutien aux associations étudiantes.

S'agissant d'une taxe affectée, la CVEC fait l'objet d'un plafonnement en loi de finances (plafonnement « mordant », le différentiel entre le montant collecté et le plafond est versé au budget général). Pour 2019, le plafond avait été fixé à 95 M€ puis relevé en loi de finances rectificatives à hauteur de 140 M€ au regard du niveau de collecte plus élevé qu'anticipé, à hauteur de 131 M€<sup>114</sup>. Ce sont ainsi 112 M€ qui ont été alloués aux établissements d'enseignement supérieur affectataires<sup>115</sup> et 19 M€ au réseau des œuvres universitaires, pour des actions destinées aux établissements non affectataires.

Pour 2019-2020, le ministère estime que la collecte nette devrait s'élever à 138 M€ environ (la collecte restait en cours lors de l'instruction).

Dans la mesure où la création d'une taxe affectée constitue une dérogation au principe d'universalité budgétaire, la Cour, dans la lignée des conclusions du conseil des prélèvements obligatoires<sup>116</sup>, a rappelé qu'une double exigence s'imposait à cette taxe affectée :

- de transparence, pour un mode de financement qui échappe au contrôle annuel du Parlement en loi de finances (la ressource est directement collectée auprès des usagers et versée aux comptes des opérateurs) ;

- de contrôle de l'effectivité de l'emploi de la contribution à son affectation sociale, à savoir l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants.

La Cour a ainsi recommandé dans la note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2018 de « *veiller à la transparence de la nouvelle taxe affectée « contribution vie étudiante et de campus », s'assurer de l'usage des fonds alloués aux opérateurs par la mise en place de « comptes d'emploi », et en assurer la publication* ».

---

<sup>113</sup> Une partie seulement du montant de la CVEC constitue un financement supplémentaire, car elle intervient en substitution de dispositifs pré existants à sa création, la contribution des étudiants à la médecine préventive et le Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE).

<sup>114</sup> L'essentiel des encaissements a lieu entre juillet et décembre, la recette sur une année civile N ne correspond exactement pas à la recette de l'année universitaire N/N+1

<sup>115</sup> Universités, établissements publics d'enseignement supérieur, établissements publics d'enseignement supérieur privés d'intérêt général, établissements dépendant des chambres consulaires.

<sup>116</sup> Rapport de juillet 2018 *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer* (rapport accessible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

La Cour constate que le ministère a partiellement pris en compte sa recommandation, dans la mise en œuvre du décret n° 2019-205 du 19 mars 2019 relatif aux modalités de programmation et de suivi des actions financées par la CVEC et la circulaire n° 2019-029 du 21 mars 2019 relative à la programmation et aux suivis des actions CVEC.

Le dispositif mis en place prévoit ainsi :

- le vote annuel d'un bilan des actions conduites l'année précédente par le conseil d'administration de chaque établissement affectataire, après consultation de la commission des formations et de la vie universitaire, assorti d'un état récapitulatif des sommes affectées ;
- la publication sur le site de la DGESIP d'une synthèse nationale annuelle (par établissement, par académie et au niveau national) des synthèses académiques des rectorats, dans le cadre de la commission territoriale de la vie étudiante, réalisées à partir d'un questionnaire type détaillé à remplir en ligne par chaque établissement affectataire<sup>117</sup>. Ce bilan devra démontrer l'apport des actions financées par les crédits CVEC pour l'étudiant, reprendre les éléments quantitatifs et qualitatifs de l'usage des crédits CVEC par domaine (à savoir l'accueil, l'accompagnement sanitaire et les actions de prévention, l'accompagnement social, culturel et sportif) et au regard des priorités ministérielles.

La première enquête annuelle portera sur les 3 dernières années, pour une publication du bilan national prévue au second semestre 2020.

**La Cour prend note de ces évolutions et, dans l'attente de la publication des données recueillies dans l'enquête annuelle, encourage le ministère à poursuivre cette démarche de transparence et de contrôle de la bonne affectation du produit de la taxe.**

---

<sup>117</sup> En 2020, le questionnaire concernant les actions 2018 et 2019 devait être mis en ligne en février, et rempli par les établissements jusqu'en avril, pour synthèse par les rectorats en mai et synthèse nationale publiée à l'été par la DGESIP.

**Recommandation n° 9 (2018, reformulée, MESRI) : Poursuivre la démarche de transparence de la nouvelle taxe affectée « contribution vie étudiante et de campus », s’assurer de l’usage des fonds alloués aux opérateurs par la mise en place de comptes d’emploi, et en assurer la publication.**

### 3.4 Les fonds sans personnalité juridique

La MIREs s’appuie pour sa mise en œuvre sur des fonds sans personnalité juridique (FSPJ)<sup>118</sup>, dont une partie rattachée aux PIA, et depuis 2019, au FII (section 3.4.1).

En raison de son caractère nouveau, de ses objectifs et de son fonctionnement qui rappellent les deux premiers volets du PIA, ainsi que de son impact majeur sur le programme 192 de la MIREs, le FII fait l’objet d’un traitement particulier (section 3.4.2).

#### 3.4.1 Les constats transversaux

Les principaux programmes de la mission abondés par des FSPJ, au premier chef les PIA et le FII, sont le P 192 porté par la DGE du MINEFI ainsi que le P 172 porté par la DGRI du MESRI (voir l’annexe n°17).

Ces fonds n’échappent pas aux critiques d’ordre général visant les FSPJ. Dans son rapport sur le budget de l’État en 2017, la Cour a analysé les problématiques soulevées par l’existence de FSPJ, dont un grand nombre ont été créés pour exécuter les dépenses des programmes d’investissements d’avenir. Critiquant les entorses que de tels fonds induisent par rapport aux principes d’universalité, de spécialité et d’annualité budgétaire, la Cour relevait que les fonds sont affranchis de la plupart des contraintes inhérentes à la gestion budgétaire, par exemple les mesures de régulation infra-annuelles (réserve de précaution) ou bien l’encadrement des reports.

De façon générale, la Cour estimait nécessaire une remise en ordre des FSPJ. En vue d’un retour éventuel vers le budget de l’État, la Cour

---

<sup>118</sup> Les FSPJ sont des véhicules financiers contrôlés par l’État dont la gestion est confiée à un tiers. L’État a confié la gestion de ces fonds sans personnalité juridique à des acteurs de nature diverses. Ces fonds recouvrent des situations variées, mais ont en commun que tout ou partie de leurs recettes ou de leurs dépenses, qui pourraient ou devraient s’exécuter au sein du budget de l’État, ne sont plus retracées entièrement ou fidèlement dans la comptabilité des opérations budgétaires.

indiquait en particulier que les conventions relatives aux FSPJ créés pour les PIA et le plan très haut débit devraient désormais s'inscrire dans le cadre créé par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Celle-ci a considérablement élargi la possibilité de confier, par des conventions, à un organisme tiers, public ou privé, l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses. Conclues après avis conforme du comptable public, ces conventions doivent prévoir la réintégration dans sa comptabilité des opérations effectuées sous mandat.

### **3.4.2 Le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) : un nouveau dispositif extrabudgétaire en miroir du PIA**

#### **3.4.2.1 Une gouvernance associant seulement certains ministères gérant des programmes de la MIREs**

La gouvernance du FII est portée par un nouveau conseil de l'innovation (CI)<sup>119</sup>, de nature interministérielle, dont le pilotage opérationnel est assuré par la direction générale des entreprises (DGE), le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et la direction générale de la recherche et d'innovation (DGRI). La DGE assure la coordination d'ensemble du secrétariat.

Installé en juillet 2018 et co-présidé par le ministre de l'économie et des finances et la ministre de l'ESRI, le conseil de l'innovation fixe les priorités stratégiques de la politique d'innovation française notamment en lien avec trois autres ministères (transition écologique, armées, action et comptes publics), trois administrations (SGPI, DGE, DGRI), deux opérateurs (ANR et Bpifrance) et six personnalités qualifiées. Ce conseil joue un rôle de premier plan en termes de gestion des moyens extrabudgétaires puisqu'il « *sélectionne les Grands défis financés par le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)* » (cf. ci-dessous).

La Cour regrette que l'ensemble des ministres ayant autorité sur des programmes de la MIREs ne soient pas membres du Conseil de l'innovation, les ministres chargés de l'agriculture et de la culture en étant exclus, et recommande de remédier à cette situation qui ne permet pas une mise en cohérence optimale des financements.

Le MESRI, qui co-préside le Conseil de l'innovation (CI) qui gère le FII, indique que plus de 18 mois après l'installation du CI, une réflexion interministérielle a été engagée pour faire évoluer sa composition et l'élargir à d'autres ministères concernés par les politiques de soutien à

---

<sup>119</sup> Cf. <https://www.gouvernement.fr/le-conseil-de-l-innovation>.

l'innovation. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre du travail interministériel en cours sur le PIA. Une décision devrait être prise prochainement.

La direction du budget est en désaccord avec cette recommandation. Selon elle, la gouvernance du FII est suffisante, voire trop complexe, comme a d'ailleurs pu le signaler la Cour dans sa NEB 2018 relative au compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*. Elle précise que les orientations portées par les ministres présents au conseil de l'innovation font l'objet d'échanges préalables entre les administrations, y compris celles qui ne relèvent pas directement de l'autorité d'un des ministres présents au conseil. Ainsi, l'ajout de nouveaux membres au sein du conseil n'améliorerait pas la qualité des débats. La direction du budget souligne que la frontière retenue par la Cour, à savoir l'ensemble des ministères gérant des programmes inclus dans la MIREs, peut porter à interrogation. L'innovation comme politique transverse concerne l'ensemble des ministères, y compris ceux ne dépendant pas de la MIREs. L'exemple des grands défis « Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ? » et « Comment produire biologiquement et à coût réduit des protéines à forte valeur ajoutée ? » souligne ainsi l'importance de ce conseil pour le ministère de la santé, malgré la non-inclusion de ses programmes dans la MIREs.

La Cour estime que la direction du budget se contredit partiellement puisqu'elle note, d'une part, que la gouvernance du FII serait déjà trop complexe et, d'autre part, que la gouvernance n'est semble-t-il pas suffisante pour couvrir l'ensemble du champ de l'innovation. Il semble donc que la recommandation formulée viendra au contraire simplifier la gouvernance du FII en renforçant l'articulation entre la gouvernance formelle et la gouvernance opérationnelle du fonds, et en lien avec la réflexion conduite par le MESRI à ce sujet.

**Recommandation n°10. (nouvelle, MESRI, MINEFI):  
Élargir la gouvernance du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) à l'ensemble des ministères gérant des programmes inclus dans la MIREs.**

#### 3.4.2.2 Le FII : de grandes ambitions, y compris en regard du PIA

D'après la DGE, le FII, créé le 15 janvier 2018, appuie des programmes d'innovation de « rupture » se caractérisent par une prise de risque élevée, inscrite sur une temporalité plus longue que les programmes budgétaires classiques, voire des PIA.

Les modalités de constitution du FII (voir *infra*) en feraient un instrument unique permettant de sanctuariser dans la durée des financements indispensables à la réussite des ambitions du Gouvernement et d'éviter ainsi de soumettre ces financements aux variations budgétaires annuelles, voire infra-annuelles.

La direction générale des entreprises souligne que la mise en place du FII permet d'apporter de nouveaux financements à l'innovation de rupture, avec de nouvelles modalités d'intervention qui ne sont pas permises par une dotation budgétaire. En premier lieu, le mécanisme du FII permet d'assurer la stabilité des moyens consacrés à des projets de R&D de rupture ou industriels complexes, sur des durées longues, là où les principales dotations budgétaires ont connu une forte attrition ces dernières années. Il permet également une plus grande prise de risque, essentielle dans le financement de l'innovation de rupture, et une plus grande souplesse, adaptée au pilotage des dépenses engagées notamment dans le cadre des Grands défis, pour lesquels un directeur de programme, chargé de leur mise en œuvre, rend compte au Conseil de l'innovation.

#### 3.4.2.3 La structuration financière du FII

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie est pleinement fonctionnel depuis 2019. Par des actes réglementaires, Bpifrance a été doté en fonds propres de près de 10 Md€ d'actifs : environ 8,4 Md€ de titres EDF et Thalès (via la holding TSA) et 1,6 Md€ en numéraire issus des premières cessions de participations publiques opérées en 2017 (Engie et Renault).

Au fur et à mesure des autres cessions annoncées par le Gouvernement et autorisées par le Parlement dans le cadre de la loi PACTE, les titres seront progressivement remplacés par du numéraire issu des cessions. Le calendrier des cessions n'étant pas encore connu, il n'est cependant encore pas possible d'indiquer quand le Fonds sera composé uniquement de numéraire.

L'ensemble des actions financées par le FII donne lieu à des conventions ad hoc signées entre Bpifrance et l'opérateur en charge de la mise en œuvre, qu'il s'agisse de Bpifrance Financement ou de l'ANR.

Le rendement du FII est fixé arbitrairement à 2,5 %, ce qui permet en principe de disposer de 250 M€ par an. La Cour note que ce taux d'intérêt est théorique et pourrait excéder largement le taux de la rémunération effectivement servie sur les actions qui constituent le socle financier principal du fonds.

#### 3.4.2.4 Les actions financées par le fonds

Le FII finance quatre ensembles d'actions :

– Des Grands défis<sup>120</sup> pour favoriser l'émergence des filières d'innovation de rupture, à raison de 120 M€ par an, permettant de lancer environ quatre défis sur une durée de trois à quatre ans ;

– 70 M€ d'aides individuelles aux start-ups à forte intensité technologique, dans le cadre du Plan « *deep tech* » opéré par Bpifrance<sup>121</sup> ;

– Le renforcement de la compétitivité de filières technologiques stratégiques par allocation de 25 M€ par an au Plan « Nano 2022 » formellement mis en place en 2018 pour le développement des nanotechnologies. Le financement de ce Plan est conjointement assuré avec le PIA 3 et le programme 192 (*cf. infra*) ;

– La contribution au projet important d'intérêt commun (PIEEC) relatif aux batteries, qui a été validé par la Commission Européenne au mois de décembre 2019. La DGE indique les modalités de mise en œuvre sont en cours de discussion et s'appliqueront en tout état de cause à compter de 2020. 35 M€ par an, ainsi que les revenus non consommés du FII en 2018, sont d'ores et déjà prévus.

La Cour observe que l'ensemble des actions financées par le FII ne sont pas fondamentalement distinctes des actions soutenues par les crédits budgétaires du programme 192. L'exemple le plus flagrant est donné par

---

<sup>120</sup> Ces Grands défis ont vocation à créer ou orienter les filières vers des secteurs à forts enjeux technologiques et sociétaux (intelligence artificielle, mobilité, santé, cybersécurité). Inspirés des meilleures pratiques internationales en matière d'innovation de rupture, à l'instar des programmes financés par la DARPA aux Etats-Unis, ils répondent au besoin d'investissement de long terme dans des domaines risqués. Choisis par le Conseil de l'innovation, ils sont pilotés par des directeurs de programme, bénéficiant d'une large autonomie et chargés de définir les axes technologiques à développer, piloter les appels à projets et animer les parties prenantes, dans une logique de prise de risque élevée. Chaque Grand défi bénéficie d'une enveloppe ab initio de 30 M€ pour une période d'exécution comprise entre trois et quatre ans maximum.

<sup>121</sup> Ces nouveaux moyens permettent de répondre aux besoins importants de financement de ces PME technologiques en phase d'amorçage et doivent permettre à Bpifrance de financer des projets plus risqués. Des mesures d'accompagnement dont l'objectif est d'acculturer et de former les chercheurs à l'entrepreneuriat sont également proposées. Par ailleurs, la loi PACTE a assoupli à cette fin les conditions de création des start-ups par les chercheurs qui pourront désormais cumuler leurs activités de recherche pour une création d'entreprise jusqu'à 50 % du temps. Les règles de complément de rémunération ont également été assouplies dans ce cadre.

le plan « Nano » dont les actions sont cofinancées, sans fléchage particulier des crédits, tant par le programme que par le fonds.

#### 3.4.2.5 L'articulation des financements du FII avec la mission PIA et le programme 192 : le cas édifiant du plan « Nano 2022 »

Le FII peut cofinancer des actions avec le PIA, visant des programmes d'innovation de rupture ou d'industrialisation majeurs, conformément aux orientations fixées par le rapport Distinguin-Dubertret-Lewiner-Stéphan<sup>122</sup>, ainsi que celles du Conseil de l'innovation. C'est le cas du plan « Nano 2022 », financé à hauteur de 368 M€ par le PIA et 25 M€ annuels par le FII. La DGE indique qu'aucune fongibilité financière n'est néanmoins prévue ou possible entre ces deux sources de financement<sup>123</sup>.

Concernant le programme 192, il contribue également au financement du plan « Nano 2022 » dans le cadre de l'action 03 « Soutien de la recherche industrielle stratégique ». Les interventions de l'action 03 (titre 6) relèvent intégralement du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE)<sup>124</sup>. Depuis 2019, la DGE indique que le FCE est intégralement recentré sur « Nano 2022 » sur le plan des engagements. Les AE correspondantes s'élèvent à 13,5 M€ d'AE ouvertes en LFI 2019, soit une baisse de 44,6 % de la dotation destinée au FCE hors-FUI qui était de 24,4 M€ d'AE en 2018. S'agissant des CP pour le FCE hors-FUI, une baisse de 46,1 % est observée (passage de 47,5 M€ à 25,6 M€ de LFI à LFI).

---

<sup>122</sup> Rapport sur les aides à l'innovation rendu public en mars 2018, réalisé sous la direction de ces personnalités.

<sup>123</sup> Le « plan batteries électriques » devrait aussi l'objet d'un co-financement FII-PIA.

<sup>124</sup> Le FCE permet de soutenir sous la forme de subventions des projets coopératifs de recherche industrielle dont l'objectif est de lever des verrous technologiques. À ce titre, il vise à favoriser le développement de partenariats entre des acteurs économiques privés (PME, ETI et grandes entreprises) et des acteurs publics du domaine de la recherche (universités, laboratoires et écoles) afin, notamment, de renforcer le positionnement de l'industrie française dans les technologies et les secteurs stratégiques. Le FCE intervient dans deux domaines :

- pour des projets de recherche et développement stratégiques, relevant des filières industrielles et de télécommunications. Le FCE est recentré, depuis 2019, sur le programme « Nano 2022 », une partie des CP servant toutefois à apurer les restes à payer des dispositifs actifs jusqu'en 2018 (R&D stratégique, clusters Eurêka, etc.) ;
- pour des projets de recherche et développement des pôles de compétitivité par le biais du Fonds unique interministériel (FUI). Depuis 2019, les nouveaux projets sélectionnés par le FUI sont financés par le Plan d'investissements d'avenir. Les CP budgétés sur le programme 192 servent à apurer les restes à payer des engagements pris jusqu'à 2018.

**En application du principe d'unité budgétaire, l'ensemble des éléments précités conduisent la Cour à rappeler sa recommandation formulée dans son rapport sur le budget de l'État en 2018 concernant l'intégration souhaitable du FII au budget général de l'État et à reporter les crédits correspondant au sein du programme 192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle.**

La direction du budget rejoint la Cour sur le constat qu'une rebudgétisation des aides à l'innovation du FII est souhaitable.

La Cour remarque que les concours du FII et du PIA au financement du plan « Nano 2022 », également abondés par des crédits budgétaires, sont bien mentionnés dans le « bleu » budgétaire de 2019 (ce qui n'était pas le cas en 2018). Si la présentation des crédits alloués et des actions financées en lien avec le PIA et les crédits budgétaires pourrait être encore davantage améliorée, il convient de souligner que la recommandation de la Cour formulée dans la NEB 2018 visant à « inscrire aux programmes concernés dont elles relèvent les interventions budgétaires portées par le Fonds pour l'innovation et l'industrie et en tirer les conséquences sur le volet recettes » sera rendue caduque si le FII était rattaché à la MIREs. **Cette recommandation de la NEB MIREs 2018 est donc rendue caduque par la recommandation du rapport sur le budget de l'État en 2018 rappelée ci-dessus.**

### **3.5 Les programmes d'investissements d'avenir**

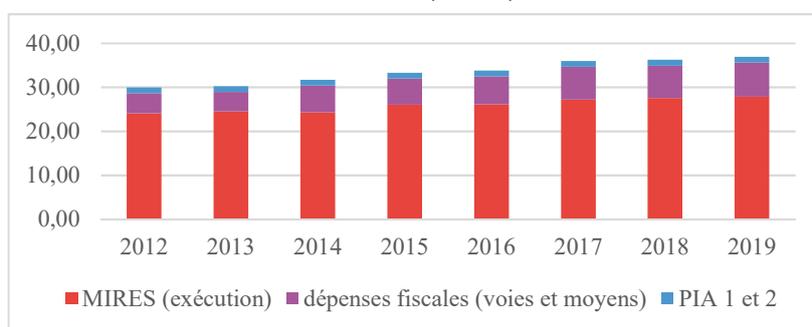
Les trois programmes d'investissements d'avenir (PIA) constituent une source de moyens supplémentaires importants pour la politique d'enseignement supérieur et de recherche. On peut estimer, au titre des PIA 1 et 2 à environ 1,3 Md€ les décaissements annuels moyens sur des actions relevant de la MIREs. Le principe d'additionnalité propre aux PIA n'est pas toujours strictement respecté et des phénomènes de substitution sont observés. Ainsi, la gestion budgétaire 2019 a, à nouveau, confirmé la débudgétisation déjà constatée pour l'action « Nano 2017 » du PIA 2 sur le programme 192. L'annexe n° 15 détaille le suivi financier et les redéploiements des PIA 1 et 2.

### **3.6 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période**

Le graphique ci-après illustre la consolidation des montants de crédits budgétaires (CP) de la MIREs, de dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission ainsi que de crédits extrabudgétaires

(décaissements des PIA 1 et 2 sur actions rattachées à la MIREs). Il remet en perspective depuis 2012 l'importance relative de chaque catégorie de crédits, illustrant la diminution relative des crédits budgétaires (de 80 à 75 % des crédits totaux), des moyens du PIA qui passent de 4 à 3.5 % des crédits et de l'importance des dépenses fiscales (de 15 à 21 % des crédits).

**Graphique n° 32 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2011-2019 (Mds €)**



Source : Cour des comptes d'après les documents annexés aux lois de finances, de Chorus et des données du MESRI.

Note : les montants au titre du PIA sont la moyenne annuelle des décaissements observés depuis 2010 en matière de soutien à l'enseignement et à la recherche et de valorisation de la recherche. Les données PIA sont issues du « Bilan au troisième trimestre 2019 des financements par opérateur et par action ».

Toutefois ce graphique ne rend pas compte de la totalité de la dépense publique en matière d'ESR. Il faut y rajouter un ensemble de dépenses (cf. partie 1.5).

À titre d'exemple le budget consacré à la recherche et à l'enseignement supérieur par les collectivités territoriales était, en 2018, de 951,6 M€ (source : rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures « Jaune 2020 », page 211). En matière d'enseignement supérieur, les crédits du MESRI ne représentent que 50 % de la dépense, les principaux autres financeurs étant le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, et comme il vient d'être dit, les collectivités territoriales (source : rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures-Jaune- 2020, page 177).

Les crédits consacrés à la politique de l'ESR dans son ensemble doivent être augmentés d'une partie des crédits du PIA 3, notamment la majeure partie du programme 421 Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche et le programme 422 - Valorisation de la recherche. (Cf. NEB PIA). L'année dernière la Cour avait relevé qu'une telle séparation entre la MIREs et le PIA 3 « obligatoire par le découpage des

missions, ne rend guère lisible l'effort extrabudgétaire consolidé en faveur de la recherche et de l'innovation. »<sup>125</sup>

De même, pour disposer d'une vision exhaustive des crédits publics affectés à la recherche, les crédits européens attribués à la France doivent être pris en compte : ils se montent à 4,2 Md€ sur la période janvier 2014 à septembre 2018 soit 11 % des financements alloués<sup>126</sup>.

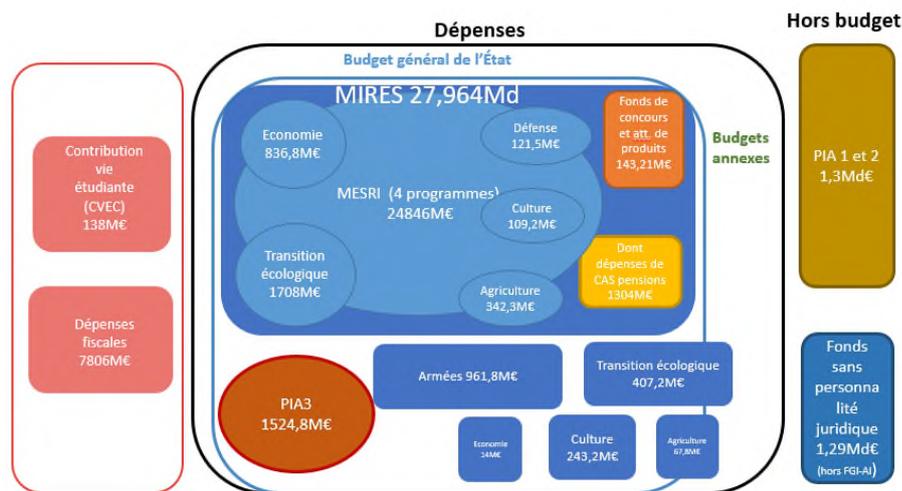
Le schéma ci-dessous représente une estimation de l'effort public en faveur de la recherche et l'enseignement supérieur, intégrant les paramètres mentionnés ci-dessus. Il ne doit pas masquer la difficulté, déjà relevée, à estimer la dépense totale en matière de recherche et d'enseignement supérieur (cf. annexe 14 « Revue des actions d'ESRI »).

---

<sup>125</sup> NEB MIREs 2018 p 101.

<sup>126</sup> Source : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T319/la\\_france\\_dans\\_l\\_espace\\_europeen\\_de\\_la\\_recherche\\_via\\_sa\\_participation\\_a\\_horizon\\_2020/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T319/la_france_dans_l_espace_europeen_de_la_recherche_via_sa_participation_a_horizon_2020/)

**Schéma 1 : Estimation de la dépense consolidée publique en matière de recherche et d'enseignement supérieur**



Source : Cour des comptes : Ce schéma représente une estimation des moyens publics mis en œuvre dans la cadre la la politique d'enseignement supérieur et de recherche. Le PIA3 est inclus pour 2 de ses trois programmes, enseignement supérieur et recherche et valorisation de la recherche (est exclu le programme Innovation et développement des entreprises). Il se limite aux moyens de l'État et n'inclut pas les contributions des autres acteurs. A titre d'exemple, les contributions des collectivités territoriales en matière d'ESR sont estimées à 4,3Md€ et celles de l'Union européenne à 3,3Md€ pour le seul volet Recherche.

Ce schéma montre la difficulté à appréhender l'ensemble des moyens consacrés à la recherche et à l'enseignement supérieur (cf. partie 1.5).

## ANNEXES

<b>Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB.....</b>	<b>124</b>
<b>Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2019 .....</b>	<b>127</b>
<b>Annexe n° 3 : Mesures en budgétisation 2019 .....</b>	<b>143</b>
<b>Annexe n° 4 : Mouvements en cours de gestion 2019.....</b>	<b>153</b>
<b>Annexe n° 5 : Les mouvements de fin de gestion et l'analyse de la soutenabilité de la trajectoire budgétaire.....</b>	<b>159</b>
<b>Annexe n° 6 : Allègement des contrôles budgétaires et comptables à priori dans le cadre du plan « action publique 2022 ».....</b>	<b>166</b>
<b>Annexe n° 7 : L'investissement : CPER, Opération Campus .</b>	<b>172</b>
<b>Annexe n° 8 : La performance des opérateurs du programme 150.....</b>	<b>175</b>
<b>Annexe n° 9 : Dispositifs d'aide du programme 231.....</b>	<b>192</b>
<b>Annexe n° 10 : Performance programme «vie étudiante ».....</b>	<b>193</b>
<b>Annexe n° 11 : Les modalités de répartition des dotations aux opérateurs du programme 150.....</b>	<b>195</b>
<b>Annexe n° 12 : Programme 172 - <i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i> .....</b>	<b>200</b>
<b>Annexe n° 13 : Programme 193 (Recherche spatiale).....</b>	<b>210</b>
<b>Annexe n° 14 : Revue des actions d'ESRI financées par l'État (hors-MIRES et hors-PIA).....</b>	<b>212</b>
<b>Annexe n° 15 : Suivi financier et redéploiements de crédits des PIA 1 et 2.....</b>	<b>221</b>
<b>Annexe n° 16 : Analyse des actions du programme 423 du PIA 3 relatives à l'innovation.....</b>	<b>226</b>
<b>Annexe n° 17 : Les fonds sans personnalité juridique .....</b>	<b>230</b>
<b>Annexe n° 18 : Les dépenses fiscales .....</b>	<b>233</b>
<b>Annexe n° 19 : Le renforcement graduel du continuum « recherche-innovation » et les enjeux de la LPPR .....</b>	<b>235</b>



### **Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB**

Les publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB figurent ci-dessous.

- Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2018 MIRES*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020, « Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire »*, février 2020, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Référé : Le temps de travail des personnes non-enseignants de l'enseignement supérieur*, décembre 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi orientation et réussite des étudiants, 27 février 2020*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Rapport sur les très grandes infrastructures de recherche (TGIR)*, juillet 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Rapport sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur*, novembre 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2019, La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Référé sur les initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, juin 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

- 
- Cour des comptes, *Référé sur la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation*, juin 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Référé les instituts d'études politiques en région*, 13 mars 2017, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique*, 26 mars 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Le rôle des CHU dans l'enseignement supérieur et la recherche médicale*, 19 octobre 2017, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *APB et accès à l'enseignement supérieur : un dispositif contesté à réformer*, 26 juin 2017, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Référé sur l'insertion professionnelle des jeunes docteurs*, mars 2016, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Rapport sur la valorisation de la recherche civile du CEA*, 2 décembre 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Rapport sur le programme d'investissements d'avenir*, 30 septembre 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Rapport l'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, 30 septembre 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Rapport sur l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)*, 7 septembre 2015 disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
  - Cour des comptes, *Référé l'allocation des moyens de l'État aux universités*, 27 janvier 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
-

- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I, Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

---

- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I, la réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

---

- Cour des comptes, *Rapport public Thématique*, Sciences po : une forte ambition, une gestion défailante, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

---

- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

---

- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2019*, *La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

**Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2019**

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(nouvelle, MESRI) Établir pour la prochaine LFI un document offrant une vision consolidée des crédits relatifs aux TGIR à partir de données fiabilisées.	L'Annexe au PLF 2020 « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures » présente une version des crédits relatifs aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) financées via l'action 13 du programme 172, ainsi que des crédits relatifs aux organisations scientifiques internationales (OSI) et très grandes infrastructures de recherche internationales (TGIRI) financées en Titre 6 via les actions thématiques 15 (sciences de la vie et de la santé), 17 (énergie) et 18 (environnement) de ce même programme. Dans le cadre du chantier « clarifier la gestion des TGIR » du Plan de Transformation Ministériel souhaité par l'État, ainsi que dans celui du projet de Loi de Programmation Pluriannuelle de la Recherche (LPPR), la DGRI étudie les pistes possibles pour permettre une vision encore plus consolidée des crédits dédiés aux grandes infrastructures comme par exemple la création d'un nouveau programme budgétaire consacré à la « articulation de la France aux grands instruments de recherche internationaux ».	La Cour prend note de ces évolutions et de la prise en compte de sa recommandation. Des réflexions sont en cours pour prendre en compte la recommandation de la Cour. Dans l'attente du résultat de cette démarche, sa recommandation est reconduite.	<b>Mise en œuvre en cours</b>

		<p>Il s'agirait de gagner en lisibilité budgétaire et en harmonisation de traitement concernant les infrastructures à dimension européenne ou internationale, en les regroupant dans un seul programme et en les différenciant ainsi davantage des TGIR nationales qui resteraient suivies dans Programme 172.</p> <p>Dans l'attente des suites données à ces pistes, et dans le souci de progresser vers une meilleure appréhension des enjeux budgétaires et financiers des grandes infrastructures de recherche, les contributions aux « jaune » et « bleu » 2020 ont fait l'objet d'un « volet TGIR » plus détaillé.</p>		
--	--	--	--	--

2	(2012*, reformulée, MESRI, direction du budget) Inscrire les dépenses de contributions aux OSI au niveau adéquat et exclure les crédits correspondants de l'assiette de la réserve de précaution.	<p>Poursuivant le rebasage du financement des OSI entrepris en 2018, la LFI 2019 a inscrit des montants de crédits pour les OSI conformes aux besoins de celles-ci. Les contributions aux OSI ont été versées dans leur intégralité en 2019. La 1ère partie de la recommandation est donc pleinement appliquée.</p> <p>Un taux de mise en réserve de 3 % a cependant été appliqué aux crédits destinés aux OSI du P172 et du P193, en application des dispositions prévues dans l'exposé général des motifs du PLF 2019.</p> <p>En fin de gestion 2019, le P172 a fait l'objet d'un dégel de 13 M€ et le P193 a fait l'objet d'un dégel de 35 M€ exclusivement pour permettre le paiement intégral des appels à contribution des OSI.</p> <p>Le MESRI a porté en 2019 une demande visant à sortir les OSI et les TGIRI de l'assiette de calcul de la réserve de précaution. Les équilibres interministériels n'ont pas permis de donner une suite favorable à cette exonération.</p>	L'année 2019 a montré des difficultés en gestion pour honorer les engagements de la France en matière de contribution aux OSI, qui ont donné lieu à des dégels importants.	<b>Non mise en œuvre</b>
3	(2013*, reformulée, MESRI) : Proscrire toute anticipation du	Le MESRI souscrit pleinement à cet objectif. Toutefois, le MESRI estime sa mise en œuvre complexe s'agissant des	Le ministère a cessé d'adopter des formulations mentionnant le dégel de	<b>mise en œuvre incomplète</b>

	<p>dégel de la réserve de précaution dans les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM.</p>	<p>dépenses comme les contributions aux organisations internationales ou TGIR internationales et les dépenses de bourses sur critères sociaux. Ces dépenses ont un caractère obligatoire et sont budgétées en LFI à leur coût prévisionnel sans marge. Or, malgré les demandes du MESRI, ces crédits font l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 3 % en 2019 et de 4 % en 2020.</p> <p>La structure de ces programmes rend par ailleurs très difficile des redéploiements de crédits suffisant pour neutraliser cette mise en réserve. Pour rappel :</p> <p>Sur le P193 : les crédits des OSI représentent 72 % des crédits du programme. Il ne serait pas réaliste de faire porter le gel intégralement sur les 28 % restant.</p> <p>Sur le P231, les bourses et autres aides représentent 82 % des crédits du programme. Il ne serait pas réaliste de faire porter le gel intégralement sur les 18 % restant.</p> <p>Dès lors, les crédits disponibles sont insuffisants pour couvrir ces dépenses obligatoires. Le principe de sincérité du DPG conduit le MESRI à demander un dégel à ce titre. Le MESRI réitère donc sa demande d'exonération de mise en réserve sur ces crédits spécifiques afin de pouvoir appliquer pleinement cette</p>	<p>précaution de façon anticipée dans les documents prévisionnels de gestion soumis au CBCM. Néanmoins, ces documents indiquent des prévisions d'exécution supérieures aux montants nets de réserve pour les bourses – dépense de guichet dont la programmation prévisionnelle s'avère un exercice difficile.</p>	
--	--	--	---	--

		<p>recommandation. Hormis ces cas, les autres dépenses obligatoires n'anticipent aucun dégel en DPG.</p> <p>On notera que les seuls dégels en gestion 2019 (en CP) ont concerné les OSI et les bourses.</p>		
4	(nouvelle, MESRI) Effectuer un bilan de l'emploi des moyens redéployés au profit des laboratoires en 2018 et le poursuivre en 2019.	<p>Comme en 2018, une enveloppe exceptionnelle de 20 M€ a été octroyé aux organismes de recherche en 2019, afin de soutenir les laboratoires de recherche. La répartition effectuée en fonction du nombre de chercheurs employés par établissement a permis un complément ciblé inclus dans la SCSP de chaque organisme dès la notification initiale. Chaque organisme a eu la responsabilité de répartir ces crédits entre ses unités de recherche.</p> <p>Au cours du second semestre 2019, chaque organisme a transmis un compte-rendu de l'utilisation de ces crédits.</p>	Le MESRI a fourni le compte-rendu de l'emploi des moyens par les laboratoires	<b>Totalement mise en oeuvre</b>
5	(2016, MESRI) : Poursuivre et achever en 2020 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	Un point sur le chantier d'apurement des anciennes éditions est régulièrement réalisé avec l'ANR. Le dernier point date du CA de novembre 2019. Les éditions antérieures à 2009 ont été clôturées. Pour les éditions 2009 et 2010, elles seront clôturées à la fin de cette année.	Le plan d'apurement suit son cours et fait l'objet d'un dialogue régulier entre l'ANR et le MESRI	<b>Mise en œuvre en cours</b>

	consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.	Concernant les éditions postérieures à 2010, l'agence poursuit les efforts engagés en suivant régulièrement l'évolution des engagements et par la mise en place de plan de relance auprès des bénéficiaires.		
6	(2017, reformulée, MAA) : Maîtriser les frais de gestion du CNOUS pour l'instruction et la gestion des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur agricole.	<p>Le mode de gestion via la convention de mandat signée le 21 mai 2015 entre le CNOUS et le MAA n'a pas été reconduit après l'année universitaire 2018/2019.</p> <p>Un nouveau circuit de gestion via des conventions de mandats avec chaque CROUS a été mis en place pour l'année universitaire 2019/2020, sans intervention du CNOUS ni frais de gestion.</p>	La Cour prend acte de cette solution transitoire mise en place par le MAA pour gérer les différentes aides octroyées aux étudiants sans intervention du CNOUS.	<b>Devenue sans objet</b>
7	(nouvelle, MESRI) Conclure en 2019 un nouveau contrat d'objectif et de performance avec le CNOUS.	Le dispositif d'aides aux étudiants est susceptible d'évoluer à la suite des arbitrages à rendre sur le périmètre des aides sociales intégrant le nouveau revenu universel d'activités (RUA). L'instruction des dossiers de demande de bourses sur critères sociaux constituant, avec la restauration et le logement, l'une des trois missions structurantes du réseau des œuvres universitaires, il a été jugé préférable d'attendre ces arbitrages pour que soit produit le contrat d'objectifs et de performance du CNOUS.	La Cour prend acte de ce nouveau report dans la contractualisation du réseau des œuvres et maintient sa recommandation, les réformes éventuelles pouvant être intégrées sous forme d'avenant à la convention et n'exonérant pas le ministère de l'obligation de fixer rapidement des objectifs à	<b>Non mise en oeuvre</b>

		<p>Le prochain contrat d'objectifs et de performance (2021-2025) de l'opérateur devra comporter un axe fort lié au rôle attribué au réseau des œuvres en matière de développement de la vie étudiante dans le cadre de la mise en place de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).</p> <p>Il mettra notamment l'accent sur le partenariat avec les universités dans le cadre des politiques de site mais aussi sur l'engagement du réseau à améliorer la performance, par la formation de ses agents, le développement des mutualisations entre CROUS, et une maîtrise des coûts renforcée, et servira de base à l'élaboration du prochain projet d'établissement.</p> <p>Par ailleurs, la fonctionnarisation des personnels ouvriers devra également être mentionnée.</p>	l'opérateur principal pour le développement de la vie étudiante.	
8*	<p>(2017 reformulée) (DGFIP, MESRI, CNOUS) : Définir une méthode unique de comptabilisation des engagements hors bilan à mettre en œuvre en 2020 par le CNOUS et les CROUS. En réaliser la synthèse et l'intégrer au contrat d'objectifs du CNOUS.</p>	<p>Les CROUS, au titre de leur mission de gestionnaire de biens immobiliers, ont passé des contrats avec des bailleurs sociaux qui mettent à leur disposition des résidences et des structures de restauration pour les étudiants en contrepartie du paiement d'un loyer. Le réseau des œuvres a donc un engagement vis-à-vis de ces bailleurs. Les engagements hors bilan (EHB) du réseau des œuvres universitaires sont marqués par une hausse tendancielle. Celle-ci s'explique, en premier lieu, par l'accroissement continu</p>	<p>La Cour prend acte de ces avancées. Toutefois, la Cour constate que le ministère n'a pu, cette année encore, fournir de données consolidées quant au montant actualisé des engagements hors bilan en cours. Compte tenu du poids financier des engagements concernés, la Cour réitère sa</p>	<p><b>mise en œuvre en cours</b></p>

		<p>du parc de logements des CROUS depuis le lancement du plan 40 000 en 2013, soit près de 23 000 logements supplémentaires. De ce point de vue, la hausse est signe d'une dynamique positive. Cette hausse est, en second lieu, le résultat d'un travail de fiabilisation des données comptables par un meilleur suivi des EHB et la négociation de certaines conventions sous l'impulsion du CNOUS.</p> <p>La réforme de la commande publique de juillet 2015 modifie la qualification juridique des contrats domaniaux. Il en ressort que certains engagements hors bilan (EHB) doivent être requalifiés et inclus au bilan. Ceci procède d'un meilleur suivi comptable notamment avec le passage à la GBCP.</p> <p>Le CNOUS, en sa qualité de tête de réseau, s'est rapproché des services de la DGFIP pour fixer un cadre juridique et comptable ainsi qu'une méthodologie solide, validée et commune à l'ensemble des CROUS, afin que ceux-ci mènent à bien d'ici trois ans l'intégration comptable du stock de contrats en cours et soient mieux préparés pour gérer tout nouveau contrat.</p> <p>Ainsi, l'outil de gestion de la dette (Fairways) est désormais déployé au sein du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Ce déploiement a nécessité un travail conséquent de la part du CNOUS, et est assuré de manière progressive depuis le printemps</p>	recommandation pour encourager les différents partenaires à établir une méthode de recensement et de consolidation annuelle des charges financières liées aux engagements hors bilan.	
--	--	--	---	--

		2019. Au-delà du recensement des engagements hors bilan, l'intérêt de l'outil est en effet de connaître globalement le niveau d'endettement direct et indirect du réseau. Il est par exemple prévu que les CROUS puissent bénéficier d'un audit sur l'orientation stratégique de leur dette visant à générer des économies sur leurs charges en la matière. En février 2020, 16 Crous sont bien engagés dans la démarche, qui reste une priorité pour le réseau.		
9	(nouvelle, MEF) : Améliorer la budgétisation du dispositif JEI pour éviter les dépassements régulièrement constatés.	<p>En 2019, le dispositif JEI a connu un dépassement de 14,2 M€ entre exécution et LFI. Les dépassements constatés sur ce dispositif régulièrement comme vous l'indiquez, entre les crédits votés en LFI et l'exécution sont liés à plusieurs facteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le mécanisme même de remboursement de la dépense exécutée en N-1. En effet, l'ACOSS établit sa prévision pour permettre le chiffrage en PLF au printemps N-1 alors que la facture définitive est quant à elle connue au printemps N + 1 ;</li> <li>• la budgétisation est issue de la seule prévision mise en place par l'ACOSS, dont le modèle ne peut faire l'objet d'une contre-expertise.</li> </ul> <p>Ces dépassements nécessitent des redéploiements internes au programme, au détriment de la dotation de Bpifrance dédiée aux aides individuelles à l'innovation.</p> <p>Pour éviter les effets de ce dépassement sur l'exécution</p>	La Cour salue la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme et remarque que la recommandation de 2018 pour « <i>améliorer la budgétisation du dispositif JEI pour éviter les dépassements régulièrement constatés</i> » sera effective dès 2020.	<b>Totalement mise en œuvre</b>

		<p>budgétaire, la loi de finances de la sécurité sociale pour 2020 prévoit un plafonnement des remboursements dus par l'État à l'ACOSS au niveau de la LFI (la LFI correspondant aux prévisions fournies par l'ACOSS en N-1).</p>		
10	<p>(nouvelle, MEF) : Inscrire aux programmes concernés dont elles relèvent les interventions budgétaires portées par le Fonds pour l'innovation et l'industrie et en tirer les conséquences sur le volet recettes</p>	<p>Les programmes d'innovation de rupture se caractérisent par une prise de risque élevée, inscrite sur une temporalité plus longue que les programmes budgétaires classiques, voire des Programmes d'investissements d'avenir.</p> <p>Les modalités de constitution du Fonds pour l'innovation et l'industrie en font un instrument unique permettant de sanctuariser dans la durée des financements indispensables à la réussite des ambitions du Gouvernement et d'éviter ainsi de soumettre ces financements aux variations budgétaires annuelles, voire infra-annuelles.</p> <p>La mise en place du FII permet d'apporter de nouveaux financements à l'innovation de rupture, avec de nouvelles modalités d'intervention qui ne sont pas permises par une dotation budgétaire. En premier lieu, le mécanisme du FII permet d'assurer la stabilité des moyens consacrés à des projets de R&amp;D de rupture ou industriels complexes, sur des durées longues, là où les principales dotations budgétaires ont connu une forte attrition ces dernières années. Il permet également une plus grande prise</p>	<p>La Cour remarque que les concours du FII et du PIA au financement du plan Nano 2022, également abondés par des crédits budgétaires, sont bien mentionnés dans le « bleu » budgétaire de 2019 (ce qui n'était pas le cas en 2018). Si la présentation des crédits alloués et des actions financées en lien avec le PIA et les crédits budgétaires pourrait être encore davantage améliorée, il convient de souligner que la recommandation de la Cour formulée dans la NEB 2018 visant à « <i>inscrire aux programmes concernés dont elles relèvent les interventions budgétaires portées par le Fonds pour l'innovation et l'industrie et en tirer les conséquences sur le volet recettes</i> » sera rendue caduque si le FII était rattaché à la MIREs conformément à la</p>	<p><b>Mise en œuvre incomplète (mais recommandation rendue caduque)</b></p>

		de risque, essentielle dans le financement de l'innovation de rupture, et une plus grande souplesse, adaptée au pilotage des dépenses engagées notamment dans le cadre des Grands défis, pour lesquels un directeur de programme, chargé de leur mise en oeuvre, rend compte au Conseil de l'innovation.	recommandation formulée par la Cour dans son rapport sur le budget de l'État en 2018. Cette recommandation de la NEB 2018 est donc supprimée.	
11	(2016, reconduite, DLF, MESRI) : Poursuivre le travail de fiabilisation des créances du CIR et achever en 2019 les études sur son impact économique lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.	<p>La qualité des chiffrages du CIR dépend de la qualité de la base de données qui enregistre les déclarations des entreprises. La fiabilité de cette base continue de s'améliorer. Depuis 2016, la DGFIP (Direction générale des finances publiques) en est dorénavant co-productrice avec le MESRI.</p> <p>Cette coopération permettra, à terme, d'améliorer la qualité des statistiques sur les données d'exécution. La dématérialisation de la déclaration du CIR, initiée en 2015 avec les déclarations du CIR au titre de l'année 2014, devient obligatoire en 2020. Le problème de la complétude des déclarations devrait être résolu.</p> <p>Les évaluations de la CNEPI ont été publiées en mars 2019. Une seconde étape d'évaluation du CIR a aussi été engagée en 2019 pour appréhender l'efficacité relative du dispositif en</p>	La Cour note que la qualité des chiffrages du CIR devrait s'améliorer avec la dématérialisation de la déclaration du CIR. Par ailleurs, elle observe que les résultats de la seconde étape d'évaluation du CIR ne sont pas encore disponibles.	<b>Mise en œuvre en cours</b>

		termes d'innovation mais aussi plus largement de croissance économique et de création d'emplois		
12	(2015, reconduite, DLF, MEF) : Achever pour la loi de finances 2020 les études d'impact des dépenses fiscales de la mission <i>Recherche et enseignement supérieur</i> et supprimer les mesures caractérisées par un chiffrage minime ou inexistant.	<p>« L'étude d'impact du crédit d'impôt innovation (CII) a été menée à bien et publiée en décembre 2019 sous la forme d'un document de travail de l'Insee. Celle-ci met en évidence un impact positif de l'introduction du CII sur l'emploi, le chiffre d'affaires et le nombre de nouveaux produits de ses bénéficiaires.</p> <p>Le dispositif de taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevet a été réformé en 2019 et il est trop tôt pour mener une évaluation d'impact du dispositif sous sa forme nouvelle. Néanmoins, de premiers éléments d'analyse de l'effet de cette réforme pourront être produits l'an prochain.</p> <p>Un travail important de rationalisation des dépenses fiscales du programme 192 a été effectué. En plus des deux dépenses fiscales n° 300207 et n° 220105 qui se sont éteintes et n'ont plus d'incidence budgétaire en 2019, la loi de finances pour 2019 a abrogé la dépense fiscale n° 230504 qui exonérait certaines plus-values de cessions et la dépense fiscale n° 320139 qui permettait la taxation à un taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (remplacée par une dépense fiscale n°210326 rattachée au P134).</p>	Si le programme 192 a fait un travail de rationalisation des dépenses fiscales relevant de son périmètre cela n'est pas le cas pour les autres dépenses fiscales relevant des P 172, 231, 142.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>

		<p>Aujourd'hui, le programme 192 ne compte plus que cinq dépenses fiscales actives. »</p> <p>Le dispositif JEI du P 192 fait l'objet d'une évaluation. Le plan d'évaluation du dispositif JEI, également mené par l'Insee et la DGE, sera conclu dans le courant de l'année 2020 et devrait donner lieu à un document de travail de l'Insee. Un rapport intermédiaire a été produit et publié sur le site de la DGE, dans le cadre d'un rapport transmis à la Commission européenne pour l'évaluation des aides d'État à la recherche, développement et innovation (R&amp;D&amp;I). Ce rapport ne fournit pas encore de résultats d'évaluation, mais les premières analyses présentes dans le rapport intermédiaire montrent, d'une part, les fortes interactions entre le dispositif JEI et les autres aides à la R&amp;D&amp;I (seules 10 % des JEI n'ont recours ni au CIR ni aux aides Bpifrance au cours de leurs huit premières années d'existence, et 59 % d'entre elles ont recours aux trois dispositifs), et souligne, d'autre part, la démarche entrepreneuriale des fondateurs des JEI (83 % d'entre eux souhaitent développer fortement leur entreprise, contre 33 % des créateurs d'entreprises des mêmes secteurs).</p>		
--	--	--	--	--

13	<p>(nouvelle, <b>MESRI</b>) Veiller à la transparence de la nouvelle taxe affectée « contribution vie étudiante et de campus », s'assurer de l'usage des fonds alloués aux opérateurs par l'élaboration d'un bilan type normé à renseigner par chaque établissement affectataire, et en assurer la publication.</p>	<p>Les actions recommandées constituent le fil rouge du travail de suivi de l'usage des crédits CVEC par les établissements d'enseignement supérieur bénéficiaires. Rendre compte de l'usage de la CVEC est un impératif au regard de la nature de la CVEC : celle d'une taxe affectée. C'est une obligation de transparence vis-à-vis de l'étudiant qui s'acquitte du paiement de cette taxe.</p> <p>Cette obligation de transparence est traduite dans le cadre réglementaire mis en place, rappelé lors des séminaires nationaux sur l'usage de la CVEC (novembre 2018, septembre 2019). Elle apparaît dans l'enquête nationale sur l'usage de la CVEC, à remplir par tous les établissements affectataires. Elle est rappelée sur les documents types FAQ et dans le cadre de la communication sur le réseau social spécifique dédié aux référents CVEC des établissements.</p> <p>Ainsi, le cadre juridique de l'usage de la CVEC, détaillé dans le décret <b>2019-205 du 19 mars 2019 relatif aux modalités de programmation et de suivi des actions financées par la CVEC</b> et dans la circulaire 2019-029 du 21 mars 2019 relative à la programmation et aux suivis des actions CVEC, indique que le bilan de l'usage de la CVEC se fait à deux niveaux :</p>	<p><b>La Cour prend note de ces évolutions et, dans l'attente de l'effectivité de la publication des données recueillies dans l'enquête annuelle, invite le ministère à poursuivre cette démarche de transparence et de contrôle de la bonne affectation du produit de la taxe.</b></p>	<p><b>Mise en œuvre en cours</b></p>
----	---	---	---	--------------------------------------

		<p>Au niveau de l'établissement affectataire tout d'abord. Le bilan des actions conduites l'année précédente est voté, chaque année, par le conseil d'administration des établissements ou par l'organe en tenant lieu, après consultation, le cas échéant de la commission des formations et de la vie universitaire. Il est constitué d'un état récapitulatif des sommes affectées et d'une synthèse tant quantitative que qualitative de leur utilisation et des actions mises en œuvre.</p> <p>Au niveau du rectorat d'académie ensuite. Les établissements affectataires informent leur rectorat de l'usage des crédits CVEC. De même, pour aider les établissements affectataires dans l'élaboration de ce bilan, une enquête nationale a été élaborée concernant l'usage des crédits CVEC obtenus en 2018 et 2019. Elle permettra à l'établissement de rendre compte sur les crédits et les projets associés à chaque domaine de la CVEC (accueil, accompagnement social, sanitaire, culturel, sportif et actions de prévention). Les rectorats procéderont à une synthèse académique, dans le cadre de la commission territoriale de la vie étudiante. Une enquête usage sera envoyée chaque année à cette période. Le bilan de l'usage de la CVEC doit démontrer l'apport des actions financées par les crédits CVEC pour l'étudiant. Il reprendra les éléments quantitatifs et qualitatifs de l'usage des crédits CVEC, dans les différents domaines prévus</p>		
--	--	---	--	--

		<p>par le cadre juridique, à savoir l'accueil, l'accompagnement sanitaire et les actions de prévention, l'accompagnement social, culturel et sportif mais également plus précisément, sur les priorités ministérielles.</p> <p>Ces bilans (par établissement, par académie et au niveau national) seront publiés sur l'offre de services dématérialisée de la DGESIP, à l'été 2020.</p>		
--	--	---	--	--

*\* Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

*\*\* recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet*

### Annexe n° 3 : Mesures en budgétisation 2019

Sur l'ensemble de la mission MIREs, les mesures de périmètre, transferts représentent un solde négatif de 3,8 M€ en AE/CP.

#### 1. Les mesures de périmètre et de transfert

##### Pour les programmes 150 et 231 :

La seule mesure de périmètre est la création du service à compétence nationale « ParcourSup » ; ainsi les crédits et les emplois du programme 150 ont été majorés de 700.000 € (dont 24 750 € de crédits de CAS pensions) pour 15 ETPT.

La LFI 2019 a acté par ailleurs les transferts suivants pour le MESRI

N° Farandole	Libellé du transfert	Emetteur	Récepteur	P150T2 ETPT	P150HT2 ETPT	P150T2 AE=CP	dont CAS	P150HT2 AE	P150HT2 CP	dont CAS	P172 AE	P172 CP
36	Pérennisation des postes mis à disposition de l'université de Corse	P141	P150HT2	0	3	0	0	203 496	203 496	73 155	0	0
116	Prestations actions sociales interministérielles IRD	P172	P148	0	0	0	0	0	0	0	-78 280	-78 280
169	DGS COMUE Sorbonne Paris Cité	P150HT2	P150T2	1	-1	113 410	40 828	-113 410	-113 410	-40 828	0	0
172	MCF U. Dijon vers AgroSup Dijon	P150HT2	P150T2	3	-3	268 361	100 697	-268 361	-268 361	-100 697	0	0
176	Poste DEPP enquête FC	P214	P150T2	1	0	80 639	26 374	0	0	0	0	0
179	Emplois DRBC vers DAEI	P214	P150T2	7	0	565 873	184 618	0	0	0	0	0
223	Passage RCE et dissolution Comue	P150T2	P150HT2	-22	22	-1 432 782	-490 382	1 432 782	1 432 782	490 382	0	0
227	Passage au RCE Comue Toulouse	P150T2	P150HT2	-61	61	-4 080 111	-1 368 999	4 080 111	4 080 111	1 368 999	0	0
324	Mission Autisme	P172	P129	0	0	0	0	0	0	0	-82 860	-82 860
381	Commissions académiques Enseignement supérieur (loi ORE)	P150HT2	P214	0	-20	0	0	-580 000	-580 000	-220 400	0	0
				-71	82	-4 484 410	-1 506 864	4 754 618	4 754 618	1 570 611	-161 140	-161 140
176	Création SON ParcourSup - PÉRIMÈTRE	P150HT2	P150T2	15	-15	700 000	24 750	-700 000	-700 000	-24 750	0	0

Source : MESRI

Les mouvements de transfert les plus significatifs concernent des transferts entre le titre 2 (diminué de 4,48 M€) et le hors titre 2 du programme 150 (abondé en net de 4,75 M€ en AE/CP). Ces transferts tiennent compte notamment de l'accession d'établissements au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE), à hauteur de 5,4 M€ et de 83 ETP (COMUE Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées; COMUE Nice Côte d'Azur, dissolution de la COMUE Champagne et transfert de ses moyens aux établissements membres).

Sur le programme 150, le solde des mesures de transferts et de périmètre représente 270 208 € (+4,05 M€ sur le hors titre 2 et – 3,784 M€ sur le titre 2 dont 1,48 M€ au titre du CAS *Pensions*).

### **Pour les programmes 172 et 193**

En dehors des mesures mentionnées dans le tableau ci-dessus, aucune mesure de périmètre n'est intervenue sur les programmes 172 et 193.

Les amendements n'ont que marginalement modifié la LFI : 3 M€ ont été attribués au financement de la recherche pédiatrique (action 15 du P 172) à partir de la ligne EUMETSAT (action 7 du P193).

La prévision de dépenses repose pour l'essentiel, en loi de finances initiale 2019, sur le financement des dotations des organismes liées aux mesures « fonction publique » (PPCR, hausse du point d'indice de la fonction publique et indemnité CSG), à l'évolution des dotations et contributions aux TGIR et aux organisations scientifiques internationales. En outre étaient prévus un abondement des crédits d'intervention de l'ANR.

### **Pour le programme 186 :**

Les mesures de périmètre qui concernent le programme 186 ne sont pas significatives : il s'agit de deux mesures, pour un montant total de 161 140 € ; l'une au profit du programme 148 (Fonction publique) relatives aux prestations sociales interministérielles et l'autre au profit du programme 129 (Coordination du travail gouvernemental) relative à la mission Autisme.

### **Programme 142 :**

La loi de finances pour 2019 a acté le transfert de 971 510 € de crédits de hors titre 2, en AE et en CP, sur le programme 142 dont :

- 1 024 022 € de crédits HT2 reçus du programme 206 destinés au financement de plates-formes d'épidémiologie-surveillance confiée à l'INRA ;
- 42 865 € de crédits HT2 vers le programme 149, destinés au financement de la prestation d'appui pour SDTPS dans la santé et la sécurité des travailleurs agricoles ;
- 9 647 € de crédits HT2 vers le programme 148, destiné à couvrir les prestations d'actions sociales interministérielles pour les agents de l'enseignement supérieur et recherche agricoles.

S'agissant des crédits du titre 2, par l'arrêté du 29 octobre 2019, portant répartition des crédits, le transfert de 39 768 €, en AE et en CP, a été effectué sur le programme 142. Ce transfert est destiné à la valorisation de l'indemnisation des jours de CET.

## **2. Détail des amendements parlementaires apportés lors du débat sur le PLF 2019**

Les amendements au PLF 2019 ont minoré les crédits des programmes gérés par le MESRI à hauteur de 14,91 M€ en AE/CP et de 24,036 M€ pour la totalité de la mission MIRES.

