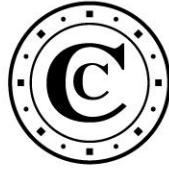


Cour des comptes



**Note d'analyse de l'exécution du  
budget de l'Etat**

**Recherche et enseignement  
supérieur**

**Exercice 2013**

mai 2014

**MISSION INTERMINISTERIELLE  
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

**Programme 142** – Enseignement supérieur et recherche agricoles

**Programme 150** – Formations supérieures et recherche universitaire

**Programme 172** – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

**Programme 186** – Recherche culturelle et culture scientifique

**Programme 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

<b>Synthèse .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction et présentation de la mission.....</b>	<b>10</b>
<b>I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits .....</b>	<b>11</b>
A - Un plafond de crédits respecté en exécution 2013 .....	11
B - Des modalités de programmation dérogatoires .....	13
C - La gestion des crédits en cours d'exercice .....	18
<b>II - Les grandes composantes de la dépense .....</b>	<b>24</b>
A - La masse salariale et la gestion des emplois .....	24
B - Les autres dépenses de fonctionnement .....	30
C - Les dépenses d'intervention .....	31
D - Les dépenses d'investissement.....	37
E - Les opérateurs.....	42
F - Les dépenses fiscales .....	49
G - Les investissements d'avenir dans le périmètre de la MIREs .....	53
<b>III - Régularité, performance, soutenabilité budgétaires .....</b>	<b>57</b>
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	57
B - Les indicateurs de performance.....	61
C - La soutenabilité budgétaire .....	64
<b>IV - Les recommandations de la Cour .....</b>	<b>71</b>
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2012 .....	71
B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2013.....	72
<b>Annexes.....</b>	<b>74</b>

## Synthèse

(Md€) LFI AE : 25,94; CP : 25,94 ;
Crédits ouverts AE : 26,27 ; CP : 25,90 ;
Exécution AE : 25,85 ; CP : 25,80
Dépenses fiscales : 16 – Montant estimé : 5 176 M€
Plafond d'emplois en ETPT : 11 253 ; exécution : 8 526
Plafond d'emplois opérateurs en ETP : 247 565
Exécution emplois opérateurs en ETP : 234 252

### 1 - Une priorité budgétaire

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) regroupe dix programmes rattachés à six ministères. Cinq programmes, représentant 88 % des crédits, sont gérés par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), chef de file de la mission. Avec 25,94 Md€ de crédits de paiement (CP) votés en LFI 2013, la MIRES représente 6,6 % des crédits ouverts au budget général de l'État. Les CP destinés aux opérateurs, tous titres confondus (environ 21 Md€), représentent 80 % du total des CP ouverts en LFI.

Priorité budgétaire du gouvernement, la MIRES bénéficie comme l'année précédente de modalités spécifiques de programmation. Les crédits continuent d'augmenter pour les établissements d'enseignement supérieur gérés par le MENESR. La croissance des dépenses liées aux bourses sur critères sociaux s'est également poursuivie avec la réforme intervenue à la rentrée 2013-2014. Pour la première fois cependant, l'ensemble des opérateurs de la mission ont été appelés à contribuer au redressement des comptes publics par une réduction de leurs dépenses de fonctionnement.

Les opérateurs de la mission subissent un traitement différencié en gestion. Les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) exercent tous les ans une forte pression pour consommer l'intégralité des crédits mis en réserve, qui sont alors affectés à de

multiples postes de dépenses (masse salariale notifiée, GVT, compensation boursière...).

Les crédits des EPST du programme 172 (CNRS, INSERM, INRIA, INED) et du programme 187 (INRA, IRD, IRSTEA) ont progressé de 2 % à 5 % par rapport à 2012.

A l'inverse, la mise en œuvre d'un principe d'auto-assurance au sein de la mission a conduit à réduire les crédits ou à opérer des annulations sur la réserve d'autres opérateurs.

L'annulation la plus importante concerne les crédits d'intervention de l'ANR, qui se sont élevés à 571,8 M€ en AE et à 483,8 M€ en CP, soit une dotation réduite de 84,4 M€ en AE (-13 %) et 172,4 M€ en CP (-26 %) par rapport à la loi de finances initiale. Cette baisse des crédits confirme le risque identifié par la Cour<sup>1</sup> de la baisse en 2013 des taux de succès et des montants unitaires des projets de recherche financés.

## **2 - Le renforcement du dispositif d'accompagnement des établissements passés aux responsabilités et compétences élargies**

Malgré des situations individuelles difficiles (quatre universités ont enregistré un troisième déficit consécutif en 2012), les déficits cumulés des établissements – 46 M€ – ne représentent que 0,4 % des crédits de fonctionnement des universités en 2012. Le système d'allocation des moyens aux établissements RCE (SYMPA) a été reconduit presque à l'identique pour l'année 2013, sans favoriser la convergence entre établissements sur-dotés et établissements sous-dotés qui était pourtant consubstantielle au modèle.

Le dispositif d'alerte, de suivi et d'accompagnement créé en 2012 a été poursuivi en 2013, avec l'élaboration d'un tableau de bord financier partagé entre le ministère et les rectorats. La coordination avec les contrôleurs budgétaires en région s'est également améliorée. L'organisation de la DGESIP a enfin été modifiée au début de 2014, avec la création d'une sous-direction du financement de l'enseignement supérieur regroupant les départements de la synthèse budgétaire, de l'allocation des moyens et de l'analyse financière. Disposer d'une vision consolidée des sources de financement des établissements est en effet indispensable si le ministère veut appréhender globalement leur situation financière. Or, celui-ci ne dispose pas encore d'un outil de remontée

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public thématique « *Le financement public de la recherche : un enjeu national* ». La Documentation française, Juin 2013, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

fiable de l'ensemble de leurs ressources, ni de leurs budgets prévisionnels, et l'analyse est pour l'instant rétrospective.

### 3 - La difficile prévision des dépenses d'intervention

Les crédits liés aux bourses sur critères sociaux (BCS) ont été mieux budgétés en LFI 2013, ce qui constitue un progrès par rapport à l'exercice précédent. Aucune ouverture de crédits en décret d'avance n'a été nécessaire, même si les reports de charges seront plus importants qu'en 2012 et si le risque de dérapage ne peut être écarté en 2014. Les réformes successives du dispositif (de nouveaux changements devraient intervenir à la rentrée 2014) rendent en tout état de cause la prévision aléatoire.

En revanche, plusieurs dispositifs dont le budget est plus faible font toujours l'objet d'une dotation initiale insuffisante au regard de l'exécution : c'est le cas notamment du dispositif *Jeunes entreprises innovantes* et des contributions aux organisations internationales dans le secteur de la recherche.

Par ailleurs, le taux général de 6 % a été appliqué pour la mise en réserve des crédits du programme 231 *Vie étudiante*, alors que celui-ci est constitué à 75 % de bourses sur critères sociaux (BCS), qui constituent une dépense inéluctable. Cette pratique vide la réserve de précaution de son objectif initial, puisqu'il ne peut y avoir de programmation soutenable qui n'intègre pas d'emblée un dégel des crédits. Il en va de même pour le programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* où un taux de 3 % a été appliqué aux BCS.

### 4 - La poursuite des redéploiements du programme des investissements d'avenir

Les programmes 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* et 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* sont concernés par quatre opérations du redéploiement des actions du programme des investissements d'avenir (PIA).

Du fait de ces redéploiements, les chiffres de consommation ne reflètent pas la réalité des subventions versées aux organismes : ils sont inférieurs de 37 M€ pour le programme 172 et de 15 M€ pour le programme 190. En effet, ces montants, annulés en LFR, n'ont eu aucune

conséquence pour les actions de ces deux programmes du fait d'une procédure de « rétablissement de crédit ».

Inversement, les crédits versés aux organismes pour les actions du programmes 192 sont inférieurs aux chiffres de consommation de 17 M€.

Enfin, le circuit complexe mis en place pour le financement de l'A350 est désormais pérennisé.

Conformément aux recommandations émises par la Cour dans son analyse de l'exécution budgétaire 2012 et dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (RRGB), les modalités de redéploiement de ces crédits ont été améliorées par rapport à 2012. Toutefois, le suivi de l'impact de ces redéploiements sur l'exécution budgétaire demeure largement perfectible.

#### **5 - La croissance des restes à payer et des engagements hors bilan**

Le périmètre des contrats de partenariat financés sur crédits budgétaires recoupe partiellement celui du Plan Campus. Avec les quatre nouveaux contrats signés en 2013, ce sont désormais neuf contrats régis par l'ordonnance du 17 juin 2004 qui bénéficient d'un financement sur le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*. Les dépenses correspondent pour l'instant à la construction des bâtiments et au premier équipement, mais ces opérations sont à l'origine d'engagements qui devront à terme être couverts par des crédits de paiement. Les restes à payer s'élèvent ainsi à 1,1 Md€ sur le programme 150 en 2013 et ont augmenté de 21 % sur la durée du triennal 2011-2013.

Plusieurs opérations du Plan Campus initialement prévues en PPP seront réorientées vers une maîtrise d'ouvrage publique. La loi autorise désormais les établissements à emprunter auprès de la Banque européenne d'investissement, par dérogation à l'interdiction faite aux établissements d'enseignement supérieur de souscrire des emprunts à plus de 12 mois, ce qui n'est pas sans risques compte tenu de la fragilité financière et du manque d'expertise financière dans les directions générales des services de certaines universités.

Le programme de construction de 40 000 nouveaux logements étudiants conduira enfin à l'augmentation des engagements hors bilan contractés par les CROUS envers les bailleurs sociaux (ceux-ci étaient estimés à 1,1 Md€ au 31 décembre 2012).

