



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2012

**MISSION INTERMINISTERIELLE
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR**

MAI 2013

Mission

Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur

Programme 142 – Enseignement supérieur et recherches agricoles

Programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire

Programme 172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Programme 186 – Recherche culturelle et culture scientifique

Programme 187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources

Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement 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

Sommaire

Synthèse	5
Introduction et présentation de la mission	12
I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits.....	13
A- UNE ARCHITECTURE QUI MANQUE DE COHERENCE.....	13
B- LE RESPECT GLOBAL DES CREDITS VOTES EN LFI	14
C- DES MODALITES DE PROGRAMMATION DEROGATOIRES	16
D- DES REDEPLOIEMENTS NECESSAIRES EN COURS D'EXERCICE	22
II - Les grandes composantes de la dépense	26
A- L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EMPLOIS DES OPERATEURS.....	26
B- LES AUTRES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	34
C- LA BUDGETISATION INCORRECTE DES CREDITS D'INTERVENTION	35
D- LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT	41
E- LA GESTION DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	47
F- LES DEPENSES FISCALES ET LES ENJEUX LIES AU CIR	54
G- L'ALLOCATION DES MOYENS ET LE SUIVI DES OPERATEURS	56
III - Régularité, performance, soutenabilité.....	64
A- LA REGULARITE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	64
B- LA DEMARCHE DE PERFORMANCE.....	64
C- LES RISQUES PESANT SUR LES PROCHAINES LOIS DE FINANCES	67
IV - Les recommandations de la Cour	71
A- PLUSIEURS RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR ONT ETE OU SERONT SUIVIES D'EFFETS	71
B- DIX RECOMMANDATIONS SONT FORMULEES AU TITRE DE L'EXERCICE 2012	72

Synthèse

(Md€) LFI AE : 25,76; CP : 25,41

(Md€) Crédits ouverts AE : 26,37 ; CP : 25,33

Exécution AE : 25,66 ; CP : 25,28

Plafond d'emplois en ETPT : 17 298 ; exécution : 12 414

Plafond d'emplois opérateurs en ETP : 240 656

Exécution emplois opérateurs 2012 : 232 521

1 - Des modalités de programmation dérogatoires

La Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend dix programmes rattachés à six ministères différents. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), qui en est le chef de file, gère cinq programmes représentant 88 % des crédits. L'exécution se fait à travers les 268 opérateurs de la mission, sur un périmètre élargi aux dépenses fiscales (3,67 Md€ prévus au PLF 2012 pour les dispositifs rattachés à titre principal) et à des financements extrabudgétaires significatifs (21,9 Md€ ouverts au titre des investissements d'avenir et 5 Md€ au titre du Plan Campus).

Le plafond du budget triennal 2011-2013 a été dépassé par la LFI 2012, du fait de transferts externes, mais aussi de rebasages opérés sur les programmes 231 et 150. Avec 25,41 Md€ de crédits de paiement (CP) votés en LFI, la MIREs représente 6,75 % des crédits ouverts au budget général de l'Etat. Priorité budgétaire du gouvernement, elle bénéficie de modalités spécifiques de programmation, d'une croissance de ses moyens et d'une exonération de suppressions d'emplois. Les opérateurs du programme 150 ne sont, en outre, pas soumis à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement courant fixé aux opérateurs de l'Etat dans le cadre du triennal 2011-2013.

En 2012 les subventions pour charges de service public (SCSP), qui représentent l'essentiel des crédits versés aux opérateurs, ont encore été notifiées brutes de la réserve de précaution, contrairement aux préconisations formulées par la Cour. Toutefois, elles devraient être notifiées nettes de la réserve pour l'ensemble de la MIREs en 2013 selon les responsables de programmes. La Cour rappelle néanmoins l'obligation de respecter strictement les dispositions des articles 67, 94 et 95 du

décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, à compter de l'exercice 2013.

2 - La sous-budgétisation récurrente des bourses et les difficultés liées au dispositif « jeunes entreprises innovantes »

Comme en 2011, la LFI 2012 a sous-estimé les besoins du programme 231 au titre des bourses sur critères sociaux, ce qui a conduit à une ouverture de 128 M€ en décret d'avance et à une ouverture supplémentaire de 18 M€ en loi de finances rectificative. Le principe d'auto-assurance a toutefois joué et les crédits votés en LFI n'ont pas été dépassés en exécution au niveau global de la MIREs.

Une partie des redéploiements opérés en gestion pour financer la sous-budgétisation initiale des bourses s'est faite par le surgel et l'annulation des CP excédentaires de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Cet opérateur du programme 172 détient, en effet, une trésorerie excessive, ses crédits d'intervention étant budgétés en AE=CP. Une meilleure anticipation des besoins réels en CP de l'ANR devrait permettre de programmer à terme ses crédits en AE≠CP, ce qui serait plus conforme à son activité de financement sur projets.

Les dépenses relatives au dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEl) ont également été mal évaluées sur le programme 192, la réforme du dispositif intervenue en décembre 2011 n'ayant notamment pas pu être intégrée dans les hypothèses budgétaires.

3 - Le suivi des opérateurs bénéficiant du régime des responsabilités et compétences élargies (RCE)

Au 31 décembre 2012, toutes les universités, à l'exception des trois universités ultramarines, ont accédé à l'autonomie. Les crédits et les emplois du titre 2 sont devenus négligeables par rapport aux subventions pour charges de service public et aux emplois placés sous le plafond des opérateurs.

La programmation des crédits de masse salariale transférés aux opérateurs RCE est source d'ambiguïtés qui conduisent depuis deux ans à financer en gestion des paramètres qui n'étaient pas budgétés initialement. Le GVT solde est ainsi estimé à zéro au PLF et les effets de l'augmentation du CAS Pensions sur les crédits de personnel historiquement financés sur la subvention pour charges de service public ne sont pas entièrement pris en compte dans le réajustement annuel de la subvention.

Le MESR a cependant débloqué 10 M€ en fin d'exercice 2012 pour aider les établissements accusant un GVT solde positif, et 8 M€ pour compenser la progression automatique des dépenses de personnel. En 2012, le montant des crédits de masse salariale notifié aux établissements a par ailleurs été supérieur aux crédits prévus en LFI, ce décalage étant financé par des redéploiements de crédits de fonctionnement.

Le passage aux RCE, la multiplication des sources de financement et les regroupements d'universités (PRES, IDEX...) modifient les relations entre le MESR et des établissements désormais autonomes, mais qui connaissent des difficultés financières. Les plafonds d'emplois, souvent surcalibrés, ne constituent pas un outil de pilotage efficace. L'impossibilité de suivre précisément le niveau réel de consommation du plafond de masse salariale Etat ne doit pas cacher le fait que la masse salariale globale des universités a tendance à augmenter et que 19 établissements ont accusé un déficit en 2011.

Le « système de suivi, d'alerte et de remédiation » mis en place par le MESR vise à aider les rectorats dans leur fonction de contrôle budgétaire et à améliorer la capacité des établissements à mesurer les effets financiers à moyen terme de leurs décisions. Il constitue un progrès dans le suivi des établissements RCE par le ministère et a permis de réaliser rapidement des audits dans les universités en déficit. Toutefois, le passage du diagnostic de situation à la mise en œuvre concrète de plans de retour à l'équilibre n'est pas encore assuré, et il n'y a pas d'articulation entre ce dispositif et le système de suivi mis en place par la direction du budget autour des contrôleurs budgétaires en région.

4 - Les enjeux de soutenabilité pesant sur les programmes recherche et sur le réseau des œuvres universitaires

Comme pour tous les opérateurs, la mise en œuvre de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 dite « Sauvadet » aura un impact sur la masse salariale des opérateurs de la recherche, qui comptent 25 % de contractuels parmi leurs effectifs, sans que les conséquences financières aient été pour l'instant précisément calculées¹.

Le second risque est lié au chiffrage délicat de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt-recherche et au décalage entre le niveau élevé de la créance constituée par les entreprises et le niveau beaucoup plus bas

¹ Un arrêt du tribunal administratif de Nantes rendu le 12 mars 2013 vient de condamner l'INSERM à offrir un contrat à durée indéterminée à une ingénieure employée pendant onze ans en CDD successifs de différents employeurs dans une même unité mixte de recherche.

de la dépense fiscale constaté en 2011 et 2012, ce risque n'étant pas évalué dans les documents budgétaires.

Par ailleurs, lors de la Conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne (ESA) des 20 et 21 novembre 2012, le soutien de l'ESA au futur lanceur « Ariane 6 » s'est accompagné d'engagements supplémentaire de la France pour un montant total de 2,33 Md€. L'apurement de la dette française envers cette organisation, initialement prévu pour 2015, a été reporté à 2021. Le schéma d'apurement repose en outre sur une augmentation continue de la subvention versée au CNES, opérateur du programme 193 portant la contribution de la France envers l'ESA, qui semble peu réaliste au vu de la tendance passée.

Enfin, le rapport sur les opérateurs de l'Etat annexé au projet de lois de finances fait apparaître une croissance de l'endettement et des engagements hors bilan du réseau des œuvres universitaires et scolaires entre 2009 et 2011. Cette croissance peut être liée à une simple fiabilisation des données, mais l'importance des montants en jeu et leur impact potentiel sur l'équilibre financier des CROUS justifient un minimum de suivi de la part du responsable de programme.

5 - Les redéploiements de crédits du programme « investissements d'avenir »

Sur décision du Premier ministre, plusieurs redéploiements de crédits du programme « investissements d'avenir » (PIA) ont été effectués en 2012, d'une part sur les actions de l'ADEME pour financer la nouvelle banque de l'industrie², et d'autre part sur les crédits gérés par l'ANDRA et le CEA au bénéfice de l'ANR pour financer la nouvelle action « Sûreté nucléaire ».

Bien que la procédure du rétablissement de crédit utilisée pour redéployer ces fonds soit prévue dans les conventions initiales conclues entre l'Etat et les opérateurs, sa mise en œuvre devrait être davantage encadrée s'agissant de crédits extrabudgétaires, notamment lorsque les redéploiements ne sont validés par aucune loi de finances. Il convient par ailleurs de relever que l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF et destiné à préciser les conditions dans lesquelles s'exerce la procédure du rétablissement de crédits n'a toujours pas été pris.

² La « banque de l'industrie » figurait dans le projet de loi de finances rectificative du 14 mars 2012. La « banque publique d'investissement » (BPI), créée par le nouveau gouvernement, a pris la suite de ce projet.

Au terme de son contrôle, la Cour formule l'appréciation générale suivante :

Au titre de la régularité :

La Cour rappelle l'obligation d'appliquer strictement les dispositions des articles 67, 94 et 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 à compter de l'exercice 2013 pour la répartition des crédits entre les BOP et leur notification aux opérateurs.

Au titre de la soutenabilité :

Le nombre d'établissements d'enseignement supérieur accusant un déficit sur l'exercice 2011 fait peser un risque sur la soutenabilité du programme 150. Cette situation est en partie liée à une maîtrise insuffisante de leurs dépenses de personnel par les établissements. Le renforcement du contrôle budgétaire sur l'ensemble de ces dépenses doit s'accompagner d'une meilleure articulation entre les différents dispositifs de suivi et d'accompagnement mis en place par le MESR et les contrôleurs budgétaires en région, et de la définition rapide de plans de retour à l'équilibre dans les établissements en déficit.

Au titre de la performance :

Le niveau d'information figurant dans les PAP et les RAP sur les grandes catégories d'opérateurs du programme 150 est insuffisant. Leur poids budgétaire justifierait une présentation plus détaillée sous forme de liste nominative incluant le nombre d'étudiants, principal déterminant des coûts de l'enseignement supérieur.

————— *PRINCIPALES RECOMMANDATIONS* —————

La Cour formule dix recommandations au titre de l'exercice 2012 :

Au titre de la régularité :

Recommandation^o 1 : Veiller, à compter de l'exercice 2013, à la bonne application des dispositions des articles 67, 94 et 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 pour la répartition des crédits entre les BOP et leur notification aux opérateurs - S'agissant du programme 150, veiller à ce que le montant des crédits de masse salariale notifiés aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies ne soit

pas supérieur au montant des crédits ouverts en LFI, net de la réserve de précaution.

Recommandation n°7 : Prendre l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF – S'assurer que les redéploiements de crédits du programme « investissement d'avenir » s'effectuent dans le respect de l'autorisation parlementaire.

Au titre de la soutenabilité :

Recommandation n°3 : S'agissant du programme 142, programmer les CP correspondant aux AE engagées au titre des investissements – Décider et construire un schéma de résorption des reports de charges sur les dotations aux établissements d'enseignement supérieur privé et au Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM).

Recommandation n°4 : S'agissant du programme 150, clarifier auprès des établissements les règles d'imputation des heures complémentaires – Veiller à ce que les EPSCP produisent un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel et élargir le périmètre du contrôle budgétaire à tous les autres modes de rémunération du personnel des universités.

Recommandation n°5 : Une fois la fiabilisation des besoins réels en CP de l'Agence nationale de la recherche effectuée, programmer ses crédits d'intervention en AE≠CP.

Recommandation n°6 : Les engagements envers les organisations internationales devant être considérés comme des engagements juridiques dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une délibération, ouvrir les AE correspondant au périmètre des engagements fermes de la France envers l'Agence spatiale européenne, conformément à l'article 8 modifié de la LOLF.

Recommandation n°8 : Accélérer la production des données relatives au crédit d'impôt recherche et intégrer dans les prévisions budgétaires de 2014 le ressaut inéluctable de la dépense fiscale à cette échéance.

Recommandation n°9 : Dans le cadre des enquêtes réalisées par le MESR auprès de ses opérateurs, faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient au travers de structures ayant une personnalité morale distincte (fondations partenariales notamment) – Améliorer l'articulation entre les différents dispositifs de suivi des opérateurs passés aux responsabilités et compétences élargies mis en place par la DGESIP et le ministère chargé du budget.

Recommandation n°10 : Fiabiliser les données relatives à l'endettement et aux engagements hors bilan des opérateurs, notamment en ce qui concerne le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Au titre de la performance :

Recommandation n°2 : Pour les principales catégories d'établissements d'enseignement supérieur, faire apparaître dans les PAP et les RAP une liste nominative précisant la subvention versée par l'Etat, le budget global de l'établissement et le nombre d'étudiants – Alléger, le cas échéant, la présentation des opérateurs à faible enjeu budgétaire.

Introduction et présentation de la mission

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend dix programmes rattachés à six ministères différents. Cinq programmes, représentant 88 % des crédits de la mission, sont gérés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), chef de file, qui prend en charge la coordination du dialogue interministériel et le suivi consolidé des moyens. Afin d'assurer une transversalité entre les politiques d'enseignement et de recherche, la réorganisation du MESR a par ailleurs introduit des services communs aux deux directions générales du ministère (DGESIP et DGRI) sur les questions de stratégie territoriale, d'emploi scientifique, de grands projets immobiliers, d'information scientifique et technique et de politique documentaire.

Avec 25,41 Md€ de crédits de paiement (CP) votés en LFI 2012, la MIREs représente 6,75 % des crédits ouverts au budget général de l'Etat. Priorité budgétaire du gouvernement, elle bénéficie de modalités spécifiques de programmation, d'une croissance de ses moyens et d'une exonération de suppressions d'emplois.

L'exécution de la mission se fait à travers ses 268 opérateurs, sur un périmètre élargi aux dépenses fiscales (3,67 Md€ prévus en 2012 pour les dispositifs rattachés à titre principal) et à des financements extrabudgétaires importants (21,9 Md€ ouverts au titre des investissements d'avenir et 5 Md€ au titre du Plan Campus).

La fragilité de certains programmes résulte toutefois du poids des dépenses inéluctables, qui représentent 80 % des crédits du programme 231, ou de transferts internes massifs pour le programme 150, liés à l'accès des établissements d'enseignement supérieur au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE).

Au 31 décembre 2012, toutes les universités, à l'exception des trois universités ultramarines (Antilles-Guyane, La Réunion, et Polynésie Française) ont ainsi accédé à l'autonomie. Les crédits et les emplois du titre 2 sont devenus négligeables par rapport aux subventions pour charges de service public (SCSP) et aux emplois placés sous le plafond des opérateurs.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A- Une architecture qui manque de cohérence

La MIREs ne rend qu'imparfaitement compte de tous les crédits destinés à l'enseignement supérieur et à la recherche, notamment du fait de la présence dans la mission *Enseignement scolaire* des sections de techniciens supérieurs, ainsi que des classes préparatoires aux grandes écoles dont les coûts de fonctionnement sont pris en charge par les lycées mais qui accueillent 80 000 étudiants relevant du programme 231 pour les aides sociales, la restauration et le logement³.

L'architecture interne de la mission manque également de lisibilité et de cohérence. Le programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* en particulier, géré par le ministère de la culture et de la communication (MCC), a pour unique opérateur Universciences et finance deux actions aux moyens très déséquilibrés. Le rapport commandé à M. Jean de Saint-Guilhem sur « l'enseignement supérieur « Culture » et ses liens avec l'Enseignement supérieur », remis en juin 2012, préconise ainsi l'identification d'un budget unique de l'enseignement supérieur et de la recherche du MCC au sein de la MIREs.

Un tel transfert poserait toutefois la question de l'équilibre du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*, qui regroupe l'essentiel des crédits destinés aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur culturels. La réflexion sur la suppression du programme 186 - dont le périmètre reste trop réduit⁴ - ou sur son élargissement à d'autres opérateurs, doit cependant être poursuivie, en lien avec la structuration de la filière enseignement et recherche culturelle.

Enfin, malgré l'appartenance du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* à la MIREs il n'existe toujours pas de stratégie budgétaire formalisée entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, et de la forêt (MAAF).

³ Leur financement est cependant réintégré dans sa dépense complète retracée dans le volet « analyse des coûts » des PAP et des RAP.

⁴ Malgré le transfert en 2011 du budget des centres de culture scientifique, technique et industrielle du programme 172 vers le programme 186, soit 3,6 M€

B- Le respect global des crédits votés en LFI

Les crédits votés en loi de finances initiale (LFI) représentent 25,76 Md€ en AE et 25,41 Md€ en CP, soit une augmentation de + 1,57 % en AE et + 0,89 % en CP par rapport aux crédits votés en LFI 2011 (périmètre courant). L'exécution laisse apparaître une augmentation de +1,27 % en AE et une diminution de -0,22 % en CP par rapport aux crédits exécutés en 2011 (périmètre courant). On constate cependant une nette augmentation des CP exécutés sur les programmes 231 et 150. L'exécution du programme 231 dépasse le montant des crédits votés en LFI, mais le principe d'auto-assurance joue et l'on ne constate pas de dépassement global au niveau de la mission par rapport à la prévision initiale (cf. annexes n° 1 et 2).

Le taux d'exécution s'élève à 99,61 % en AE et à 99,49 % en CP. Ce taux reste néanmoins peu significatif, l'essentiel des crédits étant constitués de subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission. C'est au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que les marges de manœuvre ou les tensions budgétaires peuvent être appréhendées. L'évolution de l'exécution par titres est également peu éclairante, en raison de la poursuite des transferts du titre 2 vers le titre 3 pour les établissements du programme 150 accédant aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

Il convient enfin de relever que les chiffres d'exécution du programme 190 ne reflètent pas la réalité des dépenses. En effet, 200 M€ sur les 225,40 M€ annulés par la loi de finances rectificative (LFR) du 14 mars 2012 n'ont eu aucune conséquence pour les actions du programme 190, un rétablissement de crédit ayant été opéré sur le même programme.