### **Amendements apportés en LFI aux programmes de la MIRES**

Amendements PLF 2019								
Programmes	AN 1 <sup>re</sup> lecture			Sénat 1 <sup>re</sup> lecture	Assemblée nationale - nouvelle lecture		Total	
	II-1861 (1 <sup>er</sup> délib) (1)	II-2513 (1 <sup>er</sup> délib) (2)	II-13 (2 <sup>e</sup> délib) (3)	II-2629 (4)	II-34 et II-54 (5)	II-1379 (6)		(7)
	Rapporteurs LREM	Gouv	Gouv	Gouv	Comm Fin et Cult	Gouv	Gouv	
P150 T2								0
P150 HT2			-1 657 976		14 000 000	-6 252 474	-14 000 000	-7 910 450
P231			-1 321 327		-14 000 000	-5 678 673	14 000 000	-7 000 000
P172		3 000 000	-9 858 572			9 858 572		3 000 000
P193		-3 000 000	-2 072 576			2 072 575		-3 000 001
<b>Total MESRI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-14 910 451</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-14 910 451</b>
P 190								0
P 191			-4 028 705					-4 028 705
P 192			-4 997 707					-4 997 707
P 142			-690 223			590 223		-100 000
P 186			-259 255			259 255		0
<b>Total MIRES</b>			<b>-24 886 343</b>			<b>849 480</b>		<b>-24 036 863</b>

*Source : Mesri et retraitement Cour des comptes*

Ainsi, 7 M€ ont été annulés sur l'ARPE, dispositif en extinction et 8 M€ ont été annulés sur les opérations immobilières du programme 150.

En outre, 3 M€ ont été attribuées au financement de la recherche pédiatrique (action 15 du P172) à partir de la ligne EUMETSAT (action 7 du P 193).

### **3. Les points à relever dans l'évolution de la budgétisation des programmes (mesures tendanciennes, mesures nouvelles et économies)**

#### *Programmes relevant du MESRI*

##### **Programme 150**

Le programme 150 représente 48 % des augmentations de crédit de la mission en AE/CP entre les lois de finances initiales (LFI) 2018 et 2019, soit + 79,2 M€ en AE (soit + 0,6 %) et + 158 M€ en CP (soit + 1,2 %).

Cette augmentation porte principalement sur les crédits du hors titre 2, qui représente 96 % de l'augmentation en AE/CP du programme (y compris CAS *Pension*), soit 65,5 M€ en AE (+ 0,5 %) et 144 M€ en CP (+ 1,1 %). La plus forte augmentation relative porte sur le titre 2, qui augmente de 3,5 %, soit 12,3 M€.

Sur le programme 150, les montants inscrits au projet de loi de finances concernent des moyens nouveaux à hauteur de 122,8 M€.

La **mesure nouvelle** la plus importante concerne la mise en œuvre du plan « étudiants » dans le cadre de **la loi ORE avec 94 M€ supplémentaires en AE/CP au PLF 2019**.

Pour le programme 150, la prévision de dépense s'appuyait principalement sur une revalorisation des moyens délégués aux établissements d'enseignement supérieur : la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) (+ 24 M€ en AE/CP) et le financement de l'IC CSG (montant en attente réponse ministère).

Parallèlement, les mesures prévues en LPFP sur le secteur immobilier ont été maintenues, notamment sur les CPER et l'opération Campus. L'écart de budgétisation en AE/CP s'explique par les opérations immobilières (- 12 AE + 13 CP diminution d'AE à hauteur de 28 M€ et une augmentation de 21 M€ en CP dans le cadre du projet de campus hospitalo universitaire Nord du Grand Paris (CHUNPG) avec l'AP/HP à Saint Ouen.

Les **autres mesures nouvelles** du programme 150 concernent une augmentation de 2 M€ au titre de l'enseignement supérieur privé.

Pour le programme 150, les **économies constatées** concernent l'évolution de la compensation aux opérateurs de l'exonération des droits d'inscriptions qui représente 9,06 M€ d'économies en AE/CP (ce représente 110 M€ en 2019). Cette baisse résulte de deux effets contraires :

- la revalorisation de + 1,2 % des droits d'inscription ;
- la suppression de la cotisation de 16 € au fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) désormais intégré à la contribution vie étudiante et campus (CVEC).

### **Programme 231**

Le programme 231 - *Vie étudiante* enregistre une augmentation de + 0,11 % en AE (+3,09 M€) et une quasi stagnation en CP (88 351 €).

Les aides directes sont stables de LFI 2018 à LFI 2019. La budgétisation des bourses sur critères sociaux, en hausse de près de 8 M€, s'appuyait sur :

- des hypothèses d'augmentation prévisionnelle des effectifs de boursiers de 2,68 % à la rentrée 2018 (soit 717 143 boursiers), et de 2,26 % des effectifs de boursiers à la rentrée 2019 par rapport à 2018-2019 (soit 733 351 boursiers pour le second semestre 2019) ;
- sur une mesure nouvelle de revalorisation des taux de bourses de 1,25 % à la rentrée 2019, à hauteur de 9,2 M€, pour une estimation en année pleine à hauteur de 23 M€ (la revalorisation effective a été minorée à 1,1 %).

La budgétisation 2019 prévoit une baisse des montants au titre des aides au mérite de 4,98 M€, et une augmentation en miroir des aides à la mobilité master de 4 M€, à laquelle s'ajoute une augmentation au titre de la grande école du numérique de 1 M€.

Les aides indirectes connaissent en revanche une légère progression, dans la perspective du déploiement de l'aide spécifique à la mobilité pour les étudiants « Parcoursup » pour un montant prévisionnel de 20 M€ (pour un montant compris entre 200 et 1 000 €).

Concernant le réseau des œuvres universitaires et sociales, la LFI 2019 enregistre une augmentation de + 17 M€ (titularisation et PPCR) principalement au titre de la masse salariale, pour la prise en compte :

- du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »,

- de la fonctionnarisation des personnels ouvriers du réseau des œuvres universitaires<sup>127</sup> (+ 14,2 M€ a été inscrite en LFI 2019, pour une mesure déjà dotée de + 1,27 M€ lors de l'exercice précédent).

L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit **22 M€ d'économies en AE/CP**, dont 7 M€ supprimés par amendement parlementaire (1 M€ ont néanmoins été prévus en gestion 2019 pour solder la campagne 2018).

### **Programmes recherche (P 172 et P 193)**

La prévision de dépenses repose, en loi de finances initiale 2019, sur le financement à bon niveau des dotations aux organismes liées aux mesures « fonction publique » (PPCR, hausse du point d'indice de la fonction publique et indemnité compensatrice de la CSG), à l'évolution des dotations et contributions aux TGIR et aux organisations scientifiques internationales. En outre était prévu un abondement des crédits d'intervention de l'ANR.

Ainsi, le programme 172 enregistre une progression importante de de LFI 2018 à LFI 2019. Le programme augmente de 120,5 M€ en AE et 174,4 M€ en CP, soit des augmentations de 1,79 % et 2,58 %. Les briques de budgétisation les plus fortement concernées sont les opérateurs de l'État (+ 120 M€ en CP) et parmi eux les crédits d'intervention de l'ANR (+ 86 M€ en CP), et l'action 01, pilotage et animation (+ 34 M€ en CP).

Les crédits aux EPST progressent aussi, dans une moindre mesure (+ 34 M€ en CP, soit une progression de 0,77 %) ainsi que les contributions aux organisations scientifiques internationales (+ 20 M€, soit une augmentation de 4,56 %).

### *Programmes hors MESRI*

**Concernant le Programme 192**, l'évolution globale du programme entre la LFI 2018 et la LFI 2019 s'élève à - 12,5 % en AE et - 8,3 % en CP.

La politique gouvernementale visant à redresser les comptes publics en y associant les opérateurs, notamment par la diminution des effectifs et des crédits d'intervention et de fonctionnement de l'État, a été appliquée au programme 192.

---

<sup>127</sup> Les personnels ouvriers des CROUS nouvellement recrutés à temps complet sur des besoins permanents peuvent désormais relever des corps de catégories C et B de la filière des ITRF selon un protocole d'accord signé entre le MESRI et plusieurs syndicats de personnels le 4 mai 2017, pour une entrée en application possible à compter du 1er avril 2018.

Les priorités du programme s'organisent autour de trois axes retracés par les trois actions qui le structurent.

a) action 01 « Organismes de formation supérieure et de recherche »

L'action 01 est dédiée au financement des actions d'enseignement supérieur, de recherche et de soutien à la création d'entreprises mises en œuvre par les établissements sous tutelle du ministère chargé de l'économie, particulièrement engagés dans le soutien au développement économique et l'amélioration des performances des entreprises. Leurs actions comportent trois volets majeurs :

- la formation de cadres de haut niveau, capables d'innover en coopération avec des équipes pluridisciplinaires et d'évoluer dans un contexte international ;
- le développement des activités de recherche en partenariat avec les entreprises sur les technologies de pointe les plus porteuses d'avenir, en particulier au sein des pôles de compétitivité ;
- le soutien à la création d'entreprises au sein des différentes régions dans lesquelles ils sont implantés, par l'incubation de projets et le transfert technologique.

Les dépenses de titre 3 regroupent les subventions pour charges de service public des opérateurs du programme : le Groupe Mines-Télécom (GMT), CentraleSupélec (rattachée au programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* du MESRI) et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES), qui comprend l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI).

L'École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI) est un opérateur rattaché au programme 224 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* du ministère de la culture et de la communication.

Les subventions pour charges de service public en LFI 2019, qui s'élèvent à 210,14 M€ (AE=CP) sur l'action 1, sont en hausse de 3 % par rapport à la LFI 2018, en lien avec le déménagement de deux écoles de l'Institut Mines Télécom sur le plateau de Saclay, qui avait justifié une augmentation ponctuelle de la SCSP du Groupe Mines-Télécom afin de faire face aux frais de déménagement et d'installation dans les nouveaux locaux.

Concernant les emplois, le plafond 2019 en ETPT des opérateurs est en légère baisse par rapport à 2018, passant de 2 291 à 2 289 ETPT, avec une modification de la répartition entre opérateurs, le plafond du GENES passant de 70 à 75 ETPT, et celui du Groupe Mines-Télécom (GMT) de 1939 à 1932, pendant que celui du LNE est stable à 282 ETPT.

Par ailleurs, les dotations d'intervention inscrites en titre 6 à hauteur de 6,46 M€, qui correspondent aux bourses sociales, sont en légère hausse, d'environ 0,1 %. Cette augmentation de 10 k€ des crédits d'intervention du GENES permet de couvrir l'évolution du besoin au titre des bourses sociales, les crédits d'intervention du GMT restant stables, conformément à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En 2019, le GMT a 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 deux écoles de cet établissement sur le campus de Paris Saclay en 2019, à hauteur de 470 k€ en AE et CP.

b) action 02 « Soutien et diffusion de l'innovation technologique »

L'action 02 vise à accroître les capacités d'innovation et de croissance des entreprises industrielles (PME/ETI) en accompagnant financièrement leurs projets et en facilitant la diffusion large des technologies et des process innovants dans le tissu économique.

En LFI 2019, l'évolution se traduit par :

En titre 6 :

– une dotation de 196,4 M€ en AE et CP, en hausse de 10,3 % par rapport à la LFI 2018 (prévisions de l'ACOSS), pour financer la compensation versée par l'État aux organismes de sécurité sociale de l'exonération de cotisations sociales patronales pour les jeunes entreprises innovantes (JEI), PME qui consacrent au moins 15 % de leurs charges annuelles à des projets de R&D ;

– une dotation de 110,8 M€ en AE et CP, en baisse de 20,2 % par rapport à la LFI 2018, pour l'accompagnement financier et en conseil par Bpifrance Financement des projets d'innovation technologique et industrielle ;

– une dotation de 5 M€ en AE et CP, stable par rapport à la LFI 2018, afin de se conformer au mieux à la convention triennale signée entre l'État et l'association JESSICA France, porteuse du programme national CAP'TRONIC. Ce programme a pour objet la stimulation de la diffusion

des technologies de l'électronique et des microsystèmes dans les produits des PME de tous les secteurs. Il apporte aux PME des prestations de conseil et d'expertise pour renforcer l'intégration de solutions électroniques à leurs produits, afin d'accroître leur compétitivité.

En titre 3 :

– une subvention pour charges de service public de 24,4 M€ pour le Laboratoire national de métrologie et d'essai (LNE), stable par rapport à la LFI 2018.

c) action 03 « Soutien de la recherche industrielle stratégique »

Les interventions de l'action 03 (titre 6) relèvent intégralement du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE). Le fonds permet de soutenir sous la forme de subventions des projets coopératifs de recherche industrielle dont l'objectif est de lever des verrous technologiques. A ce titre, il vise à favoriser le développement de partenariats entre des acteurs économiques privés (PME, ETI et grandes entreprises) et des acteurs publics du domaine de la recherche (universités, laboratoires et écoles) afin, notamment, de renforcer le positionnement de l'industrie française dans les technologies et les secteurs stratégiques.

Le FCE intervient dans deux domaines :

- pour des projets de recherche et développement stratégiques, relevant des filières industrielles et de télécommunications. Le FCE est recentré, depuis 2019, sur le programme Nano 2022, une partie des CP servant toutefois à apurer les restes à payer des dispositifs actifs jusqu'en 2018 (R&D stratégique, clusters Eurêka, etc.) ;

- pour des projets de recherche et développement des pôles de compétitivité par le biais du Fonds unique interministériel (FUI). Depuis 2019, les nouveaux projets sélectionnés par le FUI sont financés par le Plan d'investissements d'avenir. Les CP budgétés sur le programme 192 servent à apurer les restes à payer des engagements pris jusqu'à 2018.

L'évolution des crédits observée est :

- s'agissant des autorisations d'engagement,  
□ d'une part, une baisse de 44,6 % de la dotation destinée au Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) hors FUI qui passe de 24,4 M€ à 13,5 M€ ;

- d'autre part, une suppression des crédits accordés au Fonds unique interministériel.
- s'agissant des crédits de paiements,
  - pour le FCE-hors FUI : une baisse des CP de 46,1 %, en passant de 47,5 M€ à 25,6 M€;
  - pour le FUI : une baisse de 35,4 %, en passant de 67 M€ à 43,3 M€.

## Annexe n° 4 : Mouvements en cours de gestion 2019

Tableau n° 18 : Mouvements de crédits des programmes de la MIREs

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	13 517,01	2 697,59	6 841,17	1 820,01	1 763,26	673,46	179,52	110,76	351,95	27 954,73
LFR	-55,64	-34,88	-90,58	-9,15	-14,11	-17,09	-54,99	-1,91	-6,21	-284,56
Total des mouvements de crédits	122,41	6,98	0,26	0,00	0,05	62,82	-3,00	1,95	88,60	280,07
dont :										
Report	122,46	6,98	0,08		0,05	7,99		1,95	88,56	228,06
Virements	-0,09		0,09							0,00
Transferts	-0,14		0,09			54,84	-3,00			51,78
Répartitions										0,00
Annulations	0,19					0,00			0,04	0,23
Fonds de concours et att	18,18	2,44	4,08	0,00		111,99		1,63		138,32
Total des crédits disponibles (= LFI - LFR - mouv. de crédits - fonds de concours)	13 601,97	2 672,13	6 754,93	1 810,86	1 749,20	831,18	121,53	112,43	434,34	28 088,57
Total des crédits consommés	13 480,51	2 645,61	6 753,04	1 810,86	1 746,60	759,94	121,53	109,50	341,51	27 769,10

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	13 593,14	2 698,98	6 941,08	1 820,01	1 722,93	728,82	179,52	109,98	352,82	28 147,27
LFR	-73,26	-34,92	-93,52	-9,15	-16,61	-18,75	-54,99	-1,89	-6,29	-309,39
Total des mouvements de crédits	32,12	9,53	0,62		2,50	46,74	-3,00	1,93	0,04	90,48
dont :										
Report	32,16	9,53	0,40		2,50	1,74		1,93		48,25
Virements	-0,09		0,09							0,00
Transferts	-0,14		0,13			45,01	-3,00			42,00
Répartitions	0,00									0,00
Annulations	0,19					0,00			0,04	0,23
Fonds de concours et att	22,89	2,54	4,08			111,99	0,00	1,63		143,13
Crédits disponibles (= LFI - LFR - mouv. de crédits - fonds de concours)	13 574,89	2 676,12	6 852,25	1 810,86	1 708,82	868,80	121,53	111,65	346,56	28 071,49
Crédits consommés	13 517,72	2 665,75	6 851,91	1 810,86	1 708,00	836,78	121,53	109,21	342,29	27 964,04

Source : Cour des comptes d'après Chorus

## **I. Programmes sous responsabilité du MESRI**

### **A. Programmes 150 et 231**

#### Les reports de 2018 sur 2019

Pour le programme 150, les reports ouverts en début de gestion représentent 122,45 M€ en AE et 32,1 M€ en CP. Les ouvertures tardives de crédits de fonds de concours (13,49 M€ en AE et 22,26 M€ en CP). Les autres reports concernent 30,8 M€ en AE et 9,9 M€ en CP. Les reports portent principalement sur les reports d'AE affectées non engagées sur tranches fonctionnelles (78,12 M€ contre 85 M€ de reports 2017 sur 2018 et 56,4 M€ de 2016 sur 2017), pour 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.

Pour le programme 231, les reports se sont élevés à 6,97 M€ en AE (dont 5,57 M€ au titre des AE affectées non engagées) et 9,53 M€ en CP.

Pour le programme 231, le montant de reports charges 2018 sur 2019 pour les bourses sur critères sociaux et les aides au mérite s'est élevée à 29,6 M€ (au lieu de 16,9 M€ estimés au moment de l'élaboration de la NEB 2018).

#### Fonds de concours, attribution de produits et rétablissements de crédits

Les fonds de concours et attribution de produits rattachés au programme 150 en cours de gestion se sont élevés à 18,26 M€ en AE et 22,97 M€ en CP (dont 681 859 € en attributions de produits pour prestations). La majorité de ces crédits sont des fonds de concours qui s'inscrivent dans le cadre des contrats passés entre l'État et les régions, pour les contributions des collectivités territoriales aux opérations de construction ou réhabilitation universitaire (17,5 M€ en AE et 21,8 M€ en CP).

Le décret n° 2020-84 du 4 février 2020 portant annulation de crédits pour « erreur de comptabilisation des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits » procède à une annulation de 3,7 M€ en AE sur le programme 150 au titre de 2019 (soit un solde de 13,8 M€ de fonds de concours sur le programme 150).

Enfin, un arrêté du 29 janvier 2020 portant report de crédits reporte de 2019 à 2020 des crédits pour un montant de 17,6 M€ en AE et de 36,27 M€ en CP (17,59 M€ d'AE et 36,26 M€ sur le programme 150 et 15 000 € en AE/CP sur le programme 172) pour des fonds de concours ouverts tardivement et non exécutés.

Le programme 231 bénéficie en attributions de produit, des remboursements de prêts d'honneur (2,437 M€ en AE et en CP) et d'un

reliquat en fonds de concours, des contributions des collectivités territoriales aux opérations immobilières des contrats de plan Etat régions (seulement 100 500 € en CP).

#### Transferts et mesures de périmètre en cours de gestion

Le seul mouvement qui affecte le titre 2 du programme 150 est l'ouverture de 185 581 € par arrêté de répartition, pour des dépenses liées au rendez-vous salarial de juin 2018. A la suite d'un amendement au projet de loi de finances 2019 pour le rendez-vous salarial, un virement de 89 550 € a été opéré vers le programme 172 (hors titre 2)

Les principaux transferts en cours de gestion au titre du programme 150 concernent :

En sortie : une participation au fonctionnement du Haut conseil pour le climat de - 0,14 M€ en AE/ CP sur le titre 2 (dont 29 260 € pour le CAS pensions), soit 2 ETP ; et à la construction de l'Institut méditerranéen de la ville et des territoires vers les programmes 209 et 224 à hauteur de - 0,3 M€ ;

En entrée : + 0,25 M€ au titre du regroupement du site nantais de l'école nationale supérieure maritime (ENSM) avec celui de l'école centrale de Nantes (ECN) sur le site de l'ECN en provenance du programme 205 « affaires maritimes » et 50 000 € AE CP pour le financement du SIES - MENJ et d'une enquête sur le devenir et l'insertion professionnelle des diplômés 2016 d'une licence STAPS en provenance du programme 163 - *Jeunesse et vie associative*.

Le programme 150 comptabilise deux mesures de transferts portant sur des ETPT en cours de gestion.

**Tableau n° 19 : Transferts d'emploi en cours de gestion P 150**

		ETPT	M€
Transfert effectué en gestion 2019 consolidé par le PLF 2020	Transfert en provenance du titre 2 du programme, en conséquence de l'accession aux RCE de l'Observatoire de Paris au 1er janvier 2019	-309	-22,28
Transferts effectués en gestion 2019	Transfert en provenance du titre 2 au bénéfice du programme 129 "Coordination du travail gouvernemental"	-2	-0,14

Source : MESRI

## **B. Programmes 172 et 193**

### Réserve de précaution :

Pour les programmes Recherche du MESRI, La réserve de précaution a été calculée sur la base des taux indiqués dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2019, soit 0,5 % pour les crédits de masse salariale et 3 % pour les autres crédits. Pour le programme 172, ce sont 103,58 M€ en AE (96,43 M€ en 2018) et 106,52 M€ en CP (97,81 M€ en 2018) qui ont été gelés en début de gestion. Pour le programme 193, 52 M€ en AE-CP (46,04 M€ en 2018) ont été mis en réserve.

Un surgel de 4 M€ est positionné sur la provision de crédits destiné aux TGIR. Dans les faits, il correspond au risque de change sur le franc suisse porté par la contribution au CERN.

1. Restes à payer :

Les restes à payer du programme 172 concernent principalement les CP de l'ANR (dépenses d'intervention) et plus marginalement à divers autres organismes (551,026 M€) ainsi que divers dispositifs de la DGRI centraux et locaux (29,605 M€). Ainsi, les restes à payer du programme 172 se montent à 580,6 M€ au 31 décembre 2019 contre 679 M€ au 31 décembre 2018 (source : Chorus).

**Tableau n° 20 : Fonds de concours du programme 172**

Type de mouvement	Date signature	Date publication	Montants		
			ETPT	AE	CP
<b>Programme 172</b>					
<b>Fonds de concours</b>			<b>0</b>	<b>4 080 822</b>	<b>4 080 822</b>
Total FDC Part* CEE financement projet Era Net ERA NET (1-1-00947 CEE ERA NET)			0	0	0
Total FDC Part* tiers financement projet Era Net ERA NET (1-2-00291 ERA NET)					
Total FDC FIPH FIPH (1-2-00512 AE = CP)			0	0	0
Total FDC NCP Academy NCP Academy (1-1-00330 AE = CP)	13/03/2019	16/03/2019	0	52 080	52 080
NCP Academy (1-1-00330 AE = CP)	17/09/2019	20/09/2019		37 500	37 500
				14 580	14 580
Total FDC Partenariat internationaux OI (1-3-00257 AE = CP)			0	2 717 705	2 717 705
				2 717 705	2 717 705
Total FDC Participation tiers (liquidation OST) GIP OST (1-2-00466 AE = CP)			0	0	0
Total FDC Contrib* financement de la fête de la science Fête science (1-2-00360 AE = CP)	07/01/2020	10/01/2020	0	15 000	15 000
				15 000	15 000
Total ADP rémun* prestations diverses nat Prestations (2-2-00492 AE = CP)	10/07/2019	12/07/2019	0	296 036	296 036
Prestations (2-2-00492 AE = CP)	17/09/2019	20/09/2019		117	117
				24 883	24 883
<b>Prestations (2-2-00492 AE = CP)</b>	<b>05/11/2019</b>	<b>09/11/2019</b>		<b>271 036</b>	<b>271 036</b>
Total ADP rémun* prestations diverses internat			0	0	0
Total FDC «IA : innov* num Etat exc éduc» pro Fan INEE (1-2-00464 AE = CP)	02/10/2019	04/10/2019	0	1 000 000	1 000 000
				1 000 000	1 000 000

Source : MESRI

Deux fonds de concours ont été créés en cours d'année 2019 :

- un fonds de concours « Financement de la fête de la science » créé pour recevoir des contributions d'entreprises qui participent à la fête de la science : créé à la mi année, le premier rattachement a été fait le 7/01/2020 au titre de 2019 ;
- un fonds de concours dénommé « partenariats internationaux », doté de 2,7 M€, destiné à accueillir la contribution de la société Facebook pour le calcul intensif (opérateur GENCI).

Les rétablissements de crédits et les reports sur les programmes 172 et 193 ne sont pas significatifs.

Aucune AENE n'est intervenue sur ces programmes.

## 2 Programmes hors MESRI

### A. Programme 186

Au 31 décembre 2019, les restes à payer sur le programme 186 s'élevaient à 2 154 480 € en CP contre 1 554 576 € en CP au 31 décembre 2018 (+ 39 % par rapport à 2018).

Avant 2019, la diminution des restes à payer illustre l'apurement des engagements pris au titre de la phase 1 de rénovation du Palais de la découverte et de l'industrie, et de la phase 2 de rénovation de l'accueil de la Cité des sciences et de l'industrie.

Le ministère précise que les restes à payer 2019 correspondent principalement aux activités de conservation et de recherche des trois services à compétence nationale soutenus par le programme (DRASSM, C2RMF et LRMH). Il indique que le décalage d'AE/CP s'explique par le caractère complexe des opérations de recherche pour lesquelles les crédits de paiement ne s'exécutent pas sur la même année que les autorisations d'engagement.

### B. Le programme 142

Comme l'an passé, le programme 142 a connu une fin de gestion marquée par des efforts budgétaires importants car des annulations de crédits dépassant la seule réserve de précaution ont été opérées. La loi de finances rectificative du 2 décembre 2019 a procédé à l'annulation de crédits du titre 2 pour 1,3 M€ (AE/CP). Pour le hors titre 2, les annulations se sont élevées à 4,9 M€ en AE et 5 M€ en CP.

## **Annexe n° 5 : Les mouvements de fin de gestion et l'analyse de la soutenabilité de la trajectoire budgétaire**

Les indicateurs employés pour évaluer la soutenabilité du budget de la MIREs et de ses programmes

Au sens budgétaire, une mission ou un programme suit une trajectoire pluriannuelle soutenable si les dépenses déjà engagées, en particulier les dépenses obligatoires, peuvent être couvertes par des crédits attribués en quantité suffisante<sup>128</sup>.

Dans l'optique d'apprécier la soutenabilité du budget et les reports de charges à venir, l'analyse des dettes fournisseurs (DF), des charges à payer (CAP), des dettes non-financières (DNF), des engagements budgétaires sans service fait (EBSSF), des restes à payer (RAP), ainsi que des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) apporte des éclairages utiles et complémentaires.

Les DF, CAP, DNF, EBSSF et RAP représentent des engagements contractés sans avoir donné lieu à consommation de CP. Ces engagements devront donc être couverts, au moins pour partie<sup>129</sup>, par des CP à ouvrir sur les budgets futurs. La distinction entre DF, CAP, DNF, EBSSF et RAP tient à la temporalité et au niveau d'exigibilité des dettes contractées par l'État vis-à-vis des tiers.

Les RAP correspondent à l'ensemble cumulé des AE consommées à date qui n'ont pas encore donné lieu à des décaissements de CP. Les RAP permettent d'évaluer la soutenabilité sur une temporalité longue dans la mesure où ils sont susceptibles d'affecter les budgets tant de l'année 2020 que des années à venir.

Les DF et les CAP correspondent au sous-ensemble des RAP pour lesquels les dépenses engagées ont déjà donné lieu à des services faits. La distinction entre DF et CAP<sup>130</sup> tient au fait que la facture correspondant au service fait n'a pas encore été reçue dans le cas des seules CAP. Les CAP, et a fortiori les DF, donneront nécessairement lieu à des reports de charges et d'ouverture de CP sur le budget suivant dans la mesure où ces charges constituent des dettes certaines et exigibles à court-terme qui relèvent de la

---

<sup>128</sup> Source : Fipeco, fiche consacrée à la soutenabilité des finances publiques.

<sup>129</sup> Les engagements qui ne donneront pas lieu à des services faits n'auront pas à être payés.

<sup>130</sup> Certains gestionnaires de programmes rattachent les DF aux CAP prises dans ce cas « dans un sens large ».

catégorie des dépenses obligatoires<sup>131</sup>. Il s'en suit que les CAP et les DF de 2019 viendront nécessairement grever le budget de 2020.

La somme des CAP et des DF correspond aux DNF ( $DNF = CAP + DF$ )<sup>132</sup>. L'existence des DNF est inévitable : l'enregistrement du service fait et le paiement ne peuvent être tout à fait simultanés, en raison notamment du délai de traitement des factures. En effet, si l'ordonnateur certifie que le service a été fait, c'est en revanche le comptable public qui traite et enregistre les pièces justificatives telles que les factures : le décalage entre la certification du service fait et le paiement de la facture, qui ne peut intervenir qu'après l'enregistrement de celle-ci, est donc pour partie lié à l'organisation du circuit de la dépense de l'État.

La soustraction des DNF aux RAP correspond aux engagements budgétaires sans service fait ( $EBSSF = RAP - DNF$ ). Ils permettent d'apprécier les engagements de l'État à long terme. Un niveau élevé d'EBSSF, en particulier pour des engagements anciens, peut également traduire des engagements caducs qui ne seront jamais suivis de décaissements et qui pourraient donc être annulés après un examen des gestionnaires.

Tant les EBSSF et les DNF peuvent faire l'objet de reports de CP du budget n vers le budget n+1. Toutefois les reports de CP seront obligatoires et inéluctables en cas de DNF.

À la différence des CAP et RAP, les AENE correspondent à des AE qui n'ont pas été consommées, une situation fréquemment rencontrée dans le cadre d'opérations d'investissements d'ampleur. Les AENE peuvent faire l'objet de reports d'AE (et éventuellement de CP) sur l'exercice à venir.

Au final, les reports de CP vont nécessairement correspondre à une fraction des RAP dans ses deux composantes principales (DNF à titre prioritaire et EBSSF à titre secondaire), ainsi qu'à une part des AENE.

### **Soutenabilité à court terme : l'évolution des dettes non-financières et l'analyse des principaux reports de CP connus à date**

L'évolution des dettes fournisseurs n'étant pas connue avec précision pour tous les programmes, l'analyse s'est concentrée sur l'évolution des charges à payer (CAP). L'évolution des CAP intervenue entre les exercices

---

<sup>131</sup> D'après l'article 95 du décret GPCP, « les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu ».