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

La mission n'a pas connu de dépassement en exécution. Si les bourses sur critères sociaux ont été mieux budgétées en 2013, certains dispositifs font toujours l'objet d'une mauvaise évaluation : le crédit d'impôt recherche, dont la dépense a été réévaluée de 800 M€, et, à moindre échelle le dispositif des Jeunes entreprises innovantes (JEI), ainsi que les contributions française aux organisations internationales.

La prise en charge par le programme des investissements d'avenir (PIA) de certaines actions réduit le risque de soutenabilité à moyen terme sur certains programmes. Une attention particulière devra néanmoins être portée aux restes à payer et aux conditions de financement de l'immobilier universitaire et du logement étudiant. Par ailleurs, la pratique actuelle qui consiste à gager les dépassements par l'annulation des crédits de paiement de l'ANR va trouver ses limites dès 2014.

En ce qui concerne les établissements RCE, l'allocation des moyens à la performance est assurée par le volet « performance » du modèle SYMPA et par les contrats pluriannuels signés avec les établissements. La limite du dispositif vient de ce que les indicateurs du PAP ne sont pas réellement déclinés dans le modèle d'allocation des moyens. Le recentrage du dispositif de performance autour des futurs contrats de site doit être le gage de la cohérence entre la stratégie nationale et sa mise en œuvre par les opérateurs.

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

*La Cour formule en conséquence 10 recommandations après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2013 :*

**Au titre de la régularité**

*Recommandation n°1: Appliquer pour la répartition des crédits aux opérateurs les dispositions de l'article 95 du décret du 7 novembre 2012, ce qui implique d'asseoir la réserve de précaution sur les autres dépenses que les dépenses inéluctables (AE consommées) et obligatoires (service fait).*

*Recommandation n°2 : Eu égard à la particularité des programmes 231 Vie étudiante et 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles, ne pas appliquer de réserve de précaution aux bourses sur critères sociaux, qui constituent des dépenses inéluctables. Appliquer le taux général de mise en réserve aux autres crédits de ces programmes.*



**Au titre de la soutenabilité :**

*Recommandation n°3 : 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°4 : Pour les établissements RCE, clarifier en budgétisation initiale les facteurs d'évolution de la masse salariale que doit couvrir la dotation publique - Veiller à ce que les notifications des crédits de masse salariale ne soient pas supérieures au montant des crédits ouverts en LFI, nets de la réserve de précaution.*

*Recommandation n°5 : Construire et mettre en œuvre un schéma de résorption du report de charges sur le programme 142.*

*Recommandation n°6 : Dans le cadre des enquêtes réalisées par le MENESR auprès de ses opérateurs, faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient, y compris celles issues structures ayant une personnalité morale distincte.*

*Recommandation n°7 : Accélérer la production des données d'exécution relatives au CIR, affiner leur analyse, faire apparaître les incertitudes qui entourent le chiffrage du CIR dans les documents annexés aux lois de finances et renforcer les études d'impact sur le CIR.*

*Recommandation n°10 : Produire un plan de financement des 40 000 logements à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère du logement - porter une attention particulière au suivi des engagements hors bilan contractés par les CROUS.*

**Au titre de la performance :**

*Recommandation n°8: Déterminer une cible plus efficiente de l'indicateur 2.1 du programme 191 « Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI ».*

*Recommandation n°9: Pour le programme 192, créer un indicateur de performance permettant de rapprocher le coût des fonctions supports du montant des dépenses d'intervention.*

---

## Introduction et présentation de la mission

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) comprend dix programmes rattachés à six ministères. Cinq programmes (P150, 231, 172, 187 et 193), représentant 88 % des crédits, sont gérés par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), chef de file de la mission. Les autres programmes sont gérés par les ministères de l'écologie (P190), de la défense (P191), de l'économie (P192), de la culture (P186) et de l'agriculture (P142).

Avec 25,94 Md€ de crédits de paiement (CP) votés en LFI 2013, la MIRES représente 6,6 % des crédits ouverts au budget général de l'État, ce qui en fait la cinquième mission la plus importante. Priorité budgétaire du gouvernement, elle bénéficie de modalités spécifiques de programmation et d'une croissance de ses moyens. Le champ de la mission a peu évolué par rapport à 2012. Son exécution se fait sur un périmètre élargi aux 16 dépenses fiscales rattachées à titre principal (évaluées à 5,20 Md€ en 2013) et à des financements extrabudgétaires significatifs (21,9 Md€ ouverts au titre des investissements d'avenir et 3,7 Md€ supplémentaires au titre du Plan Campus). En 2014 de nouveaux programmes investissements d'avenir ont été ouverts, pour un montant prévisionnel de 5,34 Md€ supplémentaires.

L'essentiel des dépenses passe par les 280 opérateurs de la mission, ce qui emporte des exigences spécifiques en termes de suivi par les ministères. La fragilité de certains programmes résulte aussi du poids des dépenses inéluctables, comme les bourses sur critères sociaux, qui représentent 75 % des crédits du programme 231. Le passage des établissements d'enseignement supérieur relevant du programme 150 au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) rend enfin difficile la comparaison d'une année sur l'autre, en raison de transferts massifs du titre 2 vers le titre 3 depuis cinq ans.

Comme la Cour le souligne depuis plusieurs années, la MIRES ne rend qu'imparfaitement compte de tous les crédits destinés à l'enseignement supérieur, notamment du fait de la présence dans la mission *Enseignement scolaire* des sections de techniciens supérieurs et des classes préparatoires aux grandes écoles, et dans la mission *Culture* des établissements d'enseignement supérieur culturel. Malgré l'appartenance du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* à la MIRES, il n'existe pas de stratégie budgétaire formalisée

entre le MENESR et le MAAF. La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit, dans son article 4, que le MENESR « assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel ». A cette heure, les modalités d'exercice de cette tutelle sont limitées à des échanges entre directions générales ministérielles.

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

### **A - Un plafond de crédits respecté en exécution 2013**

Les crédits votés en loi de finances initiale (LFI) représentent 25,944 Md€ en AE et 25,935 Md€ en CP, soit une augmentation de +0,7 % en AE et +2,1 % en CP par rapport aux crédits votés en LFI 2012 (périmètre courant). L'exécution laisse apparaître une augmentation de +0,8 % en AE et +2 % en CP. Cette forte croissance en CP est surtout liée au programme 190 (+20 %) uniquement du fait du fonds de concours (voir *infra*), mais également au programme 187 (+2,72 %). L'exécution des programmes 150 et 231 dépasse toujours le montant des crédits votés en LFI mais leur augmentation est moins nette que l'année précédente (+1,9 % et +0,5 %). On ne constate pas de dépassement global au niveau de la mission par rapport à la prévision initiale et aux crédits ouverts.

Chorus fait apparaître une consommation qui ne reflète pas exactement la réalité des dépenses des programmes 172 et 190. En effet une partie des annulations en LFR (respectivement 37 M€ et 15 M€ en AE=CP) n'ont eu aucune conséquence pour les actions de ces programmes du fait d'une procédure de « rétablissement de crédit » liée à des redéploiements de crédits du programme des investissements d'avenir sur laquelle il sera revenu plus loin.

Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI est de 99,5 %. Ce taux reste peu significatif, l'essentiel des crédits étant constitué de subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission. Au 31 décembre 2013, toutes les universités ont accédé à l'autonomie et les emplois du titre 2 sont devenus négligeables par rapport aux emplois placés sous le plafond des opérateurs.

Tableau n° 1 : Exécution des crédits 2013 (en €)

<i>Autorisations d'engagement (en €)</i>	Programme 150	Programme 231	Programme 172	Programme 187	Programme 193	Programme 190	Programme 192	Programme 191	Programme 186	Programme 142	Mission
<b>LFI</b>	12 709 825 371	2 312 419 325	5 158 773 289	1 281 772 133	1 413 022 207	1 415 998 070	948 709 682	192 198 745	115 592 176	395 433 759	<b>25 943 744 757</b>
<b>LFR</b>	-347 608 545	0	-147 516 023	-8 344 401	-14 869 989	-68 541 005	-16 912 094	-15 758 017	-4 126 730	-1 919 419	<b>-625 596 223</b>
<b>Total des mouvements de crédits</b>	638 795 629	10 355 924	4 812 446	0	0	12 405 037	53 159 229	1 000 000	308 876	2 688 588	725 023 423
<b>dont :</b>											
<i>reports</i>	636 418 188	10 505 924	5 177 626	0	0	9 043 107	2 628 376	0	308 876	0	<b>664 082 097</b>
<i>virements</i>	0	0	0	0	0	3 361 930	0	0	0	2 130 000	<b>5 491 930</b>
<i>transferts</i>	2 405 988	-150 000	-365 180	0	0	0	52 000 000	1 000 000	0	558 588	<b>55 449 396</b>
<i>décrets d'avances</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<i>Annulations</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<i>autres mouvements</i>	-28 547						-1 469 147				
<b>Fonds de concours et att. produits</b>	22 684 051	5 977 729	188 353	0	0	200 403 995	0	0	248 982	0	<b>229 503 110</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	13 023 696 506	2 328 752 978	5 016 258 065	1 273 427 732	1 398 152 218	1 560 266 097	984 956 817	177 440 728	112 023 304	396 202 928	<b>26 271 177 373</b>
<b>Crédits consommés</b>	12 754 592 982	2 320 357 222	5 010 354 958	1 273 427 732	1 398 152 218	1 536 924 168	967 252 239	177 440 728	110 282 188	302 415 083	<b>25 851 199 518</b>
<b>Crédits de paiement (en €)</b>											
<b>LFI</b>	12 753 411 649	2 325 147 825	5 158 773 289	1 281 772 133	1 413 022 207	1 377 998 070	1 005 723 015	192 198 745	118 592 176	308 473 759	<b>25 935 112 868</b>
<b>LFR</b>	-25 629 361	0	-37 000 000	-8 344 401	-14 869 989	-66 261 005	-39 716 750	-15 758 017	-4 306 730	-1 919 419	<b>-213 805 672</b>
<b>Total des mouvements de crédits</b>	31 475 332	7 336 955	-173 575 092	0	0	12 070 190	38 160 763	1 000 000	839 368	2 688 588	-80 003 896
<b>dont :</b>											
<i>reports</i>	30 582 344	7 486 955	1 788 839	0	0	8 578 260	160 763	0	839 368	0	<b>49 436 529</b>
<i>virements</i>	0	0	0	0	0	3 361 930	0	0	0	2 130 000	<b>5 491 930</b>
<i>transferts</i>	890 988	-150 000	-224 312	0	0	0	38 000 000	1 000 000	0	558 588	<b>40 075 264</b>
<i>décrets d'avances</i>	0	0	-175 139 619	0	0	0	0	0	0	0	<b>-175 139 619</b>
<i>répartition dépenses accidentelles</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<i>Annulations</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<i>Autres mouvements</i>	2 000	0	0	0	0	130 000	0	0	0	0	<b>132 000</b>
<b>Fonds de concours et att. produits</b>	55 858 025	4 731 102	188 353	0	0	200 273 995	0	0	248 982	0	<b>261 300 457</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	12 815 115 645	2 337 215 882	4 948 386 550	1 273 427 732	1 398 152 218	1 524 081 250	1 004 167 028	177 440 728	115 373 796	309 242 928	<b>25 902 603 757</b>
<b>Crédits consommés</b>	12 788 079 008	2 329 271 108	4 908 348 945	1 273 427 732	1 398 152 218	1 498 729 791	1 003 376 672	177 440 728	114 512 451	304 190 383	<b>25 795 529 036</b>