Exécution des crédits en 2012 (en €)

<i>Autorisations d'engagements (en €)</i>	Programme 150	Programme 231	Programme 172	Programme 187	Programme 193	Programme 190	Programme 192	Programme 191	Programme 186	Programme 142	Mission
LFI	12 764 855 447	2 171 203 845	5 121 883 472	1 250 149 388	1 398 540 042	1 423 341 869	1 005 803 108	192 868 745	123 464 117	305 520 801	25 757 630 834
LF	-15 000	18 000 000	-9 800 000	0	-7 600 000	-225 401 703	-2 000 000	-5 745 000	-1 000 000	-200 000	- 233 761 703
Total des mouvements de crédits	624 656 529	134 092 895	- 28 574 540	- 10 500 361	- 15 248 084	- 27 186 959	- 19 436 591	- 9 450 000	- 3 040 961	- 6 555 988	638 755 940
dont :											
<i>reportis</i>	616 227 111	6 746 366	-	-	-	-	3 124 512	-	1 116 089	-	627 214 078
<i>virements</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>transferts</i>	8 429 418	- 789 602	-	-	-	900 000	49 900 000	-	-	-1 910 000	56 529 816
<i>décrets d'avances</i>	-	128 136 131	- 28 574 540	- 10 500 361	- 15 248 084	- 28 086 959	- 72 461 103	- 9 450 000	- 4 157 050	-4 645 988	- 44 987 954
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Annulations</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonds de concours et att. produits	33 023 577	10 330 077	18 753 239	-	-	150 058 740	-	-	-	-	212 165 633
Total des crédits disponibles	13 422 520 553	2 333 626 817	5 102 262 171	1 239 649 027	1 375 691 958	1 320 811 947	984 366 517	177 673 745	119 423 156	298 764 813	26 374 790 704
Crédits consommés	12 778 046 485	2 323 120 891	5 097 084 544	1 239 649 027	1 375 691 958	1 283 268 546	965 339 102	177 672 832	118 822 181	298 625 318	25 657 320 884
<i>Crédits de paiement (en €)</i>											
LFI	12 511 247 419	2 168 623 845	5 121 883 472	1 250 149 388	1 398 540 042	1 352 341 869	982 016 489	192 868 745	124 071 102	307 042 801	25 408 785 172
LF	-15 000	18 000 000	-9 800 000	0	-7 600 000	-225 401 703	-2 000 000	-5 745 000	-1 000 000	-200 000	- 233 761 703
Total des mouvements de crédits	21 157 653	128 573 159	- 169 652 803	- 10 500 361	- 15 248 084	- 22 926 959	18 848 414	- 9 450 000	- 3 426 641	- 6 587 763	- 69 213 385
dont :											
<i>reportis</i>	17 284 670	1 071 830	421 737	-	-	-	-	-	746 828	-	19 525 065
<i>virements</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>transferts</i>	3 872 983	- 789 602	-	-	-	900 000	35 900 000	-	-	- 1 910 000	37 973 381
<i>décrets d'avances</i>	-	128 290 931	- 170 074 540	- 10 500 361	- 15 248 084	- 23 826 959	- 17 051 586	- 9 450 000	- 4 173 469	- 4 677 763	- 126 711 831
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Annulations</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonds de concours et att. produits	44 434 766	11 008 977	18 753 239	-	-	150 058 740	-	-	-	-	224 255 721
Total des crédits disponibles	12 576 824 838	2 326 205 981	4 961 183 908	1 239 649 027	1 375 691 958	1 254 071 947	998 864 903	177 673 745	119 644 461	300 255 038	25 330 065 805
Crédits consommés	12 545 289 712	2 318 719 024	4 959 395 067	1 239 649 027	1 375 691 958	1 245 493 342	998 310 502	177 672 832	118 805 092	300 115 543	25 279 142 099

Source : RAP 2012 et réponses des responsables de programmes

C- Des modalités de programmation dérogatoires

1 - Les mesures de périmètre et de transfert

La mission n'enregistre qu'un changement de périmètre important entre 2011 et 2012, la sortie d'Oséo du périmètre des opérateurs de l'Etat ayant un impact sur le programme 192. Elle ne connaît pas de modification significative dans la cartographie des BOP et UO.

L'essentiel des transferts internes résulte de la poursuite de l'accession des universités aux compétences élargies sur le programme 150. S'agissant des transferts externes, le décret n° 2012-149 du 30 janvier 2012 a organisé l'intégration progressive des activités internationales du CNOUS au sein de l'EPIC Campus France à compter du 1^{er} septembre 2012. Le transfert s'est effectué en gestion, au prorata de la reprise de l'activité par Campus France, soit 789 602 €, correspondant à 25 ETP, transférés en août 2012 du programme 231 vers le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'Etat*.

2 - Les hypothèses de budgétisation

a) *La MIREs reste une priorité budgétaire en 2012*

Comme l'année précédente, plusieurs programmes de la MIREs bénéficient de modalités de programmation dérogatoires. La mission étant une priorité budgétaire du gouvernement, ses moyens sont en progression, ses opérateurs – à l'exception des programmes 186 et 190 – sont exonérés de suppressions d'emplois, et les opérateurs du programme 150 ne sont pas soumis à l'objectif de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement courant sur le budget triennal 2011-2013.

Les mises en réserve sur les programmes 150, 172, 187, 193 et 142 ont fait l'objet d'arbitrages qui ont conduit à minorer les taux prévus au PLF⁵, même si les mises en réserve ont été plus importantes qu'en 2011. Une réserve de 65 M€ (au lieu de 199,40 M€ au taux normal) a été arbitrée pour les SCSP des opérateurs du programme 150, certains établissements étant exemptés de mise en réserve au vu de leur situation financière⁶. Pour les EPST et les EPIC des programmes 172, 187 et 193, la réserve de précaution a été réduite de moitié par rapport au taux en

⁵ 6 % des crédits du hors titre 2 et 0,5 % des crédits du titre 2.

⁶ ENS Cachan, CNAM, INSA de Lyon, IEP de province...

vigueur (62,6 M€). Pour le programme 142, les bourses et les établissements privés se sont vus appliquer des taux de 1 % et 5 %.

b) La répartition initiale des crédits et sa notification aux opérateurs

Depuis plusieurs années, la Cour relève que les SCSP versées aux opérateurs gérés par le MESR (programmes 150, 231, 172, 187 et 193) ne sont pas notifiées nettes de la réserve de précaution. Cette règle est maintenant inscrite à l'article 67 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁷. En 2012, les SCSP ont à nouveau été notifiées brutes de la réserve par le MESR, ce qui a donné lieu à une remarque du CBCM. Toutefois, les responsables de programme ont indiqué qu'à compter de 2013, la SCSP serait désormais notifiée nette de la réserve de précaution.

Le même problème a été rencontré pour le programme 191, qui relève du ministère de la défense. Selon le document prévisionnel de gestion (DPG), les dépenses du BOP ont été programmées à hauteur de la totalité des crédits prévus en LFI (192,87 M€) et non pas à la hauteur des crédits disponibles après la mise en réserve d'un montant de 9,45 M€ (soit 183,42 M€). Le BOP affiche ainsi un déficit de 9,45 M€. La non levée de la réserve, constatée en fin d'exercice, a donc impacté un certain nombre de programmes. Or, comme l'a indiqué le CBCM dans son avis, « *la levée de la réserve de précaution n'est pas un droit acquis par le responsable de programme et, par conséquent, les prévisions de dépenses auraient dû être présentées en équilibre même sans levée de la réserve* ».

En outre, l'ensemble des dépenses ont été présentées comme inéluctables, au motif « *qu'elles contribuent au respect des engagements de l'Etat au profit des opérateurs concernés* », position qui a provoqué une autre réserve du CBCM. Aux termes de l'article 94 du décret du 7 novembre 2012 « *le contrôleur budgétaire rend un avis sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme, en prenant en compte à cet effet la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables (...)* ».

L'article 95 précise la notion de « *dépense inéluctable* » comme étant constituée par « *les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des*

⁷ « [...] par ministère il est établi un document de répartition initiale des crédits et des emplois qui présente pour chaque programme : 1° La répartition entre les budgets opérationnels de programme des crédits ouverts en loi de finances initiale, nets de la réserve mise en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 ; [...] »

services. » Or, les programmes de recherche financés par le programme 191 ne sont pas décidés en application de lois, règlements ou accords internationaux, et ne sont pas non plus nécessaires à la continuité de l'activité des services.

3 - La soutenabilité de la programmation

a) La sous-budgétisation des bourses sur le programme 231

Comme en 2011, le document prévisionnel de gestion (DPG) de l'unique BOP du programme 231 a reçu un avis défavorable du CBCM, celui-ci n'étant pas jugé soutenable, avec une prévision d'exécution 2012 (2,34 Md€) supérieure de 171,3 M€ aux crédits ouverts en LFI. Le risque de dépassement, identifié par la Cour dans son Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques à hauteur de 120 M€ (juillet 2012), s'est révélé supérieur aux prévisions et a conduit à ouvrir 128 M€ de crédits supplémentaires sur le programme 231 en décret d'avance, puis 18 M€ dans la LFR du 29 décembre 2012.

b) Les difficultés de gestion du dispositif « jeunes entreprises innovantes » sur le programme 192

La programmation des crédits d'intervention au titre du dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEI) sur le programme 192 a fait l'objet d'une réserve du CBCM, qui notait que la prévision pour 2012 reposait « sur une hypothèse de récupération par l'URSSAF des indus versés en 2011, ce qui fait peser un risque sur l'équilibre général du financement du dispositif JEI ».

Ces deux impasses sont analysées plus bas dans la partie relative aux crédits d'intervention.

c) La programmation des crédits de masse salariale des établissements passés aux RCE

Au 1^{er} janvier 2012, 14 établissements d'enseignement supérieur sont passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Il leur a été appliqué la même méthode de détermination de la masse salariale et du plafond d'emplois Etat que pour les précédentes vagues : la dotation part masse salariale de l'ex-titre 2 est déterminée pour chaque établissement à partir de l'exécution de ses dépenses les huit premiers mois de l'année précédant son accès aux RCE. Sont ensuite intégrées toutes les mesures d'extension en année pleine entrées en vigueur en cours d'exercice, ainsi que les effets des mesures nouvelles qui entreront

en vigueur au cours de l'année N. Au niveau du PLF N ne figure donc qu'une provision, dans la mesure où l'exécution de l'année N-1 n'est pas définitive. Cette provision est complétée en gestion par un mouvement de fongibilité asymétrique pour tenir compte de l'exécution définitive de l'année N-1.

Pour les années suivant le passage aux compétences élargies, les financements alloués par l'Etat au titre de ce transfert sont calculés sur le socle réajusté de l'année N. Cette méthode a pu inciter certains établissements à saturer leur plafond d'emplois et à augmenter la masse salariale financée sous plafond Etat l'année précédant leur passage aux RCE, afin de se constituer des marges de manœuvre.

Les effets de l'augmentation du taux du CAS Pensions ont été pris en compte sur les crédits du titre 2 transférés aux établissements. En revanche, pour les opérateurs passés aux RCE les années précédentes, la prise en compte a été limitée au périmètre de l'ex-titre 2 transféré, ce qui ne correspond pas à la réalité de l'assiette de CAS Pensions dépensée dans les établissements (par exemple, pour les fonctionnaires sur emplois gagés, traditionnellement financés sur la SCSP). Les personnels titulaires recrutés par les établissements sur des emplois gagés par des ressources propres, liés notamment à l'activité de formation continue, échappent également à l'actualisation du taux du CAS Pensions.

Si dans le contexte actuel il est admis que les opérateurs doivent internaliser les effets de certaines mesures dont la décision leur échappe en tout ou partie (augmentation du taux du CAS Pensions, GVT...), l'ambiguïté de la programmation conduit depuis deux ans à financer en gestion des paramètres qui n'étaient pas budgétés initialement (abondement partiel du GVT solde positif notamment). La stabilisation progressive du périmètre des établissements passés aux RCE à compter de 2013 doit conduire à clarifier – y compris dans les documents budgétaires – la façon dont sont pris en compte les déterminants exogènes d'évolution de la masse salariale des établissements autonomes au sein du titre 3.

On constate enfin qu'en 2012, le montant des crédits de masse salariale notifié aux établissements a été supérieur aux crédits prévus en LFI. Le différentiel est estimé à 52,83 M€ sur le périmètre de l'ex-titre 2 des établissements RCE passés aux RCE entre 2009 et 2012 (hors PEDR et contrats doctoraux). L'écart entre l'évaluation des notifications définitives et la LFI 2013 est, quant à lui, estimé à 55,04 M€

Différentiel entre crédits votés en LFI et notifications (en M€)

	LFI		Notifications		Différentiel	
	Hors CAS	CAS	Hors CAS	CAS	Hors CAS	CAS
2012	5 514,09	2 712,99	5 541,81	2 738,10	27,72	25,11
2013	5 509,30	2 934,00	5 537,77	2 960,57	28,47	26,57

Source : DGESIP

Ce décalage a été compensé en 2012 par un redéploiement de crédits de fonctionnement. La Cour considère que cette pratique ne devrait pas être reconduite, d'autant plus que les universités seront amenées à réaliser des économies de fonctionnement dans le cadre de la programmation triennale 2013-2015 et que les possibilités de redéploiement s'en trouveront de ce fait même limitées. Dans sa réponse au relevé d'observations provisoires, le MESR a indiqué qu'à compter de 2013 « l'objectif à terme est de totalement résorber ce décalage. »

Recommandation^o1 : Veiller, à compter de l'exercice 2013, à la bonne application des dispositions des articles 67, 94 et 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 pour la répartition des crédits entre les BOP et leur notification aux opérateurs – S'agissant du programme 150, veiller à ce que le montant des notifications des crédits de masse salariale aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies ne soit pas supérieur au montant des crédits ouverts en LFI, net de la réserve de précaution.

4 - La présentation des documents budgétaires

a) La nomenclature par actions des programmes gérés par le MESR

La nomenclature par actions ne fournit pas d'informations pertinentes sur la destination réelle des dépenses pour les programmes gérés par le MESR. Le découpage de la plupart des actions est en effet réalisé à l'aide de clés arbitraires qui ont été reconduites depuis 2006, ce qui rend par ailleurs difficile l'élaboration du référentiel d'activités prévu à l'article 66 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Pour les programmes 172, 187 et 193, la notification des crédits est ventilée par actions, mais cette ventilation est indicative et les opérateurs répartissent ensuite librement leur SCSP au sein de leur budget. La notification de crédits adressée aux opérateurs du programme 150 est présentée depuis plusieurs années sous la forme d'une dotation globale,

dans laquelle aucune référence n'est faite à la répartition par destination. Si ce choix souligne l'autonomie des établissements, il accentue l'importance des remontées issues de l'exécution de leur budget, nécessaires pour évaluer la mise en œuvre des orientations nationales et arbitrer les crédits futurs.

Le budget des opérateurs RCE est décalqué de la nomenclature par actions du programme 150 et devrait permettre cette remontée, sous un format plus large puisque les ressources des établissements incluent leurs ressources propres. Toutefois, en l'absence de comptabilité analytique, les dépenses de personnel et de structure ne sont pas correctement ventilées par les opérateurs, ce qui aboutit à gonfler le poids de la fonction pilotage (action 15) dans les remontées d'exécution. Un écart se creuse également pour l'action 12 « Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale », dont le poids au sein des crédits est en augmentation dans le PLF entre 2009 et 2011 (de 5,23 % à 8,01 % des crédits du programme), tandis que son poids dans l'exécution réelle des établissements diminue (de 2,39 % à 2,06 % des crédits - cf. annexe n°3).

Les documents budgétaires ne permettent pas non plus de retracer l'effort budgétaire global supporté par la MIREs pour l'enseignement supérieur d'une part, et pour la recherche d'autre part. En outre, l'affectation de la masse salariale entre les actions enseignement et recherche du programme 150 repose sur un partage à parts égales de la rémunération des enseignants-chercheurs, qui ne semble plus correspondre aujourd'hui à la répartition réelle de leurs activités.

b) Le volet « opérateurs » du programme 150

Les règles générales de présentation des volets « opérateurs » des PAP et RAP ne sont pas adaptées à la présentation du programme 150, qui finance 193 des 268 opérateurs de la MIREs en 2012. Les données relatives aux universités sont notamment regroupées en une seule catégorie, sous un format réduit sans rapport avec l'enjeu budgétaire qu'elles représentent (9,6 Md€). Par ailleurs, ni les PAP ni les RAP ne mentionnent le nombre d'étudiants associé à chaque catégorie d'opérateurs, de sorte qu'il est impossible de relier les crédits demandés ou versés et le déterminant principal des coûts de l'enseignement supérieur. Pour les catégories regroupant un nombre significatif d'opérateurs (universités, écoles d'ingénieurs, IEP...), la présentation d'une liste nominative précisant pour chaque opérateur la SCSP versée par l'Etat, le budget de l'établissement et le nombre d'étudiants permettrait de mieux relier les crédits aux bénéficiaires. Ce format d'une ou deux pages par catégorie ne prendrait que peu de place dans les documents budgétaires.

Inversement, certains opérateurs dont l'enjeu budgétaire est mineur sont présentés sur plusieurs pages, alors que le format déjà important des documents justifierait une présentation allégée en PAP et RAP, une présentation plus détaillée pouvant être éventuellement conservée dans le rapport sur les opérateurs de l'Etat annexé au PLF.

Le MESR a indiqué travailler, dans le cadre du PAP 2014, à la réorganisation des catégories d'opérateurs existantes, et notamment à l'inclusion des opérateurs présentés individuellement dans des catégories plus larges. Le ministère devrait également proposer « *l'inclusion d'un tableau supplémentaire [présentant] au sein de chaque catégorie d'opérateurs concernée, des données personnalisées par établissement* ».

Recommandation n°2 : Pour les principales catégories d'établissements d'enseignement supérieur, faire apparaître dans les PAP et les RAP une liste nominative précisant la subvention versée par l'Etat, le budget global de l'établissement et le nombre d'étudiants – Alléger, le cas échéant, la présentation des opérateurs à faible enjeu budgétaire.

D- Des redéploiements nécessaires en cours d'exercice

5 - La régulation des crédits en gestion

Les ouvertures prévues en LFR et en décret d'avance sur le programme 231 ont servi à abonder les crédits liés aux bourses sur critères sociaux. Comme pour les années précédentes, le principe d'auto-assurance a joué (annulation d'une partie des crédits mis en réserve ou « surgelés » des autres programmes, à l'exception du programme 150) et ces dépassements n'ont pas eu d'impact sur l'exécution globale de la mission. Comme cela a été souligné plus haut, 200 M€ annulés sur le programme 190 par la LFR du 14 mars ont été compensés par un rétablissement de crédits du même montant.

Ouvertures et annulations de crédits en cours d'exercice (en €)

AE	150	231	172	187	193	190	192	191	186	142
LFR du 14 mars	-	-	-	-	-	-222 901 703	-	-2 945 000	-1 000 000	-
LFR du 16 août	-15 000	-	-9 800 000	-	-7 600 000	-2 500 000	-2 000 000	-2 800 000	-	-200 000
LFR du 29 décembre	-	18 000 000	-	-	-	-	-	-	-	-
DA du 30 novembre	-	128 136 131	-28 574 540	-10 500 361	-15 248 084	-28 086 959	-72 461 103	-9 450 000	-4 157 050	-4 645 988
TOTAL	-15 000	146 136 131	-38 374 540	-10 500 361	-22 848 084	-253 488 662	-74 461 103	-15 195 000	-5 157 050	-4 845 988
CP	150	231	172	187	193	190	192	191	186	142
LFR du 14 mars	-	-	-	-	-	-222 901 703	-	-2 945 000	-1 000 000	-
LFR du 16 août	-15 000	-	-9 800 000	-	-7 600 000	-2 500 000	-2 000 000	-2 800 000	-	-200 000
LFR du 29 décembre	-	18 000 000	-	-	-	-	-	-	-	-
DA du 30 novembre	-	128 290 931	-170 074 540	-10 500 361	-15 248 084	-23 826 959	-17 051 586	-9 450 000	-4 173 469	-4 677 763
TOTAL	-15 000	146 290 931	-179 874 540	-10 500 361	-22 848 084	-249 228 662	-19 051 586	-15 195 000	-5 173 469	-4 877 763

Source : LFR et décret d'avance 2012

Les documents prévisionnels de gestion (DPG) des programmes 150 et 231 prévoient d'emblée un dégel de l'essentiel des crédits mis en réserve pour assurer la fin de gestion de l'exercice. La totalité de la réserve de précaution du programme 231 (116,82 M€ en AE et 116,66 M€ en CP) a été levée à la fin de l'exercice 2012, à l'exception du Fonds Etat exemplaire (42 479 €). Tous les crédits dégelés ont été affectés au paiement des bourses.

S'agissant du programme 150, deux mesures de fongibilité asymétrique ont été prises pour un montant total de 280,73 M€ en août et décembre 2012, afin d'assurer le financement de la masse salariale des établissements passés aux RCE au 1^{er} janvier 2012, et pour faire suite à la modification de la liste de ces établissements (cinq universités non prévues en LFI). Par ailleurs, la réserve de précaution (90,52 M€ en HT2, hors crédits PPP) a été dégelée à hauteur de 75,1 M€ en fin d'exercice pour abonder les crédits de masse salariale des établissements⁸.

Comme en 2011, le GVT solde des opérateurs du programme 150 n'avait pas été budgété au PLF 2012 : en fin d'exercice, une enveloppe de 10 M€ prise sur la réserve de précaution a été répartie en fonction du GVT solde positif constaté dans les établissements au titre de l'année 2011, sans que des crédits soient repris aux établissements ayant un GVT solde négatif⁹. Une autre enveloppe de 8 M€ a été répartie

⁸ 4,5 M€ supplémentaires ont été pris sur la réserve au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur privé.