<sup>132</sup> En comptabilité, une dette non-financière désigne une dette liée à des opérations courantes dont l'échéance est à moins d'un an. À l'opposé, une dette financière court sur plusieurs années.

2018 et 2019 sur le périmètre des programmes ministériels de la MIREs figurent dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 21 : Évolution des charges à payer (CAP) entre le 31/12/2018 et le 31/12/2019.**

Programme	CAP 2018 (en M€)	CAP 2019 (en M€)	Évolution (en M€)	Part des CAP 2019 en regard des crédits 2019
172	663,6	570,3	-93,3	8,2 %
150	807,2	774,0	-33,1	5,7 %
192	8,8	32,3	23,6	4,4 %
193	415,4	63,8	-351,6	3,5 %
190	7,6	9,1	1,5	0,5 %
231	33,6	10,1	-23,5	0,4 %
142	1,0	0,8	-0,2	0,2 %
186	0,2		-0,2	0,0 %
191	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Total	1 937,2	1 460,4	-476,8	5,2 %

*Source : Cour des comptes d'après les ministères. Les programmes sont ici classés par ordre décroissant de la part des CAP en regard des crédits 2019 (CP, LFI 2019). Il est à noter que les chiffres 2019, recueillis plus précocement qu'en 2018 dans le cadre d'un calendrier accéléré pour la campagne des NEB, sont susceptibles d'évoluer à la baisse si des décaissements 2019 sont enregistrés tardivement dans le système d'information Chorus.*

Concernant les programmes du MESRI, les charges à payer concernent pour l'essentiel des crédits engagés en titres 3 et 7 auprès d'opérateurs, et où le service est réputé fait à hauteur de l'engagement (flux de gestion dit « n°2 ») et qui n'ont pas intégralement donné lieu à décaissement en 2019. Il peut s'agir de soldes restant à verser sur 2019 comme de versements obéissant à des échéanciers plus longs. S'agissant du P150, les charges à payer concernent principalement des opérations immobilières : les contrats de partenariat public-privé, des dotations allouées à l'EPAURIF pour le chantier du campus de Jussieu ainsi que diverses opérations de construction pilotées par les rectorats au titre des CPER, dont au titre des opérations « Campus », ou hors CPER. Pour le P231, les charges à payer concernent des crédits d'investissements dus au CNOUS ainsi que diverses opérations de construction (maîtrise d'ouvrage État et opérateurs) des rectorats.

Pour le programme 231, le report de dépenses concerne les bourses sur critères sociaux et aides au mérites dont les dossiers n'ont pas été traités au 31 décembre de l'année. Le montant des reports fait donc l'objet d'une estimation, le report de charge exact n'étant connu qu'ultérieurement dans l'année après traitement de tous les dossiers.

Pour les reports de charges de 2019 sur 2020 sur le programme 231, le MESRI a évalué à 4,6 M€ les charges à payer sur les dossiers validés avant la fin de l'exercice 2019 (estimation fondée à partir d'un taux de paiement des bourses de 98 %) et à 24,4 M€ les dossiers de l'année universitaire en cours (2019-2020), reçus avant le 31 décembre 2019 et validés après. Globalement, le report de charges 2019 sur 2020 est donc estimé à 29 M€.

Concernant le programme 142, un redéploiement interne visant à abonder la ligne action sociale a permis de ne pas créer de report de charges au 31/12/2019.

**À moyen terme : restes à payer et ouvertures potentielles de CP suivant une temporalité pluriannuelle**

Les restes à payer (RAP) en fin d'exercice 2019 sur le périmètre des programmes ministériels de la MIREs figurent dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 22 : Évolution des restes à payer (RAP) entre le 31/12/2018 et le 31/12/2019.**

Programme	RAP 2018 (en M€)	RAP 2019 (en M€)	Evolution (en M€)	Part des RAP 2019 en regard des crédits 2019
192	722,8	646,0	-76,8	88,6 %
190	235,2	273,8	38,6	15,9 %
172	682,7	583,8	-98,9	8,4 %
150	1 122,4	1 085,1	-37,2	8,0 %
142	10,0	9,3	-0,8	2,6 %
186	1,3	1,6	0,3	1,5 %
231	43,0	22,8	-20,1	0,8 %
193	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Programme	RAP 2018 (en M€)	RAP 2019 (en M€)	Evolution (en M€)	Part des RAP 2019 en regard des crédits 2019
191	0,0	0,0	0,0	0,0 %
<b>Total</b>	<b>2 817,5</b>	<b>2 622,5</b>	<b>-195,0</b>	<b>9,3 %</b>

Source : Cour des comptes d'après Chorus. Les programmes sont ici classés par ordre décroissant de la part des RAP 2019 en regard des crédits 2019 (CP, LFI 2019). Il est à noter que les chiffres 2019, recueillis plus précocement qu'en 2018 dans le cadre d'un calendrier accéléré pour la campagne des NEB, sont susceptibles d'évoluer à la baisse si des décaissements 2019 sont enregistrés dans le système d'information Chorus tardivement.

Entre 2018 et 2019, le rythme des paiements a été supérieur à celui des engagements, ce qui induit une baisse du niveau des restes à payer (- 195,0 M€) pour l'ensemble des programmes ministériels de la MIREs. Cette baisse des RAP concerne tous les programmes à l'exception du programme 190 (+ 38,6 M€) et, à titre marginal, du programme 186 (+0,3 M€).

En termes relatifs, les programmes qui présentent les RAP les plus élevés en regard de leur abondement annuel en crédits sont les programmes 192 (ratio de 88,6 %), 190 (15,9 %), 172 (8,4 %) et 150 (8,0 %). Les autres programmes de la MIREs sont caractérisés par des ratios bien plus faibles,

et représentent en comparaison des volumes de RAP inférieurs d'au moins un ordre de grandeur en valeur absolue.

Les RAP du programme 192 sont portés à plus de 99 % par l'action 3 du programme (643,6 M€ sur 646,0 M€ au total), et en particulier par les dispositifs FUI (324,1 M€), FCE (193,6 M€) et RAPID (125,8 M€).

Concernant le programme 190, le BOP AERO (action 14) concentre près de 99 % des RAP (270,7 M€ sur 273,8 M€ au total), le reliquat (3,1 M€, soit 1 % du total environ) s'expliquant par la gestion extinctive des projets de recherche incitative de l'action 13.

S'agissant du programme 172, les RAP sont principalement associés à l'ANR et plus marginalement à divers autres organismes (551,0 M€) ainsi qu'à divers dispositifs de la DGRI centraux et locaux (29,6 M€).

Concernant le programme 150, les RAP concernent principalement les partenariats public-privé (703,0 M€) et les opérations de construction (maîtrise d'ouvrage État ou opérateurs) des rectorats au titre des CPER (372,8 M€).

Les RAP du programme 231 concernent divers restes à payer principalement sur des opérations de construction locales (maîtrise d'ouvrage État et opérateurs) des rectorats (20,1 M€).

### **Les reports d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE)**

Pour le programme 142, une réunion interministérielle du 20 juillet 2017 a conduit à un premier report d'AENE de 2017 vers 2018 d'un montant de 88,6 M€. Par arrêté du 10 février 2020, ce report va être opéré de nouveau de 2019 vers 2020. Ce report est destiné à sécuriser l'ensemble du projet Campus Agro Paris-Saclay et à couvrir le risque de dédit, l'évolution des taux de financement avant leur cristallisation ainsi que le risque d'inflation.

S'agissant conjointement des programmes 150 et 231, un arrêté du 22 janvier 2020 portant report de crédits procède à l'annulation sur 2019 et à l'ouverture sur 2020 de 74,8 M€ en AE (74,1 M€ au titre du programme 150 et 0,7 M€ au titre du programme 231).

Concernant le programme 150, les reports d'AENE représentent 74,1 M€ et correspondent à des opérations de constructions ou de réhabilitation, opérées dans le cadre de CPER et hors CPER, réalisées sous maîtrise d'ouvrage de l'État et mises en œuvre par les rectorats. Ce montant tient compte des AENE non mouvementées depuis deux ans qui devraient ne pas être reportées en 2020, conformément à l'article 158 du décret

n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, pour un montant estimé à 0,4 M€. Depuis 2011, il est demandé aux rectorats de clôturer systématiquement les opérations terminées et plus particulièrement celles relevant de CPER précédents. Le montant d'AE ainsi restituées en 2019 devrait être de l'ordre de 1 M€.

Pour le programme 231, les AENE au 31 décembre 2019 correspondent à des opérations de constructions ou de réhabilitation de logements étudiants CROUS inscrites dans les CPER, réalisées sous maîtrise d'ouvrage de l'État et mises en œuvre par les rectorats. Leur montant est d'environ 0,7 M€. Ces AENE ont vocation à être engagées en 2020 et au-delà en fonction de l'avancée des opérations. Ce montant inclut des AENE non mouvementées depuis deux ans pour un montant inférieur à 0,1 M€.

#### **Les autres mouvements de fin de gestion identifiés**

Un arrêté du 29 janvier 2020 portant report de crédits reporte de 2019 à 2020 des crédits pour un montant de 17,6 M€ en AE et de 36,3 M€ en CP (17,6 M€ d'AE et 36,3 M€ sur le programme 150 et moins de 0,1 M€ en AE = CP sur le programme 172) pour des fonds de concours ouverts tardivement et non exécutés.

Un arrêté du 12 février 2020 reporte de 2019 à 2020 12,5 M€ d'AE et 5,4 M€ de CP sur le P 192.

Un arrêté du 7 février 2020 reporte de 2019 à 2020 11,7 M€ d'AE et 10,4 M€ de CP sur le P 150.

Un arrêté du 7 février 2020 reporte de 2019 à 2020 0,7 M€ d'AE et 10,4 M€ de CP sur le P 231.

Un arrêté du 7 février 2020 reporte de 2019 à 2020 0,3 M€ d'AE et 0,3 M€ de CP sur le P 172.

## **Annexe n° 6 : Allègement des contrôles budgétaires et comptables à priori dans le cadre du plan « action publique 2022 »**

### Programmes du MESRI

Dans le cadre du plan « action publique 2022 », et des possibilités d'expérimentations ouvertes par le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret GBCP, plusieurs allègements du contrôle budgétaire d'organismes relevant de la tutelle de la MIREs ont été mis en œuvre d'après le responsable du programme et le CBCM. Les allègements prévus sont de nature diverses : suspension du visa ou de l'avis sur certaines natures d'actes ; suppression du visa, de l'avis ou de l'information préalable sur certaines natures d'actes ; passage de visa à avis ou à information préalable sur certaines natures d'actes ; relèvement de seuils de visa ou d'avis ; réduction du nombre de compte-rendu de gestion ; allègements du DPGECp.

Le contrôle budgétaire État au niveau du CBCM a fait l'objet d'une évolution portée par deux arrêtés du 28 décembre 2018 :

- L'arrêté du 28/12/2018 modifiant l'arrêté du 26/12/2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pris en application des articles 88-III et 105 du décret n°2012-1246 du 7/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- L'arrêté du 28/12/2018 portant suspension partielle du contrôle budgétaire a priori, au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en application de l'article 106 du décret n°2012-1246 du 7/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le premier arrêté modifie ainsi l'arrêté de contrôle budgétaire ministériel, alors que le second accorde des allègements du contrôle budgétaire a priori, qui valent pour les gestions 2019 et 2020, et qui sont liés à des contreparties : le développement du contrôle interne budgétaire et l'accès aux informations financières et de ressources humaines par accès direct aux systèmes d'information ou par restitutions spécifiques.

Les allègements du contrôle budgétaire, qu'ils soient pris au titre de l'article 105 ou de l'article 106 du décret GBCP, valent pour l'ensemble des programmes de la mission Recherche et enseignement supérieur, sur le périmètre de contrôle du CBCM. Il est à noter que s'agissant des

organismes, une démarche d'allègement du contrôle budgétaire a également été conduite fin 2019.

Les subventions pour charges de service public (SCSP), qui constituent une part importante de la dépense, n'ont pas fait l'objet d'allègement du contrôle budgétaire. Elles sont toujours soumises à un visa dès le premier euro, avec une présentation au contrôleur budgétaire sous forme de liste.

Les allègements du contrôle portent sur des dépenses qui ne représentent pas des enjeux budgétaires significatifs, notamment :

- La suppression de l'avis préalable sur les propositions de transaction en cas d'avis du comité prévu aux articles L. 423-2 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration
- L'harmonisation du seuil de visa pour l'ensemble des dépenses d'intervention à 2 M€ ; le seuil était préalablement de 1 M€ pour les transferts aux entreprises (catégorie 62)
- La suspension du visa sur les décisions d'engagement relatives aux marchés de partenariat d'un montant inférieur à 500 000 € ; préalablement le seuil était de 1 €.

S'agissant des dépenses de titre 2, diverses mesures d'allègement ont été prises. La plus significative étant l'intégration des référentiels de rémunérations, non mis en œuvre en 2019, mais qui doivent à terme permettre une dispense de visa pour les recrutements de contractuels en respectant les critères. L'arrêté de contrôle budgétaire a été modifié par l'arrêté du 28/12/2018 susvisé pour soumettre ces référentiels au visa du CBCM, préalablement à leur utilisation par le ministère.

Pour les opérateurs, les textes ont été publiés en décembre 2019. Ils concernent :

- l'arrêté du 13 décembre 2019 : suspension du contrôle a priori sur des Chancelleries d'Académies et de l'avis et/ou du visa pour un certain nombre d'actes du CNOUS et de CROUS ;
- l'arrêté du 18 décembre 2019 : allègement de la liste des actes soumis à avis ou visa, notamment pour le CNES et le réseau des œuvres (CNOUS et CROUS).

Le responsable du programme indique que mesures d'allègement sont mises en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et qu'il n'est donc pas possible à ce stade d'en tirer un bilan.

### Programme 190 du MTES

Si le responsable du programme n'a pas fait évoluer ses procédures de contrôle interne budgétaire, le CBCM a quant à lui mis en place des allègements.

Un plan de contrôle a posteriori du programme 190 (ainsi que de l'ensemble des programmes du périmètre de contrôle) a été établi en 2019 par le CBCM, en lien avec l'allègement du visa *a priori* décidé dans le cadre du plan « action publique 2022 ». Ce plan de contrôle a été conçu à partir d'une analyse des risques budgétaires du programme et des méthodes de travail mises en œuvre par le ministère. Ainsi des risques généraux et des risques spécifiques au programme 190 ont été identifiés, et des activités de contrôle mises en œuvre pour prévenir ces risques. À titre d'exemples, ont été contrôlé le respect de l'échéancier de versement des SCSP aux opérateurs, la correcte application de la réglementation budgétaire en matière de saisine du CBCM pour tout acte d'engagement d'un montant supérieur à 250 k€ ou encore le non recyclage d'AE issue de REJB non autorisé par le CBCM. Les dépenses obligatoires ont également fait l'objet d'un suivi, permettant ainsi de s'assurer de l'apurement des dettes contractées par le programme. Ainsi, les 9,6 M€ de dettes (charges à payer + dettes fournisseurs) recensées au titre de 2018, dont 9,4 M€ relevant des dépenses du budget annexe (BOP AERO) ont été apurés à hauteur de 3,8 M€. Le reste dû, est intégralement imputable sur le BOP AERO. L'ensemble des contrôles menés sur ce programme n'ont pas démontré de dysfonctionnement de la gestion.

### Programme 192 du MINEFI

Le responsable du programme et le CBCM indiquent conjointement que le programme a bénéficié en gestion 2019 d'une procédure d'allègement. En effet, par arrêté du 28 décembre 2018, le contrôle a priori de la plupart des actes de gestion individuels a été allégé pendant une période expérimentale de deux ans ayant débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2019. La suspension des avis sur les notifications des SCSP dont le montant est inférieur à 500 k€ reste cependant théorique, compte tenu des montants effectivement versés aux opérateurs.

En 2020, les dispositions de l'arrêté du 17 décembre 2019 portant expérimentations relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires conduiront à de nouvelles modalités de mise en place de la gestion et de suivi de la programmation budgétaire du programme 192. Ainsi, le document de répartition des crédits et des emplois et le document prévisionnel de gestion seront fusionnés en un document de programmation unique rapprochant ressources et programmation de

dépenses à une date où les ressources sont connues de manière plus certaine qu'auparavant. De plus, dès le début de la gestion, 75 % des crédits HT2 sont disponibles pour la gestion, sans attendre l'avis du contrôleur budgétaire.

Le responsable de programme estime que l'ensemble de ces procédures d'allègement contribue nettement à améliorer la gestion et son pilotage avec une visibilité et une fluidité accrues.

#### Programme 191 du ministère des Armées

Dans sa note n° 19000992/CBCM/DCB du 14 mars 2019, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a suspendu l'actualisation de la programmation ainsi que le premier compte-rendu de gestion au profit d'une fiche explicative permettant de faire le point sur l'exécution et d'évaluer les conséquences sur la fin de gestion. Cet allègement a permis d'annuler la rencontre prévue entre le programme et le CBCM à l'occasion du premier compte-rendu de gestion mais n'a, au final, que peu d'impact au regard de la structure simplifiée du programme. Le responsable de programme indique que la charte de gestion du P 191 sera mise à jour en conséquence.

#### Programme 142 du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA)

Les arrêtés du 28 décembre 2018 pris en application des articles 105 et 106 du décret GBCP<sup>133</sup> ont mis en œuvre les dispositions intégrées au décret du 7 novembre 2012 par le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 visant à **alléger les contrôles a priori, en contrepartie d'une fiabilisation et d'un renforcement des dispositifs de contrôle interne et d'un développement des contrôles a posteriori.**

Ces dispositions ont permis, notamment :

– Un allègement drastique du contrôle a priori sur les actes de personnel :

✓ La suppression du contrôle juridique des actes de personnel (article 100 modifié du décret n° 2012-1246) :

---

<sup>133</sup> Arrêté du 28 décembre 2018 modifiant l'arrêté du 21 novembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique – NOR CPAB1831003A.

Arrêté du 28 décembre 2018 portant suspension partielle du contrôle budgétaire a priori, au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, en application de l'article 106 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique – NOR CPAB1831005A.

↳ Le contrôle budgétaire ne vise plus les actes de personnel qu'au regard de la soutenabilité budgétaire (respect du schéma d'emplois de la LFI, respect du plafond d'emplois de la LFI, respect des crédits disponibles au titre de la masse salariale, hiérarchie des emplois et des rémunérations au sein du ministère) ;

↳ Le contrôle budgétaire ne peut plus refuser de viser un acte pour des raisons d'ordre juridique (application erronée d'une disposition statutaire ou indemnitaire ; fondement juridique au recrutement d'un agent non titulaire) ; dans le cas où le contrôle identifierait un souci juridique, il en fait l'observation dans le bordereau de retour.

✓ La suspension partielle du contrôle budgétaire a priori des actes (arrêté du 28 décembre 2018 pris en application de l'article 106 du décret n° 2012-1246), notamment :

↳ Suspension du visa des contrats et de leurs avenants établis dans le respect des référentiels ;

↳ Suspension du visa des entrées par détachement (à l'exception des entrées par détachement sur contrat), position normale d'activité, mise à disposition entrante donnant lieu à remboursement ;

↳ Suspension de l'avis préalable pour les avancements : actes fixant le nombre d'emplois ouverts au titre des listes d'aptitude, des tableaux d'avancements, des examens professionnels ;

↳ Suspension de l'avis préalable pour les promotions aux échelons exceptionnels ou contingentés.

Les actes de personnels restant soumis au contrôle budgétaire sont les suivants :

✓ Les notes, circulaires ou décisions ayant un impact sur la masse salariale du ministère ou de ses opérateurs, portant sur une disposition indiciaire, indemnitaire ou relative à l'organisation du temps de travail ;

✓ Les notes, circulaires ou décisions ayant un impact sur la masse salariale du ministère ou de ses opérateurs, portant sur un référentiel de rémunération des agents non titulaires, qu'il soit général ou catégoriel ;

✓ Les autorisations de recrutement avec ou sans concours fixant le nombre de postes ouverts, accompagnées des annexes financières associées, ainsi que les tirages sur listes complémentaires dès lors qu'ils modifient le volume de postes initialement autorisé ;

✓ Les recrutements et avenants qui ne seraient pas conformes aux référentiels de rémunération des agents non titulaires ;

- ✓ Les indemnités pour sujétions particulières (ISP) attribuées aux membres et autres collaborateurs des cabinets ministériels.
- Un allègement à titre expérimental du contrôle a priori sur les actes hors dépenses de personnel (HT2) :
  - ✓ Relèvement à 2 M€ du seuil de visa des actes d'engagement imputés sur les programmes de la mission « Développement agricole et rural » ;
  - ✓ Relèvement à 0,2 M€ du seuil d'avis et de visa préalables pour les notifications prévisionnelles et les décisions d'attribution de dotations en fonds propres ;
  - ✓ Instauration d'un seuil à 0,070 M€ pour les avis sur les propositions de transaction et les visas des décisions d'engagement relatives aux transactions ;
  - ✓ Instauration d'un seuil à 1 M€ pour le visa des décisions d'engagement relatives aux marchés de partenariat ;
  - ✓ Suspension de tout avis ou visa sur les décisions d'engagements et d'affectations de crédits imputées sur le programme 215 - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 28 décembre 2018 pris en application de l'article 105 du décret GBCP, prévoit que le contrôleur budgétaire peut, après information du CBCM pour les contrôleurs en région, suspendre le compte rendu de gestion prévu au 15 mai dès lors :

1° qu'il n'a pas émis un avis défavorable sur la programmation des programmes et des budgets opérationnels concernés par cette suspension ;

2° qu'il l'a expressément mentionné dans l'avis rendu sur le document de programmation.

Il convient de rappeler que les suspensions opérées en application des dispositions de l'article 106 du décret du 7 novembre 2012, sont mises en œuvre en contrepartie, d'une part, du développement du contrôle interne budgétaire (CIB) et, d'autre part, de l'accès aux informations financières et de ressources humaines, par accès aux systèmes d'information ou par restitutions spécifiques.

En parallèle de ces allègements, un plan de contrôles a posteriori doit être élaboré sur la base d'une analyse des risques.

### Annexe n° 7 : L'investissement : CPER, Opération Campus

Les opérations immobilières sont essentiellement financées dans le cadre des contrats de plan État-régions mais aussi au titre de l'Opération Campus sur des crédits budgétaires ou plus exceptionnellement hors CPER. Elles sont surtout réalisées au niveau local par les rectorats et les dépenses correspondantes sont exécutées au sein de BOP académiques.

**Tableau n° 23 : Crédits exécutés sur les BOP locaux du programme 150 (en millions d'euros)**

	Imputation	Type d'opérations	exécution 2017		exécution 2018		exécution 2019	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
titre 3	dépenses de fonctionnement	Locations ou dépenses annexes à des opérations immobilières	0,67	5,42	5,8	5,2	12,24	10,17
titre 5	dépenses d'investissement	Opérations immobilières réalisées sous maîtrise d'ouvrage État (rectorats)	18,78	19,17	62,5	27,4	23,78	38,19
titre 6	dépenses d'intervention	Opérations immobilières réalisées sous maîtrise d'ouvrage confiées à des collectivités locales	7,86	1,02	4,3	2,6	10,91	7,85
titre 7	Dotations en fonds propres	Opérations immobilières réalisées sous maîtrise d'ouvrage confiée (établissements ou collectivités locales)	137,83	111,57	118,2	123,1	122,95	126,27

Source : MESRI – Chorus 14 janvier 2020

On constate qu'une grande majorité des opérations immobilières CPER et hors CPER sont réalisées avec des maîtrises d'ouvrage confiées, en particulier aux établissements d'enseignement supérieur (les consommations sur le titre 7 représentent environ 72 % des AE consommées et 69 % des CP).

#### **L'opération « Campus »**

Lancée en février 2008, l'opération Campus a pour objectif de réaliser des investissements en faveur de l'immobilier universitaire afin de faire émerger des campus d'excellence. Dix sites labellisés Campus se sont vus attribuer en 2008 une dotation en capital de 5 Md€, générant 200 M€ 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 md€ supplémentaire au bénéfice de l'Opération Campus du Plateau de Saclay<sup>134</sup>. Par ailleurs, 2 sites labellisés Campus, 5 campus prometteurs et 3 campus innovants sont financés sur des crédits budgétaires hors CPER. Pour certains sites, le volet du CPER contribue au financement du plan Campus.

<sup>134</sup> Source : source senat.fr, dossier législatif du PLF2018.

Comme l'a souligné la Cour dans le rapport public annuel 2018<sup>135</sup>, les opérations du plan Campus ont souffert de retards de réalisation importants en raison du manque de précision des dossiers présentés.

Les versements effectués au titre du Plan Campus sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 24 : Etat des versements opérés au titre du plan Campus au titre du programme 150 action 14**

En M€	LFI 2017		Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018		LFI 2019		Exécution 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL	20,08	51,47	30,54	59,75	50,26	65,78	18,7	44,71	37,25	62,43	31,83	51,08
dont réalisés en PPP	17	26,51	26,63	41,3	16,35	26,68	15,15	25,48	19,6	32,91	17,53	31,12

Source : MESRI, 31 décembre 2019, hors les 5 partenariats publics privés historiques (Sorbonne université, Paris 7, USVQ, MNHN et Toulouse 2).

Les écarts constatés entre la prévision de dépenses et l'exécution pour les opérations réalisées concernent principalement les opérations en MOP et relèvent d'imprévus techniques (retard de démarrage d'un an des travaux à Nice, modification de la zone constructible liée à la présence d'un réseau d'hydrocarbures à Cergy). Pour les PPP, la programmation initiale tient compte d'une estimation des redevances, qui a pu intervenir avant la cristallisation des taux et/ou qui ne prend pas en compte d'éventuels ajustements ou pénalités.

### **Le Contrat de plan État Région**

L'année 2018 a marqué le terme des engagements financiers de l'État sur la génération des CPER 2007-2014 (solde des CP pour le P 150, les CP du P 231 ayant été soldés depuis 2015), pour un taux d'exécution en autorisations d'engagement de 78 %.

Pour la génération de CPER 2015-2020, 520 opérations sont programmées pour une enveloppe contractualisée État<sup>136</sup> de 1 024,39 M€ (925,44 M€ sur le P150 et 98,95 M€ sur le P 231). L'exécution des CPER 2015-2020 est détaillée dans le tableau ci-dessous qui montre une progression significative du taux d'exécution, à hauteur de 74,5 % fin 2019

<sup>135</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2018 p.387.

<sup>136</sup> Déduction faite de 8,9 M€ correspondant au solde à la clôture anticipée des CPER 2015-2020 des territoires d'Outre-mer avec substitution des contrats de convergence et de transformation (CCT) pour la période 2019-2022.

en autorisations d'engagement sur la base de l'enveloppe contractualisée redéfinie.

**Tableau n° 25 : Exécution des dépenses des CPER 2015-2020**

Exécution en AE (en M€)	P150	P231	TOTAL	Taux d'exécution cumulé
<b>Total part Etat volet immobilier enseignement supérieur (après revoyure 2016)</b>	925,44	98,95	<b>1024,39</b>	
Exécution 2015	100,14	17,61	117,75	11,49%
Exécution 2016	139,53	18,52	158,05	26,92%
Exécution 2017	176,55	17,67	194,22	45,88%
exécution 2018	137,67	15,13	152,8	60,80%
exécution 2019	126,21	13,96	140,17	<b>74,5%</b>
total AE ouvertes en cumulé	680,1	82,89	762,99	
<b>% d'exécution</b>	73,5%	83,8%	<b>74,5%</b>	
total CP exécutés en cumulé	299	65,65	364,65	
<b>% d'exécution sur les AE ouvertes</b>	44,0%	79,2%	<b>47,8%</b>	

*Source : MESRI en réponse à la Cour. Hors contrats de convergence et de transformation Outre-Mer.*

Le ministère indique en réponse à la Cour que le taux d'exécution en AE devrait atteindre 90,4 % pour les CPER 2015-2020 (dernière année d'exécution) et 30,7 % pour les contrats de convergence et de transformation Outre-Mer.

## Annexe n° 8 : La performance des opérateurs du programme 150

### 1. Une carte de l'enseignement supérieur en recomposition, un accompagnement ténu

La carte des universités et communautés d'universités et établissements est en constante reconfiguration.

Au 1er janvier 2020, neuf sites<sup>137</sup>, dont 7 sous tutelle exclusive du MESRI, sont organisés autour d'un établissement expérimental. Cette intégration se traduit par la disparition de 5 COMUE (COMUE Université Côte d'Azur ; Université Paris-Seine ; COMUE Université Grenoble Alpes ; Université de recherche Paris sciences et lettres ; Université Paris-Saclay) et 8 universités (Cergy-Pontoise, Grenoble Alpes, Marne-la-Vallée, Paris-V, Paris-VII, Paris-XI, Nice et Valenciennes). 5 autres COMUE ont été dissoutes (Languedoc-Roussillon universités, COMUE Lille Nord de France, Université Sorbonne Paris Cité, Université Bretagne-Loire et COMUE Centre Val de Loire).

En 2020, La COMUE d'Aquitaine sera dissoute, et la COMUE du site lyonnais laissera place à la création de l'établissement public expérimental Université de Lyon, par fusion des universités Lyon-I, Lyon-III et de Saint-Etienne. Une COMUE sera créée par les universités d'Angers et Le Mans. Dans trois autres sites, la réflexion est en cours pour la création d'un établissement public expérimental intégrant les universités (Clermont-Ferrand, Limoges et Lille).

Enfin, d'autres COMUE existantes pourraient faire évoluer leur gouvernance selon le cadre autorisé par l'ordonnance du 12 décembre 2018 (Normandie Université, Université Paris-Est notamment).