Source : Réponses ministères et RAP 2014

## **B - Des modalités de programmation dérogatoires**

### **1 - La nomenclature des programmes gérés par le MENESR**

Comme la Cour le soulignait dans la note d'exécution budgétaire 2012, la nomenclature par actions des programmes gérés par le MENESR ne fournit pas d'informations pertinentes sur la destination réelle des dépenses. Cette nomenclature pourrait être modifiée d'ici 2015 pour les programmes 150, 172 et 187 si le projet de fusion entre les programmes 172 et 187 aboutit.

### **2 - Les hypothèses de budgétisation**

La mission n'enregistre pas de changement de périmètre majeur ni de modification significative dans la cartographie des budgets opérationnels de programmes (BOP) et des Unités opérationnelles (UO). L'essentiel des transferts internes résulte de l'accession des universités aux compétences élargies sur le programme 150.

#### *a) La MIREs reste une priorité budgétaire*

La mission étant une priorité budgétaire du gouvernement, plusieurs programmes bénéficient de modalités de programmation dérogatoires. Seuls les crédits du programme 186, géré par le ministère de la culture, sont en diminution en AE et en CP par rapport à 2012 dans la LFI 2013.

Les établissements d'enseignement supérieur ont bénéficié d'emplois supplémentaires et ne sont pas soumis à l'objectif de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement courant sur le triennal 2011-2013. Les documents prévisionnels de gestion (DPG) des BOP gérés par le MENESR ne font d'ailleurs aucune distinction entre les dépenses obligatoires ou inéluctables et les autres dépenses. Les opérateurs de recherche, et, pour la première fois en 2013, les établissements d'enseignement supérieur ont néanmoins été appelés à participer à l'effort de redressement des comptes publics (plan d'action sur les fonctions support des opérateurs et économie de 64 M€ réalisée sur les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur).

S'agissant des crédits de la recherche, la construction du budget 2013 prévoit un rééquilibrage entre les opérateurs de recherche et l'ANR, avec, sur le programme 172, une progression de 3 % par rapport à 2012 du budget des EPST (CNRS, INSERM, INRIA, INED) et une baisse de 10 % des crédits d'intervention de l'ANR et de 1,57 % de la subvention

au CEA. S'agissant du programme 187, la LFI 2013 prévoit une augmentation de 2,5 % des crédits par rapport à 2012.

Elle prévoit également une augmentation de 3,62 % des dépenses d'intervention du programme 193, essentiellement destinées au financement des programmes de l'Agence Spatiale Européenne, et une baisse concomitante de 2,42 % de la subvention pour charges de service public (SCSP) du CNES.

#### *b) La qualité de la programmation*

Les crédits liés aux bourses sur critères sociaux ont été mieux budgétés en LFI 2013, ce qui constitue un net progrès par rapport à l'exercice précédent. Aucune ouverture de crédits en décret d'avance n'a été nécessaire contrairement aux années précédentes (cf. *infra*). En revanche, la dotation initiale insuffisante des crédits d'intervention liés au dispositif « *Jeunes entreprises innovantes* » sur le programme 192 demeure, ce qui a donné lieu à une réserve du CBCM.

En ce qui concerne le programme 150, la programmation du transfert de la masse salariale du T2 vers le T3 pour les établissements RCE s'est faite selon les mêmes modalités qu'en 2012 : au niveau du PLF ne figure qu'une provision, qui est complétée en gestion par un mouvement de fongibilité asymétrique. Comme l'année précédente, le montant des crédits de masse salariale notifié aux établissements a été supérieur aux crédits prévus en LFI, l'écart étant estimé à 55,04 M€ en 2013. En réponse à la remarque formulée par la Cour dans l'analyse de l'exécution budgétaire 2012, le MENESR avait indiqué qu'à compter de 2013 « *l'objectif à terme est de totalement résorber ce décalage.* » L'écart estimé en 2014 (29,20 M€) est effectivement plus faible qu'en 2013 et devrait être compensé en partie par un mouvement de fongibilité asymétrique, mais il est susceptible d'augmenter en cours d'année sous l'effet des titularisations, des contrats doctoraux et des arbitrages relatifs aux créations d'emplois. La recommandation est donc reconduite (voir recommandation n°4 - *infra*).

Tout comme en 2012, deux éléments n'ont pas fait l'objet d'une budgétisation initiale : le GVT solde des établissements RCE et le CAS *Pensions* appliqué à la masse salariale relevant historiquement du titre 3. Les effets de la loi TEPA du 21 août 2007<sup>2</sup> n'ont pas non plus été

---

<sup>2</sup> Le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) prévoit que les rémunérations d'heures supplémentaires

budgetés à hauteur de la dette du MENESR envers les établissements. Pour le prochain triennal, le ministère a indiqué qu'il avait demandé le financement en base d'une partie du GVT solde des établissements RCE sur le principe d'une prise en charge décroissante sur trois ans (25 M€/20 M€/15 M€). Il a également demandé la consolidation des financements accordés à ces établissements au titre du GVT solde au cours des années antérieures, pour un montant estimé à 71 M€.

S'agissant des contributions appelées par des organismes internationaux, les crédits du programme 172 ont été reconduits au niveau de 2012. Des insuffisances de financement à hauteur de 18,504 M€ ont été constatées en gestion, qui auraient pu être prévues dès la construction du budget. En effet, concernant la contribution au CERN, la construction du PLF 2013 est basée sur une hypothèse de taux de change CHF / € « normé à 0,7092 », bien inférieure au taux réel en vigueur en 2012, qui a toujours dépassé 0,82 (soit plus de 15,6 % au-dessus du « taux normé »).

Enfin, la situation du BOP 4 (construction aéronautique civile) du programme 190 enregistre une forte dégradation par rapport aux exercices précédents. Les prévisions de dépenses pour 2013 s'élevaient en effet à 314,4 M€ (dont 10,5 M€ de restes à payer), soit un montant supérieur d'une trentaine de M€ à celui des crédits disponibles (282,08 M€). Sa soutenabilité était de ce fait incertaine, et tributaire de retards dans l'exécution des programmes soutenus.

Concernant le programme 191, l'ensemble des crédits du programme ont été classés au titre « des dépenses obligatoires et inéluctables » dans le DPG, ce qui a donné lieu à une remarque du CBCM. La Cour renouvelle son observation formulée pour l'exécution budgétaire 2012 selon laquelle le responsable de programme devra se conformer à l'article 95 du décret du 7 novembre 2012.

*Recommandation n°1: Appliquer pour la répartition des crédits aux opérateurs les dispositions de l'article 95 du décret du 7 novembre 2012, ce qui implique d'asseoir la réserve de précaution sur les autres dépenses que les dépenses inéluctables (AE consommées) et obligatoires (service fait).*

sont exonérées de l'impôt sur le revenu et ouvrent droit à une réduction des cotisations salariales de sécurité sociale. Le MENESR centralise chaque année les déclarations des établissements sur les heures effectuées et en instruit les conditions de recevabilité. Au total, sur les exercices 2009-2013, 41,34 M€ ont été remboursés aux établissements, dont 2,15 M€ en 2013. La créance restante, estimée à 33,2 M€, ne devrait plus évoluer compte tenu de la suppression du dispositif à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012 (décret n°2012-1074).

*c) Une réserve de précaution inégale selon les programmes*

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 PLF<sup>3</sup>.

Comme en 2012, les crédits du HT2 du programme 150 ont bénéficié, après arbitrages, d'une mise en réserve forfaitaire, qui a abouti à une réserve totale très inférieure à celle qui aurait résulté de l'application des taux généraux. Le montant de la réserve sur les crédits récurrents des établissements en 2013 (33,94 M€) est même presque deux fois plus faible que celui de 2012 (55,8 M€) pour compenser la participation des opérateurs à l'effort de redressement des comptes publics. Le taux appliqué aux universités et aux écoles d'ingénieur est uniforme (1,7 % et 0,8 %) mais porte uniquement sur les crédits de masse salariale et de fonctionnement alloués par le modèle SYMPA. Le taux appliqué aux établissements de la catégorie « autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche » est négocié en fonction de leur situation : le calcul fait ainsi apparaître des taux inférieurs (0,02 % à 0,03 % du total de la SCSP versée)<sup>4</sup>.