⁹ Soit au vu des résultats d'une enquête menée auprès des établissements ayant accédé à l'autonomie en 2009 et 2010, soit en fonction du GVT calculé au moment de cette accession pour les établissements de la vague 2011.

proportionnellement à la masse salariale des personnels titulaires de chaque établissement en 2011 pour faire face à la progression de ces dépenses en 2012.

Sur le périmètre des programmes recherche (172, 187 et 193) le montant des crédits mis en réserve s'élevait à 183,57 M€ en AE=CP, auquel s'est ajouté un « surgel » en cours d'exercice : 100 M€ en AE=CP sur les crédits de l'ANR et 40 M€ de CP sur les crédits du CNES. Le montant des annulations s'élève à 213,22 M€ en CP et 71,72 M€ en AE : les crédits mis en réserve ont été intégralement ou partiellement dégelés pour les conventions CIFRE¹⁰ et les contributions françaises aux organisations internationales (CERN, ESA, EUMETSAT...) ou à certaines institutions (Institut Pasteur de Paris). Le « surgel » a été intégralement levé sur les AE de l'ANR et les CP du CNES, les 100 M€ de CP de l'ANR ayant été annulés en décret d'avance.

Le programme 142 a vu sa réserve de précaution entièrement annulée sur le hors titre 2. Les crédits mis en réserve sur le titre 2 ont été dégelés pour couvrir une insuffisance de crédits hors dégel, prévisible dès la prévision budgétaire initiale. La réserve de précaution hors titre 2 disponible sur le programme 192 après les différentes annulations intervenues en cours d'année (soit 34,7 M€) a été entièrement dégelée, afin de financer notamment le besoin constaté pour le dispositif « JEI ». La réserve de précaution initiale du programme 186 (4,16 M€ en AE et 4,19 M€ en CP) a été augmentée de 4,40 M€ en juillet 2012. En décembre, un montant de 3,40 M€ en AE=CP a été dégelé, le reste des crédits ayant été annulés en décret d'avance.

6 - Les reports de charges prévus sur 2013

Le principe d'auto-assurance mis en œuvre au sein de la MIRES trouve ses limites dans les reports de charges récurrents qui caractérisent certains programmes.

Pour le programme 231, les reports de charges sur 2013 sont en baisse par rapport à 2012. Ils sont évalués à 11,4 M€ auxquels s'ajoute un solde de 17 M€ sur la subvention 2012 du CNOUS, dont le paiement a été reporté sur 2013.

¹⁰ Les conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) sont des accords passés entre l'ANRT et des structures (entreprises, associations, collectivités territoriales,...) aux termes desquels celles-ci s'engagent à recruter un titulaire d'un diplôme conférant le grade de master et à lui confier des travaux menés en collaboration directe avec une équipe de recherche extérieure, travaux conduisant à la délivrance d'un doctorat préparé dans le cadre d'une école doctorale dûment accréditée.

Pour le programme 150, le report de charges lié aux remboursements dus aux établissements au titre de la réduction des cotisations salariales sur les heures supplémentaires (loi TEPA) est évalué à 29,5 M€ sur 2013 : une créance de 14,8 M€ au titre des heures supplémentaires payées par les établissements en 2011 n'a pas pu être remboursée par le ministère, et le montant prévisionnel des factures payées par les établissements en 2012 s'élève à 14,7 M€. Cette charge ne devrait plus évoluer, le décret n°2012-1074 du 21 septembre 2012 prévoyant la suppression des exonérations salariales sur les heures supplémentaires et complémentaires. Par ailleurs, les rectorats n'ont pas été en mesure d'honorer toutes les charges à payer dues au titre des constructions, un premier recensement faisant apparaître un besoin de l'ordre de 9,8 M€.

Pour le programme 191, la DGA a indiqué que les annulations de crédits se sont traduites par une « *diminution des subventions accordées au CEA et au CNES et aura par conséquent un impact sur le calendrier des travaux conduits par ces deux opérateurs.* » Elle précise par ailleurs que les annulations entraîneront un « *report des opérations du CEA et du CNES sur la gestion 2013* ». Ces redéploiements, destinés notamment à financer la sous-budgétisation des bourses sur critères sociaux, conduiront donc soit à des reports de charges sur les années ultérieures, soit à l'abandon ou à la réduction de projets de recherche stratégiques.

S'agissant du programme 142, un report de charges (estimé à 2,6 M€ en AE et 3,16 M€ en CP) sur les dotations aux établissements d'enseignement supérieur privé et au Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM) n'a pas été résorbé fin 2012. Le sous dimensionnement léger, mais chronique du programme, produit des reports réguliers et prévisibles. Par ailleurs, l'enveloppe des crédits d'investissement hors CPER n'a pas permis de couvrir les engagements souscrits : certains établissements ont dû reporter leurs opérations d'investissement alors que des AE avaient été engagées.

Recommandation n°3 : S'agissant du programme 142, programmer les CP correspondant aux AE engagées au titre des investissements – Décider et construire un schéma de résorption des reports de charges sur les dotations aux établissements d'enseignement supérieur privé et au Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM).

II - Les grandes composantes de la dépense

A- L'évolution de la masse salariale et des emplois des opérateurs

1 - L'évolution des emplois

En 2012 comme les années précédentes, les opérateurs gérés par le MESR ont été exonérés de suppressions d'emplois. Le plafond d'emplois fixé par la LFI 2012 pour la MIREs est de 17 298 ETPT pour le plafond ministériel (MESR) et de 240 656 ETP pour le plafond opérateurs¹¹. Du fait des transferts successifs liés au passage aux RCE, le plafond d'emplois ministériel (emplois rémunérés sur le titre 2 du programme 150) n'est plus significatif, 93 % des effectifs figurant désormais dans le plafond des opérateurs (emplois rémunérés sur le titre 3).

Le transfert d'emplois prévisionnel du titre 2 vers le titre 3 au sein du programme 150 a été fixé à 6 850 ETPT dans le cadre de la LFI, pour un montant de 480,02 M€ Un autre transfert de 344 ETPT (9,33 M€) a été prévu au titre de la mise en œuvre du nouveau contrat doctoral. La liste des établissements accédant à l'autonomie au 1^{er} janvier 2012 n'étant pas définitivement arrêtée lors de la rédaction du PLF 2012, une mesure complémentaire de transfert de 4 155 ETPT a été réalisée en cours d'exercice, puis consolidée au PLF 2013.

La MIREs avait connu une croissance du nombre total de ses emplois en 2011. L'exécution 2012 fait apparaître, comme l'année précédente, une diminution des emplois sous plafond (248 866 ETP/ETPT contre 253 098 en 2011) qui s'accompagne d'une croissance des emplois hors plafond (38 692 ETP contre 35 788 en 2011).

En revanche, et sous réserve de transferts externes mineurs de personnels, le nombre d'emplois total décroît légèrement en 2012 au niveau de la mission, passant de 288 886 ETP/ETPT en 2011 à 287 558 ETP/ETPT en 2012. Tous les programmes connaissent une diminution du nombre d'emplois à l'exception des programmes 192 et 142 (périmètre courant).

¹¹ Le plafond d'emplois ministériel (MESR) est voté en ETPT et le plafond d'emplois opérateurs en ETP.

Evolution des emplois sous plafond 2009-2012

	Exécution 2009				Exécution 2010				Exécution 2011				Exécution 2012			
	Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs		Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs		Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs		Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs	
	Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs	Total emplois sous plafond	Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs	Total emplois sous plafond	Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs	Total emplois sous plafond	Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs	Total emplois sous plafond
150	576	112 042	52 822	165 440	876	52 185	112 640	165 701	854	21 380	139 992	162 226	762	11 652	147 072	159 486
231		1 271	12 674	13 945			12 659	12 659			12 644	12 644			11 983	11 983
172			47 173	47 173			47 456	47 456			47 089	47 089			46 402	46 402
187			16 011	16 011			15 983	15 983			16 124	16 124			15 805	15 805
193			2 373	2 373			2 405	2 405			2 407	2 407			2 392	2 392
190			4 841	4 841			4 789	4 789			4 674	4 674			4 587	4 587
192	312	970	2 335	3 617	309	985	1 902	3 196	323	978	1 897	3 198	305	974	2 233	3 512
191	-	-	-	0												
186	504		1 165	1 669	477		1 175	1 652			1 135	1 135			1 118	1 118
142	48	2 606	889	3 543		2 599	829	3 428		2 681	920	3 601		2 652	929	3 581
Total	1 440	116 889	140 283	258 612	1 662	55 769	199 838	257 269	1 177	25 039	226 882	253 098	1 067	15 278	232 521	248 866

Source : RAP 2010-2012

Evolution des emplois hors plafond

	Exec. 2009	LFI 2010	Exec. 2010	LFI 2011	Exec. 2011	LFI 2012	Exec. 2012
150	12 750	11 281	15 718	13 392	20 146	16 790	22 211
231	-	67	67	67	48	67	45
172	10 572	9 544	11 953	10 445	12 225	12 106	12 839
187	1 604	1 295	1 855	1 604	1 742	1 855	1 847
193	256	285	201	256	221	201	215
190	123	179	174	194	152	239	192
192	544	528	755	600	714	755	761
191	-	-	-	-	-	-	-
186	-	-	-	-	-	-	3
142	429	372	542	371	540	371	579
Total	26 278	23 551	31 265	26 929	35 788	32 384	38 692

Source : RAP 2010-2012

La forte croissance des emplois hors plafond au sein des programmes 150 et 172 appelle toutefois une vigilance particulière, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Sauvadet du 12 mars 2012 (cf. *infra*).

Selon les chiffres du PLF 2013, la MIREs concentre 77 % des emplois hors plafond des opérateurs de l'Etat. Les décalages entre les prévisions du PLF et l'exécution réelle montrent que l'évolution des emplois hors plafond est difficile à anticiper, les prévisions pour 2012 étant elles-mêmes très inférieures à l'exécution 2011 (16 790 ETP prévus au PLF 2012 pour le programme 150 contre 20 146 ETP exécutés en 2011).

2 - Le contrôle des plafonds d'emplois et de masse salariale des opérateurs du MESR

a) Les opérateurs des programmes 172, 187 et 193

Pour les opérateurs de la recherche, le décret du 22 février 2002 modifié relatif au régime budgétaire, financier et comptable des EPST définit des « dépenses limitatives de personnel, financées en totalité ou en partie sur subvention pour charges de service public » placées en dehors du principe de fongibilité des crédits. La présence de représentants du MESR aux conseils d'administration (CA) des organismes de recherche permet un suivi précis de la consommation des emplois et de la masse salariale. Le CBCM est également destinataire des documents présentés au CA des opérateurs, et des réunions de pré-CA permettent de réunir, en

présence de l'équipe dirigeante de l'opérateur, les tutelles et les services du contrôle budgétaire.

Les établissements transmettent des états relatant l'exécution mensuelle de leur budget quatre fois par an, incluant la situation (réalisé et prévisionnel) des emplois financés sur la SCSP et des emplois sur ressources propres. Le suivi de la masse salariale tout au long de l'année par le CBCM est effectué dans le cadre de conventions organisant une communication régulière d'informations.

b) Les opérateurs du programme 150

Le plafond d'emplois de l'Etat comprend principalement les emplois correspondant à l'ex-titre 2 et ceux rémunérés en tout ou partie sur des crédits issus de la SCSP (attachés temporaires d'enseignement et de recherche, contrats doctoraux, fonctionnaires sur emplois gagés...). Par dérogation aux règles qui encadrent normalement le décompte des emplois hors plafond des opérateurs de l'Etat, les EPSCP peuvent imputer des emplois permanents (CDI) sur le plafond « ressources propres » voté par leur conseil d'administration.

Le contrôle du respect du plafond d'emplois et de la soutenabilité de la masse salariale est réalisé en premier lieu par les recteurs au niveau du budget primitif et des décisions budgétaires modificatives, avec l'appui des contrôleurs budgétaires en région (CBR). Les recteurs visent également les demandes de recrutement de titulaires et vérifient leur compatibilité avec le plafond d'emplois Etat. Toutefois ce plafond, souvent surcalibré par rapport à la dotation versée aux opérateurs, n'est pas un outil de pilotage efficace, l'enjeu résidant essentiellement dans le respect du plafond de masse salariale.

La masse salariale maximale contrôlée par les recteurs correspond au plafond de masse salariale notifié à l'établissement, augmenté de ses ressources propres¹². Ceux-ci rendent compte au MESR de l'évolution annuelle et de l'état de consommation des crédits et des ETP quatre fois dans l'année, et utilisent également l'outil OREMS, qui est alimenté par les retours des données de paye à façon des établissements, pour suivre la consommation mensuelle des emplois et de la masse salariale. Les contrôleurs budgétaires en région (CBR) suivent quant à eux cette consommation directement à travers les données issues de la paye à façon, dont l'utilisation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2017 par le

¹² Un guide de contrôle de la masse salariale des établissements RCE a été produit par le ministère en décembre 2010.

décret n°2012-971 du 20 août 2012, qui a modifié l'article 52 du décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP¹³.

Le contrôle de la consommation des plafonds d'emplois et des crédits de masse salariale est néanmoins difficile, et donne lieu à des divergences d'interprétation entre le MESR et la direction du budget. Comme l'année précédente, les premières données issues de la paye à façon font apparaître en 2012 une sous-exécution globale d'environ 190 M€ des dotations de masse salariale notifiées aux établissements.

Masse salariale 2012 des Etablissements RCE (hors Université de Nouvelle Calédonie)

Dotations Cts masse salariale fév. 2012	Dotations Cts masse salariale juillet. 2012	Dotations définitives 2012 Cts masse salariale	Conso MS sous Plfd Etat	Ecart Dotations M.S. 2012 - Exécution
9 507 690 038	9 529 304 447	9 567 511 781	9 377 150 614	190 361 167

Source : CBCM - premières données 2012 issues de la paye à façon en €

Il est cependant impossible d'en tirer des conclusions fiables concernant un éventuel sur-financement de ce poste de dépenses, en raison de l'imperfection des outils de suivi et des écarts liés à la conception même des plafonds d'emplois pour les opérateurs du programme 150.

Les analyses conduites par les contrôleurs budgétaires en région montrent en effet que les universités ont tendance à glisser leurs emplois d'un plafond à l'autre entre 2009 et 2011 : du plafond Etat vers le plafond ressources propres (Clermont-Ferrand 1, Paris VII) ou du plafond ressources propres vers le plafond Etat (Cergy-Pontoise). L'application utilisée pour la paye à façon leur laisse une grande latitude pour qualifier leurs personnels, qualification qui conditionne le montant de la masse salariale affecté à l'un des plafonds.

Plusieurs erreurs d'imputation peuvent ainsi entraîner une sous-consommation apparente des crédits de masse salariale :

- imputation erronée de personnels titulaires sous le plafond « ressources propres », même si ce phénomène semble limité en 2012 (1,50 M€ de CAS Pensions payé sur le plafond « ressources propres ») ;
- imputation erronée de contractuels financés sur la SCSP, mais décomptés dès le départ sur le plafond « ressources propres » de l'établissement¹⁴ ;

¹³ La fin du recours à la paye à façon était initialement fixée au 31 décembre 2012.

- personnels mis à disposition d'un PRES ou d'une fondation.

Les crédits relatifs au Plan Licence (194,95 M€ en 2012) ont par ailleurs été notifiés au sein de la dotation de masse salariale, les établissements ayant la possibilité de les employer pour financer d'autres dépenses.

La surconsommation du plafond de masse salariale Etat par quelques établissements, qui ressort également des données de la paye à façon en 2012, doit être interprétée avec prudence :

- le fichier KX utilisé pour la paye à façon ne permet pas de saisir deux plafonds pour un même agent. Les emplois financés seulement en partie sur la SCSP sont donc automatiquement imputés en intégralité sous le plafond « Etat », sans que le cofinancement soit indiqué ;
- une incertitude subsiste sur l'imputation des heures complémentaires, qui représentent plusieurs millions d'euros de dépenses annuelles. Certains établissements ont pu les décompter entièrement sur le plafond Etat (par exemple l'université de Corte¹⁵).

Le MESR a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir mis en avant « *la nécessité d'une gestion correcte des heures supplémentaires dans le cadre du SI paye ONP qui a vocation à se substituer à l'application PAY de la DGFIP.* »

Enfin, lors de ses contrôles, la Cour a relevé des pratiques conduisant à une exécution incorrecte des plafonds de masse salariale, comme le recours à des conventions de prestations de services d'enseignement avec des associations ou sociétés privées pour assurer des heures de cours, la dépense étant alors enregistrée sur le compte 622

¹⁴ Cf. rapport de l'AERES sur l'université de technologie de Compiègne, mars 2012.

¹⁵ Réponse de l'université de Corte à la note d'exécution budgétaire 2011. Pour sa part, le MESR a précisé que les heures complémentaires devraient en théorie être imputées sur ou hors plafond selon leur source de financement (subventions ou ressources propres). Les outils informatiques actuels ne permettant pas une telle distinction, les heures effectuées par les personnels titulaires sont systématiquement imputées sur le plafond Etat. S'agissant des personnels non titulaires ou relevant d'autres structures, les établissements peuvent les imputer en fonction de la destination des activités. Selon le ministère, « *cette règle a été rappelée à plusieurs reprises aux établissements notamment dans le cadre des réunions préparatoires au passage aux [RCE]* ».

« rémunérations d'intermédiaires et honoraires », donc hors plafond de masse salariale¹⁶.

3 - Les enjeux de soutenabilité

a) La croissance des dépenses de personnel

La masse salariale représente plus de 80 % des dépenses de fonctionnement des établissements passés aux RCE. Le rapport IGF - IGAENR relatif au « cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », remis en avril 2012, soulignait « l'effet conjugué de la fixation des plafonds d'emplois à un niveau élevé et la possibilité de recruter hors plafond, qui emporte le risque d'un accroissement de la masse salariale ».

Les données issues des comptes financiers des opérateurs, présentées dans documents budgétaires, montrent que les dépenses de personnel totales (dépenses de titre 2 et charges de personnel des opérateurs financées sur subventions ou sur ressources propres) ont augmenté de 5,5 % entre 2010 et 2012 sur le programme 150, malgré la légère diminution des emplois constatée en 2012.

Evolution des dépenses de personnel du programme 150 sur la période 2010-2012 en milliers d'euros (périmètre courant)

	2010	2011	2012	Evolution 2012-2010
Dépenses de personnel des opérateurs	7 643 477	9 854 808	10 722 321	40,3%
Titre 2	3 320 111	1 487 571	845 961	-74,5%
Total	10 963 588	11 342 379	11 568 282	5,5%

Source : PAP 2013 et RAP 2012 - dépenses de titre 2 et charges de personnel des opérateurs et catégories d'opérateurs issues de leurs comptes financiers.

En ce qui concerne les universités passées aux RCE, les premières analyses des contrôleurs budgétaires en région montrent que les dépenses de masse salariale ont nettement progressé entre 2010 et 2011 pour les universités des vagues 2009 et 2010 (de 4,85 Md€ à 4,98 Md€, hors CAS Pensions) malgré la diminution de la consommation des emplois sous plafond Etat sur cette période (-1 440 ETPT). L'augmentation est moins forte entre 2011 et 2012 pour les universités des vagues 2009, 2010 et 2011 (de 4,87 Md€ à 4,93 Md€ hors CAS Pensions). L'augmentation du

¹⁶ Ces pratiques ont été relevées à l'université Paris-Dauphine, passée aux RCE le 1^{er} janvier 2011, ainsi qu'à l'université d'Antilles-Guyane, dont le passage aux RCE est prévu au 1^{er} janvier 2013.

taux du CAS Pensions contribue cependant à accroître encore ces dépenses.

La progression des charges de personnel ne dépend pas que des recrutements, mais aussi des repyramidages, des requalifications, de la politique indemnitaire ou du recours aux heures complémentaires, ainsi que de déterminants exogènes (CAS Pensions, point fonction publique, mesures générales et catégorielles,...). Or, les établissements ont des difficultés à prévoir correctement l'évolution de leurs emplois et de leur masse salariale sur l'année. Ils n'ont notamment pas produit de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG), ni pour leur budget 2012, ni pour leur budget 2013¹⁷. Le MESR a indiqué que ce DPG devrait être mis en œuvre au deuxième trimestre 2013 dans les établissements d'enseignement supérieur.