Dans la note d'exécution budgétaire portant sur l'exercice 2018, la Cour a invité le ministère à **mieux accompagner ex-ante et ex-post les fusions** dans le respect du principe d'autonomie, au vu de la faiblesse

---

<sup>137</sup> L'université de Paris (fusion Paris V-Paris VII et absorption de la COMUE USPC) ; l'université Grenoble Alpes (fusion université Grenoble-Alpes et COMUE Grenoble Alpes), l'université Paris Saclay (fusion Paris XI et COMUE Saclay) ; la CY Cergy Paris Université (fusion université de Cergy et COMUE Paris Seine) ; l'université Côte d'azur (fusion université de Nice et COMUE Côte d'azur) ; université Paris Sciences et lettres (ex COMUE PSL), l'Institut polytechnique de Paris sous tutelle conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense, l'Université Polytechnique Hauts-de-France, Université Gustave Eiffel (fusion Université Mame La Vallée et IFFSTAR) sous tutelle conjointe du MESRI, des ministères du développement durable et de la culture.

accompagnement de ces fusions (absence de cadre d'analyse ou de suivi spécifique des coûts a priori) et de l'absence d'uniformité des moyens complémentaires non pérennes apportées aux établissements<sup>138</sup>.

Dans le cadre de l'expérimentation des nouvelles formes de rapprochement de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche à la suite de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018, les seules modalités d'accompagnement spécifiques indiquées par le ministère en réponse au questionnaire de la Cour consistent en l'organisation systématique de « réunions avec les porteurs de projets (...) auxquelles ont été associés les services du ministre chargé du budget et les autres ministères de tutelle » afin « d'adapter les dispositions transitoires et de valider les rédactions particulières des statuts s'agissant de la gouvernance du nouvel établissement ainsi qu'en matière budgétaire, électorale, de ressources humaines, d'accréditation, de diplomation et d'inscription des étudiants ». la création d'établissements expérimentaux et de nouvelles formes de coordination territoriale ont été faites sans moyens budgétaires additionnels<sup>139</sup>.

En réponse au questionnaire de la Cour, le ministère indique ainsi que « les établissements nouvellement créés font également l'objet, de la part de l'ensemble des services ministériels concernés, d'un accompagnement juridique et opérationnel pour le démarrage de leurs activités », mais sans préciser la nature ou les modalités concrètes d'accompagnement envisagées.

## **2. Asseoir l'allocation des moyens aux opérateurs sur la performance**

### Un appui parcellaire à la politique de site

Les contrats quinquennaux de site intègrent des jalons, des cibles de performance et des indicateurs dans le volet commun à l'échelle du regroupement de site et dans le volet par établissement. Certains sont spécifiques aux enjeux de site et des établissements, d'autres font référence aux indicateurs des projets et rapports de performance nationaux (PAP/RAP) (ouverture européenne et internationale, insertion professionnelle des diplômés, développement de la formation continue, réussite des étudiants, amélioration du transfert et de la valorisation des résultats de la recherche...).

---

<sup>138</sup> Le Ministère a affiché un montant théorique de 17 € par étudiant mais sur les 11 projets concernés, 4 ont eu une compensation équivalente à 17 €/étudiant, deux sont en deçà (10 ou 11 € par étudiant), les autres au-delà (jusqu'à 28 € par étudiant pour université de Grenoble et 39 € par étudiant pour l'université de Lille).

<sup>139</sup> en réponse au questionnaire de la Cour.

Le MESRI s'est engagé, à partir de la vague D de contractualisation (2019-2023) dans une dynamique de rénovation des contrats, avec un recentrage des contrats sur leur dimension stratégique et priorisation des objectifs, une démarche de co-construction avec l'ensemble des acteurs, y compris les organismes nationaux de recherche via leur contrat d'objectifs et de performances (COP) et une articulation renforcée du projet du site et des établissements avec les attentes de l'État et ses politiques prioritaires.

Cette nouvelle dynamique a donc vocation à spécifier davantage les indicateurs de performance aux spécificités du site et attentes des partenaires. Un rythme d'évaluation annuelle est prévu. Par ailleurs, le nouveau dialogue stratégique et de gestion annuel, prévoit un second temps d'échange qui devrait également permettre d'échanger sur les indicateurs de positionnement et de performance issus des contrats pluriannuels actualisés.

#### La mise en place d'un nouveau dialogue de gestion stratégique et de gestion

Les constats faits dans le rapport public consacré au bilan de l'autonomie financière des universités<sup>140</sup> et dans les NEB depuis 2015 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, le modèle d'allocation des moyens « SYMPA », avec indicateurs de performance et d'activité, a été abandonné en 2017.

Afin d'exercer un pilotage plus fin des opérateurs, tenant compte notamment de la stratégie et des enjeux propres à chacun d'eux, le ministère a mis en place un nouveau dialogue stratégique et de gestion expérimenté depuis la rentrée 2018 et en cours de généralisation à partir de 2019 constitue une opportunité d'impulser une démarche de performance. Le Ministère indique les échanges dans le cadre de ce dialogue s'appuient sur certains indicateurs du programme 150141 et qu'il a été conçu pour être articulé avec la contractualisation pluriannuelle dans le cadre d'une politique de site cohérente.

Dans le cadre de cette expérimentation d'un nouveau dialogue budgétaire, les dix établissements ou sites concernés ont pu bénéficier de financements supplémentaires sur projet, à hauteur de 4,5 M€ avec un effet

---

<sup>140</sup> L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, op. cit.

<sup>141</sup> Les échanges ont notamment porté sur la plus-value de l'établissement au vu de son taux d'obtention de la licence en 3 ans (sous-indicateur 2.2.3).

de levier sur les financements partenariaux extérieurs (voir tableau ci-après).

Etabliss /Site	Projet	Priorité ministérielle	Coût total du projet	Financement MESRI (DSG)
PSL	Extension des professeurs attachés	Rech, forma	931 296 €	276 588 €
	Mutualisation des outils	Gouvernance	1 856 750 €	122 500 €
	TOTAL PSL			<b>2 788 046 €</b>
UCA	Engagement centers	Vie étudiante	1 245 200 €	200 000 €
	Valorisation patrimoine immobilier	Gouvernance	500 000 €	125 000 €
	IA et management processus adm	Gouvernance	600 000 €	150 000 €
	TOTAL UCA			<b>2 345 200 €</b>
UNISTRA	diplôme d'ingénieur « science des données et intelligence artificielle »	Formation	1 140 000 €	250 000 €
	Compléments formation pour masters	Formation	212 000 €	0 €
	Campus d'innovation	Innovation	880 000 €	100 000 €
	Pilotage stratégique par la donnée	Gouvernance	530 000 €	200 000 €
	Développer la science ouverte et l'accès à la science	Gouvernance	607 000 €	0 €
TOTAL UNISTRA			<b>3 369 000 €</b>	<b>550 000 €</b>
Reims	AEBB: vers une <i>bioeconomy school</i>	Form, rech	701 350 €	230 000 €
	Pôle d'excellence Santé-Sport	Form, rech	502 000 €	253 000 €
	TOTAL REIMS			<b>1 203 350 €</b>
Sorbonne U	Développement d'un SI Recherche	Recherche	900 000 €	0 €
	Institut Ia@Su	Recherche	20 800 000 €	0 €
	Ambassadeurs de la réussite	vie étud	96 000 €	29 250 €

	Passeport pour l'entrepreneuriat	Innovation	200 000 €	0 €
	Aménagement façade Est – Nord Est du campus Pierre et Marie Curie	Vie étudiante		0 €
	recherche Sorbonne Université Abu Dhabi (SUAD)	International	350 000 €	0 €
	<b>TOTAL SU</b>		<b>22 346 000 €</b>	<b>29 250 €</b>
<b>La Rochelle</b>	Mettre en place un nouveau modèle d'université	Gouvernance	1 086 000 €	190 000 €
	Créer un SmartCampus	Innovation	897 000 €	0 €
	Construire une signature d'université et la promouvoir à l'international	Recherche et International	1 369 000 €	330 000 €
	<b>TOTAL LA ROCHELLE</b>		<b>3 352 000 €</b>	<b>520 000 €</b>
<b>Montpellier</b>	Développement des mobilités	International	1 310 000 €	130 000 €
	Soutien au dépôt de projets européens	Recherche	997 700 €	115 000 €
	Innovation +	Innovation	6 311 000 €	180 000 €
	Stratégie transfo pédagogique	Formation	2 731 000 €	0 €
	<b>TOTAL MONTPELLIER</b>		<b>11 349 700 €</b>	<b>425 000 €</b>
<b>Sciences Po</b>	Création de chaires d'excellence	Recherche	2 960 000 €	120 000 €
	Déploiement du projet METIS	Formation	663 930 €	102 000 €
	Campus numérique réussite étudiants	Vie étudiante	510 000 €	100 000 €
	Renforcement partenaires en Afrique	International	890 000 €	185 000 €
	<b>TOTAL SCIENCES PO</b>		<b>5 023 930 €</b>	<b>507 000 €</b>
<b>AMUE</b>	Ascenseur social		103 000 €	76 700 €
	Data center	Recherche		300 000 €

	Mobilité internationale personnels		124 622 €	60 000 €
	Cité de l'innovation et des savoirs	Innovation	1 436 377 €	150 000 €
	Accompagnement de la dévolution	Gouvernance	178 000 €	0 €
	<b>TOTAL AMU</b>		<b>1 738 999 €</b>	<b>586 700 €</b>
<b>Bordeaux</b>	Institut de Maintenance Formation Aéronautique et Spatial		3 680 000 €	270 000 €
	Dématérialisation de l'offre d'innovation (Projet The Hub)	Innovation	1 400 000 €	203 000 €
	Réussite et performance sportive (projet COPS)		370 000 €	50 000 €
	<b>TOTAL BORDEAUX</b>		<b>5 450 000 €</b>	<b>523 000 €</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10 établissements expérimentaux</b>	<b>38 projets présentés</b>	<b>27 projets soutenus</b>	<b>Enveloppe de 4 498 038 €</b>

Après un bilan dressé à la demande du ministère par l'inspection générale (IGAENR), le ministère a décidé de généraliser le dialogue stratégique et de gestion pour 2019/2020 à quatre-vingt établissements pour une enveloppe de 50 M€.

Ce dialogue comporte une première phase de dialogue de gestion entre les établissements et les rectorats<sup>142</sup> sur la situation financière des établissements et leur trajectoire (avec un focus sur les prélèvements sur fonds de roulement pour financer des opérations ponctuelles ; les perspectives en matière de capacités d'accueil et de déploiement des dispositifs prévus par la loi ORE ; voire les moyens liés à la réforme des études de santé).

Une seconde phase, initiée par les recteurs est instruite et arbitrée par le MESRI, sur une enveloppe de 15 M€, à partir de projets stratégiques non pérennes présentés par les établissements et au regard de leur cohérence avec la politique de site et le contrat pluriannuel et avec les

<sup>142</sup> Avec un accompagnement méthodologique et des outils proposés par la DGEIP (pré-notification, « kit » d'outils méthodologiques comprenant formulaires, grilles d'analyses, trames de questionnaires...).

priorités gouvernementales et des co-financements apportés. Il a aussi vocation à permettre un échange sur les indicateurs de positionnement et de performance issus des contrats pluriannuels actualisés.

### **3. Accompagner les établissements en difficulté financière**

La connaissance de la situation financière des universités revêt un caractère stratégique dans le contexte actuel de recomposition du paysage de l'enseignement supérieur.

Pour le passage des établissements au régime de responsabilités et de compétences élargies, le Ministère a mis en place un système d'accompagnement<sup>143</sup>. Pour les opérateurs passés aux RCE, l'accompagnement du ministère ne revêt pas les mêmes exigences, y compris pour les situations à risque que sont les projets d'évolution de regroupements et les établissements en situation financière délicate.

#### Une situation financière satisfaisante

Selon les données envoyées par le ministère en réponse au questionnaire de la Cour, l'analyse des comptes financiers 2018 met en évidence une situation financière globale des opérateurs satisfaisante avec une progression des principaux indicateurs financiers par rapport à 2017<sup>144</sup>.

#### Les établissements en situation financière difficile

Le ministère a mis en place en 2012 un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement en lien avec les services déconcentrés. Une refonte de ce dispositif<sup>145</sup> s'est mise en place entre l'automne 2016 et le premier semestre 2017, en lien avec les nouveaux services inter-académiques du supérieur (SIASUP) en charge du contrôle budgétaire. La création d'un comité de suivi composé des services et d'un comité de pilotage élargi aux recteurs d'académie permet de disposer d'éléments de bilan de la situation nationale, à partir des principaux indicateurs financiers sur des données

---

143 En deux temps : 1) autoévaluation selon un cahier des charges établi conjointement par le MESRI, la CPU et l'IGAENR, 2) examen de candidature par l'IGAENR.

144 Selon les données transmises par le ministère, les universités présentent en 2018 : un résultat agrégé de 212 M€, une capacité d'autofinancement (CAF) en hausse de 27 %, une progression des fonds de roulement aux comptes financiers de 13 % pour atteindre 1,8 Md€, mais avec des fonds de roulement disponibles beaucoup plus faibles (de l'ordre de 0,45 Md€ en 2018), un montant global de trésorerie de 2,7 Md€ mais en partie sous contrainte (car gonflé par les programmes d'investissements d'avenir (PIA), le plan Campus, les contrats de plan État-Région (CPER)...).

145 Fondé sur un protocole d'échanges deux fois dans l'année : analyse du contrôle budgétaire académique puis en comité stratégique composé des directions DGESIP, DAF, le chef de service de l'IGAENR et l'ensemble des recteurs.

rétrospectives (comptes financiers) et prospectives (budgets initiaux et rectificatifs) et de proposer des audits de l'IGAENR.

Une grille d'alerte a été constituée sur la base d'un indicateur composite calculé à partir du résultat, du fonds de roulement et de la trésorerie, dans une perspective pluriannuelle. Le ministère suit dix-sept indicateurs sur le solde budgétaire, l'équilibre financier, le cycle d'exploitation, le financement de l'activité, l'autofinancement des investissements. En 2019, 15 établissements figurent dans cette grille d'alerte (contre 19 en 2018), dont 3 présentent une situation très dégradée<sup>146</sup> (contre 6 l'an dernier) et cinq dégradée avec un risque d'insoutenabilité à moyen terme.

#### **4. Mieux suivre et maîtriser la masse salariale des opérateurs**

En 2019, on dénombre au total 104 opérateurs ayant accédé aux RCE. Le volume annuel des opérateurs devant accéder aux RCE devrait se maintenir, notamment du fait des règles appliquées en matière de regroupement. En effet, aux termes de l'article 15 de l'ordonnance, l'octroi des responsabilités et compétences élargies est réalisé de plein droit lorsque l'établissement public expérimental, se substitue à au moins un établissement aux RCE<sup>147</sup>, lorsque la moitié au moins des établissements regroupés en bénéficient<sup>148</sup> ou lorsque l'établissement expérimental et l'un de ses établissements-composantes sont créés simultanément à partir d'un établissement bénéficiant des responsabilités et compétences élargies<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Selon le ministère, en réponse au questionnaire Cour, les difficultés financières rencontrées par les opérateurs sont multifactorielles : un défaut de maîtrise des dépenses de masse salariale qui progressent plus vite que le niveau des recettes, un défaut de pilotage de la trésorerie sur les opérations pluriannuelles, des opérations immobilières d'envergure, une gouvernance à affermir, la constitution d'un établissement expérimental, une difficulté à construire un budget sincère pouvant servir de véritable outil de pilotage budgétaire et financier.

<sup>147</sup> Université de Paris (fusion des universités Paris-V et Paris-VII), Université Côte d'Azur (intégration de l'université de Nice et de la COMUE) ; CY Cergy Paris Université (intégration de l'université de Cergy-Pontoise) ; Université Grenoble Alpes (intégration de l'université Grenoble Alpes) ; Université Paris-Saclay (intégration de Paris-XI) ; Université Gustave Eiffel (intégration de l'université de Marne-la-Vallée).

<sup>148</sup> Université Paris sciences et lettres, Institut polytechnique de Paris.

<sup>149</sup> Université polytechnique Hauts de France et Institut national de sciences appliquées Hauts de France (transformation de l'université de Valenciennes).

Lors de leur intégration à un regroupement aux RCE, l'établissement doit effectuer son passage à ce régime<sup>150</sup>.

Le suivi des emplois et de la masse salariale des opérateurs, enjeu financier majeur pour le programme, repose d'abord sur le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP). C'est l'outil réglementaire de prévision et de suivi des emplois et des crédits de masse salariale des opérateurs<sup>151</sup>.

Des outils complémentaires existent pour le pilotage de la masse salariale des établissements RCE :

- l'outil de restitutions des emplois et de la masse salariale (OREMS) est un infocentre constitué des données et de requêtes issues de la paie à façon et mis à jour mensuellement par la DGFIP. Il alimente les PAP et RAP. En 2017, une requête a été ajoutée pour l'analyse du GVT (mesure des variations des indices nouveaux majorés (INM) des personnels titulaires entre deux exercices consécutifs), une autre est en cours d'élaboration depuis 2018 sur le schéma d'emplois par le MESRI et des rectorats référents ;
- des tableaux de bord des contrôleurs budgétaires, renseignés sur la base des budgets prévisionnels et exécutés, permettent la réalisation de notes de synthèse, l'une sur les budgets initiaux de l'année en cours et l'autre sur les comptes financiers de l'année précédente diffusées à l'ensemble des contrôleurs budgétaires en région, à la DAF et à la DGEIP ;
- s'appuyant sur son réseau déconcentré de contrôleurs budgétaires auprès des recteurs, le ministère a mis en place depuis 2012 un tableau de bord financier de neuf indicateurs financiers, et des principaux déterminants de la masse salariale, selon une méthodologie utilisée par l'IGAENR et automatisée par la DGEIP. Il alimente le dispositif de suivi, d'alerte et

---

<sup>150</sup> Intégration de l'École nationale supérieure de chimie au sein de l'Institut Centrale Lille (ex-École centrale de Lille), le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; intégration de l'École nationale d'ingénieurs de Saint-Etienne au sein de l'École centrale de Lyon, le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>151</sup> Prévu par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, le DPGECP fait l'objet de quatre actualisations annuelles (prévision lors du vote du budget initial, prévisions de consommation fin avril et fin septembre, exécution lors du vote du compte financier). Son contenu : départs et recrutements, mesures de rémunérations, mesures catégorielles, schéma d'emplois, mesure du glissement vieillesse et technicité (GVT), et par opérateurs, prévisions mensuelles d'entrées et de sorties de personnels, de consommations d'emplois, dépenses de personnel.

d'accompagnement (DS2A), son comité stratégique national<sup>152</sup> et ses deux comités de pilotage semestriels<sup>153</sup>.

En revanche, la budgétisation et les prévisions d'exécution de la masse salariale des établissements non RCE s'avèrent difficiles. Pour le ministère le seul levier réside dans la détermination du plafond d'emploi des établissements, sans autre possibilité de régulation.

### **5. Mieux piloter les fonctions financières et comptables**

L'exercice 2019 constitue la quatrième année de mise en œuvre du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Cette réforme a pour vocation de développer le pilotage pluriannuel du budget (notions d'autorisations d'engagement, restes à payer, trésorerie fléchée), d'enrichir les données financières, et de permettre aux opérateurs de mieux mesurer l'impact de leurs engagements sur leur trajectoire financière et de préciser l'organisation de leur fonction financière (organisation des services, plan de formation, définition de fiches de postes).

Pour le ministère, cette réforme a permis un meilleur suivi de la situation financière des établissements et de leur soutenabilité pluriannuelle (tableaux de bord, maquettes d'analyse financière), voire de procéder en cas de besoin à un aménagement du rythme de versement de la subvention pour charges de service public (plan prévisionnel de trésorerie).

Le ministère relève la rémanence de difficultés, indiquant que les établissements ont « *achevé leurs transformations et mise à jour* » d'adaptation des systèmes d'information<sup>154</sup> mais qu'il demeure « *encore une difficulté à la mettre en œuvre dans une vision pluriannuelle* » avec « *des marges de progrès* » qui demeurent pour certains tableaux réglementaires (recettes fléchées, opérations pluriannuelles). La prochaine étape consiste désormais au déploiement du contrôle interne budgétaire et comptable et la stabilisation des réformes organisationnelles de mise en place de services facturiers et recettes placés auprès des agents comptables.

Le ministère a mis à disposition en 2019 de l'ensemble des établissements un guide méthodologique d'analyse de la trésorerie élaboré en collaboration avec l'IGESR, la DGEIP, la DAF, les contrôleurs budgétaires académiques, les associations des DAF et des agents comptables. Cette analyse globale de la trésorerie vise ainsi à s'assurer que

---

<sup>152</sup> Composé des recteurs, de la DGEIP, du DAF et de l'IGAENR.

<sup>153</sup> Composé des chefs de services interacadémiques du supérieur, des services de la DGEIP, de la DAF et de l'IGAENR.

<sup>154</sup> La majorité des établissements ont recours à SIFAC développé par l'AMUE (93 établissements) et à Cocktail (55).

l'établissement est en capacité d'honorer ses engagements de court, moyen et long terme et d'identifier la marge de sécurité financière dont il dispose.

Le projet d'Indéfi – ESR a fait l'objet d'une première version en septembre 2018 (alimenté par l'infocentre des EPN qui recueille les états budgétaire et comptes financiers). Cet outil à vocation à terme à être partagé entre établissements, rectorats et services centraux et à intégrer à la fois les états mensuels d'exécution budgétaire des établissements, les données des comptes financiers en fin d'exercice et les enquêtes financières actuellement collectées par les contrôleurs budgétaires académiques des rectorats. INDEFI-ESR favorisera ainsi le dialogue de gestion entre l'établissement et sa tutelle. Entièrement automatisé, il permettra à chacune des parties de disposer de tableaux de bord de données et d'indicateurs et d'éditer les documents règlementaires (compte de résultat, bilan, balance des comptes, etc.). L'infocentre atteindra son plein développement à l'été 2020 et pourra commencer à être déployé à partir du second semestre 2020 dans les services rectoraux et les établissements.

## **6. Une stagnation de la part relative des ressources propres**

En 2018, les ressources propres des universités représentent 2,3 Md€, soit 16,5 % de leur budget de fonctionnement (13,9 Md€). On constate une augmentation de 112 M€ des ressources propres par rapport à 2014 mais la part des ressources propres des universités sur les recettes de fonctionnement est stable sur la période (environ 16,5 % des recettes).

Pour l'ensemble des opérateurs du programme 150, le montant des recettes encaissables des établissements RCE représentent 2,87 Md€, dont un tiers issu de produits liés à l'activité de formation (14 % de droits d'inscription, 16 % formation continue et 4,5 % de taxe d'apprentissage) et aux deux tiers d'autres produits notamment ceux issus de la recherche ou de sa valorisation.

## **7. La valorisation du patrimoine universitaire**

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a été convié dans le cadre de la préparation du PLF 2020 à une conférence immobilière organisée conjointement par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et la direction du budget (DB) qui s'est tenue le 28 mars 2019. La réunion a permis au MESRI de répondre au questionnaire élaboré conjointement par la DIE et la DB qui portait :

- sur des opérations immobilières d'envergure en cours, avec des restes à financer et un risque éventuel de surcoûts (citons par

exemple : la deuxième tranche du projet de campus Condorcet<sup>155</sup> dont le financement n'est pas assuré, des travaux de sécurité prioritaires estimés à 66,3 M€ pour le Museum d'histoire naturelle, le déménagement des établissements du plateau de Saclay, le financement du projet de rénovation du bâtiment de Centrale-Supélec, le centre hospitalo-universitaire Nord Grand Paris – CHUNGP.

- sur les orientations dans le domaine de l'immobilier universitaire (valorisation du patrimoine, dévolution, accessibilité, transition énergétique, logement étudiant, cessions ...).

Il en ressort :

- un patrimoine universitaire de plus de 18,4 millions de m<sup>2</sup> représentant 40 % de l'immobilier des opérateurs de l'Etat) mais vétuste et à faible efficacité énergétique. En effet, 94,2 % des bâtiments des établissements d'enseignement supérieur ayant fait l'objet d'un diagnostic de performance énergétique sont classés en dessous de la classe B, dont une majorité en C et D ;
- un objectif de développement des smart campus. Cette démarche de transformation des campus a été soumise à l'appel à projet du fonds pour la transformation de l'action publique ;
- un enjeu de mise en œuvre du dispositif des Ad'Ap : une enquête réalisée en 2016/ 2017 montre un besoin estimé à 530 M€ pour les 114 Ad'Ap adoptés.

La valorisation du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur peut leur permettre d'exercer au mieux leurs missions, de renforcer leur attractivité (bâtir le campus de demain comme un lieu de vie, à l'image des campus étrangers) et de faire évoluer leur modèle économique en générant des ressources propres. Ainsi, la loi du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur autorise ces derniers à accorder des droits réels à un tiers sur leur patrimoine immobilier qu'il s'agisse de locaux propres ou de biens mis à disposition par l'État. L'article 154 de la loi de finances pour 2018 du 30 décembre 2017 a introduit un article L. 2341-2 au Code général de la propriété des personnes publiques qui mentionne explicitement la valorisation dans les missions des établissements publics d'enseignement

---

<sup>155</sup> Pour la réalisation, d'ici 2020, d'environ 104 000 m<sup>2</sup> SHON sur 7,5 hectares concernant 10 établissements (dont Paris 1, l'EHESS, l'EPHE et l'INED) sur deux sites : Paris Porte de la Chapelle et Aubervilliers. La première phase a été financée sur la dotation extrabudgétaire Campus Condorcet de 450 M€

supérieur et leur ouvrent la possibilité de confier ces services de valorisation à différentes structures juridiques (SAIC, filiale, fondation...).

Le MESRI a produit un guide méthodologique « valorisation immobilière et vie de campus », élaboré en lien avec la CPU et l'Amue et qui a été présenté lors d'un séminaire dédié à la valorisation, le 16 janvier 2019. Véritable outil à la disposition des établissements, ce guide comporte des fiches pratiques techniques ainsi que des exemples réussis de valorisation, réalisés par des universités.

Pour diversifier les sources de financement, le ministère incite les opérateurs à recourir à des expérimentations :

- la dévolution<sup>156</sup> du patrimoine offerte par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités(LRU).

Les universités d'Auvergne – Clermont-Ferrand 1, Poitiers et Toulouse 1 ont ainsi pu bénéficier à titre expérimental de la dévolution de leur patrimoine en 2011 et 2012 avec remise à niveau préalable et d'une contribution annuelle récurrente (21,93 M€).

Après audit par l'IGAENR, Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours ont signé en mars 2017 des protocoles d'accord de dévolution sans dotation récurrente. La décision de transfert et la convention de dévolution ont été signées par Aix-Marseille université le 18 avril 2019 et par l'université de Bordeaux le 15 juillet 2019. La dévolution des universités de Caen et de Tours devrait se concrétiser au cours du 1er semestre 2020.

Cette nouvelle vague de dévolution ne fait l'objet ni d'une budgétisation spécifique (pas de financement préalable de mise aux normes), ni d'une dotation récurrente. Toutefois, les quatre universités bénéficient d'un accompagnement financier exceptionnel et forfaitaire de dévolution pour la prise en charge les frais de transfert de propriété, pour un montant total de 6 M€ versés majoritairement en 2018).

La mise en œuvre d'une prochaine vague de dévolution selon les mêmes modalités financières que la vague actuelle est en cours de réflexion. Elle pourrait concerner les universités de Nantes, Strasbourg, Valenciennes et Bordeaux Montaigne.

- L'action « sociétés universitaires et de recherche » du PIA 3 est constituée de 3 axes dont l'axe 1 « valorisation du patrimoine » qui a

---

<sup>156</sup> Transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État et précédemment affectés ou mis à disposition des universités, ce qui permet au établissements d'acheter ou vendre librement des immeubles ou des terrains et récupérer 100 % du produit de cession en cas de vente.

pour objet de soutenir la création de structures de droit privé qui permettront aux établissements d'enseignement supérieur ou de recherche, publics ou privés à but non lucratif, de confier et d'externaliser à ces structures la valorisation de leurs actifs immobiliers et, de fait, d'évoluer vers une gestion de ces actifs qui repose sur un modèle économique leur permettant de diversifier et d'augmenter leurs ressources propres.

L'appel à manifestation d'intérêt « SUR », ouvert depuis mars 2018 pour 5 ans, a suscité des échanges entre la Caisse des dépôts/Banque des territoires et plus d'une vingtaine d'établissements, dont certains ont bénéficié d'un accompagnement, sans qu'aucun n'ait à ce jour déposé de dossier.

Selon le ministère en réponse à la Cour, les difficultés identifiées pour l'axe 1 sont les suivantes :

- un contexte de campagne électorale ;
- l'absence de crédits d'ingénierie pour déterminer la faisabilité d'une opération de valorisation du patrimoine immobilier des établissements dans le cadre d'une SUR ;
- un dossier de candidature d'entrée en vivier trop exigeant, notamment les critères relatifs aux : modèle économique envisagé, aux perspectives crédibles d'entraînement des acteurs du secteur privé, principaux termes du pacte d'actionnaires et des statuts de la société ;
- des interrogations des porteurs de projet quant à des formes juridiques alternatives possibles ;
- la crainte de la mise en place d'une structure de portage avec un actionnaire privé. Le PIA 3, intervient en fonds propres ou quasi fonds propres dans une logique de co-investisseur avec des acteurs privés devant participer à hauteur de 30 % minimum.

Cette situation amène aujourd'hui l'État et son partenaire, la Caisse des dépôts/Banque des territoires, à engager des réflexions pour faire évoluer le cahier des charges de l'appel à projets.

- La performance énergétique et de la rénovation thermique : le ministère soutient les démarches d'élaboration de diagnostics, audits et schémas directeurs énergétiques mais ne dispose pas de crédits spécifiques (pas d'éligibilité au fonds du Grand Plan d'Investissement). Pour ces opérations, certaines universités ont eu

recours au dispositif de l'Intracting<sup>157</sup> (universités de Rennes I, Paris Nanterre, Reims, Cergy-Pontoise...), et d'autres sont en phase de contractualisation.