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 vigueur. Elle s'élève, globalement pour les trois programmes à 178,065 M€ dans le PLF 2013 et est ramenée à 177,585 M€ en AE et CP dans la LFI 2013<sup>5</sup>.

En revanche, comme l'année précédente le taux général de 6 % a été appliqué au programme 231, alors que ce programme est constitué à 75 % de bourses sur critères sociaux (BCS), qui représentent une dépense inéluctable.

Dans son avis sur le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE), le CBCM a noté que le ministère faisait de surcroît porter une réserve très légèrement supérieure à 6 % sur l'action 1 « aides directes », allégeant d'autant les crédits mis en réserve sur les autres catégories de dépense. Cette pratique ne permet pas d'élaborer une programmation soutenable qui n'intègre pas

---

<sup>3</sup> 6 % des crédits du hors titre 2 et 0,5 % des crédits du titre 2.

<sup>4</sup> EPHE, EHESS, université Paris-Dauphine ou ENS.

<sup>5</sup> Taux de 0,25 % sur les crédits de masse salariale et de 3 % sur les autres crédits pour les EPST et EPIC et taux dits normés pour les autres opérateurs (ANR notamment).



d'emblée un dégel presque complet de la réserve. Elle est en outre contraire aux instructions budgétaires<sup>6</sup>.

Le taux de mise en réserve appliqué au programme 231 devrait prendre en compte les particularités du programme, et être calibré de façon à ne pas faire porter de réserve sur les bourses sur critères sociaux (BCS), tout en appliquant le taux général pour les autres crédits. Le taux global ainsi obtenu serait inférieur aux montants actuels, mais aurait un sens en termes de maîtrise de la dépense. Il en va de même pour le programme 142, géré par le ministère de l'agriculture, où un taux de mise en réserve de 3 % a été appliqué aux BCS. Cette recommandation ne s'applique qu'aux bourses sur critères sociaux, qui correspondent exclusivement à des dépenses de guichet à la différence des autres aides inscrites sur le programme 231.

*Recommandation n°2 : Eu égard à la particularité des programmes 231 Vie étudiante et 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles, ne pas appliquer de réserve de précaution aux bourses sur critères sociaux, qui constituent des dépenses inéluctables. Appliquer le taux général de mise en réserve aux autres crédits de ces programmes.*

### 3 - L'articulation AE-CP

Comme pour la construction du budget 2012, les crédits d'intervention de l'ANR sont budgétés en AE=CP dans la LFI 2013, alors même que le travail mené par l'ANR sur son besoin en CP pour couvrir ses engagements passés et son niveau de trésorerie au 31 décembre 2012 aurait permis une programmation mieux ajustée à ses besoins réels. Ce décalage a conduit à de fortes annulations qui augmentent de fait les restes à payer (voir *infra*).

L'action 1 du programme 172 est également budgétée en AE=CP, mais est programmée et gérée en AE#CP par la Direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI), pour certains dispositifs qu'on peut qualifier de pluriannuels compte tenu de la nature des crédits correspondants (CPER, incubateurs d'entreprises, conventions CIFRE, concours « jeunes entreprises innovantes »). La programmation 2013 ne fait pas apparaître de décalage structurel du fait de l'effet conjugué de la baisse de ces enveloppes et de l'atteinte du « régime de croisière » de ces

---

<sup>6</sup> Circulaire du 29 novembre 2012 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2013, qui prévoit que les CBCM s'assurent « de l'absence d'imputation de [la réserve] sur des dépenses obligatoires ou inéluctables. »

dispositifs. Le niveau de consommation des CP est même légèrement supérieur à celui des AE compte tenu des annulations.

*Recommandation n°3 : 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.*

## C - La gestion des crédits en cours d'exercice

### 1 - Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

La description des principaux reports, mouvements de crédits et transferts de crédits figure en annexe n°2.

#### a) Des surgels intervenus dès le début de la gestion

Dès le début d'année, un surgel de 50 M€ en AE et de 100 M€ en CP des crédits de l'ANR et de 53 M€ des crédits du CNRS a été mis en place pour le programme 172. De même, un surgel de 55 M€ a été appliqué aux crédits de fonctionnement des opérateurs du programme 150, ainsi qu'un surgel de 315,72 M€ en AE sur les crédits des PPP. Sur le programme 231, le surgel a porté sur les subventions allouées au réseau des œuvres universitaires et scolaires, à hauteur de 32 M€. Les programmes 190, 191 et 192 ont été impactés en gestion en cours d'année par des surgels respectifs de 36,3 M€, 5 M€ et 35,7 M€ en AE=CP. Enfin, un surgel de 1,5 M€ a été appliqué au programme 186. Sur la plupart des programmes (hors P191), un gel complémentaire a aussi été pris en compte au titre du « Fonds État exemplaire ».

**Tableau n° 2 : Composition et utilisation de la réserve de précaution hors crédits PPP (surgel inclus)**

	Réserve de précaution hors crédits PPP (M€)					Dégel (M€ et % par rapport à la réserve initiale + surgel)					
	T2	HT2 AE	HT2 CP	surgel HT2 AE	surgel HT2 CP	T2	%	HT2 AE	%	HT2 CP	%
150	3,53	53,82	64,31	0,59	55,59	0	0%	53,33	98%	98,84	82%
231	-	125,35	126,12	32,04	32,04	-	-	157,39	100%	158,16	100%
172	-	102,73	102,73	50,12	153,12	-	-	24,5	16%	62,9	25%
187	-	10,21	10,21	0	0	-	-	1,86	18%	1,86	18%
193	-	64,65	64,65	0	0	-	-	49,78	77%	49,78	77%
190	-	35,54	35,54	31,51	31,51	-	-	0	0%	0	0%
192	0,50	43,33	46,75	35,82	35,82	0,35	70%	63,11	80%	43,72	53%
191	-	10,76	10,76	5	5	-	-	0	0%	0	0%
186	-	4,13	4,31	1,52	1,52	-	-	1,52	27%	1,52	26%
142	0,94	94,14	5,65	1,36	1,36	0,62	66%	1,94	2%	2,01	29%
<b>Mission</b>	<b>4,97</b>	<b>544,66</b>	<b>471,03</b>	<b>157,96</b>	<b>315,96</b>	<b>0,97</b>	<b>20%</b>	<b>353,43</b>	<b>50%</b>	<b>418,787</b>	<b>53%</b>

Source : Cour des comptes à partir des réponses des responsables de programme.

Certains opérateurs de recherche (EPST) ont bénéficié en programmation initiale d'une augmentation plus importante de leur dotation que les universités, mais, en gestion, les universités ont bénéficié d'une mise en réserve moins importante et surtout d'un dégel de plus de 80 %, alors que les crédits du CNRS, de l'INSERM, de l'INRA, de l'INRIA, de l'INED (programmes 172 et 187) mis en réserve ont été annulés ou redéployés vers d'autres actions en fin de gestion.

#### *b) Des annulations importantes sur le programme 172*

S'agissant du programme 172, le total des mouvements de CP de l'exercice s'élève à -173,6 M€ (3,4 % des CP votés en LFI) essentiellement liés à l'annulation par décret d'avance du 28 novembre 2013 de 175,1 M€ de CP majoritairement destinés à l'ANR, auxquels s'ajoutent 37 M€ d'annulations de CP en LFR (0,7 % des CP votés) correspondant à un redéploiement dans le cadre du programme des investissements d'avenir. Le total des mouvements en AE s'élève à 142,5 M€ (des reports faibles de +4,8 M€, puis une annulation de -147,5 M€ en LFR portant également majoritairement sur les interventions de l'ANR).

Le décret d'avance a permis par redéploiements internes de couvrir à hauteur de 18,50 M€ les insuffisances de financement des contributions appelées par des organismes internationaux (en particulier le CERN) mobilisés sur la réserve de précaution des EPST. Le ministère justifie la nécessité de ce redéploiement par l'évolution du taux de change entre l'euro et le franc suisse. Or, comme indiqué précédemment, le besoin de financement complémentaire apparu en 2013 était prévisible dès la construction du PLF 2013. La LFI 2014 prévoit de reconduire le même montant de subvention. Un dispositif de couverture du risque de taux est en cours de conventionnement avec l'AFT, qui ne sera réellement opérant (du point de vue de la gestion budgétaire à venir) que si la budgétisation initiale est correcte.

Le surgel des 53 M€ de CP sur le CNRS a été levé en fin de gestion. Le reste de la réserve de précaution (-14,565 M€ en AE et en CP pour les opérateurs hors ANR et -5,575 M€ en AE et CP sur l'action 1 « Pilotage et animation ») et de la réserve et du surgel sur l'ANR (-90,376 M€ en AE et -140,376 M€ en CP), ainsi que 14,624 M€ de CP supplémentaires de l'ANR ont fait l'objet d'annulations de crédits par décret pour les CP et dans la LFR pour les AE.

99,9 % des AE<sup>7</sup> et 99,2 % des CP disponibles ont été consommés. Les CP non consommés s'élèvent à 40 M€. Ils correspondent à des reports de charge sur l'exécution 2014 (voir paragraphe correspondant). Ainsi, 40 M€ des 62,9 M€ de CP ayant fait l'objet de levée de gel et surgel n'ont pas été consommés en 2013 ; seuls 22,9M€, soit 9 % de la réserve de CP a été consommée en fin d'exercice.