Une circulaire DAF-DGESIP du 19 mars 2012 demande aux rectorats une vigilance accrue sur le schéma d'emplois et sur la maîtrise de la masse salariale. Il leur est ainsi demandé des analyses de l'évolution de la masse salariale des établissements en identifiant particulièrement les marges de manœuvre, les risques ainsi que des analyses synthétiques pour les établissements autonomes depuis 2011. Au vu des résultats de ses contrôles, la Cour considère que la soutenabilité de la masse salariale des universités doit être appréciée avant tout au regard de l'évolution de leurs produits d'exploitation, avec un périmètre élargi aux dépenses de personnel extérieur à l'établissement et aux rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires¹⁸.

b) L'impact de la loi Sauvadet du 12 mars 2012

Le développement des ressources propres a conduit à une croissance importante des personnels contractuels. Les premiers chiffres du ministère indiquent que 8 400 agents sont éligibles à la titularisation pour le seul programme 150. La mise en œuvre du plan de « déprécarisation » aura un impact sur la dépense de CAS Pensions estimé par le MESR à 100 M€ pour le programme 150, dans l'hypothèse où l'intégralité des agents éligibles serait titularisée avant 2016. Les opérateurs des programmes 172, 187 et 193, qui comptent 25 % de contractuels parmi leurs effectifs, seront aussi concernés, sans que l'impact financier ait encore été précisément évalué.

¹⁷ Conformément à la circulaire 2MPAP-11-3070 du 10 mai 2011, les opérateurs doivent produire des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG). Les EPSCP font l'objet d'une approche particulière, fondée sur l'adaptation des documents actuellement fournis aux recteurs.

¹⁸ Dépenses imputées sur les comptes 621 et 622 des établissements.

Recommandation n°4 : S'agissant du programme 150, clarifier auprès des établissements les règles d'imputation des heures complémentaires – Veiller à ce que les EPSCP produisent un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel et élargir le périmètre du contrôle budgétaire à tous les autres modes de rémunération du personnel des universités.

B- Les autres dépenses de fonctionnement

Les crédits de catégorie 31 représentent un faible volume au sein de la MIRE (56,59 M€ en 2012), les montants les plus importants étant imputés sur les actions 14 « Immobilier » et 15 « Pilotage et support » du programme 150, et sur l'action 1 « Pilotage et animation » du programme 172, qui regroupent l'essentiel des crédits relatifs à l'immobilier, au pilotage et aux fonctions support du MESR. Les crédits de fonctionnement courant sont essentiellement regroupés sous le programme 172, tandis que les crédits de personnel sont ouverts sur le programme 150. Il est difficile de reconstituer clairement le périmètre des fonctions supports, les actions 1 et 15 de ces deux programmes regroupant une multitude de dépenses (fonctionnement courant, SCSP, crédits d'intervention, CPER...).

Les crédits de catégorie 31 couvrent diverses dépenses, dont le fonctionnement du site Descartes (administration centrale), les dépenses de communication du ministère, certaines dépenses de fonctionnement courant relevant des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) ou les dépenses de fonctionnement de l'AERES. Dans le cadre des efforts d'économies demandés aux administrations, la LFI 2012 prévoyait notamment une réduction des dépenses de communication (2,6 M€ contre 3,5 M€ en LFI 2011) et des dépenses des DRRT (0,74 M€ contre 0,8 M€ en LFI 2011).

L'absence de cohérence entre prévision et exécution ne permet toutefois pas de dire si une réduction globale de ce poste de dépenses a été engagée entre 2010 et 2012. L'exécution des crédits de catégorie 31 est en effet largement supérieure à la prévision, ce qui peut provenir de la consommation en titre 3 de crédits d'investissement, ou encore d'erreurs d'imputation entre le titre 3 et le titre 6, ou au sein du titre 3.

Evolution des CP catégorie 31 en €(périmètre courant)

	LFI 2010	Exec. 2010	LFI 2011	Exec. 2011	LFI 2012	Exec. 2012	LFI 2013
150	11 920 549	25 807 561	13 602 354	40 508 487	13 602 354	29 506 685	21 651 764
231	3 280 000	2 600 179	3 280 000	2 268 943	3 280 000	1 734 411	3 280 000
172	14 621 174	24 309 307	13 891 103	19 862 544	12 322 485	18 620 676	12 272 712
190	5 568 325	5 471 355	3 599 909	4 952 199	3 346 177	3 990 166	2 300 000
192	4 431 250	4 911 158	4 497 719	181 549	0	195 107	0
186	2 436 558	2 216 064	2 517 973	2 581 471	2 513 196	2 539 010	2 399 661
TOTAL	42 257 856	65 315 624	41 389 058	70 355 193	35 064 212	56 586 055	41 904 137

Source : Réponses des responsables de programmes

La programmation de l'action 1 du programme 172 en AE=CP, alors que cette action gère des dépenses pluriannuelles (crédits CPER, soutien aux incubateurs d'entreprises, conventions CIFRE) ne facilite pas l'exécution et peut également être à l'origine d'erreurs, tout comme la gestion d'une partie des crédits CPER par l'intermédiaire de BOP locaux, parfois très réduits, gérés par les DRRT (7,5 M€ en CP en 2012).

C- La budgétisation incorrecte des crédits d'intervention

4 - Les bourses sur critères sociaux

Les bourses versées aux étudiants, financées principalement par le programme 231, ont fait l'objet de plusieurs réformes depuis 2008, dont les principales ont été l'augmentation du plafond de ressources ouvrant droit à l'attribution d'une bourse à l'échelon 0, la création d'un 6^{ème} échelon, la montée en puissance des aides au mérite et la création progressive d'un 10^{ème} mois de bourse.

Comme en 2011, la LFI 2012 a manifestement sous-estimé les besoins du programme 231 s'agissant des bourses sur critères sociaux (BCS). Le montant des crédits ouverts en LFI (1 608,91 M€) était déjà inférieur à la consommation constatée fin 2011, soit 1 666,32 M€. Le CBCM a indiqué que ce décalage entre l'exécution et le montant inscrit en LFI s'expliquait principalement par :

- le montant plus élevé des reports de charges (56,75 M€) par rapport aux années précédentes (38,36 M€ de 2010 sur 2011) du fait de la mise en œuvre du 10^{ème} mois de bourse complet à la rentrée 2011, insuffisamment financée ;

- la sous-estimation du nombre de boursiers sur critères sociaux : 592 429 boursiers prévus au PAP 2012 pour un effectif réel de 634 758 boursiers au 20 décembre 2012 ;
- la revalorisation de 2,1 % du montant des bourses à compter de juillet 2012.

Prévision et exécution des crédits liés aux BCS (en M€)

BCS	Effectifs PAP 2012	Effectifs constatés 2012	Ecart	Dépenses PAP	Dépenses constatées	Ecart
1 ^{er} semestre	592 429	618 846	26 417	1066,1	1075,4	9,3
2 ^{ème} semestre	574 656	634 628	59 972	542,8	676,8	134,0

Source : DGESIP

Le montant ouvert en décret d'avance pour financer cette impasse (128,14 M€ en AE et 128,29 M€ en CP), soit 8 % des crédits ouverts en LFI au titre des bourses, a été particulièrement important en 2012 et a nécessité des redéploiements financés en grande partie sur la trésorerie du CNOUS et de l'ANR. En 2011, la trésorerie du CNOUS avait contribué à compléter le financement non prévu du demi mois de bourse à hauteur de 35 M€. Un arbitrage a été sollicité en début d'année 2012 pour lui rembourser cette avance. Toutefois 17 M€ de subventions à verser ont finalement été reportés en fin d'exercice 2012 sur 2013. Les crédits des bourses ont ainsi été abondés à travers ce qui constitue, non une annulation mais un report de charges. Les annulations opérées en 2011 et 2012 sur l'ANR (-145 M€ en CP) autorisées par son niveau de trésorerie excédentaire, résultent quant à elles d'un défaut de budgétisation initiale (cf. *infra*).

Des mesures correctrices ont été prises pour remédier à cette sous-budgétisation récurrente dans le cadre du triennal 2013-2015. Les crédits inscrits en LFI 2013 au titre des bourses (1 802,87 M€) affichent une hausse de 140 M€ par rapport à la LFI 2012. S'agissant spécifiquement des BCS, 48,04 M€ de crédits supplémentaires financent la revalorisation des taux, un rebasage de 75,50 M€ vise à compenser la sous-budgétisation récurrente du dispositif, aggravée par la mise en place du 10^{ème} mois de bourse, et un rebasage de 29,86 M€ prend en compte l'impact de l'augmentation des effectifs de boursiers, basée sur une hypothèse d'augmentation de 1,6 % pour le 1^{er} semestre 2013 et de 1,6 % pour le second semestre.

Le nombre de boursiers recensés à fin décembre 2012 (632 534) laisse penser que les effectifs constatés seront plus proches des hypothèses de construction de la LFI 2013 (633 499 pour le 1^{er} semestre 2013 et 643 635 pour le 2nd semestre 2013). Les risques de dérapage liés

aux effectifs sont donc plus limités, ce qui correspond à la recommandation formulée par la Cour au titre des exercices 2010 et 2011. Trois facteurs pourraient cependant être à l'origine de dépassements en cours d'exercice :

- il subsiste des incertitudes sur le montant effectif des reports de charges et sur les changements d'échelon, qui restent délicats à anticiper ;
- une mesure d'économie de 12,53 M€ a été opérée sur les aides au mérite en LFI 2013 en contrepartie de la meilleure budgétisation des BCS. Or, selon la DGESEP, les premières données pour l'année 2012-2013 laissent présager un effectif qui ne permettra pas de contenir la dépense au niveau du montant inscrit en LFI ;
- enfin, le solde de la SCSP 2012 du CNOUS à rembourser en 2013 (17 M€) n'a pas été budgété en LFI.

La prévision de consommation 2013 du programme 231 affiche encore dès le départ un déficit prévisionnel de 110 M€, qui devra être comblé par un dégel quasi-complet de la réserve de précaution (initialement prévue à 126 M€). La perspective d'un gel supplémentaire en cours d'arbitrage a ainsi conduit le CBCM à émettre de fortes réserves sur la soutenabilité du programme.

5 - Les difficultés de gestion du dispositif « jeunes entreprises innovantes »

Les dépenses relatives au dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEI) ont également connu un dépassement sur le programme 192. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2004, les jeunes entreprises indépendantes (PME) qui consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les emplois de personnels de recherche et d'appui à la recherche. L'État compense à l'ACOSS les cotisations sociales patronales qu'elle ne perçoit pas.

L'ACOSS fournit à la DGCIS des prévisions trimestrielles très volatiles et la dépense définitive n'est connue qu'en avril n+1. Par ailleurs, les effets de la réforme introduite par la LFR du 28 décembre 2011 n'ont pas pu être intégrés dans la prévision pour 2012. Il en est résulté une sous-estimation de 11 M€ en 2012 qui s'est ajoutée à la dette de 23 M€ afférente à l'exercice 2011. Un dégel de 34 M€ a donc été nécessaire en cours d'année. La dépense finale (109,5 M€) s'avère

sensiblement supérieure à la prévision en LFI (80 M€, soit 75,2 M€ après mise en réserve).

La dotation allouée au financement du dispositif JEI a été réévaluée au PLF 2013 pour mieux répondre au besoin de crédits nécessaires au financement de ce dispositif. Le besoin a été estimé à environ 96 M€, contre 80 M€ en LFI 2012.

6 - Les crédits d'intervention de l'ANR

Les crédits d'intervention (catégorie 64) versés à l'Agence nationale de la recherche (ANR) sur le programme 172 représentent 728,85 M€ en LFI 2012. Depuis plusieurs années, l'ANR détient une trésorerie excessive en fin d'exercice, du fait du décalage entre le calendrier de ses engagements et ses décaissements effectifs, ses crédits d'intervention étant budgétés en AE = CP. Dans son insertion au Rapport public annuel de février 2011 consacrée à cette Agence, la Cour avait déjà souligné la situation de trésorerie excédentaire de l'ANR en 2008 et 2009. Cette situation a perduré entre 2010 et 2012, le solde de trésorerie de l'ANR étant estimé à 690,76 M€ fin 2010, 673,59 M€ fin 2011 et 686,41 M€ fin 2012.

Le prélèvement d'une partie de l'excédent de CP sert à abonder les crédits liés aux bourses sur critères sociaux (BCS) en fin d'exercice sur le programme 231. En fin d'année 2011, 41,5 M€ ont ainsi été annulés par décret de virement au profit des bourses, s'ajoutant aux 26,7 M€ déjà annulés par décret d'avance. En 2012, les crédits de l'ANR ont à nouveau servi à compenser l'ouverture faite en décret d'avance (-3,512 M€ en AE et -145,01 M€ en CP, dont 100 M€ en CP correspondant au « surgel de gestion » mis en place à la fin du 1^{er} semestre 2012).

L'ANR finance en effet majoritairement des projets de recherche sur la base de conventions pluriannuelles signées avec les bénéficiaires et assorties d'un échéancier prévisionnel de consommation des crédits. Le MESR a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que les besoins réels en CP de l'agence étaient difficiles à appréhender jusqu'au milieu de l'année 2012, en raison d'échéanciers théoriques déconnectés des échéanciers « constatés », et d'une « *prévision de trésorerie aléatoire due à l'absence de suivi régulier des échéances des conventions.* » Toutefois, « *depuis la mi-2012, la mise en service des nouveaux outils de gestion budgétaire-comptable (SIBC) et « métiers » (SIM) accompagnée d'une révision profonde des processus budgétaires et comptables [...] doit incontestablement favoriser cette fiabilisation des besoins « réels » en CP.* »

L'ANR a également décidé d'appliquer dès 2013 un nouvel échéancier prévisionnel (20%-20%-20%-20%-20%). La fiabilisation de la prévision de ses besoins réels en CP, engagée depuis 2012, devrait permettre à terme une budgétisation en AE≠CP, plus conforme à ses activités. La programmation des crédits devra prendre en compte le déficit de couverture des AE par les CP, qui a augmenté avec les annulations de CP opérées en gestion, comme le montre la forte croissance des restes à payer (+41 %) sur le programme 172 entre 2010 et 2012 (cf *infra*.)

Il convient également de noter qu'au 31 décembre 2012, l'ANR n'avait toujours pas signé de contrat pluriannuel avec l'Etat, contrairement à ce que prévoyait l'article 16 de la loi de programme pour la recherche d'avril 2006, priorité étant donnée à la réorganisation de ses procédures de travail. L'évaluation par l'AERES a été rendue à l'automne 2012 mais la tenue des Assises a contribué à reporter encore le calendrier des négociations, qui devraient être engagées en 2013. Ce contrat devrait permettre de préciser les objectifs assignés à l'Agence, dans un contexte d'augmentation des financements récurrents par rapport aux financements sur projet, qui ont pour conséquence une diminution des crédits d'intervention de l'ANR (656,15 M€ inscrits au PLF 2013).

Recommandation n°5 : Une fois la fiabilisation des besoins réels en CP de l'Agence nationale de la recherche effectuée, programmer ses crédits d'intervention en AE≠CP.

7 - Les engagements de la France envers l'Agence spatiale européenne

La France est membre de huit organisations internationales dans le secteur de la recherche. La contribution annuelle la plus importante est portée par le CNES vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne (ESA).

Depuis plusieurs années, la Cour relève que les crédits d'intervention versés au CNES sont inférieurs au montant des appels à contributions, ce qui contribue à accroître la dette non financière de la France envers l'Agence spatiale européenne. Cette dette s'est finalement élevée à 298,45 M€ en 2011, le montant des engagements de la France s'élevant alors à 2,43 Md€ sur la période 2012-2020.

Présentée le 6 décembre 2012 au Conseil d'administration du CNES, la seconde révision des plans à moyen terme (PMT) du CNES et de l'Agence spatiale européenne intègre les décisions prises lors de la Conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne, tenue les 20 et 21 novembre 2012 à Naples. La reprogrammation des activités, parmi

lesquelles figure le soutien de l'Agence spatiale européenne au futur lanceur « Ariane 6 », s'est accompagnée d'un montant total de 2,33 Md€ d'engagements nouveaux.

Programmation présentée au CA du CNES (6 décembre 2012) en M€

	Réal. 2010	Réal. 2011	Prév. 2012	Prév. 2013	Prév. 2014	Prév. 2015	Prév. 2016	Prév. 2017	Prév. 2018	Prév. 2019	Prév. 2020	Prév. 2021
Engagements décidés	736,709	676,118	730,596	831,386	880,337	599,670	446,213	401,801	210,508	167,420	106,573	75,626
Engagements restant à confirmer	0,000	0,000	0,000	0,000	8,321	270,316	334,202	406,257	627,868	680,679	754,729	730,174
Dépenses totales au PMT ESA	736,709	676,118	730,596	831,386	888,658	869,986	780,415	808,058	838,376	848,099	861,302	805,800
Transferts ESA au p. 193	685,000	755,000	770,036	799,000	811,435	824,057	836,867	849,795	862,917	876,236	889,755	903,476
Complément PIA					50,550	87,000						
Dette ESA prévisionnelle	377,331	298,449	259,009	291,395	318,068	276,997	220,545	178,808	154,267	126,130	97,676	0,000

Source : DGRI

Dans ce nouveau schéma, la dette française devrait continuer d'augmenter jusqu'en 2014. Son apurement, repoussé à 2021, suppose néanmoins une augmentation continue de la quote-part française, et donc des crédits versés au CNES, qui semble difficilement réalisable au vu de la tendance passée. En tout état de cause, cette évolution devra être intégrée au prochain contrat conclu avec l'établissement.

Un complément de 137,55 M€ pris sur le programme « investissements d'avenir » (correspondant au volet 01 « Préparer Ariane 6 » de l'action « Espace » gérée par le CNES) devrait venir s'ajouter à cette contribution en 2014 et 2015. La mobilisation des crédits du programme des investissements d'avenir (PIA) est cohérente avec les objectifs de l'action et permettra indirectement de limiter la croissance de la dette. Toutefois, la convention conclue entre l'Etat et le CNES au titre de l'Action « Espace » prévoyait plutôt que ce volet permettrait d'explorer « *des voies technologiques supplémentaires pour la nouvelle génération de lanceurs, en amont des choix qui seront faits dans le cadre de l'ESA à partir de 2012* »¹⁹.

Par ailleurs, la gestion des appels de fonds est toujours effectuée en AE=CP, comme pour toutes les contributions aux organisations internationales gérées par la MIREs.

Les activités de l'ESA se répartissent entre les programmes obligatoires, financés par les Etats membres au prorata de leur revenu

¹⁹ La Cour avait déjà relevé dans son rapport particulier sur le CNES que le plan à moyen terme du CNES présenté au conseil d'administration de décembre 2010 prévoyait une diminution de 10 M€ par an sur le programme d'études préparatoires Ariane 6 de 2011 à 2016.

national et les programmes facultatifs, auxquels chaque Etat peut souscrire selon un pourcentage qu'il détermine. L'ESA procède à des appels de fonds annuels au fur et à mesure de l'exécution des programmes, qui peut connaître des aléas. La direction du budget et le MESR soulignent ainsi la grande variabilité des engagements pluriannuels liés aux programmes spatiaux, qui ne permettrait pas d'inscrire de façon fiable les AE correspondant au montant total des engagements juridiques souscrits par la France auprès de cette agence.

Toutefois, ces engagements sont bien inscrits en engagements hors bilan en annexe du compte général de l'Etat. Par ailleurs, l'article 8 modifié de la LOLF prévoit que « *l'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.* »

Les engagements envers les organisations internationales devraient être considérés comme des engagements juridiques dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une délibération, même en l'absence d'échéanciers précis, et conduire à ouvrir les AE correspondantes. L'affectation de CP devrait ensuite permettre de couvrir le montant des appels de fonds annuels.

Recommandation n°6 : Les engagements envers les organisations internationales devant être considérés comme des engagements juridiques dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une délibération, ouvrir les AE correspondant au périmètre des engagements fermes de la France envers l'Agence spatiale européenne, conformément à l'article 8 modifié de la LOLF.

D- Les dépenses d'investissement

8 - Les opérations financées par les CPER 2007-2013

L'enveloppe prévue au titre des CPER 2007-2013 pour l'immobilier universitaire est de 2,12 Md€. L'ambition de ce volet, financé par les programmes 150 et 231, est de moderniser les bâtiments universitaires par des opérations de mise en sécurité lourdes, d'extensions ou de constructions de locaux et de développement du logement étudiant. Après six ans de mise en œuvre, le taux d'ouverture des AE est inférieur aux prévisions, il s'élève seulement à 64,7 % au 31 décembre 2012.