Enfin, le ministère a produit un guide méthodologique « Valorisation immobilière et vie de campus », élaboré en lien avec la CPU et l'Amue et qui a été présenté lors d'un séminaire dédié à la valorisation, le 16 janvier 2019. Un autre séminaire a été consacré aux monuments historiques (financement privé et public).

Il est à noter que, pour le périmètre MIREs, 41 projets d'investissements de plus de 20 M€ ont été recensés en 2019, dont aucun n'a, à ce jour, fait l'objet de contre-expertise dans le cadre du décret 2013-2011 du 23 décembre 2013, pris en application de l'article 17 de la LPFP 2012-2017.

#### **8. Les indicateurs de performance**

L'enjeu de la démarche de performance réside dans son articulation avec la multiplicité et la diversité d'opérateurs qui la mette en œuvre et son articulation avec la campagne de contractualisation. Le choix des indicateurs privilégie ainsi des indicateurs transversaux, et notamment :

- 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, dont la portée est limitée par la temporalité adoptée dans le cadre du PAP - l'évolution de la position relative de la France étant plus significative sur longue période (cf. les séries temporelles présentées dans les documents budgétaires) ;
- un indicateur de succès relatif des opérateurs dans les projets financés par le programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne.

Sur les 35 sous-indicateurs du programme 150, 13 ont atteint la cible 2020 dès 2018 et 19 ont atteint la prévision 2019 telle qu'elle avait été définie lors du projet annuel de performance 2019.

---

<sup>157</sup> Dispositif d'intracting d'origine allemande transposé en France en partenariat avec la Caisse des Dépôts et la Conférence des Présidents d'Universités .... Il s'agit d'un mécanisme de financement de petits travaux et/ou d'acquisition de petits équipements en vue de réduire les consommations des fluides (énergie et eau). La dotation de la CDC (de 0,5 à 1 M€ environ) couvre les besoins à parité avec l'établissement sous forme d'avances remboursables, avec remboursement grâce à un retour sur investissement rapide (inférieur à dix ans).

Les objectifs et indicateurs sont stables depuis 2015, ce qui facilite les comparaisons pluriannuelles (l'objectif de simplification se traduisant par l'agrégat des indicateurs et la création des « sous-indicateurs »<sup>158</sup>).

Pour le PLF 2019 les modifications apportées concernent les indicateurs existants, dont les modalités de calcul ou de périmètre ont été modifiées (sous-indicateur 3.1.4 « reconnaissance scientifique des opérateurs du programme », sous-indicateur 5.3.2 « part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne dans les articles des opérateurs du programme » pour lequel les données de réalisation ainsi que la prévision 2018 et la cible 2020 seront recalculées au nouveau PAP selon la nouvelle méthodologie, indicateur 5.4 « présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne »).

En complément du jaune, les PAP et RAP, intègrent des séries longues sur certains indicateurs. Le portail Internet <https://dataesr.fr> met à disposition du grand public un grand nombre de données via un moteur de recherche, tels que publications et tableaux de bord et de nombreux indicateurs (réussite étudiante, insertion professionnelle, formation continue...).

Par ailleurs, les publications de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) et notamment « Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche », « L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche » et « Enseignement supérieur, Recherche, Innovation. Chiffres 2019 » s'appuient sur certains des indicateurs des PAP et RAP et sont disponibles en ligne sur le site du ministère.

La loi de finances initiale pour 2020 prévoit dans son article 247 une refonte de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière : « *le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 -Formations supérieures et recherche universitaire de la mission Recherche et enseignement supérieur. Ce rapport veille notamment à proposer des sous-indicateurs ou des agrégats susceptibles d'appréhender le coût de l'occupation des biens immobiliers rapporté aux publics accueillis et l'importance des dépenses d'entretien au regard des surfaces afin que les pouvoirs publics puissent s'assurer du bon*

---

<sup>158</sup> 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 ».

*emploi du patrimoine mis à la disposition des universités et, le cas échéant, ajuster la dotation de fonctionnement qui leur est allouée ».*

### Annexe n° 9 : Dispositifs d'aide du programme 231

	Evolution	LFI2017	exécution	écart	LFI2018	exécution	écart	LFI2019	Exécution	écart
BCS	A la rentrée universitaire 2019, le montant des BCS a augmenté de 1,1% (il était prévu une majoration de 1,29% en LFI 2019).	2 051,89	2 035,2	-16,69	2 070	2 043,57	-26,43	2 077,5	2 078,46	0,9
Aides au mérite	Dispositif réformé en 2015. Attribuée sous forme de bourse aux bacheliers bénéficiant de bourse sur critères sociaux et ayant obtenu la Sous réserve de progression dans les études, cette aide, d'un montant 900€ annuels, est versée pendant trois ans au plus. Les étudiants qui ont obtenu une aide au mérite jusqu'en 2014-2015, et qui sont toujours éligibles à une bourse sur critères sociaux et inscrits dans le même cycle d'études, continuent à bénéficier d'une aide annuelle de 1800€ dans le cadre du nombre maximum de droits ouverts au titre de chaque cursus.	44,11	56,37	12,26	44,17	44,79	0,62	39,19	40,99	1,8
ARPE	Créé par la loi du 8 août 2016 et mise en place à compter de la rentrée 2016. Cette aide a été supprimée à compter du 1er janvier 2019.	58	33,66	-24,34	43,00	21,01	-21,99	1	0	-1
Aides à la mobilité master	Mise en œuvre à la rentrée 2017.	0	6	6	2,05	7	4,95	6,1	7	0,9
Grande école du numérique	Mise en œuvre à la rentrée 2017. S'adresse, sous conditions de ressources, aux étudiants poursuivant une formation labellisée GEN et	0	1,5	1,5	2,00	2,4	0,4	3	4,01	1,01
aide mobilité internat	L'aide à la mobilité internationale constitue un complément de bourse pour les étudiants bénéficiaires d'une BCS ou d'une aide spécifique. D'un montant mensuel de 400 €, elle est accordée sur une période comprise entre 2 et 9 mois aux étudiants souhaitant suivre une Rentrée 2011 : passage d'une gestion par le CNOUS à un reversement direct aux établissements allocataires.	25,7	24,19	-1,51	25,7	24,9	-0,8	25,7	24,9	-0,8
aides spécifiques CNOUS		48,78	41,87	-6,91	48,78	47,34	-1,44	48,78	47,3	-1,48
<b>total</b>		<b>2 262,15</b>	<b>2 229,8</b>	<b>-32,35</b>	<b>2 235,7</b>	<b>2 191,01</b>	<b>-44,69</b>	<b>2 221,18</b>	<b>2 207,7</b>	<b>-18,67</b>

Source : Cour des comptes et données 2018 MESRI

## **Annexe n° 10 : Performance du programme *Vie étudiante***

### **Programme 231 - *Vie étudiante***

Trois objectifs résident au suivi de la performance pour le programme 231 :

- contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales,
- améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts,
- développer le suivi de la santé des étudiants

L'objectif n° 1 de la démarche de performance du programme 231 comporte un objectif « contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales » avec 4 indicateurs complémentaires sur l'accès et la réussite à l'enseignement supérieur.

L'évolution de ces indicateurs sur la période est positive mais il convient de noter toutefois l'existence de biais pour deux de ces indicateurs dont l'étude en série longue nécessiterait des retraitements, pour tenir compte de l'évolution de leur assiette sur le nombre de boursiers dont le périmètre a été élargi (création de nouveaux échelons). Par ailleurs, aucun indicateur ne permet de suivre les données sociologiques des étudiants décrocheurs ayant accédé à l'enseignement supérieur.

En l'absence de contractualisation avec le réseau des œuvres, les trois indicateurs qui concernent l'objectif n° 2 « améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts » pourraient être ne peuvent être utilisés pour le pilotage de l'opérateurs car ils sont peu opérationnels, insuffisants et leur éventuelle dégradation n'emporte aucun effet concret pour l'opérateur :

- l'indicateur de couverture des besoins en logement se dégrade en série longue sous l'effet de l'augmentation du périmètre des étudiants boursiers (création de nouveaux échelons), de l'évolution démographique et de l'évolution moins dynamique de l'offre de logement du réseau.
- L'indicateur sur le bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration des œuvres est fondée sur les enquêtes de l'Observatoire de la Vie Etudiante (OVE) à un rythme triennal. La dernière enquête a été réalisée au printemps 2016 et la prochaine a été décalée de 2019 à 2020. L'OVE a souhaité opérer une remise à plat de

l'enquête au regard de cinq grandes pistes de réflexion afin d'en améliorer la qualité, et qui portent sur les champs suivants : représentativité statistique de l'enquête, méthodologie de sélection, d'échantillonnage et de contact des étudiants, procédure de redressement, précision des indicateurs à l'échelle locale, et révision du questionnaire.

- Le taux de couverture des dépenses par des ressources propres est en partie liée aux décisions nationales (gel du ticket de restauration, loyers réglementés).

Quant au 3<sup>ème</sup> objectif, « développer le suivi de la santé des étudiants » ; il est incarné par un seul indicateur, le pourcentage des étudiants en université vus au S(I)UMPPS à titre individuel. Cet indicateur subit une lente dégradation du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants, et il ne rend compte ni de l'augmentation absolue d'activité des SIUMMPS ni de l'évolution générale de l'état de santé des étudiants, a fortiori pour les populations les plus vulnérables.

## Annexe n° 11 : Les modalités de répartition des dotations aux opérateurs du programme 150

Au cours des trois dernières années (2017-2019), les dotations des opérateurs ont été abondées des moyens nouveaux annuels suivants<sup>159</sup> :

	en M€	2017	2018	2019	En cumulé	Poids relatif
Passage aux RCE		9 150 626	293 381	27 319 006	36 763 013	6,57%
Création 1 000 emplois (2017)		57 710 430			57 710 430	10,31%
Démographie étudiante		96 647 807			96 647 807	17,27%
GVT 2018			49 999 998		49 999 998	8,94%
Loi ORE			44 583 992	52 770 799	97 354 791	17,40%
Dialogue stratégique et de gestion				4 477 788	4 477 788	0,80%
PPCR		67 729 372	13 587 459	38 852 317	120 169 148	21,48%
CSG			47 259 393		47 259 393	8,45%
CAS pensions dans le cadre de la loi "Sauvadet"		4 963 423	8 426 471	2 727 407	16 117 301	2,88%
Décharges d'enseignement des maîtres de conférence stagiaires			629 500	1 259 000	1 888 500	0,34%
Compensation boursière		3 980 082	720 192	-6 543 550	-1 843 276	-0,33%
Compensation des fonctionnaires stagiaires Inspé		2 469 203	34 816	-1 329 571	1 174 448	0,21%
Dispositif PEPITE		774 000	934 000	1 433 750	3 141 750	0,56%
Plan Bienvenue en France				10 160 500	10 160 500	1,82%
Financement des dégradations liées aux manifestations			15 789 261		15 789 261	2,82%
Dotations de fonctionnement établissement public Condorcet				1 420 000	1 420 000	0,25%
Soutien déménagement Centrale Supélec au plateau de Saclay		1 050 000			1 050 000	0,19%
Soutien aux humanités numériques				250 000	250 000	0,04%
<b>Total</b>		<b>244 476 960</b>	<b>182 260 481</b>	<b>132 549 465</b>	<b>559 530 852</b>	<b>100%</b>

Source : données MESRI complétées par la Cour

En 2019, les moyens nouveaux aux opérateurs ont été répartis selon les modalités suivantes :

### 1. la mise en place du dialogue stratégique et de gestion (4,48 M€)

Expérimenté auprès de 10 établissements expérimentaux dès septembre 2018, le dialogue de gestion sera généralisé en 2020 auprès des universités et des écoles d'ingénieurs dont les effectifs dépassent 2 500 étudiants (soit environ 80 établissements).

Ce dialogue annuel avec le ministère s'articulera en deux phases :

<sup>159</sup> La compensation boursière permettant de financer la non perception de droits d'inscription des étudiants boursiers et des fonctionnaires stagiaires des Inspé : en 2017 et 2018, la compensation des effectifs boursiers a augmenté de + 5 M€ du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants boursiers dans l'enseignement supérieur (essentiellement en licence). Puis en 2019, suite à la réforme des droits d'inscriptions de la rentrée 2018, la compensation a diminué - 6,5 M€ bien que le nombre de boursiers inscrits en licence est augmentée de + 7 000 étudiants. S'agissant des fonctionnaires stagiaires des Inspé, la dotation est calculée en fonction du nombre d'inscrits et du montant des droits d'inscription en Master en vigueur.

- à partir du mois de décembre de l'année précédente sur la trajectoire financière pluriannuelle des établissements, les mesures issues de la loi ORE et la réforme des études de santé (sur instruction des rectorats) ;
- au cours du premier semestre de l'année pour sélectionner deux ou trois projets proposés par les établissements et s'y inscrivant dans les axes stratégiques du contrat quinquennal et les priorités gouvernementales.

En 2019, 4 477 788 € ont été alloués aux 10 établissements expérimentaux. En 2020, le montant alloué aux établissements concernés par le dialogue de gestion s'élèvera à 50 M€.

## **2. au titre de la loi ORE et du Plan « étudiants »**

Des moyens supplémentaires ont été accordés pour l'extension en année pleine (EAP) 2018 et pour des mesures nouvelles 2019 (sous réserve d'implémentation effective des mesures financées en 2018) :

- Indemnisation des personnels (montant 2019 : 5,3 M€ en totalité EAP 2018) assumant les missions nouvelles créées par la loi ORE (examen des dossiers dans les filières non sélective, direction des études, etc.). Elle a été répartie nationalement au regard de divers indicateurs : effectifs de premier cycle, effectifs de personnels, et nombre de demandes d'inscriptions reçues en 2017 sur la plateforme Admission Post-Bac.
- Augmentation des capacités dans les filières en tension<sup>160</sup> (montant 2019 : 35,5 M€ dont EAP 2018 21,3 M€). Après négociation avec les établissements, les recteurs arrêtent des schémas de répartition académique qui sont ensuite validés au niveau national. En 2019, plus de 16 700 places supplémentaires, incrémentant les 21 000 places ouvertes en 2018, ont ainsi pu être financées sur le périmètre des formations universitaires (Licence 1 et 2, IUT et dispositif rebond). En 2019, un montant de 1 M€ a été consacré à l'accompagnement en fonctionnement d'ouverture de places supplémentaires.
- Dispositifs d'accompagnement et parcours personnalisés (17,7 M€). Sur pilotage des recteurs d'académie, les établissements ont dû formaliser les dispositifs d'accompagnement et les parcours personnalisés au sein

---

<sup>160</sup> Moyens reproductibles essentiellement versés en masse salariale.

- d'un cahier des charges (description des objectifs, indicateurs, fixation de jalons).
- Volet investissement du Plan « étudiants » (12,7 M€)  
L'appel à projets s'est effectué en 2018 pour financement pluriannuel (2018-2022). Les recteurs d'académie ont préselectionné des projets, pour arbitrage national sur critères (tension dans les filières concernées, caractère innovant et durable des projets, concours financier de l'établissement ou d'autres acteurs). Ces dotations de fonctionnement ou en fonds propres permettent de financer des dépenses de diverses natures, de la rénovation d'équipements sportifs (filière STAPS) à l'ouverture de cours en ligne.

### 3. Bienvenue en France (10,16 M€)

Le dispositif est structuré autour de deux volets :

- la généralisation ou l'amélioration des bureaux d'accueil (5 100 000 €) ;
- un appel à projets pour la qualité d'accueil des étudiants (5 060 500 €).

En 2020, le dispositif devrait être reconduit à hauteur de 5 000 000 €.

### 4. La masse salariale (41,7 M€)

Les mesures pour lesquelles le ministère a assuré en 2019 un accompagnement financier des établissements sont les suivantes :

#### a) La politique de résorption de l'emploi précaire (application de la loi du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet »)

L'exercice 2018 a constitué la dernière année d'application du dispositif de titularisation des agents contractuels éligibles aux dispositions prévues par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

Comme chaque année depuis 2013, les établissements ont bénéficié de dotations à l'appui des prévisions puis du bilan dressé par la DGRH pour chaque campagne de recrutement réservé et de titularisation (dépenses de contribution au CAS *Pensions*)

Pour l'exercice 2019, à l'instar de l'exercice 2018, la mesure n'a pas été inscrite en LFI 2019 mais une enveloppe de 2,8 M€ a pu être dérogée en gestion pour les opérateurs (enveloppe 2018 : 8,4 M€).

**b) La compensation du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)**

Le protocole est entré en vigueur pour les fonctionnaires de catégorie B le 1er janvier 2016 et a été généralisé au 1er janvier 2017.

Comme pour l'exercice précédent, les dotations ont été calculées et réparties en fonction de l'état des consommations ETPR 2017, par application de coûts moyens aux différents corps concernés grâce à l'outil de remontée de la masse salariale, l'infocentre OREMS.

Les financements attribués pour 2019 s'établissent à 38,9 M€ :

- 23,9 M€ en loi de finances 2019 (HT2) (en LFI 2018 : 61,4 M€ mais seulement 13,6 M€ en exécution grâce au report d'un an des mesures PPCR) ;
- 15 M€ issus de l'abandon de la « compensation du chevron 3 ».

Cet accompagnement a permis le financement :

- des mesures de revalorisations indiciaires prime point (et d'autres mesures de revalorisations, notamment pour la filière sanitaire et sociale) initialement prévues au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et reportées d'un an par le décret n° 2017-1736 du 21 décembre 2017 ;
- l'extension en année pleine des mesures entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2018 ;
- l'élargissement des contingents d'accès aux nouveaux grades et échelons spéciaux au 1<sup>er</sup> septembre 2019.

**Contrairement à l'exercice précédent, aucune mesure n'a été prise pour couvrir les besoins nouveaux de l'exercice 2019, pour :**

- **la prise en compte du glissement vieillesse technicité (GVT)**

Le GVT 2018 a été compensé aux établissements en 2018 et en 2019 à hauteur de 50 M€. Le GVT 2019 n'a pas pu donner lieu à un financement.

Les dotations ont été allouées sur le fondement de la moyenne des dépenses constatées en 2015 et 2016 grâce à la requête OREMS-GVT de l'infocentre OREMS (le GVT solde pouvant varier d'une année à l'autre, en particulier du fait de l'effet de noria dit GVT « négatif », il a été jugé préférable de s'appuyer sur la moyenne de deux exercices).

Depuis le passage aux RCE, une compensation pérenne a été allouée aux établissements concernés en 2012, 2015 et 2018. *« Alors que le GVT des établissements n'ayant pas accédé aux RCE est financé en totalité par l'État chaque année, les établissements RCE n'ont pu bénéficier que d'une compensation marginale au cours des dernières années. Ainsi, jusqu'en*

2012, le GVT solde était entièrement financé aux établissements et intégré dans le socle de masse salariale » (extrait du PAP 2018).

- **l'indemnité compensatrice de la CSG et diminution des cotisations chômage**

Aucune compensation n'a été accordée en 2019 au titre de la création de l'indemnité compensatrice de la CSG (et la diminution en parallèle des cotisations chômage).

En réponse à la NEB 2018, le ministère avait indiqué avoir « compensé l'instauration de l'ICCSG au regard des consommations observées début 2018 (déduction faite des économies afférentes de cotisations chômage). Le montant versé en 2018 aux établissements s'est établi à 47,2 M€ par redéploiement de crédits (grâce au report d'un an de mesures PPCR). La baisse en deux temps du taux des cotisations d'assurance chômage (prises en charge, en majorité, par l'employeur dans les établissements publics) génère une économie plus importante en 2018 qu'en 2019. Par conséquent, la compensation totale versée aux établissements, établie à 47,2 M€ en 2018, sera ramenée à 42,5 M€ en 2019. »

Les données de référence sont OREMS 2018 s'agissant de l'indemnité compensatrice de la CSG et OREMS 2017 s'agissant des cotisations chômage.

Enfin, contrairement à l'exercice 2018, **aucune compensation de la hausse du point d'indice n'a été opérée pour 2019**. Le MESRI a évalué l'impact des hausses de la valeur du point d'indice de juillet 2016 et de février 2017 à 122,6 M€ en année pleine. Ont été financés 30,3 M€ au titre de l'impact sur 2016 (par dégel de la réserve de précaution), 86,9 M€ au titre de 2017 et 5,4 M€ au titre de 2018, inscrits en LFI)

## Annexe n° 12 : Programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*

### 1. Origine et répartition de la marge de gestion: extrait de la réponse du MESRI (source DGRI, réponse au questionnaire de la Cour)

Du point de vue technique, la marge de gestion est simplement la capacité du RProg à redéployer des crédits disponibles (i.e. nets de mise en réserve) au sein du programme.

- Sur le périmètre des opérateurs (EPST, EPIC, etc.), compte tenu des besoins en subvention, le RProg a redéployé 17,8 M€ ;

- Sur le périmètre des crédits du T6 de l'ANR (appels à projet) : le RProg a redéployé 5 % de la LFI soit 36,9 M€ (AE) et 41,5 M€ (CP) ;

- Sur le périmètre de l'action 01 (hors CIFRE & hors mise à disposition) : le RProg a redéployé 5 % des crédits LFI soit 6,4 M€.

Au total, le RProg a ainsi redéployé 61 M€ d'AE et 66 M€ de CP soit **moins de 1 %** des crédits de la LFI.

#### Utilisation des crédits non répartis :

	Montant à répartir 2019	
	AE	CP
Chiffrage initial	61 110 800	65 632 447
Correction (dont 1,5 M€ CIRAD T7)	1 573 728	1 573 728
<b>Marge nette</b>	<b>59 537 072</b>	<b>64 058 719</b>

Dispositifs	2019	
	AE	CP
<b>TOTAL marge de gestion 2019 exécutée</b>	<b>59 490 816 €</b>	<b>64 058 719 €</b>
<b>OPERATEURS</b>		
<i>Financement PPCR au « bon niveau » (EPST)</i>	4 000 000 €	4 000 000 €
<i>ANR Carnot</i>	5 000 000 €	5 000 000 €
<i>Fonctionnement des Labos (EPST, EPIC, fondations)</i>	25 000 000 €	25 000 000 €
<i>Flotte : CP engagement 2018 (IFREMER)</i>	-	3 000 000 €
<i>Flotte : poursuite du programme de jouvence (IFREMER)</i>	2 600 000 €	2 600 000 €

Dispositifs		2019	
		AE	CP
<b>TOTAL marge de gestion 2019 exécutée</b>		<b>59 490 816 €</b>	<b>64 058 719 €</b>
<b>OPERATEURS</b>			
<i>Fusion INRA-IRSTEA</i>	<i>complément sur annonce ministre 4 M€ (2 M€ en 2018)</i>	2 000 000 €	2 000 000 €
	<i>coûts « ponctuels »</i>	1 100 000 €	1 100 000 €
<i>IRAM - incident téléphérique (OSI)</i>		900 000 €	900 000 €
<i>rattrapage subvention Pasteur Paris</i>		252 500 €	252 500 €
<b>ACTION 01</b>			
plans Santé 9 705 000 €	<i>France médecine génomique (INSERM)</i>	1 900 000 €	1 900 000 €
	<i>Reacting (INSERM)</i>	500 000 €	500 000 €
	<i>Ebola -reprise de l'épidémie (INSERM)</i>	500 000 €	500 000 €
	<i>Antibiorésistance FR/ALL (ANR)</i>	3 500 000 €	3 500 000 €
	<i>Antibiorésistance FR (ANR)</i>	3 000 000 €	3 000 000 €
	<i>Autisme (INSERM + assoc)</i>	305 000 €	305 000 €
<i>Expo U.Dubai</i>		800 000 €	800 000 €
<i>Campagne océanique MayObs (IFREMER)</i>		150 000 €	150 000 €
<i>Compensation réserve sur plan IA</i>		1 200 000 €	1 200 000 €
<i>Open Science (principalement GIS FNSO/CNRS)</i>		3 400 000 €	3 400 000 €
<i>PROGEDO (EHESS, INED)</i>		275 000 €	275 000 €
<i>Colloque international IPBES (environnement)</i>		133 000 €	133 000 €
<i>Étude et accompagnement Val de Grâce</i>		796 116 €	796 116 €
<i>Mutualisation des Datacenters (U. Aix Marseille, COMUE Grenoble et Bourgogne)</i>		1 000 000 €	1 000 000 €
<i>Mayotte (opérations RIMées) BRGM, IFREMER, IPG</i>		1 089 200 €	1 089 200 €
<i>Ccompensation réserve 3 % sur cancer pédiatrique</i>		90 000 €	90 000 €
<i>Complément CP pour les CIFRE (ANRT)</i>			1 567 903 €

Source : MESRI

### Remarque : Le plan « Sciences Humaines et Sociales » SHS

Au sein des 25 M€ consacrés aux laboratoires, 5 M€ ont été destinés au « plan SHS ». Ce plan, réaffirmé en 2018 et poursuivi en 2019 et 2020 s'articule autour de trois actions incitatives :

- Poursuite du plan SHS à l'ANR (mis en place en 2017) positionné pour moitié sur des projets SHS et pour moitié sur des projets interdisciplinaires sollicitant les SHS ;
- Une dotation exceptionnelle de 5 M€ vers les laboratoires et établissements porteurs d'actions majeures (Labex, IEA, plateformes de données, MSH), détaillée dans le tableau ci-dessous :

Dispositifs	Montant
Chaire Génocide Rwanda	80 000,00 €
IEEC – Institut européen d'Études chinoises	550 000,00 €
Chaire Diaspora Africaine	100 000,00 €
Fundit – portail du RFIEA, réseau français des IEA	50 000,00 €
ERC SHS – soutien aux candidatures ERC ciblées SHS	250 000,00 €
MSH pour les UMS	1 000 000,00 €
PUD – plateformes universitaires de données	1 000 000,00 €
IEA – Institut d'études avancées	1 000 000,00 €
GIS Asie (20 K€)	
GIS MOMM - Groupement d'intérêt scientifique Moyen Orient et Mondes Musulmans (50 K€)	70 000,00 €
Biblissima – soutien dispositif IIF@biblissima	50 000,00 €
Dahn / archive : dispositif de soutien à l'archivistique et aux humanités numériques	400 000,00 €
MSH Aide à la publication	250 000,00 €
SMI - Soutien à la mobilité internationale	100 000,00 €
Campus islamologie	100 000,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>5 000 000,00 €</b>

Source : DGRI

- Une action de programme collaboratif menée dans le cadre de la collaboration franco-allemande (3 M€ par an - budget ANR - sur les projets de recherche en SHS).

## 2. Détail des briques du projet SI Labo (source : DGRI)

Le programme SI Labo proprement dit repose sur trois briques applicatives :

- Caplab qu'il est proposé de recentrer et de refonder afin d'en faire un outil support des relations des chercheurs, laboratoires et établissements avec l'ANR ;
- Geslab, outil de gestion financière du laboratoire, qu'il est proposé de déployer à titre expérimental à l'échelle d'une université, pour l'ensemble de ses unités de recherche, et en partenariat avec le CNRS ;
- Dialog, outil du dialogue de gestion entre un établissement et ses unités de recherche dont le développement est désormais pratiquement achevé.

Différents chantiers ont par ailleurs été ouverts, en complément de cette approche historique orientée outils, dans l'optique de faciliter la gestion et le pilotage des unités de recherche :

- l'élaboration d'une maquette simple permettant aux établissements de présenter chaque année, en début d'exercice, les moyens consolidés des unités de recherche dans un cadre unifié ;
- une « expérimentation pilote » d'harmonisation des processus de gestion d'établissements partageant des unités mixtes de recherche ;
- et des travaux visant à répondre à une partie des besoins des universités en matière de « SI décisionnel ».

## 3. Mesure de la performance du programme

Source : PAP 2020 :

**Objectif : Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international**

INDICATEUR							
Production scientifique des opérateurs du programme							
(du point de vue du citoyen)							
	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale	%	1,71	1,64 (valeur provisoire)	1,63	1,63	1,6	1,70
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne (UE 28)	%	6,1	6,0 (valeur provisoire)	5,9	5,9	5,8	5,8
Part de la production scientifique des opérateurs du programme dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni	%	13,9	13,8 (valeur provisoire)	13,9	13,9	13,6	13,6
Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme	indice	1,16	1,15 (valeur provisoire)	1,16	1,16	1,13	1,16



## Objectif : Développer le rayonnement international de la recherche française

### INDICATEUR

Chercheurs étrangers recrutés ou accueillis temporairement dans les laboratoires

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Taux de chercheurs étrangers dans les recrutements	%	18,6	17,6		18	18	18

### INDICATEUR

Part des co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Part des co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme	%	12,0	12,6 (valeur provisoire)	11,7	13,0	13,0	12

## 4. Les mesures de masse salariale ayant un effet sur les opérateurs du programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires (Source : DGRI)

L'année 2019 a été marquée par l'effet de plusieurs mesures de masse salariale avec la poursuite de la mise en œuvre des dispositifs suivants :

- le dispositif « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ;
- l'indemnité compensatrice visant à compenser la réduction de la rémunération des agents publics résultant de la hausse de la contribution sociale généralisée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (ICCSG) ;
- le régime indemnitaire fondé sur les fonctions, les sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Par ailleurs, une nouvelle mesure liée au dispositif du compte épargne-temps (CET) est entrée en vigueur à compter de 2019.

### • PPCR et ICCSG

La mise en œuvre du dispositif PPCR prévoit un reclassement, assorti d'une évolution des grilles indiciaires sur plusieurs années, ainsi qu'un recyclage primes-points. Il convient à ce titre de signaler qu'hormis l'impact majeur sur le CAS *Pensions* de cette conversion, le montant des contributions patronales hors CAS est plus élevé pour un point de traitement (15.75 %) que pour un point de primes (5 % de contribution au titre du régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP)).

L'augmentation du traitement entraîne par ailleurs une augmentation de certaines indemnités indexées sur le traitement (IR et SFT principalement). Le report des mesures initialement prévues en 2018 à 2019 a seulement modifié la montée en charge du dispositif en 2018, la cible à l'échéance 2022 reste similaire, avec toujours l'inconnue de la dynamique des échelons terminaux (« l'effet chevron »).