*c) Des gels ni annulés ni débloqués pour les opérateurs du programme 190*

Le programme 190 a subi en LFR une annulation de 68,54 M€ en AE et 66,26 M€ en CP, soit 53,54 M€ en AE et 51,26 M€ en CP de la réserve de précaution, et 15 M€ en AE= CP liées à des crédits du PIA de l'opérateur ADEME, compensés par un rétablissement de crédits d'un même montant.

Le responsable de programme indique qu'une partie de la réserve du CEA d'un montant de 20,09 M€ en AE=CP n'a ni été débloquée, ni annulée. De même, l'IFPEN a obtenu un dégel de la réserve à hauteur de 5,20 M€, mais uniquement en AE. L'équivalent en CP n'a été ni débloqué, ni annulé. Ce montant de 5,20 M€ correspond à une annulation de gel pour boucler le financement d'un projet et le lancer définitivement. L'IFPEN n'avait pas besoin de CP en 2013. Les discussions se poursuivent sur le calendrier de versement des CP en 2014 et 2015. Il apparaît étonnant, bien que l'on en comprenne les motivations, que le dégel d'une SCSP déroge à la règle AP = CP (précisée dans la circulaire annuelle du ministère du budget relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs).

*d) Fonds de concours*

Le programme 190 a bénéficié du rattachement de fonds de concours pour un total de 200,40 M€ en 2013, répartis comme suit :

- 200 M€ au titre du FDC 23-1-2-168 « *Participation au financement du soutien au développement de l'A350* ». Ce fonds de concours permet, par l'émission de titres de perception auprès de l'ONERA, de procéder au reversement sur le programme des crédits perçus par l'ONERA et destinés au

---

<sup>7</sup> Les AE "disponibles" et non consommées sur le P 172 intègrent des AE d'années bien antérieures à 2013 remontées dans Chorus pour annulation (en loi de règlement), pour 5,8 M€. Les crédits réellement non consommés en AE s'élèvent à un peu moins de 65 000 €. Le ministère indique que ces chiffres seront corrigés dans le RAP.

financement de l'A350XWB dans le cadre des investissements d'avenir. Le ministère reverse ces sommes à la société AIRBUS. Le contexte de ce FDC est analysé plus bas ;

- 0,13 M€ au titre du FDC 23-2-2-410 « *Recettes provenant de la vente de publications, de documents divers, d'espaces publicitaires et de l'organisation ou la participation à des colloques, conférences, séminaires, salons et locations de salles ou d'espaces* » ;
- 0,27 M€ au titre du FDC 23-1-1-936 « *Participation de la Commission européenne au financement de projets ERA-NET* ».

La prévision des crédits des fonds de concours rattachés au programme 150 se révèle assez aléatoire : pour 49,3 M€ en AE et 56,9 M€ en CP prévus pour le P150 dans le document de synthèse de la répartition par programme des crédits et des emplois, 22,68 M€ en AE et 55,48 M€ en CP ont effectivement été rattachés. De même, pour le programme 231, 2,3 M€ étaient prévus en AE=CP, pour 28,66 M€ en AE et 60,41 M€ en CP effectivement rattachés. En ressources, les crédits de fonds de concours sont bien référencés dans Chorus. Ils sont ensuite délégués dans les BOP locaux. La notification précise le montant, la provenance et la destination des crédits.

En revanche, l'exécution des opérations n'est pas suivie sous Chorus : les opérations sont répertoriées dans des tableaux partagés entre la DAF et le département des affaires immobilières.

## **2 - Les mouvements de fongibilité asymétrique sur le programme 150**

Le nombre d'établissements accédant à l'autonomie a été, comme chaque année, plus important que prévu. Aux trois universités ultramarines se sont en effet ajoutés cinq établissements supplémentaires<sup>8</sup>. Le document prévisionnel de gestion (DPG) prévoyait donc d'emblée un mouvement de fongibilité asymétrique de 128,01 M€. En gestion, deux mouvements de fongibilité asymétrique ont été effectués le 5 août à hauteur de 120 M€ et le 5 décembre pour 11,5 M€, vers l'enveloppe masse salariale du titre 3 destinée aux établissements RCE.

Le CBCM a émis un avis défavorable sur le second mouvement, estimant que le besoin n'était pas avéré à une époque aussi tardive de l'année et que ce mouvement n'avait pour but que de consommer la

---

<sup>8</sup> CNAM, ENSMA de Poitiers, EPHE, Ecole centrale de Lyon, INSA de Strasbourg.

totalité des crédits disponibles du fait de la surbudgétisation du titre 2. De fait, sur ces 11,5 M€, 3,5 M€ n'ont pas été mandatés et devraient servir à financer le rééquilibrage du dispositif de compensation boursière mis en place par le MENESR à compter de 2014.

### 3 - Les opérations de fin de gestion

S'agissant du programme 231, aucune ouverture de crédits par décret d'avance n'a été nécessaire du fait d'une meilleure budgétisation initiale, y compris à la suite de la réforme intervenue à la rentrée 2013-2014 qui a accru la dépense sur le dernier trimestre (création d'un échelon 0 bis et d'un échelon 7 de bourse). La réserve initiale (126,12 M€) et les surgels (32,04 M€ en AE=CP) ont cependant été entièrement dégelés en fin d'exercice pour financer les bourses (139,39 M€ en AE et 140,16 M€ en CP), le logement étudiant (10 M€ en AE=CP) et le remboursement partiel des 17 M€ dus au CNOUS au titre de sa subvention pour charges de service public 2012 (8 M€ en AE=CP)<sup>9</sup>.

Sur le programme 172, les versements des crédits de l'ANR (qui a porté l'essentiel des annulations des crédits) ont eu lieu tardivement : en décembre pour les crédits de fonctionnement (29,5 M€ en AE=CP – titre 3) et en octobre s'agissant des crédits d'intervention, dont le montant a été révisé en décembre et s'est élevé à 566,16 M€ en AE et 483,76 M€ en CP (titre 6). Le principal ajustement de fin de gestion concerne le projet ITER, avec un dégel des AE pour subventionner les engagements prévus : un arrêté modificatif du 10 décembre 2013 fixe la subvention attribuée au CEA pour le projet ITER (titre 6 – catégorie 64) à 92 M€ en AE et 70,4 M€ en CP modifiant l'arrêté de janvier qui fixait cette subvention à 86,48 M€ en AE=CP. 21,6 M€ de CP seront donc versés en 2014. Par ailleurs, un dégel de 6 M€ au CEA a été notifié le 30 décembre 2013.

Concernant le programme 187, la réserve a été intégralement dégelée pour l'IFREMER. Par ailleurs, les arrêtés prévoient un versement en quatre échéances pour les opérateurs. Une avance sur le solde a été effectuée en octobre pour l'IRD, l'INRA et le BRGM.

S'agissant du programme 150, le DPG prévoyait d'emblée un dégel presque intégral de la réserve. L'arbitrage de fin de gestion a porté sur une ressource de 118,7 M€, issue d'un dégel de la réserve initiale et des surgels à hauteur de 108,3 M€ et d'un report de crédit sur 2013 de

---

<sup>9</sup> La mise en réserve appliquée au fonds national d'aide d'urgence aux étudiants (FNAU), soit 1,40 M€, et aux aides à la mobilité pour 1,54 M€ ont servi à financer les BCS.

10,4 M€ libre d'emploi. Ces crédits ont été ventilés de la façon suivante : 50 M€, issus du surgel 2013 positionné sur les crédits de fonctionnement des établissements, leur ont été rendus ; 43,7 M€ leur ont été versés au titre de la masse salariale notifiée ; 25 M€ ont été versés aux établissements au titre du GVT 2013 de façon « exceptionnelle » comme tous les ans. Par ailleurs 3,5 M€ issus du second mouvement de fongibilité asymétrique ont été demandés en report sur 2014 pour financer la réforme du système de compensation boursière. Au total, plus de 80 % des CP mis en réserve ont été dégelés.

Le principe d'auto-assurance mis en œuvre au niveau de la MIRE se traduit donc par un traitement différencié des opérateurs en fin de gestion : si la réserve initiale a été totalement ou en grande partie annulée pour les programmes 191, 172, 187 ou 186, les opérateurs du programme 150 bénéficient, en revanche, d'un dégel presque complet. Les établissements d'enseignement supérieur relevant du MENESR exercent tous les ans une forte pression pour consommer l'intégralité des crédits mis en réserve, qui sont alors affectés à de multiples postes de dépenses. La couverture « exceptionnelle » du GVT solde<sup>10</sup> des établissements RCE depuis quatre ans en est un exemple. Le dialogue de gestion conduit avec les établissements et la budgétisation qui en résulte devraient préciser les dépenses dont l'évolution a vocation à être couverte par la dotation publique et celles devant être internalisées.

Dans sa réponse, le MENESR a précisé que dans le cadre de la programmation 2014, des notes d'information ont été adressées aux opérateurs en novembre et décembre 2013 afin d'améliorer leur information sur les facteurs d'évolution de leurs crédits de masse salariale.

*Recommandation n°4 : Pour les établissements RCE, clarifier en budgétisation initiale les facteurs d'évolution de la masse salariale que doit couvrir la dotation publique - Veiller à ce que les notifications des crédits de masse salariale ne soient pas supérieures au montant des crédits ouverts en LFI, nets de la réserve de précaution.*

---

<sup>10</sup> Le glissement vieillesse technicité (GVT) positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire, découlant de son avancement sur la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et/ou d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours ou d'une promotion (composante « technicité »). Le GVT négatif, ou effet de noria, mesure le tassement de la masse salariale consécutif au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants. Le GVT solde correspond à la somme de ces deux effets de structure.