Taux d'exécution du volet universitaire des CPER 2007-2013 (en M€)

Suivi de l'exécution (en M€)	P150	P231	Cas immobilier	TOTAL	Poids annuel dans l'exécution	Taux d'exécution cumulé
Total part Etat du volet immobilier enseignement sup.	1937,5	168,7	16,7	2 122,9		
Exécution 2007	139,7			139,7	6,6 %	6,6 %
Exécution 2008	182,2	20,0	10	212,2	10,0 %	16,6 %
Exécution 2009 (y. c. plan de relance)	395,4	36,9	0	432,3	20,3 %	36,9 %
Exécution 2010	257,1	25,0	6,7	288,7	13,6 %	50,5 %
Exécution 2011	122,5	13,9	0	136,4	6,4 %	57,0 %
Exécution 2012	143,8	19,7	0	163,5	7,7 %	64,7 %
Prév. exécution 2013	161,3	11,1	0	172,4	8,1 %	72,8 %
TOTAL	1 402,0	126,6	16,7	1 545,3	72,8 %	72,8 %

Source : DGESIP

Le montant des restes à payer au 31 décembre 2012 est évalué à 444,67 M€, dont 28,9 M€ au titre des CPER 2000-2006. La couverture en CP des AE affectées est estimée sur la base d'échéanciers théoriques différents pour les programmes 150 (10 %-25 %-45 %-20 %) et 231 (25 %-50 %-25 %). En réalité, la couverture des AE se fait plutôt sur cinq ans pour les opérations financées sur le programme 150, ce qui pourrait justifier une redéfinition de cet échéancier.

Echéancier de couverture des AE (en M€)

Programme 150	Montant AE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL CP
2007	139,7	12,6	35,5	64,5	27,1							139,7
2008	182,2		32,2	48,0	76,7	23,0	2,3					182,2
2009 LFI	273,3			39,8	55,8	64,9	61,9	50,9				273,3
2009 Plan de relance	122,1			59,7	24,8	37,6						122,1
2010	257,1				26,2	22,1	41,7	51,4	64,3	51,4		257,1
2011	122,5					11,6	15,6	18,0	52,7	24,6		122,5
2012	143,8						14,0	17,0	50,0	47,0	15,8	143,8
2013	161,3							12,9	33,6	71,0	43,8	161,3
TOTAL	1 402,0	12,6	67,7	212,0	210,6	159,2	135,5	150,2	200,6	194,0	59,6	1 402,0

Programme 231	Montant AE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL CP
2008	20,0	4,0	10,0	6,0							20,0
2009 LFI	19,9		5,6	8,8	5,5						19,9
2009 Plan de relance	17,0		11,4	1,6	4,0						17,0
2010	25,0			10,5	3,6	7,0	3,9				25,0
2011	13,9				3,0	6,3	4,6				13,9
2012	19,7					3,9	10,8	5,0			19,7
2013	11,1						3,8	4,6	1,90	0,8	11,1
TOTAL	126,6	4,0	27,0	26,9	16,1	17,2	23,1	9,6	1,9	0,8	126,6

Source : DGESIP - Echéanciers prévisionnels établis à partir de l'exécution 2007-2012, de la prévision 2013 et des moyens prévus dans le budget triennal 2013-2015

9 - Les contrats de partenariat public-privé

Au 31 décembre 2012, cinq contrats de partenariat public-privé régis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 ont été signés, financés en crédits budgétaires sur le programme 150.

Deux premiers contrats ont été signés le 24 juillet 2009 concernant les universités Paris IV (reconstruction du site de la rue Francis de Croisset) et Paris VII (construction de quatre nouveaux bâtiments dans la ZAC Paris Rive Gauche) pour des durées respectives de 28 et 30 ans. Pour ces deux opérations, l'État s'est engagé à hauteur de 211,6 M€ auxquels s'ajoute une subvention de 12 M€ au titre des CPER 2007-2013. La réalisation de ces projets a rencontré divers aléas, et notamment une pollution des terrains plus importante que prévue qui a conduit à un dépassement d'environ 6 M€. Les bâtiments ont cependant été remis à Paris VII en 2011 et 2012, et l'opération sur Paris IV devrait être achevée en 2013.

Un troisième contrat a été signé le 20 novembre 2009 en vue de construire un bâtiment destiné à l'UFR de médecine de l'université de Versailles-Saint-Quentin, pour une durée de 25 ans. L'investissement à financer par l'Etat est estimé à 29 M€, auxquels s'ajoutent des cofinancements (13 M€ des collectivités et 10 M€ au titre des CPER). Le bâtiment a été remis à la fin du premier semestre 2012.

Un quatrième contrat a été signé le 24 février 2010 par le Muséum national d'histoire naturelle pour la rénovation du zoo de Vincennes (25 ans). Le projet, évalué à 150 M€, est principalement financé par les ressources issues de l'exploitation du parc, l'Etat y participant pour une subvention forfaitaire de 30 M€.

Un cinquième contrat portant sur la rénovation d'une partie du campus du Mirail de l'université Toulouse II a été signé le 21 décembre 2012, pour une durée de 30 ans et un coût d'investissement évalué à 202 M€ d'AE ouvertes en 2012 (pour une prévision initiale de 210 M€).

Echéancier prévisionnel 2012-2015 (en M€)

Projet concerné	Nature	Sous total 2008-2011		Prév. 2012		2013		2014		2015		2013-2015	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Paris 4 Clignancourt	Contrat + dédit	53,656	0,944	3,243	3,821	4,396	5,137	4,674	5,626	4,864	5,701	13,934	16,464
	procédure/ingenierie	0,699	0,699										
	procédure	0,631	0,631										
	dépollution	4,055	2,750				1,305						1,305
	1er équipement	2,400	2,400	3,000			2,079						2,079
Paris 7	Contrat + dédit	157,873	1,196	3,450	4,606	7,604	11,138	7,514	11,053	7,342	11,012	22,459	33,203
	dépollution	0,794	0,794										
	procédure	2,667	2,667										
	1er équipement & aléas			5,189	5,189	1,277	1,277					1,277	1,277
UVSQ (médecine Montigny)	Contrat + dédit	28,907		1,604	2,226	1,844	3,043	1,927	3,077	1,964	3,110	5,735	9,230
	1er équipement			5,166									
MNHN	Rénovation PZP	30,000	6,787		18,056		5,157						5,157
Toulouse 2 le Mirail	Contrat + dédit			210,000						3,231	7,136	3,231	7,136
	procédure/ingenierie	2,023	1,195		0,395	0,100	0,202					0,100	0,202
	primes candidats	2,250			2,250								
	1er équipement					1,820		10,270	1,820	1,260	10,270	13,350	12,090
Sous total PPP signés		285,955	20,062	231,652	36,543	17,041	29,338	24,385	21,576	18,661	37,228	60,087	88,143

Source : Direction du budget d'après tableau du MESR - données 2012 prévisionnelles

Les contrats de partenariat à venir comportent des projets initiés au titre des opérations campus, campus innovant ou prometteur. En 2011 ont été lancées les opérations suivantes, financées sur crédits budgétaires :

- campus innovant de Dijon, pour un coût d'investissement évalué à 28 M€, dont 24 M€ pris en charge par l'Etat ;
- campus prometteur de l'université européenne de Bretagne, pour un coût d'investissement évalué à 36 M€, hors CPER et collectivités ;
- reconstruction du laboratoire « Magmas et Volcans », dans le cadre du campus prometteur de Clermont-Ferrand pour un coût d'investissement estimé à 18 M€, plus 3 M€ des collectivités ;
- PPP « formation et innovation » du campus Grand Lille, pour un coût d'investissement évalué à 55 M€ pour l'Etat, plus 12 M€ des collectivités.

Les trois premières opérations ont donné lieu en 2011 et 2012 à la signature de conventions de réalisation par lesquelles l'Etat s'est engagé, sous condition de plafond, à supporter les dépenses générées par les

contrats à venir, à l'exception des frais d'entretien et de services qui resteront à la charge des établissements. 2,3 M€ d'AE ont été mis en place en 2012 pour couvrir les frais de procédure des sites de Bretagne et Clermont-Ferrand. La convention de réalisation de Lille est attendue en 2013 avec 1,26 M€ de frais de procédure.

Versements effectués au 31/12/2012 (en €)

Projet concerné	lignes de dépense	programmation 2012		exécution 2012	
		AE	CP	AE	CP
Toulouse 2	Contrat-débit	210 000 000		202 000 000	
	Ingénierie		410 040		410 040
	Procédure/prime candidats		2 250 000		2 250 000
UEBretagne Campus prometteur	Procédure	1 794 000		1 794 000	
	Contrat-débit				
Clermont-Ferrand LMv	Procédure	484 380		484 380	
	Contrat-débit				
Le Havre Campus innovant	Procédure	600 000			
	Contrat-débit				
Lille Formation et innovation	Procédure	1 260 000			
	Contrat-débit				
Lorraine UFR MIM	Procédure	750 000			
	Contrat-débit				
TOTAL		214 888 380	2 660 040	204 278 380	2 660 040

Source : DGESIP

Au 31 décembre 2012, le MESR prévoit 449,84 M€ de restes à payer au titre du financement des contrats de partenariat public-privé (Opération Campus et hors Opération Campus). Le montant cumulé des engagements juridiques (EJ) s'élève à 505,10 M€, tandis que les ouvertures de CP atteignent 55,26 M€ seulement. La prévision du coût final des opérations réalisées en contrat de partenariat reste néanmoins aléatoire.

10 - Le premier bilan du Plan Campus

Suite au lancement de l'appel à projets en février 2008, dix sites ont été retenus au titre de l'Opération Campus (Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, Aix-Marseille, Paris-Aubervilliers et Saclay). Deux sites supplémentaires sont venus s'y ajouter dans le cadre du plan de relance. Neuf autres sites ont reçu le label campus « prometteurs » et « innovants ». Le choix a été fait de réaliser l'essentiel des projets sous forme de contrats de partenariat financés par les intérêts de dotations non consommables.

Ces dotations ont été confiées provisoirement à l'ANR et déposées au Trésor en août 2010, en attendant d'être déléguées aux établissements. Les 5 Md€ destinés à l'opération proviennent de la vente d'une fraction

du capital d'EDF (3,686 Md€), d'un crédit complémentaire de 1,3 Md€ ouvert par la LFR du 9 mars 2010 au titre du PIA et de la capitalisation de 14 M€ sur les premiers intérêts versés à l'ANR en octobre 2010. La LFR du 9 mars 2010 prévoit en outre un financement complémentaire d'1 Md€ de crédits consommables pour l'opération de Saclay. Les opérations « Campus innovant » et « Campus prometteur », ainsi que celles de Lille, de Lorraine et du Mirail, sont financées sur crédits budgétaires par le programme 150.

Le début du calendrier des projets s'échelonne entre 2012 et 2013, pour un montant à financer prévisionnel de 640 M€. Au 31 août 2012, sur huit projets lancés en contrat de partenariat, une seule procédure d'attribution de contrat était achevée (Grenoble). Le projet « Opération Campus » de Bordeaux (montage innovant réalisé avec la Région Aquitaine et la Caisse des dépôts et consignations) a été signé le 12 novembre 2012.

Le premier rapport annuel d'exécution du plan Campus a été produit en septembre 2012, conformément au souhait du Parlement et aux recommandations de la Cour. Par ailleurs, la mission nationale d'évaluation de l'Opération Campus conduite par M. Roland Peylet a rendu ses conclusions à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en octobre 2012.

La mission d'évaluation souligne plusieurs difficultés liées au choix quasi-systématique des contrats de partenariat : outre le fait que les coûts finaux de ces opérations sont difficiles à prévoir, des doutes existent sur les capacités de maîtrise d'ouvrage des universités et sur la solidité de leurs services immobiliers face à la complexité des montages en PPP. La mission estime que cette complexité « *a certainement joué un rôle important dans le délai de mise en œuvre des projets* » et considère que « *l'examen de l'ensemble des opérations ayant fait l'objet d'une évaluation sur site ne permet pas de considérer que cette modalité devait s'imposer dans une majorité de cas.* » La mission recommande ainsi de réorienter une dizaine d'opérations prévues initialement en contrat de partenariat vers un montage de type MOP ou vers un marché de réalisation et d'exploitation ou de maintenance.

Le changement de montage n'est cependant pas évident et imposera une nouvelle étude de la soutenabilité financière des projets, ainsi qu'une révision de la convention Etat-ANR du 20 juillet 2010. Pour les projets financés sur crédits budgétaires, la mission souligne que le passage à un montage de type MOP supposerait des crédits en AE et CP suffisants pour porter les opérations. Pour les autres contrats de partenariat, financés sur les intérêts de la dotation, elle estime qu'un financement en MOP par des intérêts intermédiaires serait possible, à la

condition de mutualiser les crédits disponibles sur les projets les plus avancés.

L'opération prévue sur le Plateau de Saclay, qui associe des sources de financements diverses, n'a pas été évaluée. Le suivi en est compliqué par les interactions avec le PIA (actions « Opération Campus » et « Développement scientifique et technologique du Plateau de Saclay » du programme « Pôles d'excellence », l'action « Opération Campus » prévoyant elle-même un volet consacré au financement du Plateau de Saclay).

E- La gestion des investissements d'avenir

11 - L'accélération des décaissements en 2012

La LFR du 9 mars 2010 a ouvert 21,9 Md€ en AE=CP sur cinq programmes créés au sein de la MIREs, qui a été la principale bénéficiaire des investissements d'avenir (IA). Cette dotation comprend 6,87 Md€ de dotations consommables et 15,03 Md€ de dotations non consommables. L'intégralité des dotations ayant été versées en 2010 sur des comptes ouverts au Trésor, ces crédits n'apparaissent plus dans le budget général.

En 2012, l'ANR a reçu l'intégralité de sa dotation consommable, soit 3,62 Md€. Elle a bénéficié en outre de 50 M€ supplémentaires au titre de la nouvelle action « Sûreté nucléaire », financés par redéploiement (cf. *infra*). Le CNES a été financé à hauteur de 500 M€. Le montant cumulé des intérêts versés au titre des dotations non consommables a généré un flux total de 1 Md€ sur le périmètre du MESR (hors Opération Campus financée sur le CAS *Participations financières de l'Etat* et hors actions IEED).

Au 31 décembre 2012, la quasi-totalité des appels à projets ont été finalisés sur le périmètre de la MIREs et plus de 96 % de la dotation est engagée. La phase contractuelle a été délicate pour l'ANR en raison du nombre très important de contrats : la forte mobilisation de l'opérateur et les moyens supplémentaires accordés (relèvement de son plafond d'emplois de 30 ETP, puis de 15 ETP supplémentaires en octobre 2012) se sont révélés insuffisants pour parvenir à une contractualisation rapide. L'année 2012 connaît cependant une accélération des décaissements, qui atteignent 1,10 Md€ en montant cumulé au 31 décembre pour les programmes gérés par l'ANR (hors Opération Campus et action IEED).

Montants cumulés décaissés par l'ANR au titre des programmes gérés par le MESR en €(hors Opération Campus et IEED)

Action	Décaissements au 31/12/2010	Décaissements au 31/12/2011	Décaissements au 31/12/2012
Equipex		73 284 075	209 243 787
Labex		97 500 000	85 501 419
Idex/IDEFI		20 000 000	309 347 484
Saclay		960 500	10 120 536
Santé et biotechnologies		250 000	132 659 191
Cohortes		2 019 253	6 099 756
Instituts Carnot	2 804 023	4 302 497	10 190 287
IRT			56 700 000
IHU		7 016 474	111 738 690
SATT		3 000 000	173 170 000
TOTAL	2 804 023	208 332 799	1 104 771 150

Source : DGESIP et données ANR

Comme les années précédentes, certains effets de substitution sont relevés.

Sur le programme 193, le financement alloué au CNES au titre du thème « Grand public » présente une diminution en 2012 par rapport au plan à moyen terme (PMT), le PAP 2013 la justifiant par le fait que « *les activités du CNES menées avec les industriels dans ce domaine sont complétées par les activités prévues dans le volet « Espace » du PIA* ». Au PLF 2013, le soutien aux incubateurs (6,67 M€ en LFI 2011) est réduit à 4,67 M€ et le financement des structures mutualisées de valorisation (4,24 M€ en LFI 2011) disparaît du programme 172, ces deux volets étant destinés à trouver un relais dans les IA.

Le PAP 2012 ne retrace pas les montants dont les opérateurs de la MIREs bénéficient au titre des investissements d'avenir en tant que bénéficiaires finaux, mais une remontée de ces informations est prévue dans le cadre du RAP 2012. Le PAP 2013 retrace déjà les prévisions de ressources Investissements d'avenir pour certains opérateurs, ce qui constitue une étape vers une meilleure vision d'ensemble des moyens attribués dans le cadre du PIA et des moyens attribués dans le cadre de la procédure budgétaire (constitués des moyens récurrents alloués aux opérateurs et des financements ANR sur projets).

La démarche d'évaluation est, en revanche, inégalement aboutie. Alors que des décaissements importants ont notamment été effectués en 2012 pour l'action IDEX, les indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact communs n'ont pas encore été finalisés en 2012. L'action IDEX

est une action particulièrement structurante, qui bénéficie d'une enveloppe significative (6,8 Md€ après redéploiements). Une période probatoire de quatre ans est prévue, à l'issue de laquelle l'attribution définitive des dotations non consommables aux porteurs de projets pourrait être révisée.

Toutefois, un suivi de la mise en œuvre concrète des engagements pris par les établissements dans le cadre des projets retenus est nécessaire dès à présent. L'enquête de la Cour sur les investissements d'avenir a en effet souligné le risque de décalage entre le projet défendu par les porteurs devant le jury international et leur réelle capacité à le mettre en œuvre, à la fois en termes de respect de la feuille de route et de moyens. Les contrôles réalisés sur certains établissements franciliens membres d>IDEX²⁰ ont montré par ailleurs que les projets d'universités unifiées soulevaient des difficultés juridiques et ne donnaient pas toujours lieu à une vision partagée au sein des établissements.

Enfin, on observe en 2012, pour la première année, un décaissement relatif à la partie « non consommable » des dotations du PIA. La fondation Hadamard (fondation abritée par la fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay) a fait l'objet d'un financement d'une dotation non consommable de 40 M€ au titre de l'Opération Campus. Ce financement résulte de deux décisions du Premier ministre : la première (2 mai 2011) d'un montant de 1,6 M€ de crédits consommables issus des intérêts de la dotation « Opération campus Paris-Saclay », et la seconde (3 mai 2012) autorisant l'ANR à contractualiser sur le projet à hauteur de 40 M€ de dotation non consommable, et des intérêts générés depuis le 1^{er} janvier 2012.

Selon les termes de la convention de financement signée par l'ANR, cette dotation ne correspond pas à des opérations immobilières de la fondation Hadamard. Le projet vise à « *conforter le rang qu'occupent les mathématiciens du plateau de Saclay dans la compétition mondiale* ». Elle s'éloigne ainsi de l'objet initial de l'Opération Campus.

12 - Les redéploiements de crédits effectués en 2012

a) Les redéploiements sur le volet enseignement supérieur et recherche

Sur décision du Premier ministre, plusieurs redéploiements ont été effectués le 15 mars 2012 entre les actions du volet « recherche et enseignement supérieur ». Ces redéploiements sont particulièrement

²⁰ Paris Sciences et Lettres (PSL*), Sorbonne Paris Cité, etc.

significatifs pour les actions LABEX et IDEX, les conventions initiales conclues entre l'Etat et l'ANR prévoyant par ailleurs la possibilité de tels mouvements entre ces deux actions. Compte tenu des dates de computation des intérêts retenues pour les différents projets (LABEX et IDEX de 1^{ère} et 2^{nde} vague), 307 266 780 € d'intérêts considérés « libres d'emplois » ont notamment été redéployés entre les différentes actions, afin d'ajuster les dotations aux résultats des appels à projets.

Redéploiements en matière d'enseignement supérieur et de recherche

Montant	Nature des fonds	Action initiale	Action finale
20 000 000 €	Intérêts transitoires	I dex	IHU - PHUC
52 666 235 €	Intérêts transitoires	I dex	Equipex
200 000 000 €	Dotation non consommable	Equipex 3ème tranche	I dex
25 000 000 €	Dotation consommable	IRT	I dex
22 467 107 €	Intérêts transitoires 500 M€ sur un an (2011) 318,3 M€ sur six mois (2012)	Instituts Carnot	I dex
10 000 000 €	Dotation consommable	Santé et biotechnologies	Labex
76 488 800 €	Intérêts transitoires	I dex	Labex
354 630 544 €	Dotation non consommable et intérêts produits à partir du 1er mai 2011	I dex	Labex
557 720 308 €	Dotation non consommable et intérêts produits à partir du 1er mars 2012	I dex	Labex

Source : Jaune « investissements d'avenir » 2013

b) L'interaction des redéploiements de crédits avec le programme 190

Sur décision du Premier ministre, plusieurs redéploiements de crédits du programme « investissements d'avenir » (PIA) ont été effectués en 2012, d'une part sur les actions de l'ADEME pour financer la nouvelle banque de l'industrie²¹, et d'autre part sur les crédits gérés par l'ANDRA et le CEA pour financer la nouvelle action « Sûreté nucléaire ».