Pour rappel, les effets du dispositif PPCR sur 2019 font suite à l'annonce fin 2017 du report des mesures PPCR initialement prévues en 2018. Les crédits prévus en LFI 2018 avaient été maintenus mais alloués aux opérateurs au titre des extensions en année pleine des mesures PPCR entrées en vigueur en septembre 2017, d'une part, et de la mise en place d'une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG, +1,7 points), d'autre part. Le coût annuel de l'indemnité compensatrice est estimé à environ 18,7 M€ sur l'ensemble des EPST (dont environ 11,3 M€ sur le seul CNRS). Ce coût est très faiblement compensé par les économies générées depuis 2018 sur la cotisation chômage des employeurs (i.e. baisse du taux à 0,95 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018 puis suppression au 1<sup>er</sup> octobre 2018, soit environ 0,37 M€ d'économies en 2018 et 0,76 M€ en 2019).

– P 172 - PPCR et Indemnité compensatrice CSG - Détail des notifications 2019

	<b>PPCR 2016 à 2018 + ICCSG 2018 notifié</b>	<b>Montants notifiés en 2019 (nets de mise en réserve)</b>	<b>Total PPCR + ICCSG 2016 à 2019</b>
CNRS	37 292 966 €	16 548 906 €	53 841 873 €
INED	211 011 €	134 438 €	345 449 €
INRA	10 157 992 €	6 205 055 €	16 363 047 €
INRIA	1 760 310 €	782 068 €	2 542 378 €
INSERM	8 602 537 €	2 759 286 €	11 361 823 €
IRD	2 781 435 €	1 015 021 €	3 796 456 €
ANR	31 983 €	7 098 €	39 081 €
IFREMER	40 523 €	21 778 €	62 300 €
	<b>PPCR 2016 à 2018 + ICCSG 2018 notifié</b>	<b>Montants notifiés en 2019 (nets de mise en réserve)</b>	<b>Total PPCR + ICCSG 2016 à 2019</b>
IRSTEA	953 597 €	360 515 €	1 314 112 €
<b>TOTAL</b>	<b>61 832 353 €</b>	<b>27 834 166 €</b>	<b>89 666 520 €</b>

– **Le régime indemnitaire fondé sur les fonctions, les sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP)**

Un complément de subvention au titre du RIFSEEP a été notifié à hauteur de 4,7 M€ en 2019. Depuis 2017, la mesure a été financée à hauteur de 14,8 M€.

**P 172 - RIFSEEP - Détail des notifications depuis 2017 (net de MER)**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Cumul 2017- 2019</b>
CNRS	4 891 486 €	75 085 €	2 428 191 €	7 394 762 €
INED	6 377 €	17 448 €	17 586 €	41 411 €
INRA	1 590 901 €	2 756 525 €	1 237 529 €	5 584 955 €
INRIA	58 689 €	5 529 €	122 764 €	186 982 €
INSERM	218 593 €	186 922 €	586 274 €	991 789 €
IRD	51 735 €		134 800 €	186 535 €
ANR	2 010 €			2 010 €
IFREMER		22 977 €	22 862 €	45 839 €
IRSTEA	155 710 €	54 611 €	163 180 €	373 501 €
<b>TOTAL</b>	<b>6 975 501 €</b>	<b>3 119 097 €</b>	<b>4 713 186 €</b>	<b>14 807 784 €</b>

**– Mesure compte épargne-temps (CET)**

Pour rappel, l'arrêté du 28/11/2018<sup>i</sup> a modifié le seuil du nombre de jours pouvant ouvrir droit aux options, notamment celle de la monétisation des jours de congés non utilisés : ce seuil est passé de 20 à 15 jours. D'autre part, l'indemnisation par jour CET a été revalorisée de 10 € bruts. Cette mesure a représenté un surcoût budgétaire pour les EPST du programme 172 en 2019 estimé à 7 M€, d'une part, s'agissant des effets de l'abaissement du seuil (coût ponctuel) et environ 2 M€, d'autre part, de dépenses pérennes engendrées par la revalorisation.

Le MESRI a participé au financement du surcoût du CET supporté par les EPST à hauteur de 3,5 M€ en 2019.

**P 172 – CET – Détail des notifications 2019**

	<b>2019</b>
CNRS	2 100 250 €
INSERM	674 500 €
INRIA	94 750 €
INED	10 750 €
INRA	427 000 €
IRD	106 250 €
IRSTEA	57 750 €
<b>TOTAL</b>	<b>3 471 250 €</b>

**Le GVT n'est pas financé** pour les établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) qui doivent par conséquent appliquer un principe « d'auto-assurance » et dégager par eux-mêmes des marges de manœuvre budgétaires permettant sa prise en charge. Ci-après, une estimation du coût du GVT pour les EPST (le montant est fondé sur les estimations fournies par les opérateurs lors des dialogues de gestion de novembre 2019).

**Données GVT - EPST du P172**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>
CNRS	17 773 927 €	19 562 058 €
INED	52 766 €	125 810 €
INRAE	4 584 167 €	3 362 496 €
INRIA	554 183 €	1 110 164 €
INSERM	3 928 843 €	2 755 814 €
IRD	- 155 128 €	541 824 €
	<b>26 738 758 €</b>	<b>27 458 166 €</b>

### Annexe n° 13 : Programme 193 - Recherche spatiale

Tableau n° 26 : Objectifs et indicateurs de performance (source : PAP 2020):

**Objectif : intensifier le rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiales française**

#### INDICATEUR

##### Production scientifique des opérateurs du programme

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Part française des publications de référence internationale liées à la recherche spatiale dans la production mondiale	%	3,9	3,9 (valeur provisoire)	3,7	3,7	3,7	3,8
Part française des publications de référence internationale liées à la recherche spatiale dans la production de l'Union européenne (UE 28)	%	14,2	14,1 (valeur provisoire)	14,6	13,7	13,9	14,5
Part de la production scientifique des opérateurs du programme dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni	%	30,7	30,6 (valeur provisoire)	32,10	30,2	30,1	32,7
Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme	indice	1,39	1,35 (valeur provisoire)	1,24	1,31	1,26	1,24

#### INDICATEUR

##### Chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années.	%	170	150	150	150	150	150

**Objectif : Garantir à la France et à l'Europe un accès à l'espace libre, compétitif et fiable**

#### INDICATEUR

##### Part du marché « ouvert » des lancements de satellites prise par Arianespace

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Part du marché « ouvert » des lancements de satellites prise par Arianespace.	%	47	72	*	*	*	>= 50

#### INDICATEUR

##### Coût moyen du lancement de satellites par le lanceur Ariane 5

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Prix d'un lancement rapporté à la performance du lanceur Ariane 5	€/kg	21 200	18 900	*	*	*	20 000

## Objectif : Maîtriser les technologies et les coûts dans le domaine spatial

### INDICATEUR

Tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Moyenne des écarts des coûts	%	-2,2	2,1	< 3	<1	3	3
Ecart moyen des délais	mois	8	4	< 5	<5	<6	5
Performances	%	99	99	> 99	99	99	99

## Objectif : Intensifier les efforts de valorisation de la recherche spatiale dans le but de répondre aux attentes de la société

### INDICATEUR

Nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins applicatives

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Satellites de communication ou de navigation	Nb	288	320	250	330	330	250
Charges utiles d'observation de la Terre ou de sécurité défense	Nb	89	77	70	75	75	70

## Objectif : Parfaire l'intégration européenne de la recherche spatiale française

### INDICATEUR

Taux de présence des projets européens dans les projets financés par le CNES

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Proportion du budget du CNES consacré à des programmes en coopération européenne	%	73	75	71	77	79	70
Part du CNES dans le financement de ces programmes en coopération	%	16	16	16	18	20	15
Taux de retour français sur la composante Espace du programme cadre européen de recherche	%	19,3	17,5	16	18,9	18	15,4

**Annexe n° 14 : Revue des actions d’ESRI financées par  
l’État  
(hors-MIRES et hors-PIA)**

En raison d’une documentation parfois lacunaire ou imprécise (voir encadré *infra* concernant le jaune budgétaire relatif à la recherche et à l’enseignement supérieur), la Cour a procédé, avec le concours des ministères de la MIREs, à recension des actions d’enseignement supérieur (ES), de recherche (R) et d’innovation (I) financées par l’État (voir tableau détaillé *infra*), à l’exclusion de la MIREs et du PIA<sup>161</sup>.

**Une information publique peu structurée sur le financement consolidé de l’ESRI par l’État**

Le jaune budgétaire de 2020 consacré à l’ESRI<sup>162</sup> contient certaines informations consolidées sur le financement de ce secteur. Toutefois, les crédits votés en LFI 2019 ne présentent pas une consolidation comparable des actions d’enseignement supérieur (ES), de recherche (R) et d’innovation (I). Si l’ES financé en dehors de la MIREs est bien chiffré<sup>163</sup>, les actions de recherche recensées se concentrent sur la MIREs et ne sont généralement pas chiffrées quand elles concernent d’autres missions (cas de l’ADEME et de Météo-France par exemple)<sup>164</sup>. Enfin, les actions d’innovation proches de la recherche et financées hors-MIREs font parfois l’objet d’une présentation lacunaire (cas du plan Nano 2022<sup>165</sup> par exemple).

Par ailleurs, les regroupements opérés, quand ils existent et sont chiffrés, s’apparentent à des collections qui ne servent pas une analyse stratégique. À titre d’illustration, le jaune ne distingue pas l’ES débouchant principalement sur des filières visant l’obtention d’un

<sup>161</sup> En effet, le corps du texte se concentre sur la MIREs et le PIA fait l’objet d’une NEB spécifique. En outre, l’analyse par action du programme 423 « accélération de la modernisation des entreprises » de la mission PIA est opérée dans une annexe indépendante.

<sup>162</sup> « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures » annexé au PLF 2020, ci-après qualifié de « jaune 2020 ».

<sup>163</sup> Cf. l’annexe 2 du jaune 2020.

<sup>164</sup> Cf. l’annexe 7 du jaune 2020.

<sup>165</sup> L’occurrence « Nano 2022 » n’apparaît qu’une fois dans le jaune 2020 (p. 32), avec de surcroît un titre qui ne reflète pas son contenu (en l’occurrence les nouvelles technologies quantiques soutenus par l’ANR).

diplôme<sup>166</sup> des filières d'ES « spéciales » débouchant directement sur des débuts de carrière dans des secteurs régaliens tels que l'administration, la justice ou l'armée<sup>167</sup>. Certaines écoles, à l'instar de l'école polytechnique, historiquement positionnées dans la deuxième catégorie d'ES, ont depuis évolué vers la première catégorie. La distinction est importante car la concurrence internationale accrue en matière d'ES sera plus prégnante pour les ES débouchant principalement sur des diplômes. C'est sur cette catégorie d'établissements d'ES que le MESRI est amené plus particulièrement, à jouer un rôle de cotutelle stratégique et de chef d'orchestre<sup>168</sup> pour mieux positionner l'ES français à l'international. Les débats qui portent sur de le devenir de l'ENA et son éventuelle articulation avec des ETEX tels que PSL et l'IPP pour rapprocher l'établissement des canons scientifiques internationaux sont à ce titre éloquent<sup>169</sup>.

La présente revue s'est donc concentrée sur l'ES à vocation diplômante.

Le chiffrage ainsi opéré est approximatif pour deux raisons principales :

- d'une part, les crédits ne sont pas toujours détaillés quant à leur emploi, en particulier concernant les opérateurs de l'État. Par exemple, il n'est pas possible de connaître ou d'estimer, sur le fondement des documents budgétaires et comptables, la part des crédits de Météo-France consacrés à la recherche. Pour l'ADEME toutefois, cette part a pu être estimée par une clé de répartition calculée sur des dépenses passées<sup>170</sup> ;

<sup>166</sup> Cas par exemple des écoles des Mines- Télécom financées à travers le programme 192.

<sup>167</sup> Cas par exemple de l'École nationale d'administration, de l'École nationale d'administration pénitentiaire ou de l'École nationale de la magistrature par exemple.

<sup>168</sup> Notamment en lien avec la loi dite « Fioraso » de 2013.

<sup>169</sup> Cf. cette dépêche de l'AEF n°622218: « *La mission Thiriez propose de transformer l'ENA en "école commune" à PSL et à l'IP Paris, ou bien en "école plateforme"* ».

<sup>170</sup> La SCSP concernée n'étant pas fléchées en faveur d'actions particulières, une analyse rétrospective peut être opérée, sur le fondement des rapports relatifs à l'opérateur, pour évaluer la part des dépenses (ou à défaut des engagements) 2018 consacrées à la recherche. Le pourcentage ainsi calculé peut-être appliqué de manière prospective aux CP de la SCSP 2019, fournissant en cela une estimation de la part des crédits budgétaires consacrés à la recherche en 2019. Cette méthode n'est employable que pour les organismes disposant d'une comptabilité analytique des dépenses ou à défaut des engagements, et retraçant ces éléments dans les rapports annuels (ce qui n'est pas le cas pour Météo-France à la différence de l'ADEME).

- d'autre part, les informations disponibles au niveau d'analyse le plus fin concernent principalement les bleus budgétaires, c'est-à-dire des crédits demandés en PLF 2019. Avec l'appui des ministères concernés, la Cour a toutefois eu recours tant que possible aux crédits exécutés, et à défaut, aux crédits votés en LFI. La source mobilisée pour chaque chiffrage est mentionnée.

Les chiffres détaillés sont ensuite agrégés par ministère responsable et distinguent les crédits budgétaires MIREs et les crédits budgétaires hors-MIREs (dont budgets annexes et comptes d'affectation spéciaux mais hors-PIA ; voir tableau synthétique ci-dessous).

**Tableau n° 27 : Estimation des crédits consacrés à des actions d'ESRI financées par les ministères de la MIREs en dehors du MESRI.**

Ministère responsable de la MIREs hors MESRI	Crédits MIREs exécutés en 2019 (en M€)	Crédits budgétaires 2019 hors-MIREs estimés (hors PIA, en M€)	Total (en M€)	Part des crédits totaux dans la MIREs (en %)
Armées	121,5	982,6	1 104,1	11 %
Culture	109,2	243,2	352,4	31 %
Transition écologique	1 708,0	407,2	2 115,2	81 %
Agriculture	342,3	67,8	410,1	83 %
Économie	836,8	14,0	850,8	98 %
<b>Total</b>	<b>3 117,8</b>	<b>1 714,8</b>	<b>4 832,6</b>	<b>65 %</b>

*Source : Cour des comptes, à partir des données du tableau détaillé en annexe n°14. Le chiffre estimé correspond probablement à une estimation basse car les crédits consacrés à la recherche n'ont pas pu être chiffrés à travers les documents budgétaires ou estimés à partir des états financiers de certains opérateurs (Météo-France par exemple dans le périmètre du MTES).*

On remarque, en termes de crédits totaux, que seulement deux-tiers des actions d'ESRI des ministères hors-MESRI sont bien dans la MIREs.

Les deux cas les plus problématiques concerne les ministères des Armées et de la Culture où seulement un dixième et un tiers respectivement des crédits d'ESRI sont dans la MIREs. Les autres ministères concentrent bien la majeure partie de leur effort d'ESRI dans la mission coordonnée par le MESRI.

À un niveau d'analyse plus qualitatif, on note, en croisant les enseignements du corps de texte et du tableau détaillé ci-dessous, que le programme 144 du ministère des Armées entretient des liens étroits avec le programme 192 porté par le MINEFI (co-gestion du dispositif RAPID et co-financement de l'IPP). Le programme 192 finance conjointement avec le programme 134, ainsi que le PIA<sup>171</sup>, les pôles de compétitivité.

**Tableau n° 28 : Revue des principales actions d'ESRI financées sur les budgets de l'État (budget général, budget annexes et comptes spéciaux) en dehors de la MIREs et du PIA.**

Mission (rattachement)	Programme	Action, sous-action ou dispositif	Nature des actions	Crédits 2019 et sources associées
Défense (budget général)	P 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	Sous-action 07-03 « Études amont », y compris le dispositif RAPID <sup>172</sup> cogéré avec le P 192.	R ; I	691,2 M€ de CP exécutés au titres des études amont (source : Cour des comptes d'après Chorus) qui couvrent « l'innovation et les technologies transverses » <sup>173</sup>
Défense (budget général)	P 144 « Environnement et prospective de la	Subventions aux organismes d'ESR : école polytechnique,	ES ; R	Les SCSP ont représenté 282,8 M€ de crédits exécutés

<sup>171</sup> Cf. NEB PIA.

<sup>172</sup> D'après le PLF 2019 du P 144, le dispositif RAPID constitue le régime d'appui pour l'innovation dual. Mis en place depuis mai 2009 en liaison avec la DGE pour soutenir l'innovation duale des PME, le dispositif RAPID a été étendu depuis 2011 au soutien des entreprises de taille intermédiaire de moins de 2 000 salariés.

<sup>173</sup> D'après le PLF 2019 du P 144, à la section « Innovation et technologies transverses », le soutien à l'innovation est effectué au moyen des différents dispositifs qui sont maintenus en 2019 : les pôles de compétitivité, l'accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation de défense (ASTRID) opéré par l'ANR, la formation par la recherche, etc.

Mission (rattachement)	Programme	Action, sous-action ou dispositif	Nature des actions	Crédits 2019 et sources associées
	politique de défense	ENSTA <sup>174</sup> Paris, IPP <sup>175</sup> , ENSTA Bretagne, ISAE-SUPAERO <sup>176</sup> , ONERA <sup>177</sup> , institut Saint Louis.		(source : ministère d'après Chorus).
Défense (budget général)	P 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	Les études prospectives et stratégiques (EPS) de la DGRIS <sup>178</sup> au sein de la sous action 07-01 « analyse stratégique »	R	8,6 M€ de CP exécutés
Culture (budget général)	P 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »	Financement de l'enseignement supérieur culturel (action 1), tout particulièrement les écoles d'architecture (1 751 ETPT financés votés sur 2 383 au total pour le programme ; voir PLF 2019)	ES	243,2 M€ de CP votés en LFI 2019 (Source : jaune 2020)

<sup>174</sup> ENSTA : École nationale supérieure des techniques avancées (Paris)

<sup>175</sup> IPP : Institut polytechnique de Paris, qui regroupe l'X et l'ENSTA Paris financées à titre principale par le P 144 de la mission *Défense*, ainsi que l'ENSAE, Télécom Paris et Télécom SudParis financées à titre principal par le P 192 de la MIREs. Établissement public expérimental d'enseignement supérieur et de recherche au sens de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, l'IPP est placé sous la tutelle conjointe de la ministre des armées et du ministre chargé de l'économie et des finances. La présentation stratégique du P 144 dans le cadre du PLF 2020 indique une « *montée en puissance de l'Institut polytechnique de Paris (3,15 M€) dont l'ambition est de devenir une institution de sciences et technologies de rang mondial* ».

<sup>176</sup> Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace.

<sup>177</sup> ONERA : Office national d'études et de recherches aérospatiales.

<sup>178</sup> Les EPS visent à développer la recherche stratégique nationale pour la sécurité et la défense en matière de sciences humaines et sociales.

Mission (rattachement)	Programme	Action, sous-action ou dispositif	Nature des actions	Crédits 2019 et sources associées
Écologie, développement et mobilité durables (budget général)	P 159 « Expertise, information géographique et météorologie »	Financement du CEREMA <sup>179</sup> (action 11), des activités d'ESR opérées par l'IGN dont par l'ENSG <sup>180</sup> (action 12.2 « recherche dans le domaine de l'information géographique » <sup>181</sup> , et de la recherche de Météo-France (sous-ensemble de l'action 13 non-détaillé).	ES ; R	Au moins 214,9 M€ en CP prévus en PLF (201,4 M€ pour le CERMA, 13,5 M€ pour la recherche de l'IGN).  Les crédits de Météo-France dévolus à la recherche n'étant pas explicités dans les documents budgétaires, ils ne sont pas mentionnés.
Écologie, développement et mobilité durables (budget général)	P 181 « Prévision des risques »	Financement de l'ADEME <sup>182</sup> et de l'ANSES <sup>183</sup> .	R	Au total : 28,4 M€ de CP estimés (détails ci-dessous).  Pour la recherche de l'ADEME : environ 27,4 M€ des CP votés en 2019, estimés grossièrement par la Cour par la méthode de la clé de répartition <sup>184</sup> .

<sup>179</sup> CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

<sup>180</sup> ENSG : École nationale des sciences géographiques (école d'ingénieurs, composante de l'IGN).

<sup>181</sup> IGN : l'Institut national de l'information géographique et forestière.

<sup>182</sup> ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

<sup>183</sup> ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

<sup>184</sup> SCSP exécutée en 2019 pour l'ADEME : 583,8 M€ en AE = CP (Source : Chorus, sous-action 0181-12). Part effective des AE engagées en 2018 dans le cadre du programme de recherche de l'ADEME : 4,7 % (27 M€ sur un total indiqué à 574 M€ ; cf. p.7 du rapport de gestion 2018). Il est à noter que la part des décaissements consacrés à la recherche n'est pas précisée dans le rapport de gestion. Comme l'indique le rapport du comptable public, « jusqu'en 2017, l'ADEME était financé par l'affectation d'une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). A compter de l'exercice

Mission (rattachement)	Programme	Action, sous-action ou dispositif	Nature des actions	Crédits 2019 et sources associées
				La DGPR du MTES ne partage pas cette méthode de chiffrage <sup>185</sup> . La Cour relève que cet argument n'est pas cohérent avec le financement d'un autre EPIC également financé par le MTES (cf. encadré « le modèle de la SCSP duale du BRGM »)  Pour l'ANSES : 1 M€ de CP votés en LFI 2019 au titre de la recherche sur perturbateurs endocriniens (Source : ministère).
Écologie, développement et mobilité durables (budget général)	P 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de de la mobilité durables »	Financement de l'école nationale des ponts et chaussées, de l'école nationale des travaux publics de l'Etat et de l'école nationale des techniciens de l'équipement	ES	49,5 M€ de CP exécutés (26,9 M€ pour l'ENPC, 20,2 M€ pour l'ENTPE et 2,4 M€ pour l'ENTE - Source : ministère d'après Chorus)
Écologie, développement et mobilité durables (budget général)	P 205 « Affaires maritimes »	Financement de l'école nationale supérieure maritime (ENSM) et de l'école nationale de la sécurité et de l'administration de la mer (ENSAM)	ES	18,4 M€ en CP exécutés (17,9 M€ pour l'ENSM et 0,5 M€ pour l'ENSAM. Source : ministère d'après Chorus)

2018, l'ADEME bénéficie de subventions pour charges de services publics qui se sont élevées à 597 M€ ».

<sup>185</sup> La DGPR indique que l'ADEME étant financée par une SCSP globalisée, il n'est pas possible d'individualiser un financement fléché recherche au niveau du budget de l'Etat. En effet, la compétence est celle du vote du budget de l'ADEME, qui relève de son conseil d'administration.

Mission (rattachement)	Programme	Action, sous-action ou dispositif	Nature des actions	Crédits 2019 et sources associées
Contrôle et exploitation aériens (budget annexe sous la responsabilité du MTES)	P 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »	Financement de l'école nationale de l'aviation civile (ENAC)	ES	96,0 M€ de CP exécutés (Source : DGAC du ministère)
Agriculture (compte d'affectation spéciale de la mission « développement agricole et rural »)	P 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »	Financement de la recherche agricole appliquée <sup>186</sup>	R ; I	67,8 M€ exécutés en 2019 en AE et en CP (Source : ministère de l'Agriculture).
Économie (budget général)	P 134 « Développement des entreprises et régulations »	Actions de soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité	I	14,0 M€ de CP prévus en PLF <i>Nota en lien avec le PLF 2021 : projet de transfert de ces actions en lien avec la « régionalisation » du PLA (cf. NEB PLA).</i>

*Sources et méthode : Cour des comptes, à partir des réponses des ministères, des bleus budgétaires ainsi que des crédits votés en LFI 2019. Pour l'ADEME, les états financiers ont été employés pour estimer la part des crédits consacrée à la recherche. Les aides octroyées sont détaillées suivant l'échelle la plus fine et la plus pertinente identifiée. Sauf indication contraire, les montants correspondent à des CP (la source est précisée) concernant l'action, la sous-action ou le dispositif mis en exergue dans la troisième colonne du tableau. Acronymes : ES pour enseignement supérieur, R pour recherche, et I pour innovation. Les actions d'ESRI à vocation exclusivement militaire ne sont pas indiquées. Les actions qui n'ont qu'un lien marginal avec l'ESRI ne sont pas répertoriées.*

<sup>186</sup> À l'exception du plan Écophyto qui, d'après le ministère, « finance la recherche appliquée et transfert d'innovation, à hauteur de 47,8 M€ par an, en AE et en CP. Pour mémoire, les ressources budgétaires de ce plan proviennent par une fraction de la redevance pour pollutions diffuses, des crédits budgétaires issus des ministères et d'autres administrations engagés dans le plan et par un financement propre des autres parties prenantes du plan (fonds de formation, agriculteurs, etc.) ».

**Tableau n° 29 : Le modèle de la « SCSP duale » du BRGM : une manière de mieux piloter et mettre en lumière les crédits dévolus à la recherche ?**

Le BRGM<sup>187</sup>, un EPIC, reçoit deux SCSP : l'une dévolue aux activités de recherche (P 172 du MESRI sur la MIREs) et l'autre finançant les activités d'appui (P 181 du MTES sur la mission Écologie).

En effet, comme l'explique le rapport d'activité 2018 du BRGM (p. 82): « Avec cinq autres établissements publics de recherche (IRSTEA, CIRAD, IFREMER, INRA et IRD), le BRGM est opérateur de l'État au titre du programme 172 de la LOLF [SCSP 2018 : 48,7 M€, cf. graphique relatif aux dotations de l'Etat]. Le BRGM reçoit également des subventions (SCSP) du programme 181, notamment pour ses activités Appui aux politiques publiques et Après-Mine [SCSP 2018 : 26,1 M€, cf. graphique]. ».

Ce modèle de « SCSP dual » permet un pilotage stratégique et financier par les gestionnaires les plus au fait des différentes missions de l'EPIC. L'octroi d'une SCSP « recherche » reflète de manière plus réaliste la part des crédits de l'État consacré à l'ESRI, ce qui constitue enjeu à l'international<sup>188</sup>.

Dans le cas de l'ADEME par exemple, un EPIC également, il pourrait être opportun d'adopter ce modèle dual, et ainsi permettre un co-pilotage par les deux directions du MTES les plus directement concernées : le CGDD pour la recherche et la DGPR pour les autres missions (plus « cœur de métier ») de l'opérateur. Ce schéma aurait une incidence réduite sur le circuit comptable, le CBCM étant commun aux deux directions du MTES.

<sup>187</sup> BRGM : bureau de recherches géologiques et minières.

<sup>188</sup> En particulier concernant la dépense nationale de recherche et développement expérimental des administrations (DNRDA) correspond à la somme des financements mobilisés par les entités publiques (source : INSEE, cf. <https://insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1226>).

Ce type d'indicateurs est estimé par le SIES du MESRI (cf. <https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/>) puis est employé dans les baromètres de l'OCDE (cf. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/data/panorama-de-l-education/indicateurs-relatifs-au-financement-de-l-education\\_a1c7a5e1-fr#](https://www.oecd-ilibrary.org/education/data/panorama-de-l-education/indicateurs-relatifs-au-financement-de-l-education_a1c7a5e1-fr#)).

## **Annexe n° 15 : Suivi financier et redéploiements de crédits des PIA 1 et 2**

### **1. Les modalités de suivi et de gestion du PIA et les enveloppes de crédits extrabudgétaires au profit d'actions rattachées à la MIREs**

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<sup>189</sup>. Trois ETPT supplémentaires ont été créés en LFI 2018, sans crédit supplémentaire toutefois, pour la mise en œuvre d'actions du PIA 3. Par ailleurs, le SGPI rembourse a posteriori les frais de gestion et d'évaluation des projets de PIA engagés par l'ANR.

La convention financière précitée est en cours de révision pour tenir notamment compte des nouvelles missions confiées dans le cadre du PIA3 (+ 2,8 Md€ d'enveloppe sous gestion), simplifier le calendrier de validation des frais de gestion et leurs modalités de financement et d'imputation.

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.

Le tableau ci-après présente l'évolution des enveloppes de crédits des PIA 1&2 sur le périmètre MIREs. Le total est de 27,8 Md€ à fin 2019, dont 22,5 au titre du PIA 1 et 5,3 au titre du PIA 2.

---

<sup>189</sup> Pour lesquels 4 recrutements sont à ce jour effectifs.

**Tableau n° 30 : 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	2018	2019
<i>Programme 327 - Pôles d'excellence</i>	15 350	15 350	15 834	15 797	15 895	15 895	15 998	15 998	15 998	15 998
<i>Programme 326 - Projets thématiques d'excellence</i>	3 050	3 050	2 893	2 893	2 906	2 906	2 906	2 906	2 906	2 906
<i>Programme 325 - Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	889	889	889	889	871	871
<i>Programme 328 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique</i>	1 500	1 500	1 500	1 500	1 685	1 685	1 685	1 685	1 685	1 685
<i>Programme 329 - Nucléaire de demain</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 018	1 018
<b>Sous-total PIA 1</b>	<b>21 900</b>	<b>21 900</b>	<b>22 227</b>	<b>22 190</b>	<b>22 375</b>	<b>22 375</b>	<b>22 478</b>	<b>22 478</b>	<b>22 478</b>	<b>22 478</b>
<i>Programme 409 - Écosystèmes d'excellence</i>	-	-	-	-	3 975	4 176	4 241	4 241	4 291	4 312
<i>Programme 410 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique</i>	-	-	-	-	1 009	1 009	1 009	1 009	1 009	1 009
<b>Sous-total PIA 2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4 984</b>	<b>5 185</b>	<b>5 250</b>	<b>5 250</b>	<b>5 300</b>	<b>5 321</b>
<b>Total PIA</b>	<b>21 900</b>	<b>21 900</b>	<b>22 227</b>	<b>22 190</b>	<b>27 359</b>	<b>27 560</b>	<b>27 728</b>	<b>27 728</b>	<b>27 778</b>	<b>27 799</b>

Source : Cour des comptes, d'après le rapport annexé au PLF 2020 (« 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.