#### 4 - Les reports de charges

Des reports de charges récurrents caractérisent certains programmes.

Sur le programme 231, malgré la meilleure budgétisation des crédits des bourses, les reports de charges sont plus élevés en 2013 qu'en 2012 : ils sont évalués à 40 M€ reportés sur 2014, contre 25,7 M€ pour l'exercice 2012. S'y ajoutent 9 M€ dus au CNOUS au titre de sa subvention pour charges de service public 2012 (contre 17 M€ l'année précédente).

Le programme 150, comme l'année précédente, enregistre un report de charges lié aux remboursements dus aux établissements au titre de la réduction des cotisations salariales sur les heures supplémentaires (loi TEPA), qui est évalué à 33,2 M€ par le MENESR au titre des heures 2011 et 2012. Ce report est en baisse, le décret n°2012-1074 du 21 septembre 2012 prévoyant la suppression de ce dispositif. Par ailleurs, les rectorats n'ont pas tous été en mesure d'honorer les charges à payer dues au titre des opérations immobilières, sans que le montant du report ait été évalué à ce stade.

Concernant le programme 172, les reports de charges concernent 40 M€ de CP non versés en fin de gestion à l'ANR (18,4 M€) et à ITER (21,6 M€) qui ont été versés début 2014.

## II - Les grandes composantes de la dépense

### A - La masse salariale et la gestion des emplois

#### 1 - L'évolution des emplois : une légère diminution portée par le programme 172

Le plafond d'emplois fixé par la LFI 2013 est de 11 253 ETPT pour le plafond ministériel (administration centrale et déconcentrée du MESR et emplois Etat affectés dans les opérateurs) et de 247 565 ETP pour le plafond opérateurs. Comme l'année précédente, le nombre d'établissements accédant aux RCE a été plus important que prévu et les deux mouvements de fongibilité asymétrique effectués sur le programme 150 se sont accompagnés du transfert des emplois correspondants du plafond ministériel vers le plafond opérateurs.

L'addition des « emplois Etat affectés dans les opérateurs », des « emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs » et des « emplois



hors plafond », nécessaire pour appréhender le nombre total d'emplois des opérateurs de la MIREs, trouve ses limites dans le fait que la première catégorie est mesurée en ETPT et les deux autres en ETP ou en ETPT selon les programmes<sup>11</sup>. La consolidation des emplois présentée dans les *Rapports annuels de performances* ne peut donc être considérée comme totalement fiable concernant la MIREs.

En tenant compte de la réserve exprimée ci-dessus, la Cour constate que la légère décreue du nombre total d'emplois des opérateurs constatée en 2012 semble se poursuivre en 2013, avec une exécution de 285 720 ETP/ETPT contre 286 491 ETP/ETPT en 2012, soit une diminution de 0,3 %. Cette baisse est principalement portée par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) financé sur le P172 (-1 764 ETP, soit -5 % en un an pour ce seul opérateur).

L'exécution fait aussi apparaître, comme les deux années précédentes, une diminution des emplois sous plafond (245 829 ETP/ETPT contre 247 799 ETP/ETPT en 2012) partiellement compensée par une croissance des emplois hors plafond (39 891 ETP contre 38 692 ETP en 2012).

---

<sup>11</sup> Les emplois des opérateurs sont mesurés en ETP, à l'exception notable de ceux du programme 150, exprimés en ETPT. Pour la première fois en 2013, le RAP fait apparaître pour chaque programme (sauf P186 et P142) une exécution en ETP et ETPT mais la mesure en ETPT n'est pas encore complétée par tous les opérateurs.

**Tableau n° 3 : Evolution des emplois sous plafond 2010-2012**

	Exécution 2011				Exécution 2012				Exécution 2013			
	Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs	Total emplois sous plafond	Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs	Total emplois sous plafond	Plafond d'emploi ministériel		Plafond d'emplois opérateurs	Total emplois sous plafond
	Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs		Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs		Emplois AC et déconcentrées	Emplois Etat affectés dans les opérateurs	Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs	
<b>150</b>	854	21 380	139 992	<b>162 226</b>	762	11 652	147 072	<b>159 486</b>	806	7 720	150 060	<b>158 586</b>
<b>231</b>			12 644	<b>12 644</b>			11 983	<b>11 983</b>			11 885	<b>11 885</b>
<b>172</b>			47 089	<b>47 089</b>			46 402	<b>46 402</b>			45 473	<b>45 473</b>
<b>187</b>			16 124	<b>16 124</b>			15 805	<b>15 805</b>			15 554	<b>15 554</b>
<b>193</b>			2 407	<b>2 407</b>			2 392	<b>2 392</b>			2 415	<b>2 415</b>
<b>190</b>			4 674	<b>4 674</b>			4 587	<b>4 587</b>			4 548	<b>4 548</b>
<b>192</b>	323	978	1 897	<b>3 198</b>	305	974	2 233	<b>3 512</b>		1 202	2 275	<b>3 477</b>
<b>191</b>	-	-	-	<b>0</b>	-	-	-	<b>0</b>	-	-	-	<b>0</b>
<b>186</b>			1 135	<b>1 135</b>			1 118	<b>1 118</b>			1 113	<b>1 113</b>
<b>142</b>		2 681	920	<b>3 601</b>		2 652	929	<b>3 581</b>		2 655	929	<b>3 584</b>
<b>Total</b>	<b>1 177</b>	<b>25 039</b>	<b>226 882</b>	<b>253 098</b>	<b>1 067</b>	<b>15 278</b>	<b>232 521</b>	<b>248 866</b>	<b>806</b>	<b>11 577</b>	<b>234 252</b>	<b>246 635</b>

Source : RAP et données 2013 des ministères

**Tableau n° 4 : Evolution des emplois hors plafond**

	LFI 2011	Exec. 2011	LFI 2012	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013	PLF 2014
<b>150</b>	13 392	20 146	16 790	22 211	22 107	23 875	23 922
<b>231</b>	67	48	67	45	67	46	67
<b>172</b>	10 445	12 225	12 106	12 839	12 299	12 285	12 298
<b>187</b>	1 604	1 742	1 855	1 847	1 743	1 926	1 743
<b>193</b>	256	221	201	215	303	237	308
<b>190</b>	194	152	239	192	239	155	191
<b>192</b>	600	714	755	761	791	780	886
<b>191</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>186</b>	-	-	-	3	4	9	5
<b>142</b>	371	540	371	579	371	578	579
<b>Total</b>	<b>26 929</b>	<b>35 788</b>	<b>32 384</b>	<b>38 692</b>	<b>37 924</b>	<b>39 891</b>	<b>39 999</b>

Source : RAP et données 2013 des ministères

Selon les chiffres du PLF 2013, la MIREs concentre 77 % des emplois hors plafond des opérateurs de l'Etat. Le décalage entre la prévision des emplois hors plafond et leur exécution s'est réduit en 2013 : si l'exécution était supérieure de 32 % aux prévisions 2011 et de 19 % aux prévisions 2012, l'exécution 2013 n'est supérieure que de 5 % aux prévisions du PLF (mais de 8 % pour le seul programme 150, qui concentre plus de la moitié des effectifs).

Pour les contractuels rémunérés par les opérateurs du programme 142, le travail de fiabilisation de la répartition entre les catégories « sous-plafond » et « hors plafond » des emplois financés sur le budget des établissements d'enseignement supérieur agricole publics, en lien avec la direction du budget, n'a toujours pas abouti et il n'existe pas de nouvel outil de prévision et de suivi des crédits de masse salariale associés.

L'augmentation globale des emplois hors plafond dissimule par ailleurs des situations contrastées en 2013. La hausse est nette pour le programme 193 (+10 %), avec des effectifs qui restent cependant limités à quelques centaines d'emplois. Elle se poursuit pour les établissements d'enseignement supérieur relevant du programme 150 (+7,5 %), même si elle tend à ralentir<sup>12</sup>. En revanche, les emplois hors plafond ont été maîtrisés sur le programme 190 (-19 %) et surtout sur le programme 172 (-554 ETP soit -4 % entièrement liés au CNRS) après quatre années de forte croissance.

<sup>12</sup> Les emplois hors plafond avaient augmenté de +28 % entre 2011 et 2010 et de +10 % entre 2012 et 2011 sur le programme 150.

## 2 - Le schéma d'emplois

En 2013 comme les années précédentes, les établissements d'enseignement supérieur relevant du MENESR ont été exonérés de suppressions d'emplois. Le schéma d'emplois du programme 150 prévoit en outre la création de 5 000 emplois supplémentaires sur cinq ans, dont 1 000 emplois en 2013, qui ont remplacé le bonus contractuel alloué aux établissements. Un transfert de 11 ETPT a été réalisé vers le programme 142 au titre de la part allouée au ministère de l'agriculture sur les 1000 postes créés en 2013.

Les axes retenus dans le cadre de la répartition des postes sont les suivants : résorption du sous-encadrement relatif (812 emplois), politique de site (73 emplois), démocratisation de l'enseignement supérieur (19emplois), leviers stratégiques tels que les mutualisations (76 emplois). Ces emplois correspondent en fait à des crédits supplémentaires de masse salariale intégrés à la subvention attribuée aux établissements. La dotation étant globalisée, les établissements peuvent ne pas créer ces emplois. Le nombre d'emplois permanents (emplois sous plafond) constaté en 2013 pour les opérateurs du programme 150 est globalement inférieur à celui constaté en 2012<sup>13</sup>.

En outre, l'allocation d'emplois permanents en remplacement d'une dotation contractuelle, qui avait vocation à être modifiée périodiquement selon la performance de l'opérateur, fait peser un doute sur la capacité du MENESR à remettre en cause ces crédits en cas de baisse des performances de l'établissement.