Le redéploiement opéré pour financer la banque de l'industrie résulte de quatre décisions du Premier ministre en date du 29 février 2012 et de la LFR du 14 mars 2012 : 200 M€ ont été redéployés à partir du PIA géré par l'ADEME, ce redéploiement transitant par le programme 190.

Les quatre décisions du Premier ministre prévoyaient notamment que ces crédits redéployés « [feraient] l'objet d'un rétablissement de

²¹ La « banque de l'industrie » figurait dans le projet de loi de finances rectificative du 14 mars 2012. La « banque publique d'investissement » (BPI), créée par le nouveau gouvernement, a pris la suite de ce projet.

crédits sur le programme "recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables" (P190) ». La LFR du 14 mars 2012 a annulé 222,9 M€ sur ce même programme 190, étant précisé qu'il s'agissait d'une : « Annulation de 200 millions d'euros traduisant l'impact du financement de la nouvelle banque de l'industrie à partir du programme d'investissement d'avenir. Cette annulation, intégralement compensée en gestion 2012 par des rétablissements de crédits en provenance de l'ADEME, permet d'augmenter à due concurrence les crédits du programme "développement des entreprises et de l'emploi" de la mission " économie" destinés à la capitalisation de la banque de l'industrie ».

Ces décisions se sont traduites par :

- un ordre de paiement de 200 M€ par l'ADEME au profit du département comptable ministériel auprès du MEDDE ;
- l'imputation de cette recette sur le programme 190, action 13, sous-action 02 ADEME (BOP Energie, UO Energie 0190-REEN-OCEC) sous la forme comptable d'un « rétablissement de crédits » ;
- suivi, le 14 mars 2012, de l'annulation de 222 901 703 € sur ce même programme 190 et d'une ouverture de 337 101 000 € supplémentaires au profit du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Economie*.

Un autre redéploiement, effectué en 2012 au bénéfice de l'ANR à partir des crédits gérés par l'ANDRA et le CEA, a utilisé la procédure de rétablissement de crédits sur le programme 190. Une convention entre l'Etat, représenté par le Premier ministre et trois ministres, et les opérateurs concernés a été signée le 31 janvier 2012 concernant un financement de 50 M€ pour un programme de sécurité nucléaire post-Fukushima à partir de redéploiement de crédits d'actions des investissements d'avenir :

- les 27 et 28 novembre 2012, 50 M€ ont été versés respectivement par l'ANDRA (25 M€) et le CEA (25 M€) sur la caisse du comptable assignataire du programme 190 (rétablissement de crédits opéré en titre 3, catégorie 31) ;
- sur décision de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 10 décembre 2012, 50 M€ de subventions ont ensuite été versés à l'ANR, à partir des sous-actions 01 et 03 du programme 190 (versement opéré en titre 6, catégorie 62).

Aucune loi de finances n'est intervenue dans le cadre de ce redéploiement, contrairement au cas précédent.

Aux termes de la LFR n° 2010-237 du 9 mars 2010 « *Les redéploiements modifiant la répartition initiale des fonds entre les différentes actions du programme d'investissements sont approuvés par le Premier ministre, après information des commissions chargées des finances et des autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat* » (art. 8). La mention de l'utilisation du rétablissement de crédits figure dans les conventions conclues entre l'Etat et les opérateurs bénéficiaires des crédits du PIA.

La Cour n'a pas à juger du contenu des lois de finances. Ces deux exemples montrent néanmoins que la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir, couplée à une fermeture la même année des programmes porteurs, a compliqué la mise en œuvre des redéploiement de ces crédits extrabudgétaires entre opérateurs et leur contrôle par le Parlement.

Il convient de noter que le CGI dispose d'une grande latitude pour interpréter la notion d'utilisation « *sous-optimale* » des crédits, les critères énumérés dans les conventions étant considérés comme non limitatifs²². La justification donnée par le CGI concernant les actions de l'ADEME dans son avis rendu au Premier ministre le 27 février 2012 est ainsi très succincte : « *Les redéploiements effectués portent sur : [...] -les quatre actions de l'ADEME dédiées aux véhicules du futur, aux énergies décarbonées, au réseaux électriques intelligents et à l'économie circulaire pour 200 M€ d'avances remboursables (sur un total initial d'avances remboursables de 1 900 M€), compte tenu des besoins de financement tels qu'ils peuvent être estimés après analyse de la première vague d'appels à manifestation d'intérêt.* »

²² L'article 6-2 de la convention conclue entre l'Etat et l'ADEME précise que « *S'il s'avère, au regard des rapports transmis par l'opérateur ou des évaluations annuelles des investissements, que celui-ci ne respecte pas les modalités de la présente convention, utilise les crédits de manière sous-optimale ou n'utilise pas la totalité des crédits qui lui sont confiés, après avis du comité de pilotage, le commissaire général à l'investissement peut proposer de redéployer les crédits vers une autre action au sein du même opérateur ou vers un autre opérateur.*

Les critères d'appréciation d'un emploi sous-optimal des crédits sont notamment les suivants :

- *résultats des indicateurs insuffisants au regard des cibles fixées ;*
- *rentabilité économique et financière notablement insuffisante ;*
- *retard important dans le processus de sélection des bénéficiaires ou incapacité à sélectionner des bénéficiaires selon les critères retenus par le cahier des charges.* »

On constate également qu'aux termes de l'article 17-IV de la LOLF, « Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances : 1. Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ; / 2. Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. » Or, l'arrêté prévu par l'article 17-IV n'a jamais été pris. L'ancien arrêté du 2 juin 1986 relatif aux modalités de comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat n'a pas été réactualisé depuis 1996 et ne correspond plus au cadre budgétaire actuel.

Le pouvoir interprétatif large laissé au CGI et l'absence d'arrêté ministériel actualisé précisant les conditions dans lesquelles s'exercent les rétablissements de crédits conduisent la Cour à considérer que les redéploiements futurs des crédits du PIA devraient être mieux encadrés et s'effectuer dans le respect de l'autorisation parlementaire.

c) Le financement de l'A350

Des ajustements opérés en LFI 2011 ont conduit à financer l'A400M par des aides aux exportations attribuées au ministère de la défense et à débudgétiser le financement de l'A350 sur la période 2011-2013 à travers les investissements d'avenir gérés par l'ONERA.

Cette débudgétisation pouvant difficilement perdurer, il est apparu préférable de revenir à un financement par le programme 190 pour les années 2011 à 2013, en passant par un fonds de concours *ad hoc* (FDC 23-1-2-168) sur le programme 190, le ministère de la défense reversant ce montant à la société AIRBUS. En 2012, 150 M€ d'avances récupérables ont ainsi été versés pour le programme A350XWB sur le programme 190. Ces crédits ont complété les crédits du PIA versés par l'ONERA (450 M€ en CP prévus pour 2011-2013). A partir de 2014, le soutien devrait se faire exclusivement à travers le budget général.

Les rapports précédents de la Cour avaient déjà mentionné la complexité et le manque de transparence de cette opération, ainsi que l'aspect substitutif du PIA. Cette situation, où l'ensemble des crédits transite par le programme 190, est cependant préférable à celle qui verrait deux entités différentes financer les avances remboursables, d'autant plus qu'à partir de 2014, il sera revenu à la situation originelle.

Recommandation n°7 : Prendre l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF – S'assurer que les redéploiements de crédits du programme « investissement d'avenir » s'effectuent dans le respect de l'autorisation parlementaire.

F- Les dépenses fiscales et les enjeux liés au CIR

13 - Les dépenses fiscales au niveau de la mission

En 2012 la MIREs compte 17 dépenses fiscales rattachées à titre principal et neuf rattachées à titre secondaire. La croissance du coût de ces dépenses est principalement due à la réévaluation des prévisions relatives au crédit impôt-recherche (CIR), rattaché au programme 172.

Dépenses fiscales rattachées au programme (en M€)

	Dépenses fiscales rattachées à titre principal		Dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire	
	Nombre de dispositifs	Montant total (en M€)	Nombre de dispositifs	Montant total (en M€)
2009	19	6 919	9	2 771
2010	18	5 691	9	2 897
2011	17	3 652	9	3 125
LFI 2012	17	3 668	9	3 165
LFI 2013	16	4 532	8	3 586

Source : RAP 2009, 2010, 2011 et PAP 2012 et 2013

Une évaluation de certaines dépenses fiscales a été réalisée par l'Inspection générale des finances. Les résultats ont été présentés dans le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011. Huit dispositifs rattachés à titre principal à la MIREs ont été expertisés :

- le CIR et l'imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance (programme 192) ont été notés au niveau 3 (mesure à la fois efficace et efficiente) ;
- quatre mesures, notées 1, ont été considérées comme peu efficaces : la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (programme 231) ; la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (programme 192)²³ ; l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les jeunes entreprises universitaires (programme 192)²⁴ ; la taxation au taux réduit des plus-values à

²³ Le taux de la réduction d'impôt, précédemment défini à hauteur de 25 % des souscriptions en numéraire de parts de FCPI, a été réduit à 22 % par la LFR du 28 décembre 2011 et à 18 % par la LFR du 16 août 2012.

²⁴ La LFR du 28 décembre 2011 a réduit, à compter de 2012, la durée de l'exonération fiscale des bénéfices au profit des JEI de 5 à 2 ans. La période d'exonération totale

long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (programme 192) ;

- deux mesures, notées 0, ont été considérées comme inefficaces: la provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures (programme 190) et le crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de 25 ans au plus (programme 231).

14 - Le crédit d'impôt-recherche

Créé en 1983, le CIR est devenu le dispositif majeur utilisé pour inciter le secteur privé à accroître son effort de recherche et développement (R&D). Il permet aux entreprises qui effectuent des dépenses de R&D de constituer une créance fiscale imputable sur l'impôt sur les sociétés, qui peut aussi leur être remboursée au terme d'un délai de trois ans, si son montant se révèle supérieur à celui de l'impôt dû au titre de la même période. Le coût de la réforme intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2008 a été sous-estimé, comme en témoignent les revalorisations successives opérées dans les documents budgétaires.

La première source d'incertitude dans le calcul et la prévision de la dépense fiscale du CIR réside dans le décalage temporel entre le fait générateur de la créance et son chiffrage définitif. La seconde réside dans l'estimation du passage de la créance à la dépense fiscale, et notamment dans le chiffrage du dispositif de remboursement immédiat du CIR pérennisé au profit des PME à compter du 1^{er} janvier 2011.

L'estimation et les scénarios d'évolution de la créance fiscale font intervenir de multiples services du MESR (service des entreprises, du transfert de technologie et de l'action régionale, DAF) et du ministère de l'économie et des finances (direction générale du Trésor, de la législation fiscale, du budget et DGFIP). La prévision de la dépense fiscale qui découle de cette estimation est ensuite calculée par application d'une clé de répartition théorique (40 %-10 %-10 %-40 %). Le scénario retenu dans le PAP 2012 était le scénario bas de la direction générale du Trésor, qui se situait entre le scénario du MESR et le scénario haut de la DG Trésor.

Les données fournies par la DGFIP sur l'exécution 2011 ont cependant permis d'identifier au sein de la dépense fiscale de l'exercice une part imprévue importante (environ 700 M€) de créances antérieures à 2010, qui auraient dû être réalisées avant ou au cours de l'exercice 2010

des bénéficiaires est réduite de trois ans à un an, celle de l'exonération partielle à hauteur de 50 % de deux à un an.

en vertu du régime de remboursement immédiat alors en vigueur. Ce report explique en partie le fort dépassement constaté en exécution 2011 (3 070 M€, contre 2 275 M€ inscrits au PAP 2012). La réévaluation de la dépense fiscale 2012 (2 850 M€ au PAP 2013 contre 2 300 M€ prévu au PAP 2012) s'appuie aussi sur les données d'exécution 2011 de la DGFIP.

Les incertitudes liées à la prévision, et en particulier les « hypothèses hautes » des scénarios envisagés, ne figurent pas dans les projets de lois de finances. Par ailleurs, comme la Cour l'avait déjà relevé au titre de l'exercice 2011, la discordance entre le niveau élevé de la créance fiscale constituée par les entreprises et le niveau beaucoup plus bas de la dépense fiscale crée un risque en termes de soutenabilité, qui n'est pas non plus évalué dans les documents budgétaires.

Evolution de la créance fiscale et de la dépense fiscale (en M€)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Créance fiscale	4 500	4 700	5 186	5 094	5 268	5 476
Dépense fiscale	1 500	6 200	4 900	2 275	2 300	3 350

Source : données DGRI et PAP 2013

Recommandation n°8 : Accélérer la production des données relatives au crédit d'impôt recherche et intégrer dans les prévisions budgétaires de 2014 le ressaut inéluctable de la dépense fiscale à cette échéance.

G- L'allocation des moyens et le suivi des opérateurs

15 - Aperçu global

a) L'évolution des subventions versées aux opérateurs

En 2012, les CP versés aux opérateurs tous titres confondus (21,09 Md€) représentent 83 % du total des CP ouverts en LFI. Les subventions pour charges de service public (SCSP) et les dotations en fonds propres, qui représentent 75 % des CP exécutés, ont augmenté de 13 % entre 2010 et 2012 à périmètre courant. L'augmentation est particulièrement sensible sur les programmes 193, 190 et 150, mais les transferts du titre 2 vers le titre 3 opérés dans le cadre du passage aux RCE sur le programme 150 ne permettent pas d'appréhender

correctement l'évolution de ces subventions. Les programmes 191 et 142 connaissent au contraire une diminution des SCSP.

Evolutions des subventions aux opérateurs en €(périmètre courant)

		Exec. 2010	Exec. 2011	Exec 2012	LFI 2013
150	SCSP	8 378 000 608	10 360 903 709	11 190 806 376	11 519 819 394
	Dot° fonds propres	277 522 281	215 964 047	236 757 064	299 121 844
231	SCSP	380 347 884	319 619 195	295 939 101	274 776 372
	Dot° fonds propres	0	0	71 262 187	96 220 167
172	SCSP	4 556 176 803	3 839 920 720	3 859 318 613	3 995 557 733
187	SCSP	1 233 869 640	1 239 144 455	1 239 649 027	1 281 772 133
193	SCSP	559 859 679	584 404 289	574 956 288	583 322 207
190	SCSP	1 028 158 463	1 156 835 387	1 144 917 131	1 249 588 070
191	SCSP	193 644 710	188 741 435	177 672 832	192 198 745
192	SCSP	186 889 077	190 707 181	211 762 200	215 879 810
	Dot° fonds propres	950 000	950 000	940 000	40 000
186	SCSP	112 146 622	116 485 239	110 566 969	103 209 227
	Dot° fonds propres	0	0	1 019 819	6 626 000
142	SCSP	82 133 065	73 433 637	69 069 031	66 579 445
TOTAL		16 989 698 832	18 287 109 294	19 184 636 638	19 884 711 147

Source : Réponse des responsables de programmes - Subventions hors dépenses de transfert – les données du programme 192 ne comprennent pas les crédits alloués à Oséo, qui n'est plus opérateur de l'Etat depuis 2011.

La budgétisation des subventions pour charges de service public en AE=CP, conformément aux dispositions de la circulaire du 21 juillet 2011 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État pour 2012, entraîne par ailleurs une augmentation des crédits de titre 7, sur lequel sont désormais imputées les subventions d'investissement fléchées qui sont versées aux opérateurs.

b) La participation des opérateurs à la réduction des dépenses publiques

Le budget triennal 2011-2013 s'appuie sur un objectif transversal de réduction de 10 % des crédits de fonctionnement courant des opérateurs, en commençant par une baisse de 5 % en 2011, suivie d'une baisse de 2,5 % par an en 2012 et 2013. Les opérateurs du programme 150 ne sont pas concernés par cette mesure en 2012, même si leur dotation 2013 intègre désormais une contribution à l'effort de réduction des dépenses publiques. De même, les subventions pour charges de service public versées aux écoles relevant du programme 192 ont augmenté en exécution de 2010 à 2012 (de 186,88 M€ en 2010 à 196,92 M€ en 2012).

Des objectifs variables ont été fixés aux opérateurs des autres programmes.

Pour les opérateurs relevant des programmes 172, 187 et 193, les arbitrages ont confirmé deux mesures d'économies pour 2012 : une norme transversale d'économies de fonctionnement (32,98 M€) et un rendu de crédits du plan de relance (18,23 M€), soit 51,21 M€ au total (cf. annexe n°4).

Les opérateurs du programme 142 ont connu une diminution de leur SCSP de 6,3 % en exécution par rapport à 2011 (de 73,43 M€ à 69,06 M€).

Le montant des subventions attribuées au CNES et au CEA sur le programme 191 a également diminué de 5,9 % (de 188,74 M€ à 177,67 M€).

Sur le programme 231, le triennal prévoyait une réduction des crédits de fonctionnement du CNOUS et de son réseau de 10 M€ en 2011 puis de 5 M€ les deux années suivantes.

16 - L'allocation des financements et le suivi des opérateurs du programme 150

a) La réforme du système d'allocation des moyens

Le pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche, placé sous l'autorité de la DGEFIP, est chargé de la contractualisation avec les établissements et de l'allocation des financements sur la base du système d'allocation des moyens SYMPA. L'objet du modèle est de calculer chaque année les emplois et les crédits attribués à chaque opérateur sur des critères transparents liés à l'activité (80 % des moyens) et la performance (20 % des moyens). La masse salariale transférée aux établissements RCE est cependant calculée et notifiée séparément.

Le rapport IGF-IGAENR « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 » a mis en lumière les insuffisances du système d'allocation des moyens, que la Cour avait déjà soulignées dans sa note d'exécution budgétaire 2011. Si le modèle SYMPA a permis d'objectiver des situations de sur-dotation ou de sous-dotation en emplois dans les universités, les inégalités n'ont pas été résorbées, malgré l'amorce d'une évolution différenciée des dotations en 2009 qui s'est interrompue ensuite. Les universités sous-dotées ont pu recevoir des crédits supplémentaires, mais les moyens des universités sur-dotées ont également augmenté.

En 2012, le dispositif a été strictement reconduit. Toutefois, l'année 2013 sera consacrée à une concertation spécifique avec l'ensemble des acteurs concernés pour aboutir à une refondation de l'allocation des moyens en 2014. La concertation devra aborder les questions de la résorption des écarts de dotations, de l'éventuelle inclusion des crédits de masse salariale dans le modèle et de la définition d'un coût moyen par étudiant ou par formation.

La question de l'articulation avec les autres sources de financement – budgétaires et extrabudgétaires – se posera également.

En effet certains crédits ne sont pas répartis par le modèle, mais répondent à des logiques spécifiques (crédits de mise en sécurité et d'accessibilité, allocations de recherche non contractualisées, actions spécifiques diverses...). L'enveloppe négociée dans le cadre des contrats quadriennaux et quinquennaux représente par ailleurs un montant très faible. Selon le Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures 2013, pour chaque vague de contractualisation entre 2009 et 2012, le montant total du bonus contractuel a été de 20 M€ par an, soit 4 % seulement de la dotation globale, hors crédits de masse salariale.

La question du calendrier mérite enfin d'être soulevée. Le caractère tardif des notifications n'a pas permis aux établissements d'avoir une bonne visibilité sur leurs recettes pour l'élaboration de leur budget 2012. L'allocation des moyens mobilise en effet deux directions du MESR, la DAF et la DGESIP : le socle de masse salariale (ex-T2), défini par la DAF, a été notifié aux établissements en octobre 2011. En revanche, la notification des autres crédits du T3 par la DGESIP n'est pas intervenue avant février 2012. De même, les arbitrages sur le dégel de la réserve de précaution sont intervenus le 22 novembre 2012, calendrier difficilement compatible avec celui des conseils d'administration des établissements.

b) La remontée des données issues des opérateurs

De façon plus générale, la multiplication des sources de financement, leur gestion autonome par les opérateurs, ainsi que les projets de coopération et de regroupement entre établissements exigent que le MESR dispose d'une vision consolidée et fiable des moyens des opérateurs et puisse en garantir la traçabilité.

La remontée des prévisions budgétaires et des données d'exécution des opérateurs se fait deux fois par an dans le cadre de la préparation des documents budgétaires (juillet pour le PAP et février pour le RAP). Les informations sont saisies directement par les opérateurs mais conservent

un caractère déclaratif et ne font pas l'objet d'une intégration à un système d'information formalisé. Le MESR travaille au développement d'une application (Cofisup budget) visant à automatiser ces remontées afin de fiabiliser les informations recueillies. Cette application, qui permettra de connecter les applications finances des opérateurs vers une base de données, devrait entrer en production en 2014. Le MESR veut, d'autre part, investir dans un projet de Solution informatique d'aide à la décision (SIAD), qui vise à structurer et à outiller le dispositif d'aide à la décision du ministère.