## 2. Les redéploiements et rétablissements de crédits

Les redéploiements de crédits extrabudgétaires peuvent nécessiter, selon le cas, le recours à un rétablissement de crédits. Ils peuvent concerner des redéploiements au sein des PIA 1 et 2 mais aussi des redéploiements des PIA 1 et 2 vers le PIA 3<sup>190</sup>.

Concernant la MIRES, l'essentiel des mouvements concerne des actions rattachées aux programmes du MESRI. Avec 21 M€ concernant exclusivement les « écosystèmes d'excellence » contre 50 M€ l'année précédente, les montants de redéploiement sur actions MIRES relevant du MESRI diminuent encore en 2019.

<sup>190</sup> Pour ce dernier cas il est renvoyé à la NEB particulière sur la mission Investissements d'avenir (PIA 3).

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

Le tableau ci-après fournit les données d'exécution disponibles au 31/10/2019 concernant les actions des PIA 1 et 2.

La ressource mobilisable est constituée des dotations consommables (DC) et intérêts de dotations non consommables (DNC), calculés sur toute la durée de vie des programmes selon des taux fixés à l'entrée en vigueur de chaque PIA. 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° 31 : Suivi financier des PIA 1&2 (MIREs, en M€)**

	Ressource DC + iDNC	Conventionné DC + iDNC	Total Décaissements hors DNC	% Décaissements / Ressource
S/Total Pôles d'excellence	7 639,30	6 204,35	4 960,35	65 %
S/Total Projets thématiques	1 884,29	1 859,26	1 646,53	87 %
S/Total Ecosystèmes d'excellence	2 040,92	1 194,63	697,17	34 %
<b>Total PIA MESRI</b>	<b>11 564,51</b>	<b>9 258,24</b>	<b>7 304,05</b>	<b>63 %</b>
Instituts pour la Transition Énergétique	412,52	348,03	214,27	52 %
Démonstrateurs / Aéronefs du futur	1 685,00	2 351,17	2 066,69	122 %
S/Total Nucléaire de demain	1 017,30	998,12	955,703	94 %
S/Total Recherche dans le domaine de l'aéronautique	2 664,00	2 351,37	2 066,698	84 %
<b>Total PIA MIREs hors MESRI</b>	<b>4 0938,82</b>	<b>3 697,52</b>	<b>3 238,665</b>	<b>79 %</b>
<b>Total PIA MIREs</b>	<b>17 343,33</b>	<b>15 306,93</b>	<b>12 607,40</b>	<b>73 %</b>
Campus PFE	1 493,83	705,88	1 322,19	89 %

Source : Cour des comptes d'après des données du MESRI. Note : Données au 31 octobre 2019.

Sur la période 2010-2019, hors Campus PFE, la moyenne des décaissements sur ressource mobilisable des actions PIA 1 et 2 relevant de la MIREs tous ministères confondus, s'élève à environ 1,3 Md€, étant précisé que cette moyenne recouvre de fortes variations annuelles liées au rythme particulier de montée en charge des différents projets financés. Sur la période 2015-2019, cette moyenne peut être estimée à environ 1,5 Md€.

#### **4. Une année marquée par une évaluation du premier volet du PIA (2009-2019)**

A la demande du Premier ministre, le comité de surveillance des investissements d'avenir, présidé par Mme Patricia Barbizet, a engagé fin 2018 une évaluation des PIA 1 et 2. Un conseil scientifique de 12 personnes a été nommé, présidé par Pierre-Yves Geoffard, et une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) a été chargée d'accompagner ce processus.

Le plan de l'évaluation est articulé autour de six axes, parmi lesquels l'analyse des objectifs du PIA et de ses impacts transversaux et territoriaux, et enfin de sa gouvernance. Une comparaison internationale a également été réalisée dans ce cadre (OCDE).

En matière d'enseignement supérieur et de recherche, l'évaluation portait sur sept actions qui représentent 73 % de cette priorité du PIA de 11,2 Md€. L'évaluation constate à la fois un fort niveau de cohérence stratégique, mais avec, en point d'amélioration, des enjeux d'articulation avec les dispositifs existants et un besoin de renforcement de la capacité de pilotage par les indicateurs d'activité et d'approches plus standardisées.

S'agissant de l'impact, l'évaluation distingue clairement deux niveaux de performance :

- les actions « cœur de métier » (I dex et Labex), ciblant les enjeux de renforcement de la position internationale de la France dans l'enseignement supérieur et la recherche, ont démontré des niveaux de performance élevés ;

- les actions à l'intersection entre les enjeux amont et aval (SATT, IRT), ayant vocation à répondre aux problématiques liées au continuum entre la recherche et l'économie ont été en retrait en termes de performance.

Dans l'ensemble, l'analyse des impacts montre une prédominance des effets de structuration et de montée en compétence des écosystèmes institutionnels avec des effets d'entraînement du secteur privé pour l'articulation amont/aval. En outre, les I dex ont joué un rôle dans le renforcement du capital humain. Toutefois, dans l'ensemble, les impacts quantitatifs sont modérés à court et moyen termes, du fait de la nature même des projets soutenus et du temps de cycle de ceux-ci.

Les recommandations sont nombreuses, et notamment :

- mieux articuler le PIA avec la politique universitaire française qui doit trouver une concrétisation par l'articulation PIA/LPPR ;

- intégrer davantage les enjeux économiques dans les stratégies de recherche des universités ;
- renforcer la capacité des acteurs de l'ESR à valoriser leur recherche.

### Annexe n° 16 : Analyse des actions du programme 423 du PIA 3 relatives à l'innovation

Au sein du P 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, deux types d'actions peuvent être distinguées :

- les actions relatives à l'innovation, par nature proche des écosystèmes de recherche et développement, pour un total de 357 M€ en 2019 ;
- les actions relatives à l'aide et à la modernisation des entreprises (hors-innovation), souvent plus éloignées des écosystèmes précités, pour un total de 217 M€ en 2019.

Le recensement et le chiffrage de ces actions au titre de 2019 est précisé dans le tableau ci-après.

Conformément à l'esprit de l'article 7 de la LOLF qui prévoit un regroupement des actions et programmes au sein de politiques cohérentes, les actions d'innovation devraient relever de la MIREs tandis que les actions d'aide et de modernisation des entreprises auraient vocation à s'inscrire dans la mission Économie.

**Tableau n° 32 : Typologie et chiffrage des actions du programme 423 du PIA.**

Action	Éléments pour justifier du caractère innovant de l'action	Catégorie	CP 2019 versés (post LFR ; en M€)
Action 01 « Soutien à l'innovation collaborative » (PSPC)	D'après le PLF, « ensemble, les grandes entreprises qui ont accès aux marchés internationaux, les start-up agiles et les laboratoires de recherche du meilleur niveau mondial sont capables de faire aboutir plus rapidement des projets de R+D plus ambitieux. [...] L'action « Innovation collaborative » a pour objectif d'accompagner la réalisation des projets de R+D les plus ambitieux. Ils privilégient l'innovation de rupture »	Innovation	64,0
Action 02 « accompagnement		Hors-innovation	210,0

Action	Éléments pour justifier du caractère innovant de l'action	Catégorie	CP 2019 versés (post LFR ; en M€)
et transformation des filières »			
Action 03 « industrie du futur »		Hors-innovation	0,0
Volet 1 de l'action 04 « adaptation et qualification de la main d'œuvre »	D'après le PLF, ce volet vise à « développer des formations innovantes et favoriser le transfert de la recherche vers la formation. [...] Il s'agit de favoriser le lancement de formations professionnelles innovantes portées en particulier par les structures soutenues dans le cadre du PIA 1 (IRT, ITE, voire IHU), à l'instar de l'académie Jules Verne du Manufacturing mise en place par l'IRT éponyme, afin de favoriser le transfert des compétences et techniques de la recherche vers les salariés. »	Innovation	18,0
Volets 2 et 3 de l'action 04 « adaptation et qualification de la main d'œuvre »		Hors-innovation	7,0
Action 05 « concours d'innovation »	D'après la Bpifrance <sup>191</sup> « Les thématiques opérées par Bpifrance sont Numérique Deep Tech ; Santé – Situations d'urgences ; French Fab – Industrie du futur ; Cybersécurité ; Alimentation durable pour la santé. [...] Quatre	Innovation	75

<sup>191</sup> Cf. <https://www.bpifrance.fr/A-la-une/Appels-a-projets-concours/Appel-a-projets-Concours-d-innovation-i-Nov-38041>

Action	Éléments pour justifier du caractère innovant de l'action	Catégorie	CP 2019 versés (post LFR ; en M€)
	autres thématiques sont opérées par l'ADEME : Transport et mobilité durable ; Énergies renouvelables, Stockage et systèmes énergétiques ; Industrie et agriculture éco-efficientes ; Eau et biodiversité »		
Action 06 « Fonds national d'amorçage n° 2 »	D'après Bpifrance <sup>192</sup> , « Les fonds d'amorçage souscrits par le FNA 2 viseront prioritairement les entreprises non cotées à fort potentiel de croissance dans les secteurs technologiques prioritaires, notamment, de la santé (biotechnologies et dispositifs médicaux), du numérique (intelligence artificielle, big data, cybersécurité, fintech, etc.) et des écotechnologies.. »	Innovation	0,0
Action 07 « Fonds à l'internationalisation des PME »		Hors-innovation	0,0
Action 08 « Fonds Multi cap croissance n° 2 (MC2) »	D'après la convention qui précise l'action <sup>193</sup> : « le fonds de fonds Multicap Croissance n° 2 (le « Fonds ») est un fonds de fonds multithématique de Capital Innovation qui a vocation à renforcer les fonds d'investissement intervenant sur ce segment du capital investissement, notamment ceux	Innovation	200,0

<sup>192</sup> Cf. <https://www.bpifrance.fr/Qui-sommes-nous/Nos-metiers/Fonds-propres/Les-fonds-de-fonds/Fonds-national-d-amorçage-2-FNA-2>

<sup>193</sup> Cf. Convention du 28 décembre 2017 entre l'Etat et Bpifrance relative au programme d'investissements d'avenir (action « Multicap Croissance n° 2 [MC2] »).

Action	Éléments pour justifier du caractère innovant de l'action	Catégorie	CP 2019 versés (post LFR ; en M€)
	qui visent les thématiques de la santé et les biotechnologies, les dispositifs médicaux, les objets connectés, l'intelligence artificielle, la robotique, le « big data », la chimie verte, la transition énergétique, les agro-ressources et l'agroalimentaire (les « Fonds Bénéficiaires »).		
Fonds à l'internationalisation des PME		Hors-innovation	0,0
Grands défis	Le PLF 2019 évoque notamment la technologie « blockchain »	Innovation	0,0

Source : Cour des comptes, d'après les données du SGPI et l'analyse du PLF 2019

## Annexe n° 17 : Les fonds sans personnalité juridique

**Concernant le programme 192**, les trois FSPJ dans le périmètre du programme sont le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) ; le Fonds unique interministériel (FUI), ainsi que le Fonds de garantie d'intervention « aides à l'innovation » (FGI-AI).

Mis en place en 2018 mais produisant des effets sur le budgétaire à compter de 2019, le FII constitue un nouveau FSPJ dont les objectifs, les circuits financiers et le fonctionnement rappellent les PIA 1 et 2. Concernant le seul programme 192, le FII vient abonder le plan Nano 2022 à hauteur de 50 M€ en AE et CP<sup>194</sup> (voir section 3.4.2 dans le corps de texte pour une présentation plus large).

Le FUI des pôles de compétitivité est en gestion extinctive depuis 2019. Dans un objectif de simplification et de meilleure lisibilité du paysage des aides à l'innovation, l'ensemble des financements de l'État soutenant les projets collaboratifs de R&D (FUI, fonds PSPC<sup>195</sup>) sont, à compter de 2019, regroupés dans une enveloppe unique au sein du PIA. Des crédits de paiement sont maintenus (43,26 M€ en LFI 2019) et continuent d'être programmés en 2020 et au-delà afin d'effectuer les versements aux partenaires des projets collaboratifs labellisés par les pôles de compétitivité et sélectionnés dans le cadre des appels à projets du FUI engagés sur le programme 192 jusqu'en 2018 (restes à payer).

Le FGI-AI, quant à lui, n'a pas connu d'évolution récente.

**S'agissant du programme 172**, seul le fonds national de valorisation (FNV), compte-tenu de son objet, est suivi à la DGRI. Issu du PIA 1 (article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010, ce fonds a pour objectif d'accroître l'efficacité du dispositif français de valorisation de la recherche publique et d'en améliorer significativement ses résultats, que ce soit sous forme de licences, de partenariats industriels, de création d'entreprises ou en facilitant la mobilité des chercheurs.

Le FNV doté à ce jour de 1194,0 M€ (dotation initiale de 1 Md€ par le PIA 1 modifiée et abondée par le PIA 3- source : NEB 2018). Il est opéré par l'ANR pour 1.144 Md€ et par la Caisse des dépôts (CDC) pour 50 M€ au titre de la participation du FNV à l'action « France Brevet ». Les modalités de pilotage de l'action « Valorisation – FNV » (décisions,

---

<sup>194</sup> L'arrêté du 19 mars 2019 a procédé à l'ouverture de fonds de concours au titre d'un versement du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) au titre de 2018 et 2019 pour « Nano 2022 » (25 M€ au titre de chacune des deux années, soit 50 M€ en AE et CP au total.

<sup>195</sup> Dispositif « projets structurants pour la compétitivité » (PSPC)-Régions.

versements...) sont définies dans la convention du 29 juillet 2010 entre l'État et l'ANR relative au PIA. Cette convention, qui a fait l'objet de 6 avenants, répartit l'action du FNV en cinq volets (voir *infra*). La totalité des fonds a été versée à l'ANR ou à la CDC, mais le niveau de « décaissement » vers le bénéficiaire final est variable et détaillé ci-après pour les cinq volets :

- Volet « société d'accélération de transfert de technologie » (SATT) :
  - 861 millions d'euros (suite à des redéploiements) venant du PIA 1 en fonds propres et quasi-fonds propres ;
  - Au 31/12/2019, a été décaissé au titre de l'apport en capital (pour l'ensemble des actionnaires) et des apports en Compte Courant d'Associés (CCA) ou recapitalisation, un total de 634 562 425 €. Au total, sur les SATT, il a été décaissé 671 141 925 € ;
  - À venir en 2020 : le versement de la 3<sup>e</sup> tranche de financement pour les SATT des vagues « A » et « B » ; en outre, les SATT de la vague « C », Pulsalys, Sayens, Saclay et Linksium, peuvent faire la demande du deuxième versement de leur seconde tranche comme stipulé dans la décision d'engagement du Premier ministre. Dans le cas, le comité de gestion auditionnera les présidents de SATT, qui rédigera un avis pour le comité de pilotage. Le comité de pilotage présidé par le DGRI et où siège le SGPI peut engager maximum le versement des sommes suivantes :  
Pulsalys (6,0 M€ - versement fait) ;  
Sayens (6,0 M€ - versement fait) ;  
Saclay (12,0 M€- versement à venir en 2020) ;  
Linksium (10,0 M€ - versement à venir en 2020) ;
- Volet « Consortiums de valorisation thématique » (CVT) : 23,0 M€ décaissés ;
- Volet « nouvelles structures de valorisation innovante appelées Expérimentations » : 4,4 M€ décaissés ;
- Volet « Accélération des SATT » : doté de 200,0 M€ (source NEB 2018), ce volet n'a fait l'objet d'aucun décaissement dans l'attente de l'évaluation des SATT ;

- Volet « soutien au fonds d'investissement France Brevets » : les 50 millions € ont été décaissés en totalité pour la création de la SAS France Brevet.

**Concernant le programme 231**, par convention en date du 23 juillet 2008, l'État a confié à OSEO Garantie (devenu Bpifrance), le mandat de gérer le Fonds de Garantie « Prêts Étudiants » qui soutient les établissements bancaires accordant un crédit bancaire aux étudiants<sup>196</sup>, par l'octroi d'une garantie à 70 % du prêt. Depuis l'origine jusqu' début 2019, le fonds de garantie a permis la mise en place plus de 60 000 crédits (pour plus de 540 M€ mis à disposition des étudiants), pour une dotation budgétaire annuelle de 1,94 M€.

---

<sup>196</sup> En moyenne 8700 euros de crédit sur environ 6 ans avec différé d'environ 2 ans.

### Annexe n° 18 : Les dépenses fiscales

Sur les 15 dépenses fiscales de la MIREs, 8 ont un chiffrage dont la fiabilité est considérée comme « ordre de grandeur » ou n'est pas précisé<sup>197</sup>, 7 ne sont pas bornées, 4 ont une incidence budgétaire qui prend fin en 2019.

**Tableau n° 33 : Principales caractéristiques des dépenses fiscales de la MIREs**

Dépenses fiscales principales (MIREs) (en millions d'euros)		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Fiabilité	Création	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire	Evolution	
Programme	Numéro																		
P231	120132	50	200	210	220	240	275	280	290	325	332	335	335	ordre de grandeur	2004	Non bornée			
	110242	190	195	195	200	205	185	171	170	165	165	160	160	très bonne	1992	Non bornée			
	110238	4	3	4	4	3	2	1	1	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	très bonne	2005	2008	2021		
P172	200302	6200	4900	3070	3370	3269	5108	5094	5555	6100	6200	6500	6500	bonne	1982	Non bornée			
	300208	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	ordre de grandeur	2006	Non bornée			
P192	200310						68	108	173	157	190	195	200	bonne	2012	2022	2023		
	110218	110	108	95	54	32	29	30	32	32	43	31	32	très bonne	1996	Non bornée			
	230604	18	16	18	20	13	10	11	9	11	13	13	14	bonne	2003	2022	2030		
	220105			2	3	1	1	faible	2	2	2	1		ordre de grandeur	2004	2009	2019		
	300207	faible	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€		ordre de grandeur	2003	2008	2019									
	160103	faible	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	ordre de grandeur	1979	2020	2029									
	140124	faible	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	inf 0,5 M€	ordre de grandeur	2003	Non bornée										
	320139	760	810	850	705	630	400	250	186	663	387	566		bonne	1991	2018	2019		
230504	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc		??	1960	2018	2019		
P142	300201	nc	??	1948	Non bornée														
	<b>Total</b>	<b>7337</b>	<b>6237</b>	<b>4449</b>	<b>4581</b>	<b>4398</b>	<b>6083</b>	<b>5950</b>	<b>6423</b>	<b>7460</b>	<b>7337</b>	<b>7806</b>	<b>7246</b>						

Source : Cour des comptes d'après le Voies et Moyens T2

<sup>197</sup> Les dépenses fiscales pour lesquelles la fiabilité n'est pas précisée sont les dépenses non chiffrées. En effet, en l'absence de chiffrage, la fiabilité de celui-ci est sans objet.

**Tableau n° 34 : Nombre de bénéficiaires de dépenses fiscales de la mission MIREs.**

N°	Intitulé de la dépense fiscale	Nbre bénéficiaires
120132	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures (article 81- 36° CGI)	non déterminé
110242	réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (art 199 quater F CGI)	1 134 403 ménages
110238	crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1er sept 2005 et le 31 déc 2008 (article 200 terdecies CGI)	3 511 ménages
200302	CIR	21 087 entreprises
300208	Exonération des établissements publics de recherche, des EPES... (art 207-1-9°, 10 ° et 11° CGI)	non déterminé
200310	Crédit d'impôt de faveur de l'innovation (art 244 quater B-lik, 199 ter B, 220 B, 223 O-1-b CGI)	non déterminé
110218	réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI, art 199 terdecies-0 A, VI CGI)	32 743 ménages
230604	exonération totale ou partielles des bénéfices réalisés par les JEI et les JEU fin du fait générateur 2019 et fin d'incidence budgétaire 2027 (art 44 sexies A CGI)	420 entreprises
220105	exo des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantés dans une zone de recherche et de développement fin du fait générateur 2009, fin d'incidence budgétaire 2019 (art 44 undecies CGI)	500 entreprises
300207	Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SNUIR), fin du fait générateur 2008, fin d'incidence budgétaire 2019 (art 208 D CGI)	non déterminé
160103	imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de brevet et de maintenance (art 156-I bis CGI)	non déterminé
140124	Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une SNUIR (IR) (art 163 quinquies C bis CGI)	non déterminé
320139	Taxation au taux réduit des plus-values à long-terme provenant de produits de cessions et de concessions de brevets (art 219-1-a quater CGI)	non déterminé
230504	Exonération des plus-values de cession (art 40 sexies 2ème et 3ème alinéas CGI)	non déterminé
300201	exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (art 206-5 CGI)	non déterminé

Source : Cour des comptes d'après Voies et Moyens T2

### **Annexe n° 19 : Le renforcement graduel du continuum « recherche-innovation » et les enjeux de la LPPR**

Dans l'optique de rapprocher les acteurs de la connaissance et les acteurs économiques<sup>198</sup>, la loi dite « Fioraso » promulguée en 2013 confie au ministère chargé de l'enseignement supérieur un rôle de coordinateur de l'ensemble des établissements supérieurs publics, y compris ceux relevant d'autres départements ministériels<sup>199</sup>. Cette démarche est venue prolonger une « politique de site » amorcée dès 2006<sup>200</sup> avec pour objectif de rapprocher les universités, les grandes écoles et les organismes de recherche<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> Ces deux types d'acteurs présentent un degré de séparation plus élevé en France que dans d'autres pays comparables du fait de la dualité historique « grandes écoles – université ».

<sup>199</sup> Voir la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, et notamment son article 4 qui dispose : « *Le ministre chargé de l'enseignement supérieur en assure la coordination. Il assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique. À cette fin, il peut être représenté à leur conseil d'administration. Il est associé aux accréditations et habilitations de ces établissements. Des modalités complémentaires peuvent être prévues dans les statuts des établissements. [...]* ».

<sup>200</sup> Cf. loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche qui a initié les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

<sup>201</sup> La « politique de site » se matérialise notamment par les communautés d'universités et d'établissements (COMUE) créées par la loi « Fioraso » précitée, ainsi que, plus récemment, par les établissements publics expérimentaux (ETEX). Les ETEX sont prévus à l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et précisés par l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Depuis la nouvelle mandature, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a acquis une compétence nouvelle relative à l'innovation qui se reflète dans sa dénomination officielle. En effet, le décret d'attributions de la ministre prévoit qu'elle « *est compétent(e), en lien avec les autres ministres intéressés, pour la définition et le suivi de la politique en matière d'innovation* » et il peut se faire appuyer par le SGPI et la DGE<sup>202</sup>.

À court terme, cette nouvelle compétence du MESRI s'est d'ores et déjà concrétisée par des modifications importantes dans la gouvernance et le financement de la politique d'innovation (cf. section 3.4.2 relative au fonds pour l'innovation et l'industrie).

À plus long terme, le renforcement du continuum « recherche-innovation »<sup>203</sup> devrait également conduire, notamment à travers la future loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR), à un changement de positionnement des acteurs traditionnellement associés à la recherche fondamentale (l'ANR et les organismes de recherche qu'elle finance) en direction de la recherche finalisée et l'innovation.

En février 2019, le gouvernement a annoncé le principe de la LPPR dans l'optique d'une présentation au Parlement en 2020. En contrepartie d'une implication accrue du MESRI dans la politique d'innovation dont le SGPI et la DGE étaient jusqu'à récemment les principaux acteurs, le projet de LPPR aura pour ambition de renforcer le poids des ministères hors-MESRI dans la gouvernance de la recherche.

Construite sur le modèle de la loi de programmation militaire (LPM) qui établit une programmation pluriannuelle des dépenses que l'État entend consacrer à ses forces armées, la future LPPR aura pour ambition, d'après

---

<sup>202</sup> Cf. décret n° 2017-1083 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). L'article 1<sup>er</sup> du décret établit que [le ministre] est associé à la définition et à la mise en œuvre du PIA. Il est compétent, en lien avec les autres ministres intéressés, pour la définition et le suivi de la politique en matière d'innovation. À l'article 2, il est précisé que « *pour l'exercice de ses attributions, le MESRI a autorité [...] sur la DGRI [...]. Il peut faire appel [...] à la DGE, au conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies [devenue le CGE], au commissariat général à l'investissement [devenu le SGPI] et au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique [depuis séparé en deux directions : la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC)].* »

<sup>203</sup> Traditionnellement, la politique d'innovation était rattachée à la politique industrielle. L'émergence d'une société de services a conduit à déporter le point d'équilibre de l'innovation vers la politique de recherche.

le gouvernement<sup>204</sup>, de redonner à la recherche de la visibilité, de la liberté, et des moyens.

La DGRI a indiqué à la Cour que la concertation interministérielle a été engagée. Des échanges informels bilatéraux ont été organisés à compter d'octobre 2019 sur des mesures dont l'inscription dans le projet étaient envisagées et qui auraient un impact sur d'autres ministères. Le 5 novembre 2019, huit ministères ont été conviés à une réunion de présentation des orientations alors envisagées par le MESRI. Toujours selon la DGRI, l'ensemble des ministères participant à la MIREs, ainsi que les ministères chargés des affaires étrangères, de la santé et de l'outre-mer ont participé à cette réunion et ont soutenus les propositions dans leur globalité.

L'ensemble des ministères participant à la MIREs en dehors du MESRI a confirmé à la Cour avoir été associé à la préparation du projet de LPPR. Le MTES, qui semble plus étroitement associé par le MESRI à l'élaboration de la LPPR que les autres ministères consultés dans le cadre de la préparation de la présente NEB, a précisé dans sa réponse aux questionnaires de la Cour, les modalités de consultation des acteurs ainsi que les mesures nouvelles envisagées. Sur le fondement des rapports des trois groupes de travail visant à préfigurer les actions de la LPPR en septembre 2019<sup>205</sup>, le MESRI a présenté début décembre les mesures envisagées lors d'une réunion du Comité opérationnel (Comop) recherche<sup>206</sup>, puis plus précisément lors de quatre réunions interministérielles qualifiées d'« informelles » par le MTES. Les mesures envisagées sont regroupées en trois ensembles :

---

<sup>204</sup> Cf. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid138611/vers-une-loi-de-programmation-pluriannuelle-de-la-recherche.html>

<sup>205</sup> Les trois groupes de travail portaient sur des thèmes complémentaires : financement de la recherche ; attractivité des emplois et des carrières scientifiques ; recherche partenariale et innovation.

<sup>206</sup> Le Comop recherche réunit les directeurs d'administration centrales ainsi que les dirigeants des organismes et des alliances de recherche.

- Une gouvernance du financement de la recherche d'avantage ouverte vers les autres ministères, en particulier concernant le pilotage de l'ANR et de l'action programmes prioritaires de recherche (PPR) de la mission PIA<sup>207</sup>. Le projet de LPPR prévoit le développement des PPR avec une montée en puissance progressive dans le cadre d'un quatrième volet à venir du PIA (« PIA 4 »). Jusqu'à deux cents millions d'euros pourrait être consacrés chaque année à cinq nouveaux PPR par an en moyenne. Quant à l'ANR, le MESRI envisagerait de tripler son budget à l'horizon 2027, notamment dans l'optique de positionner l'agence sur des thématiques plus finalisées et proches des politiques publiques, d'accroître le taux de succès des candidats aux appels à projets (objectif d'un passage de 15 % aujourd'hui à 30 % en 2027) et d'accroître la prise en charge des frais généraux (objectif de 40 % contre 10 % aujourd'hui) ;
- Une revalorisation des carrières de la recherche notamment à travers la revalorisation des rémunérations des scientifiques, la relance du recrutement d'ingénieurs et de techniciens de recherche ou des mesures visant à faciliter la mobilité des personnels entre établissements ;
- Un élargissement de l'ouverture et de la contribution du monde académique à la société et au monde économique. Les actions envisagées concernent la poursuite du dispositif des instituts Carnot, le doublement du nombre des laboratoires communs avec le secteur privé et le développement des « chaires industrielles ». Sur le plan des thématiques ciblées, le MESRI relie la LPPR et les thématiques du « Pacte productif »<sup>208</sup>.

Les ministères de la MIREs indiquent qu'aucun arbitrage n'avait encore été rendu au 21 février 2020 par le Premier ministre. En particulier l'impact

---

<sup>207</sup> L'action PPR relève du programme budgétaire 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche ». Le responsable de cette action est le SGPI. Des exemples de PPR déjà lancés ou envisagés sont « Make our planet great again (30 M€) » ;

- Instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle (105 M€) ;
- Cultiver et protéger autrement (30 M€) ;
- Sport de très haute performance (20 M€) ;
- Antibiorésistance (40 M€) ;
- Maladies rares (20 M€) ;
- Océan et climat.

<sup>208</sup> Selon la communication gouvernementale, « *annoncé par le président de la République en avril 2019, le Pacte productif vise à construire un nouveau modèle français respectueux de l'environnement pour atteindre le plein emploi, tout en remettant en cohérence les différentes initiatives déjà lancées* ». Les thématiques identifiées sont : la transition énergétique, les compétences, l'agroalimentaire, l'innovation, l'industrie et le numérique (cf. <https://www.economie.gouv.fr/pacte-productif>).

financier des différentes mesures précitées n'a pas été évalué. Les ministères veillent également à ce que leurs spécificités soient prises en compte dans la LPPR<sup>209</sup>. Le projet de loi devrait néanmoins être soumis au Parlement en 2020 pour entrer en vigueur début 2021.

Au total, la LPPR devrait donc renforcer le caractère interministériel de la MIREs.

---

<sup>209</sup> À titre d'illustration, un point important pour le MTES qui gère le programme 190 concerne le soutien aux parcours des chercheurs qui exercent une activité d'expertise, d'appui aux politiques publiques ou de valorisation de la recherche. Le critère prégnant à l'heure actuelle étant les publications, ces parcours « hybrides » peuvent donc être défavorisés. Le MTES estime également qu'il faut valoriser l'entrepreneuriat dans un parcours, que ce soit dans une posture où le chercheur peut soit devenir entrepreneur, soit favoriser la constitution d'entreprises issues de ses travaux de recherche.