Des suppressions d'emplois ont été demandées aux ministères de l'économie et de la culture. Le plafond d'emplois du programme 192 (titre 2) est réduit de -61 ETPT par rapport à 2012, principalement sous l'effet de transferts vers les opérateurs (54 ETPT), mais aussi par la suppression de 7 ETPT au titre des années 2012 et 2013. L'exécution 2013 (1 202 ETPT) a été inférieure de 51 ETPT au plafond prévu en LFI<sup>14</sup>. Sur le programme 186, le plafond d'emplois d'Univscience est lui aussi en baisse, passant de 1 175 ETPT en 2012 à 1 151 ETPT en 2013 (dont 20 suppressions d'emplois).

---

<sup>13</sup> Les créations de postes étant intervenues en fin d'année, leur effet éventuel ne se fera toutefois pleinement sentir qu'en 2014.

<sup>14</sup> Selon le ministère, cette sous-exécution résulte en partie (pour une vingtaine d'ETP) du nombre d'élèves fonctionnaires relevant du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique, difficile à prévoir d'une année sur l'autre.

### 3 - L'évolution de la masse salariale des opérateurs du MENESR

Les données retenues pour évaluer les charges de personnel des opérateurs gérés par le MENESR sont celles des comptes financiers 2013 retracés dans le *Rapport annuel de Performances*.

**Tableau n° 5 : Evolution des dépenses de personnel sur la période 2011-2013 en milliers d'euros (périmètre courant)**

		2010	2011	2012	2013	Evolution 2013-2011
150	Opérateurs	7 643 477	9 854 808	10 736 639	11 318 606	14,85%
	Titre 2	3 320 111	1 487 571	845 961	569 537	-61,71%
	<b>Total</b>	<b>10 963 588</b>	<b>11 342 379</b>	<b>11 582 600</b>	<b>11 888 143</b>	<b>4,81%</b>
	dont CAS pensions	nd	2 871 225	3 031 358	3 299 662	14,92%
	<b>Total hors CAS pensions</b>	<b>nd</b>	<b>8 471 154</b>	<b>8 551 242</b>	<b>8 588 481</b>	<b>1,39%</b>
231	Opérateurs	412 200	422 856	430 166	429 460	1,56%
172	Opérateurs	3 907 281	4 011 225	4 095 638	4 186 722	4,38%
187	Opérateurs	1 125 788	1 152 487	1 157 410	1 183 176	2,66%
193	Opérateurs	223 048	226 105	232 882	239 262	5,82%
<b>Total MESR</b>	<b>Titre 2 + Opérateurs</b>	<b>16 631 905</b>	<b>17 155 052</b>	<b>17 498 696</b>	<b>17 926 763</b>	<b>4,50%</b>

Source : RAP 2011, 2012 et 2013 – données MENESR pour le CAS Pensions

La masse salariale totale (titre 2 et charges de personnel des opérateurs) est en augmentation de 4,5 % sur le triennal 2011-2013. Cette croissance tient en grande partie à l'évolution du taux de cotisation au CAS Pensions, qui n'a pas pu être communiqué pour toutes les années sauf pour le programme 150.

L'évolution totale de la masse salariale sur ce programme est de 4,8 % entre 2011 et 2013, ce qui marque un ralentissement par rapport à la période 2010-2012 (+5,6 %). Par ailleurs, la contribution au CAS Pensions des opérateurs RCE et non RCE est passée de 2,871 Md€ en 2011 à 3,300 Md€ en 2013, (+15 %). Hors CAS Pensions, l'augmentation n'est donc que de 1,4 % entre 2011 et 2013.

L'exercice 2013 a constitué la première année d'application du dispositif de titularisation des agents contractuels mis en place par la loi Sauvadet. Le surcoût du CAS Pensions a été financé par redéploiement de crédits sur le programme 150, pour un montant de 3,24 M€ répartis sur le titre 2 et le titre 3. La population totale concernée estimée par le MENESR représente près de 8 400 agents.

Le PLF 2014 identifie un montant de masse salariale HT2 de 9,272 Md€, soit une augmentation de 250 M€ par rapport au PLF 2013 liée notamment à la budgétisation finale des RCE 2013, au financement

de la loi Sauvadet, aux 1000 emplois supplémentaires attribués chaque année et à la réussite des étudiants en 1<sup>er</sup> cycle.

Les programmes 172, 187 et 193 ne sont pas dotés de crédits de titre 2. S'agissant des opérateurs relevant de ces trois programmes, la LFI 2013 n'intègre aucune mesure de revalorisation des carrières, catégorielle ou spécifique, pour les personnels titulaires des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). La politique de promotion et la politique indemnitaire des personnels sont financées directement par les opérateurs, essentiellement par une baisse des effectifs contractuels et par une baisse des recrutements statutaires.

L'autonomie des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche en la matière a conduit à développer une politique indemnitaire pour les personnels alors qu'on observe parallèlement une baisse des recrutements.

#### **4 - La prévision et le suivi des emplois**

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC), demandé depuis plusieurs années dans la circulaire annuelle relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs, est devenu une obligation réglementaire avec le décret GBCP du 7 novembre 2012 (art. 182). Son utilisation est récente pour les opérateurs du MESR. Les établissements d'enseignement supérieur l'ont expérimenté pour la première fois en 2013. Le DPGEC a été généralisé dans le cadre du budget 2014.

Les CROUS produisent depuis 2012 ce document, qui leur a demandé un travail important de fiabilisation des emplois. Toutefois, celui-ci ne distingue pas les différentes catégories de personnel au sein du plafond d'emplois Etat (administratifs et ouvriers, titulaires, CDI et CDD), ce qui limite son utilité pour le contrôle financier. Une distinction des différentes catégories permettrait de rendre ce document plus exploitable.

#### **B - Les autres dépenses de fonctionnement**

Les crédits de catégorie 31 représentent un faible volume au sein de la MIRE, 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 décalages fréquents entre la

prévision et l'exécution ne permettent pas de savoir si des économies de fonctionnement ont été réalisées.

Néanmoins, s'agissant du programme 172, le niveau d'exécution 2013 est supérieur de près de 50 % au montant prévu en LFI 2013, comme cela avait été le cas également en 2012. En 2013, ces dépenses de fonctionnement sont même légèrement supérieures à l'exécution 2012 à périmètre constant (qui dépassait aussi la LFI 2012 de près de 50 %).

**Tableau n° 6 : Evolution des CP catégorie 31 en € (périmètre courant)**

	Exec. 2011	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013
<b>P150</b>	40 508 487	29 506 685	21 651 764	27 564 347
<b>P231</b>	2 268 943	1 734 411	3 280 000	1 766 635
<b>P172</b>	19 862 544	18 620 676	12 272 712	18 317 848
<b>P187</b>	0	0	0	-
<b>P193</b>	0	0	0	-
<b>P190</b>	4 952 199	3 990 166	2 300 000	4 092 222*
<b>P191</b>	0	0	0	-
<b>P192</b>	181 549	195 107	0	187 942
<b>P186</b>	2 581 471	2 539 010	2 399 661	2 611 638
<b>P142</b>	0	59 664	0	8 000
<b>TOTAL</b>	<b>70 355 193</b>	<b>56 645 719</b>	<b>41 904 137</b>	<b>50 456 410</b>

Source: réponses ministères/chorus/ RAP et PAP

\*L'exécution est minorée de 44 365 € dans chorus (mauvaise imputation sur cat. 32)

Or, le périmètre des fonctions support de l'action 1, qui regroupe les fonctions support du MESR, est stable par rapport à 2012, exception faite du transfert de la délégation aux usages de l'internet (DUI) en cours de gestion pour un montant de 0,57 M€. On peut donc s'interroger sur la contribution de la MIREs à la réduction des dépenses de fonctionnement affichée dans la loi de programmation pour 2012-2017.

## C - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de la MIREs par catégorie figurent en annexe n°4.

### 1 - Une meilleure budgétisation des bourses sur critères sociaux

Depuis cinq ans le programme 231 connaît une évolution continue de ses crédits, portée essentiellement par les bourses sur critères sociaux et leurs compléments (aides au mérite et bourses de mérite). Cette

croissance de 26 % en quatre ans se poursuivra en 2014, avec la création à la rentrée 2013 d'un échelon « 0 bis » qui devrait bénéficier à environ 52 600 étudiants, et d'un échelon 7 pour 31 900 boursiers anciennement à l'échelon 6<sup>15</sup>.

**Tableau n° 7 : Evolution des crédits consacrés aux BCS et aux compléments au mérite (en M€)**

	2009	2010	2011	2012	2013	% évol. 2008-2013	PLF 2014
<b>BCS et compléments</b>	1 445,82	1 632,49	1 713,47	1 805,84	1 824,93	<b>26,22%</b>	1 907,10

Source : RAP 2009-2012 et données MENESR pour 2013

Ce dispositif faisait depuis trois ans l'objet d'une sous-budgétisation initiale, conduisant à l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance et d'une régularisation en LFR. Pour la première fois en 2013, la prévision s'est faite sur la base d'une croissance prévisionnelle des effectifs de boursiers, estimée à 1,6 % pour le premier et le second semestre 2013 (soit +29,86 M€). Des rebasages ont également été effectués pour compenser la sous-budgétisation du 10<sup>ème</sup> mois de bourse et prendre en compte la revalorisation des taux au niveau de l'inflation prévisionnelle (1,75 %). Les crédits inscrits en LFI 2013 au titre des bourses (1 802,87 M€) sont ainsi en hausse de 140 M€ par rapport à la LFI 2012.