Les remontées de données des opérateurs ont été fiabilisées et enrichies en 2012 et 2013, avec la mise en place de contrôles de cohérence, le recueil des éléments des budgets 2013 des opérateurs pour le RAP 2012, du montant des crédits perçus et dépensés dans le cadre des appels à projet des investissements d'avenir et du montant du fonds de roulement. Toutefois, le ministère n'a pas de visibilité sur les structures ayant une personnalité morale et des comptes distincts de ceux des établissements, notamment sur les ressources propres issues des fondations partenariales (22 fondations environ étaient recensées en 2011). Ces informations pourraient utilement être demandées dans le cadre des remontées d'informations réalisées deux fois par an par le MESR.

c) Le suivi et l'accompagnement des établissements en difficultés financières

Sept universités ont présenté un compte de résultat déficitaire en 2010 et 2011 (Angers, Pau et les Pays de l'Adour, Le Havre, Rennes 1, Paris 6 UPMC, Paris 13, Paris 1) et 19 établissements ont été en déficit sur la seule année 2011. Parmi ces 19 établissements, neuf ont voté un budget modifié 2012 en déséquilibre. Pour aider les opérateurs en difficultés et anticiper les risques futurs, le MESR a mis en place un « dispositif de suivi, d'alerte et de remédiation » qui s'appuie sur un tableau de bord comprenant 28 indicateurs.

Ce dispositif a vocation à accompagner les rectorats en leur fournissant des outils d'analyse partagés par l'ensemble des acteurs. Il comporte deux niveaux d'intervention, selon la gravité de la situation de l'établissement : un diagnostic visant à apprécier les difficultés - conjoncturelles ou structurelles - accompagné de recommandations ; en cas de déséquilibre réel, profond et structurel constaté, ce diagnostic de premier niveau doit être suivi d'un audit approfondi aboutissant à un plan

d'action opérationnel et pluriannuel de retour à l'équilibre²⁵. La mise en œuvre est confiée à un « comité d'accompagnement », composé d'anciens présidents d'universités et d'inspecteurs généraux de l'IGAENR, qui a pris la suite du comité des pairs constitué en 2011.

Le MESR propose également aux établissements, un « dispositif d'accompagnement collectif, puis personnalisé », consistant notamment dans l'organisation de formations destinées aux équipes des établissements. Enfin, dans le cadre du dialogue contractuel, des états des lieux sont programmés pour asseoir le dialogue entre l'Etat et l'établissement sur une vision partagée de la situation de celui-ci.

Parmi les universités en double déficit en 2010 et 2011, six établissements ont bénéficié d'un « diagnostic flash » (Paris 1, Pau, Angers, Rennes 1, Paris 13, Paris 6) et un établissement (Le Havre) d'un audit approfondi.

Les premiers diagnostics ont permis d'identifier les principales causes de difficultés :

- l'impact des travaux de régularisation comptable entrepris dans le cadre du passage aux RCE, qui ont pu entraîner une diminution du fonds de roulement net global ;
- une dérive de la masse salariale ;
- une politique d'investissement insuffisamment financée ;
- un patrimoine important, à l'origine de coûts de fonctionnement ou de remise aux normes excessifs ;
- un système de pilotage insuffisant, y compris sur l'offre de formation.

La réalisation d'indicateurs de suivi variés et le recours à l'IGAENR pour auditer les établissements en difficultés devraient permettre au MESR de mieux anticiper les risques et de réagir plus rapidement en cas de déficit constaté. Toutefois, le dispositif de prévention qui se met en place manque encore de réactivité : au début du mois de février 2013, la DGESIP ne savait pas combien d'établissements avaient voté un budget primitif 2013 en déséquilibre, alors que cette information devrait faire l'objet d'un signalement immédiat des rectorats. En aval, si des diagnostics très complets ont été réalisés par l'IGAENR sur les établissements en déficit, la mise en œuvre concrète de plans de

²⁵ Une lettre circulaire DAF-DGESIP de décembre 2012 guide les rectorats dans la mise en œuvre de l'art. 56 du décret du 27 juin 2008, qui leur confie en cas de double déficit la responsabilité d'établir le budget de l'établissement.

retour à l'équilibre reste assez imprécise : sur les sept établissements ayant constaté un double déficit en 2010-2011, cinq ont encore adopté un budget 2012 en déséquilibre, y compris après une première décision budgétaire modificative (DBM).

Enfin, se pose la question de l'articulation de ce dispositif avec le système de suivi et d'alerte mis en place par la direction du budget et coordonné par le CBCM et les contrôleurs budgétaires en région (CBR), sur la base d'une autre grille d'analyse. Au niveau local, les recteurs s'appuient sur l'expertise des CBR pour exercer leur fonction de contrôle budgétaire, dans le cadre d'une convention de partenariat. Cette coopération devrait être approfondie en 2013 à travers la mise place d'une nouvelle convention. En juillet et octobre 2012, les CBR ont transmis deux séries de tableaux de bord, les premiers relatifs à des indicateurs financiers globaux permettant d'apprécier la santé financière des établissements, les seconds relatifs aux emplois et à la masse salariale. Ces remontées ont permis de cibler les établissements qui feront l'objet d'un suivi spécifique.

Les premières analyses des contrôleurs budgétaires en région, établies au vu des comptes financiers 2011, s'appuient sur quatre indicateurs principaux : niveau du fonds de roulement, trésorerie, niveau des ressources propres et poids de la masse salariale. Selon ces analyses, la trésorerie des universités reste globalement solide, mais le meilleur rattachement des produits et des charges à l'exercice conduit à augmenter les produits constatés d'avance et à faire diminuer optiquement le fonds de roulement. Dix-sept établissements ont été identifiés comme ayant des marges de manœuvre réduites (moins de 20 jours de fonds de roulement ou 10 jours seulement de trésorerie).

La grille d'analyse, utilisée par les contrôleurs budgétaires en région, plus simple que le tableau d'indicateurs utilisé par la DGESIP, comporte des points communs avec celui-ci (niveau du fonds de roulement et de la trésorerie), mais utilise également des ratios différents²⁶. L'existence de deux dispositifs de suivi séparés, qui peut donner lieu à des interprétations divergentes (comme cela se produit pour les données issues de la paye à façon), ne facilite pas la caractérisation de la situation financière réelle des établissements. Le nombre d'universités en déficit en 2011 et les incertitudes pesant sur la mise en œuvre des plans de retour à l'équilibre justifieraient un renforcement de la

²⁶ Pour évaluer le degré de rigidité des dépenses, les contrôleurs budgétaires en région utilisent les ratios « poids de la masse salariale/dépenses totales de fonctionnement » et « part de la masse salariale/ressources propres », tandis que la DGESIP privilégie le ratio « dépenses de personnel/produits encaissables », en incluant les produits exceptionnels.

coopération et des échanges d'informations entre les directions centrales du MESR, les rectorats et les contrôleurs budgétaires en région.

Recommandation n°9 : Dans le cadre des enquêtes réalisées par le MESR auprès de ses opérateurs, faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient au travers de structures ayant une personnalité morale distincte (fondations partenariales notamment) – Améliorer l'articulation entre les différents dispositifs de suivi des opérateurs passés aux responsabilités et compétences élargies mis en place par la DGESIP et le ministère chargé du budget.

III - Régularité, performance, soutenabilité

A- La régularité de l'exécution budgétaire

Les principales règles de gestion fixées par la LOLF ont été respectées sur les programmes de la MIREs en 2012 :

- aucun dépassement des crédits ouverts n'a été constaté (articles 7 et 9 de la LOLF) ;
- les virements réalisés ont respecté la limite de 2 % des crédits ouverts en LFI (article 12 de la LOLF) ;
- les transferts en faveur de la MIREs ont porté sur des crédits dont l'objet était cohérent avec ceux des programmes récipiendaires (article 12 de la LOLF) ;
- la règle relative au plafonnement des annulations à 1,5 % des crédits ouverts a été respectée en AE et en CP (article 14 de la LOLF) ;
- les reports de crédits de paiement n'ont pas dépassé le seuil de 3 % (article 15 de la LOLF).

B- La démarche de performance

Les changements intervenus dans la maquette des objectifs et des indicateurs sont mineurs en 2012 et le volet performance de la MIREs reste globalement stable. Depuis le RAP 2010, les indicateurs les plus représentatifs de la MIREs figurent dans la présentation de synthèse de la mission²⁷. Lors de la préparation des PLF, les conférences de performance sont déconnectées des conférences de répartition et la prise en compte de la performance dans les négociations budgétaires donne lieu à des appréciations variables selon les responsables de programme.

Au niveau ministériel, la démarche de performance est principalement déclinée à travers les contrats pluriannuels signés avec les opérateurs. S'agissant du programme 142, la contractualisation intègre

²⁷ Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur - Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés - Part des publications de référence internationale des opérateurs des programmes dans la production scientifique européenne et mondiale - Taux de participation et taux de coordination des opérateurs dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne.

des indicateurs, mais la dotation financière ne dépend pas des résultats, sauf pour la subvention spécifique de soutien à la recherche des établissements publics d'enseignement supérieur (dont 30 % est versé sur la base d'indicateurs liés au nombre de publications de rang A et au nombre de thèses encadrées et soutenues.)

S'agissant du programme 150, seule l'action 13 « Diffusion des savoirs et des musées » ne peut être associée expressément à un objectif ou à un indicateur. On peut y voir un manque de cohérence entre cette action, qui regroupe des établissements sous la double tutelle du MESR et du ministère de la culture, et les objectifs du programme. La performance de la plupart des établissements est prise en compte par le modèle SYMPA et par les contrats quadriennaux et quinquennaux, qui déclinent les indicateurs du PAP (cf. *supra*). La performance des établissements privés, qui devrait être appréciée selon les mêmes objectifs, n'est pas encore mesurée, mais le processus de contractualisation en cours devrait permettre cette mesure.

Les objectifs du PAP ne sont pas encore déclinés dans les contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs du programme 190, mais la direction de la recherche et de l'innovation du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDE) assure qu'elle fait progressivement converger les indicateurs, au fur et à mesure de la signature des nouveaux contrats.

Les responsables de programme ont peu de leviers pour faire évoluer la part des publications de référence internationale des opérateurs dans la production mondiale ou européenne. Cet indicateur, qui figure parmi les indicateurs les plus représentatifs de la mission, est en régression depuis 2005. La part des publications françaises dépend en effet avant tout du dynamisme des pays émergents et des nouveaux pays de recherche de l'Union européenne. Le programme 172 intègre néanmoins un indicateur mesurant la part des publications des opérateurs dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni, qui permet de mieux apprécier la performance française par rapport à des pays au dynamisme comparable. En réponse à la recommandation de la Cour formulée en 2011, et portant sur l'extension des indicateurs bibliométriques à l'ensemble des champs de recherche, le MESR a indiqué qu'un premier éclairage était expérimenté pour les sciences humaines et sociales (SHS) dans le PAP 2013.

Il convient également de relever que le taux de participation des opérateurs des programmes recherche dans les projets financés par le PCRD est en régression (de 5,9 % en 2008 à 4,8 % en 2012) ce qui résulte au moins en partie de l'effort de mobilisation qui a été nécessaire pour préparer les appels à projets financés dans le cadre du PIA.

S'agissant du programme 150, la remontée des indicateurs se fait sur une base informatisée, semi-informatisée ou manuelle (taux d'occupation des locaux), ce qui a un impact sur la fiabilité des indicateurs. Deux observations peuvent être faites sur les indicateurs du programme :

1/ Les indicateurs associés à l'objectif « optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche » n'évaluent que la fréquentation physique des bibliothèques. Aucun dispositif ne permet de mesurer l'accès aux ressources numériques, qui constitue pourtant un chantier majeur de la politique documentaire.

2/ Les sous-indicateurs d'insertion professionnelle (indicateur 1-2), initialement renseignés à partir de l'enquête triennale du CEREQ, étaient peu compatibles avec l'information annualisée du Parlement. Les nouveaux indicateurs inscrits au PAP 2013 seront alimentés annuellement à partir des enquêtes réalisées par les universités et consolidées par le MESR, ce qui constitue un progrès pour l'information du Parlement. Toutefois, l'enquête du CEREQ, qui a l'avantage de porter sur l'ensemble des formations supérieures (quel que soit leur programme de financement) continue à être utilisée pour renseigner l'indicateur d'insertion professionnelle de l'ensemble de la MIREs. En effet, les différences de méthodologie entre les programmes 150, 142 et 192 pour la mesure de l'insertion professionnelle empêchent toute consolidation de leurs indicateurs au niveau de la mission.

Une autre limite du nouvel indicateur du programme 150 réside dans le fait que la méthodologie de cette enquête, qui mesure le taux d'insertion 30 mois après l'obtention du diplôme, est peu ambitieuse. Cette mesure se fait dans les 3 à 15 mois suivant l'obtention du diplôme pour les établissements relevant des programmes 142 et 192. Dans sa réponse aux observations provisoires, le MESR met en avant le fait que *« les trajectoires des diplômés des universités sont beaucoup plus instables, en raison notamment d'effets de contexte selon les domaines disciplinaires des M (les SHS s'insèrent plus lentement), leur sociologie (les boursiers s'insèrent moins bien) et le marché du travail local (variable d'une université à l'autre) »*²⁸. La Cour relève qu'une enquête 18 mois après l'obtention du diplôme permettrait justement de faire ressortir les différences entre universités et les filières de formation, tout en assurant une plus grande cohérence entre les programmes de la MIREs. Dans tous les cas, la Cour préconise une harmonisation des

²⁸ Le MESR indique également que, dans les universités, la délivrance des diplômes de master s'étale de juin N à février N+1, ce qui n'est pas le cas pour les diplômés des écoles des programmes 142 et 192.

méthodologies utilisées pour renseigner les indicateurs des programmes 150, 192 et 142.

En outre, les résultats d'insertion professionnelle, qui constituent l'un des indicateurs principaux de la MIREs, ne sont pas pris en compte dans le modèle SYMPA, et si l'indicateur est décliné dans tous les contrats signés avec les établissements, la faiblesse des financements contractuels ne constitue pas une réelle incitation pour les établissements.

Enfin, la Cour a constaté lors de ses contrôles que l'insertion professionnelle des doctorants n'était pas toujours évaluée dans les universités, ce qui explique peut-être que l'enquête triennale du CEREQ soit toujours utilisée en 2013 pour alimenter ce sous-indicateur.

C- Les risques pesant sur les prochaines lois de finances

1 - Le plafond du triennal 2011-2013 est dépassé en LFI 2012

Crédits ouverts et exécutés sur la mission (en €)

	AE			CP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Plafond fixé au budget triennal 2011-2013	25,03	25,30	25,49	24,85	25,08	25,28
Crédits votés en LFI	23,36	25,76	25,94	25,18	25,41	25,94
Ecart avec triennal	-1,67	0,46	0,45	0,33	0,33	0,66
Dépenses exécutées	25,33	25,66		25,34	25,28	
Ecart avec triennal	0,30	0,36		0,49	0,20	

Source : LPFP 2011-2014 – RAP 2012

Les crédits ouverts en LFI 2012 dépassent le plafond fixé au triennal 2011-2013. Le décalage concerne essentiellement le programme 150 qui dépasse le plafond de 119,27 M€ en AE et de 49,27 M€ en CP, et le programme 231, qui dépasse le plafond de 16,47 M€ en AE=CP (hors transferts externes).

Sur le programme 231, l'évolution des effectifs boursiers a nécessité un relèvement du plafond de 15,2 M€.

Sur le programme 150 (outre l'impact des transferts externes) le besoin de rebasage de la fongibilité asymétrique au titre des établissements RCE a été arrêté à 43,2 M€, augmenté de l'impact de l'ajustement du taux de CAS pour un montant de 8,06 M€, et minoré de l'annulation de l'amendement de 2 M€ au titre de l'enseignement privé. Concernant les dépenses d'investissement, les besoins ont dû être

réévalués en fonction de l'avancée des opérations de Jussieu, qui a nécessité l'ouverture urgente de 70 M€d'AE supplémentaires.

Crédits ouverts et exécutés sur les programmes 150 et 231 (en €)

	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
<i>Programme 150</i>				
Plafond fixé au budget triennal	12 482 668 081	12 633 377 830	12 268 959 544	12 445 442 318
Crédits votés en LFI	12 479 820 441	12 764 855 447	12 272 103 804	12 511 247 419
Ecart avec triennal	-2 847 640	131 477 617	3 144 260	65 805 101
Dépenses exécutées	12 384 943 092	12 778 046 485	12 365 082 537	12 545 289 712
Ecart avec triennal	-97 724 989	144 668 655	96 122 993	99 847 394
<i>Programme 231</i>				
Plafond fixé au budget triennal	2 081 360 502	2 155 756 523	2 083 770 502	2 153 176 523
Crédits votés en LFI	2 080 046 559	2 171 203 845	2 082 299 549	2 168 623 845
Ecart avec triennal	-1 313 943	15 447 322	-1 470 953	15 447 322
Dépenses exécutées	2 164 685 556	2 323 120 891	2 173 191 986	2 318 719 024
Ecart avec triennal	83 325 054	167 364 368	89 421 484	165 542 501

Source : LPFP 2011-2014 – RAP 2012

Le plafond en CP autorisé pour l'année 2013, initialement fixé à 25,28 Md€, a été relevé à 25,62 Md€ dans le cadre de la nouvelle loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

2 - L'évolution des restes à payer

Les restes à payer augmentent entre 2010 et 2012, cette croissance étant due aux programmes 150 et 172.

Evolution des restes à payer

	2010	2011	2012	Evolution 2012/2010
150	922 632 794	941 611 499	1 174 326 028	27,28%
231	35 089 470	22 852 478	24 938 273	-28,93%
172	232 392 697	234 499 049	327 329 325	40,85%
187	0	0	0	
193	0	0	0	
190	524 558 891	489 680 677	527 457 493	0,55%
192	1 062 806 045	1 090 379 505	1 057 408 104	-0,51%
191	0	0	0	
186	9 003 379	8 899 696	8 916 784	-0,96%
142	12 516 673	10 085 915	8 595 690	-31,33%
Total	2 798 999 949	2 798 008 819	3 128 971 697	11,79%

Source : Restitutions Chorus

Sur le programme 150, les restes à payer résultent essentiellement du besoin de couverture des AE mises en place pour les CPER (444,7 M€), les PPP (449,8 M€) et la rénovation du campus de Jussieu (245,5 M€). En ce qui concerne le programme 172, dont les

crédits sont pourtant programmés en AE=CP en 2012, les chiffres issus de la restitution Chorus sont très supérieurs à la prévision figurant au PLF 2013 (206,51 M€), en raison notamment des annulations de CP opérées sur l'ANR en cours d'exercice.

3 - Les principaux risques en termes de soutenabilité

Les programmes 186, 187, 190, 191 et 192 ne présentent pas de risque de soutenabilité particulier dans le cadre de la programmation 2012-2017. Les crédits liés aux bourses ont fait l'objet de rebasages au PLF 2013, qui devraient limiter le montant des reports de charge sur le programme 231, même si des ajustements en gestion (dégel de la réserve) seront nécessaires.

Sur le programme 150, les principaux risques résident dans la maîtrise de la masse salariale des établissements d'enseignement supérieur et dans la situation des établissements RCE en déficit. Le risque porte également sur la santé financière des établissements d'enseignement supérieur public financés sur le programme 142, fragilisés pour certains par la baisse de leur dotation.

S'agissant du programme 172, comme en 2011 la trajectoire de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt recherche constitue un risque qui pèsera sur les prochaines lois de finances. Enfin, sur le programme 193, le nouvel échéancier d'apurement de la dette de la France envers l'ESA suppose une hausse continue de la dotation du CNES, qui semble difficilement réalisable dans le contexte actuel.

4 - Les dettes financières et les engagements hors bilan des opérateurs

La loi de finances pour 2010 a introduit l'obligation d'établir un recensement de l'endettement et des engagements hors bilan des opérateurs, sur une base déclarative. Ces données figurent dans le rapport sur les opérateurs de l'Etat (jaune « opérateurs ») annexé au projet de loi de finances.

La dette financière des universités varie peu entre 2009 et 2011, passant d'une estimation de 33,49 M€ à 29,78 M€²⁹. Le MESR a cependant remarqué que le tableau « dettes inscrites au bilan » était mal renseigné lors des enquêtes, et a souhaité le simplifier pour l'enquête

²⁹ La loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit aux organismes divers d'administration centrale, parmi lesquelles figurent les universités, de contracter des emprunts supérieurs à 12 mois.

réalisée en vue du RAP 2012. L'endettement des IEP (50 M€), pourtant inscrits parmi les opérateurs de l'Etat, ne figurait pas dans les dettes consolidées figurant au jaune « opérateurs » pour 2012 et n'a été introduit que dans le jaune 2013.

La dette du réseau des œuvres universitaires et scolaires est plus dynamique, notamment s'agissant des dettes supérieures à 5 ans. Par ailleurs, les engagements hors bilan ont fortement augmenté entre 2009 et 2011, ce qui peut toutefois refléter simplement le manque de fiabilité de ces données, d'origine déclarative et qui ne sont pas suivies par le MESR.

Evolution de la dette et des engagements hors bilan du réseau des œuvres universitaires et scolaires (en milliers d'euros)

	2009	2010	2011	
Dettes comprises entre 1 et 5 ans	38 393	32 211	29 668	-23%
Dettes supérieures à 5 ans	48 182	67 504	71 840	49%
Engagements hors bilan (engagements réciproques)	905 570	876 341	1 178 019	30%

Source : Jaune « Opérateurs de l'Etat » 2011, 2012 et 2013

L'évolution de la dette des CROUS est essentiellement liée à des acquisitions immobilières ou à des travaux de réhabilitation. De même, il ressort des rapports des chambres régionales des comptes (CRC) que les engagements hors bilan correspondent aux engagements obligatoires des CROUS envers des bailleurs privés (offices HLM par exemple) ayant construit des résidences étudiantes ou mettant des logements à leur disposition.

En l'absence de données disponibles, il n'est pas possible de rapporter le montant des engagements hors bilan des CROUS au total de leur bilan consolidé. Plusieurs contrôles de CRC ont cependant montré que ces engagements, tout comme les emprunts, génèrent des dépenses obligatoires sous forme de remboursements annuels ayant un impact sur l'équilibre financier des établissements³⁰. Cet impact justifierait que les données relatives à l'endettement et aux engagements hors bilan du réseau des œuvres soient fiabilisées et fassent l'objet d'un minimum de suivi par la tutelle.

Recommandation n°10 : fiabiliser les données relatives à l'endettement et aux engagements hors bilan des opérateurs, notamment en ce qui concerne le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

³⁰ Rapport de la CRC Rhône-Alpes sur le CROUS de Lyon/St Etienne, août 2011 – Rapport de la CRC Languedoc-Roussillon sur le CROUS de Montpellier, mars 2010 – Rapport de la CRC Franche-Comté sur le CROUS de Besançon, septembre 2008.

IV - Les recommandations de la Cour

A- Plusieurs recommandations formulées par la Cour ont été ou seront suivies d'effets

Recommandations 2011	Mise en œuvre	Recommandations 2012
Au titre de la régularité		
5- Notifier les subventions pour charges de service public aux opérateurs nettes de la réserve de précaution.	Application prévue en 2013	Recommandation reformulée
11-Veiller à ce que la programmation des crédits du programme 231 -Vie étudiante, en particulier s'agissant des bourses versées aux étudiants, n'induit plus de reports de charges.	Application partielle	
Au titre de la soutenabilité		
7-Poursuivre les opérations de fiabilisation des autorisations d'engagement, s'agissant en particulier du programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables.	Application totale	
8- Fiabiliser la prévision et le suivi des plafonds et des schémas d'emploi, en portant attention à la maîtrise des emplois hors plafond. Pour les établissements d'enseignement supérieur, rendre applicables les règles générales en matière de construction des plafonds d'emploi.	Pas d'application	Recommandation reformulée
10-S'agissant du crédit impôt recherche, faire apparaître les incertitudes qui entourent le chiffrage de la dépense fiscale et les risques qui pèsent sur la construction des projets de loi de finances à venir.	Pas d'application	Recommandation reconduite
12- Ouvrir les autorisations d'engagement correspondant à la dette contractée par la France auprès de l'agence spatiale européenne.	Pas d'application	Recommandation reconduite
13- Formaliser les procédures permettant d'assurer que le contrôle budgétaire des opérateurs passés aux responsabilités et compétences élargies sera réalisé de façon efficace, sur la base de données facilement accessibles et dans une logique d'intervention préventive.	Application partielle	Recommandation reformulée
14- Approfondir les mécanismes de dotation des subventions pour charges de service public aux opérateurs passés aux responsabilités et compétences élargies de façon à faire mieux apparaître les besoins effectifs des opérateurs et à adapter en conséquence leurs dotations, ce qui peut passer par des formes de mutualisation entre universités.	Application prévue en 2014	
Au titre de la performance		
1-Redéfinir le périmètre du programme 186, de sorte à ce qu'il porte l'effort d'enseignement supérieur et de recherche dans le domaine culturel. Supprimer le programme 191 et intégrer les financements qu'il retrace dans les subventions versées au CNES et au CEA. Identifier au sein du programme 142 l'ensemble des moyens affectés à la recherche et à l'enseignement agricoles.	Pas d'application	
2-Faire progresser les éléments de synthèse fournis dans les RAP et PAP et faire figurer parmi ceux-ci un tableau permettant de retracer l'effort global d'enseignement supérieur porté par la MIREs, par niveaux de formation, ainsi que l'effort de recherche, par grands secteurs de recherche.	Pas d'application	Recommandation renvoyée aux travaux de la Cour sur le financement public de la recherche
3-Mettre régulièrement à jour les données affichées s'agissant de la répartition des crédits par action et engager une réflexion sur le mode de calcul retenu pour la part de la masse salariale consacrée à la recherche au sein du programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire.	Pas d'application	Recommandation renvoyée aux travaux de la Cour sur le financement public de la recherche
4-Rendre compte dans la partie opérateurs du programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire des budgets votés et exécutés par chacun des opérateurs passés aux RCE selon un format permettant d'éviter d'alourdir à l'excès les documents annexés aux lois de finances. Réduire, le cas échéant, le volume des informations produites sur les opérateurs des autres programmes.	Pas d'application	Recommandation reformulée
6-Mettre en œuvre la recommandation n°11 formulée en 2010 par la Cour et notamment la production, dans le cadre de la discussion et du vote de la loi de finances, d'un rapport annuel d'exécution du plan Campus, comme le ministère s'y est engagé dans ses réponses.	Application totale	
9-S'agissant des indicateurs de performance, examiner selon quel calendrier et sous quelles formes la production des indicateurs bibliométriques pourra être progressivement étendue à l'ensemble des champs de recherche. Etendre à tous les programmes non gérés par le MESR la démarche consistant à faire converger ces indicateurs et ceux utilisés dans les contrats conclus avec les opérateurs.	Application partielle	
15-Faire apparaître dans les RAP et les PAP les montants dont les opérateurs de la mission bénéficient au titre des investissements d'avenir, retracer les éventuels transferts de crédits budgétaires engendrés par la mise en œuvre des investissements d'avenir, veiller à la cohérence des actions menées dans ce cadre et de celles conduites au sein de la MIREs et inscrire les investissements d'avenir dans des indicateurs de performance.	Application partielle prévue en 2013	

Certaines recommandations font l'objet d'un désaccord avec les administrations concernées. Il s'agit notamment des recommandations relatives au périmètre du programme 186 et à la programmation des engagements de la France envers l'Agence spatiale européenne.

D'autres recommandations ont été mises en œuvre, notamment la production d'un rapport annuel d'exécution du Plan Campus, une meilleure budgétisation initiale des bourses sur critères sociaux et la fiabilisation des AE sur le programme 190. La révision du système d'allocation des moyens SYMPA est prévue pour l'année 2014. La recommandation portant sur la notification des subventions aux opérateurs nette de la réserve de précaution devrait être mise en œuvre en 2013.

B- Dix recommandations sont formulées au titre de l'exercice 2012

La Cour formule dix recommandations au titre de l'exercice 2012, dont deux sont reconduites, quatre sont reformulées et quatre sont nouvelles. Deux recommandations formulées au titre de l'exercice 2011 (recommandations n°2 et n°3) sont renvoyées aux travaux de la Cour sur le financement public de la recherche.

Au titre de la régularité :

Recommandation n°1 : Veiller, à compter de l'exercice 2013, à la bonne application des dispositions des articles 67, 94 et 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 pour la répartition des crédits entre les BOP et leur notification aux opérateurs - S'agissant du programme 150, veiller à ce que le montant des crédits de masse salariale notifiés aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies ne soit pas supérieur au montant des crédits ouverts en LFI, net de la réserve de précaution.

Recommandation n°7 : Prendre l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF – S'assurer que les redéploiements de crédits du programme « investissement d'avenir » s'effectuent dans le respect de l'autorisation parlementaire.

Au titre de la soutenabilité :

Recommandation n°3 : S'agissant du programme 142, programmer les CP correspondant aux AE engagées au titre des investissements – Décider et construire un schéma de résorption des reports de charges sur les dotations aux établissements d'enseignement supérieur privé et au Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM).

Recommandation n°4 : S'agissant du programme 150, clarifier auprès des établissements les règles d'imputation des heures complémentaires – Veiller à ce que les EPSCP produisent un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel et élargir le périmètre du contrôle budgétaire à tous les autres modes de rémunération du personnel des universités.

Recommandation n°5 : Une fois la fiabilisation des besoins réels en CP de l'Agence nationale de la recherche effectuée, programmer ses crédits d'intervention en AE≠CP.

Recommandation n°6 : Les engagements envers les organisations internationales devant être considérés comme des engagements juridiques dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une délibération, ouvrir les AE correspondant au périmètre des engagements fermes de la France envers l'Agence spatiale européenne, conformément à l'article 8 modifié de la LOLF.

Recommandation n°8 : Accélérer la production des données relatives au crédit d'impôt recherche et intégrer dans les prévisions budgétaires de 2014 le ressaut inéluctable de la dépense fiscale à cette échéance.

Recommandation n°9 : Dans le cadre des enquêtes réalisées par le MESR auprès de ses opérateurs, faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient au travers de structures ayant une personnalité morale distincte (fondations partenariales notamment) – Améliorer l'articulation entre les différents dispositifs de suivi des opérateurs passés aux responsabilités et compétences élargies mis en place par la DGESIP et le ministère chargé du budget.

Recommandation n°10 : Fiabiliser les données relatives à l'endettement et aux engagements hors bilan des opérateurs, notamment en ce qui concerne le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Au titre de la performance :

Recommandation n°2 : Pour les principales catégories d'établissements d'enseignement supérieur, faire apparaître dans les PAP et les RAP une liste nominative précisant la subvention versée par l'Etat, le budget global de l'établissement et le nombre d'étudiants – Alléger, le cas échéant, la présentation des opérateurs à faible enjeu budgétaire.

Annexe n°1 : Evolution des crédits consommés entre 2011 et 2012 (périmètre courant)

Autorisations d'engagement (AE) en €	Programme 150	Programme 231	Programme 172	Programme 187	Programme 193	Programme 190	Programme 192	Programme 191	Programme 186	Programme 142	Mission
LFI	12 764 855 447	2 171 203 845	5 121 883 472	1 250 149 388	1 398 540 042	1 423 341 869	1 005 803 108	192 868 745	123 464 117	305 520 801	25 757 630 834
Crédits disponibles (a)	13 422 520 553	2 333 626 817	5 102 262 171	1 239 649 027	1 375 691 958	1 320 811 947	984 366 517	177 673 745	119 423 156	298 764 813	26 374 790 704
Crédits consommés	12 778 046 485	2 323 120 891	5 097 084 544	1 239 649 027	1 375 691 958	1 283 268 546	965 339 102	177 672 832	118 822 181	298 625 318	25 657 320 884
crédits consommés/crédits votés en LFI	100,10%	107,00%	99,52%	99,16%	98,37%	90,16%	95,98%	92,12%	96,24%	97,74%	99,61%

Crédits de paiement (CP) en €	Programme 150	Programme 231	Programme 172	Programme 187	Programme 193	Programme 190	Programme 192	Programme 191	Programme 186	Programme 142	Mission
LFI	12 511 247 419	2 168 623 845	5 121 883 472	1 250 149 388	1 398 540 042	1 352 341 869	982 016 489	192 868 745	124 071 102	307 042 801	25 408 785 172
Crédits disponibles (a)	12 576 824 838	2 326 205 981	4 961 183 908	1 239 649 027	1 375 691 958	1 254 071 947	998 864 903	177 673 745	119 644 461	300 255 038	25 330 065 805
Crédits consommés	12 545 289 712	2 318 719 024	4 959 395 067	1 239 649 027	1 375 691 958	1 245 493 342	998 310 502	177 672 832	118 805 092	300 115 543	25 279 142 099
crédits consommés/crédits votés en LFI	100,27%	106,92%	96,83%	99,16%	98,37%	92,10%	101,66%	92,12%	95,76%	97,74%	99,49%

Source : réponses des responsables de programmes – Calcul Cour des comptes

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Annexe n°2 Exécution 2010, 2011 et 2012 par titres (CP)

		Programme 150	Programme 231	Programme 172	Programme 187	Programme 193	Programme 190	Programme 192	Programme 191	Programme 186	Programme 142	Mission
2010	Titre 2	3 320 110 790	0					98 225 858		29 903 434	173 929 990	3 622 170 072
	Titre 3	8 405 097 513	422 677 230	3 935 790 626	1 231 630 353	559 859 679	1 035 136 660	241 625 651	193 644 710	114 362 686	83 480 495	16 223 305 603
	Titre 5	155 571 756	9 314 845	15 131			59 946	196 403		295 181		165 453 264
	Titre 6	101 531 401	1 711 012 290	1 194 677 031		718 210 000	142 166 872	645 344 551		7 852 884	45 003 034	4 565 798 063
	Titre 7	277 522 281	20 199 678				86 883 280	950 000				385 555 239
2011	Titre 2	1 487 570 878	0	0	0	0		98 921 666		0	180 923 968	1 767 416 512
	Titre 3	10 400 401 184	363 352 432	3 854 727 940	1 237 308 892	584 404 289	1 163 027 637	239 425 624	188 741 435	119 066 710	73 422 926	18 223 879 068
	Titre 5	125 643 138	8 914 751	46 584	0	0		0		520 483		135 124 957
	Titre 6	136 383 696	1 795 155 681	1 178 540 362	0	792 061 000	141 343 475	751 455 588		4 001 718	43 581 957	4 842 523 477
	Titre 7	215 964 047	9 499 683	0	0	0	140 062 773	950 000		0		366 476 502
2012	Titre 2	845 961 078	0	0	0	0		100 606 018		0	184 229 639	1 130 796 735
	Titre 3	11 220 313 062	339 551 958	3 879 401 031	1 239 649 027	574 956 288	899 836 394	196 924 068	56 187 866	113 105 979	69 128 694	18 589 054 367
	Titre 5	103 769 864	8 481 046	46 584	0	0		0		380 231		112 677 725
	Titre 6	138 681 509	1 887 596 330	1 079 947 452	0	800 735 670	168 209 236	699 840 416		4 299 063	46 757 210	4 826 066 886
	Titre 7	236 564 199	83 089 690		0		177 447 712	940 000	121 484 966	1 019 819		620 546 386
Evolution 2012/2011	Titre 2	-43,13%						1,70%			1,83%	-36,02%
	Titre 3	7,88%	-6,55%	0,64%	0,19%	-1,62%	-22,63%	-17,75%	-70,23%	-5,01%	-5,85%	2,00%
	Titre 5	-17,41%	-4,87%	0,00%						-26,95%		-16,61%
	Titre 6	10,38%	5,15%	-8,37%		1,10%	19,01%	-6,87%		7,43%	7,29%	-0,34%
	Titre 7	9,54%	774,66%				26,69%	-1,05%				69,33%

Annexe n°3 :
Comparaison sur 2009, 2010 et 2011 entre les données budgétaires
inscrites en PAP et l'exécution réelle des établissements (programme
150)

Année 2009

Numéro action	Libellés des actions	Montant des crédits Etat inscrit en PAP 2009 (catégories 32 et 72) (a)	Crédits Etat PAP Poids de l'action par rapport au total des crédits du programme en % (a')	Montant des crédits exécutés en 2009 par les établissements, opérateurs du P150 (b)	Dépenses exécutées dans les opérateurs du P150 Poids de l'action par rapport au total des crédits du programme en % (b')	Différence entre les ratios Etat et Etablissements (b'-a')
6	Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologie et santé	242 800 979	5,18%	496 335 557	6,94%	1,77%
7	Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	125 031 857	2,67%	251 913 960	3,52%	0,86%
8	Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	188 922 903	4,03%	435 432 060	6,09%	2,06%
9	Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	4 013 795	0,09%	11 273 569	0,16%	0,07%
10	Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	48 188 058	1,03%	108 053 059	1,51%	0,48%
11	Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	291 751 811	6,22%	240 181 422	3,36%	-2,86%
12	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	245 170 482	5,23%	170 718 898	2,39%	-2,84%
Total actions recherche universitaire		1 145 879 885	24,44%	1 713 908 525	23,98%	
Total crédits programme 150 (toutes actions)		4 688 399 659		7 147 199 359		

Année 2010

Numéro action	Libellés des actions	Montant des crédits Etat inscrit en PAP 2010 (catégories 32 et 72) (a)	Crédits Etat PAP Poids de l'action par rapport au total des crédits du programme en % (a')	Montant des crédits exécutés en 2010 par les établissements, opérateurs du P150 (b)	Dépenses exécutées dans les opérateurs du P150 Poids de l'action par rapport au total des crédits du programme en % (b')	Différence entre les ratios Etat et Etablissements (b'-a')
6	Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologie et santé	570 130 101	6,69%	781 279 220	6,98%	0,29%
7	Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	259 989 049	3,05%	415 068 776	3,71%	0,66%
8	Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	377 571 622	4,43%	636 772 271	5,69%	1,26%
9	Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	9 434 106	0,11%	17 123 463	0,15%	0,04%
10	Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	96 982 815	1,14%	170 950 839	1,53%	0,39%
11	Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	626 081 415	7,34%	475 068 291	4,25%	-3,10%
12	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	667 454 391	7,83%	259 536 835	2,32%	-5,51%
Total actions recherche universitaire		2 607 643 499	30,58%	2 755 799 695	24,63%	
Total crédits programme 150 (toutes actions)		8 526 016 422		11 190 848 734		

Année 2011

Numéro action	Libellés des actions	Montant des crédits Etat inscrit en PAP 2011 (catégories 32 et 72) (a)	Crédits Etat PAP Poids de l'action par rapport au total des crédits du programme en % (a')	Montant des crédits exécutés en 2011 par les établissements, opérateurs du P150 (b)	Dépenses exécutées dans les opérateurs du P150 Poids de l'action par rapport au total des crédits du programme en %	Différence entre les ratios Etat et Etablissements (b'-a')
6	Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologie et santé	861 873 870	6,95%	1 058 786 012	8,05%	1,10%
7	Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	374 746 551	3,02%	530 185 742	4,08%	1,06%
8	Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	533 035 887	4,30%	811 248 392	6,25%	1,95%
9	Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	14 754 967	0,12%	16 000 915	0,13%	0,01%
10	Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	139 364 235	1,12%	208 024 244	1,63%	0,50%
11	Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	908 717 507	7,33%	919 912 685	6,74%	-0,59%
12	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	992 277 233	8,01%	307 790 175	2,06%	-5,95%
Total actions recherche universitaire		3 824 770 250	30,86%	3 851 948 165	28,95%	
Total crédits programme 150 (toutes actions)		12 395 350 589		14 621 337 089		

Source : DGESIP

**Annexe n°4 : Economies inscrites en LFI 2012 pour les programmes
recherche**

Opérateurs de l'Etat relevant des programmes 172, 187 et 193	Economies de fonctionnement au titre de la RGPP	Rendu de crédits "Plan de relance de l'investissement public 2009-2010"	Total des mesures d'économies inscrites en LFI 2012
CNRS	-11209 817 €	-12 507 925 €	-23 717 742 €
INSERM	-4 745 848 €	-1766 919 €	-6 512 767 €
INRIA	-1558 959 €	-697 468 €	-2 256 427 €
INED	-122 470 €	-	-122 470 €
ANR	-9 999 000 €	-2 000 000 €	-11 999 000 €
CEA	-	-	0 €
IPEV	-	-	0 €
Genopole	-	-	0 €
Académie des technologies	-	-	0 €
OST	-	-	0 €
IHEST	-	-	0 €
Programme 172	-27 636 094 €	-16 972 312 €	-44 608 406 €
INRA	-3 917 080 €	-929 957 €	-4 847 037 €
IRSTEA (ex CEMAGREF)	-175 553 €	-325 485 €	-501 038 €
IRD	-1255 476 €	-	-1 255 476 €
CIRAD	-	-	0 €
IFREMER	-	-	0 €
BRGM	-	-	0 €
Programme 187	-5 348 109 €	-1 255 442 €	-6 603 551 €
CNES	-	-	0 €
Programme 193	0 €	0 €	0 €
Total pour les opérateurs relevant des programmes 172, 187 et 193	-32 984 203 €	-18 227 754 €	-51 211 957 €

Source : DAF