Les dépenses constatées dans Chorus à la fin de 2013 sont de 1 824,93 M€, soit un écart de 22,06 M€ par rapport à la prévision initiale, qui a été couvert par des redéploiements au sein du programme. Du fait de cette budgétisation plus réaliste, aucune ouverture n'a été nécessaire en décret d'avance, y compris pour financer la réforme intervenue à la rentrée 2013-2014 qui n'était par définition pas prévue au PLF.

Une répartition plus favorable des boursiers par échelon et une revalorisation des taux à la rentrée moins élevée que prévu (0,8 %), ont aidé à rester dans le cadre de l'enveloppe budgétaire. Le dépassement sur les seules BCS apparaît même assez faible (14,55 M€) au regard des montants en jeu (1 762,31 M€). Au contraire, le dépassement a été important sur les aides au mérite, qui ne constituent que partiellement des dépenses de guichet (+8,5 M€ pour une budgétisation initiale de

<sup>15</sup> 1000 allocation nouvelles comprises entre 4 000 et 5 500 € par an ont aussi été créées pour les jeunes en situation d'autonomie avérée, dans le cadre du Fonds national d'aide d'urgence (FNAU).



39,20 M€<sup>16</sup>). Ces aides devaient être supprimées mais ont finalement été maintenues pour les années 2013 et 2014.

Deux nuances doivent toutefois être apportées à ce constat. En premier lieu, la réserve initiale et les surgels ont été presque entièrement absorbés par le paiement des bourses, notamment pour financer la réforme intervenue à la rentrée 2013, qui n'était par définition pas prévue. 20 M€ de crédits d'investissement supplémentaires avaient notamment été votés en LFI pour amorcer le financement du plan de construction de 40 000 nouveaux logements étudiants. Ces crédits ont été surgelés en cours d'année, et 10 M€ sur les 20 M€ ont finalement été redirigés vers les BCS au détriment du logement, autre grande priorité du programme.

En second lieu, les CROUS n'ont pas pu verser l'ensemble des bourses dues au mois de décembre et ont été amenés à prioriser les versements. Le report de charge sur 2014 sera plus élevé que l'année précédente : il est pour l'instant évalué à 40 M€, contre 25,7 M€ en 2012. Il s'y ajoute 9 M€ dus au CNOUS au titre de sa subvention pour charges de service public 2012 (contre 17 M€ l'année précédente).

Il convient enfin de souligner que les réformes des bourses conduites depuis 2008 se font sans réelle concertation avec les autres ministères impactés budgétairement : ministères de l'agriculture et de la culture, qui versent également des BCS à leurs étudiants, et ministère du logement, dans la mesure où le relèvement des plafonds de ressources des BCS augmente également les dépenses d'aides au logement<sup>17</sup>.

Le risque de dérapage reste présent en 2014. Selon le MENESR on recensait plus de 645 500 boursiers fin décembre 2013 au titre de l'année 2013-2014, ce qui laisse penser que les effectifs seront de plusieurs milliers supérieurs aux prévisions du PAP. Le calibrage des nouveaux échelons 0 bis et 7 a sans doute été sous-évalué<sup>18</sup>. Il devrait aussi y avoir un dépassement sur les aides au mérite, avec 28 800 aides recensées fin décembre 2013 contre 27 418 prévues initialement. Les incertitudes sur le contenu de la réforme qui devrait intervenir à la rentrée 2014-2015 rendent de toute façon la prévision aléatoire.

---

<sup>16</sup> Les bourses de mérite, dispositif en voie d'extinction, ont enregistré quant à elles une consommation inférieure d'1 M€ aux crédits prévus en LFI.

<sup>17</sup> A loyer égal, les étudiants boursiers ont droit à un montant d'APL ou d'ALS supérieur aux non boursiers.

<sup>18</sup> Selon les données du MENESR, 55 600 boursiers à l'échelon 0 bis sont déjà recensés fin décembre 2013, contre 52 600 prévus au PAP, et plus de 36 100 boursiers pour l'échelon 7 contre une prévision initiale de 31 900 étudiants.

## 2 - Un dépassement à nouveau constaté sur le dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI)

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les jeunes entreprises indépendantes qui consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de R&D 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 à travers le programme 192 de la MIREs.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2012, la Cour avait observé « *les difficultés de gestion de ce dispositif et la non prise en compte des effets de la réforme introduite par la LFR du 28 décembre 2011 sur le montant prévu en LFI 2012 de 80 M€ (109,5 M€ dépensé)* ».

En 2013, le responsable de programme a réévalué le montant du dispositif de JEI en LFI (96 M€) mais le montant consommé au 31 décembre est de 116,59 M€ en AE=CP. Le dispositif n'a donc pu être couvert que grâce à la levée partielle de la réserve de précaution. Dans son avis sur la soutenabilité du BOP de la DGCIS, le contrôleur budgétaire avait estimé que « *le montant sera insuffisant si le régime d'exonération antérieur à 2011 est rétabli et que le risque de ce dispositif laisse présager une situation tendue du BOP* ».

La dotation en LFI 2014 du dispositif (160 M€) connaît une hausse importante (+67 %) en application de son article 71 qui prévoit d'une part, la suppression de la dégressivité de l'exonération des charges sociales qui pénalisait les entreprises en croissance et d'autre part, l'élargissement de l'assiette des dépenses éligibles à certaines dépenses d'innovation.

Même si le responsable de programme a pris en compte dans la LFI 2014 l'impact de la réforme du dispositif de JEI, le montant n'est qu'une estimation, par nature très aléatoire qui peut, comme les années précédentes, s'avérer insuffisante.

## 3 - Le report de charge sur les crédits consacrés à l'enseignement supérieur privé agricole

Le soutien apporté par le MENESR (P150) et le ministère de l'agriculture (P142) aux établissements d'enseignement supérieur privé se fait désormais dans le cadre d'un contrat pluriannuel conclu avec chaque établissement. En 2013, le taux général de mise en réserve (6 %) a été appliqué aux crédits versés à ces établissements et ceux-ci ont participé à l'effort de réduction de la dépense publique. Les crédits exécutés sur le

programme 150 (81,08 M€) sont ainsi en baisse par rapport à 2012 (93,44 M€).

Pour les établissements privés relevant de l'enseignement supérieur agricole (P142), le montant contractuel a été diminué pour 2013 par avenant, suite à un arrêté ministériel abaissant l'une des bases du calcul de la subvention, mais une partie de la dette accumulée dans la période 2003-2009 a pu être apurée en fin d'exercice. Il n'en demeure pas moins qu'un report de charge de 1,86 M€ demeure sur le programme 142 et qu'il n'est pas prévu dans la budgétisation 2014 de résorption supplémentaire.

*Recommandation n°5 : Décider et construire un schéma de résorption du report de charges sur le programme 142.*

#### **4 - Une forte réduction des dépenses d'intervention du programme 172 du fait de la baisse des crédits de l'ANR et d'une imputation différente des dépenses de l'action 1**

Les dépenses d'intervention, représentent 18,35 % des CP exécutés sur le programme 172. En exécution 2013, le montant des dépenses d'intervention est inférieur de 148,65 M€ en AE et de 250,17 M€ en CP par rapport au montant prévu en LFI 2013. Cette différence s'explique par trois facteurs : l'annulation importante des crédits destinés à l'ANR (dont la dotation a été réduite de 84,4 M€ en AE (-13 %) et de 172,4 M€ en CP (-26 %) par rapport aux prévisions de la LFI), l'impact du rétablissement de crédits et l'imputation d'une grande partie des mesures financées sur l'action 1 (27,4 M€) du programme en titre 3 – catégorie 32, alors qu'il était prévu en LFI de les imputer sur des crédits de titre 6.

##### *a) La baisse des crédits de l'ANR*

L'agence a subi des annulations de crédits qui ne se sont pas traduites en 2013 par des difficultés de trésorerie, son niveau de trésorerie s'élevant à 352 M€ au 31 décembre 2013. Dès 2013, anticipant la baisse de ses crédits, l'ANR a modifié son régime de financement, et étalé ses paiements sur une année supplémentaire.

Toutefois, si la budgétisation de l'ANR continue de ne pas être ajustée aux besoins réels, l'agence est susceptible de connaître une insuffisance de crédits de paiement et une rupture de trésorerie par rapport aux obligations de couverture des autorisations d'engagement en cours. Les ministères chargés de la recherche et du budget indiquent avoir mis en place un suivi particulier avec l'ANR à ce sujet. Le travail de fiabilisation des besoins s'est poursuivi en 2013.

S'agissant des CP, ce suivi permettra de mieux identifier les besoins, la baisse supplémentaire des AE (alors que la LFI 2013 prévoyait déjà une baisse de 73,2 M€) confirme le risque identifié par la Cour<sup>19</sup> de la baisse en 2013 des taux de succès et des montants unitaires des projets de recherche financés. En effet, l'année 2013 étant la dernière d'un cycle triennal 2011-2013, l'ANR n'a pas eu de latitude pour adapter sa stratégie à la diminution de ses crédits d'intervention afin d'éviter la baisse excessive du taux de succès, par des décisions en matière de ciblage de la programmation ou de modalités d'intervention. Cette réforme est en cours en 2014.

Par ailleurs, l'indicateur 2.1 du programme 172, qui existait depuis 2007, visait à suivre la part relative du financement sur projets et du financement récurrent des laboratoires de recherche. Il a été supprimé dans le projet annuel de performances 2013. Comme la Cour l'avait souligné dans son rapport public thématique de juin 2013, il apparaît cependant nécessaire de se doter d'un objectif en termes de taux de financement sur projets et d'une capacité de suivi de cet objectif.

#### *b) L'impact du rétablissement de crédits de 37 M€*

Le montant d'exécution global du programme 172 en 2013 est, en CP, de 900,77 M€ au titre 6.

Du fait de la procédure de rétablissement de crédits en fin d'année, ce montant affiché sur Chorus est en réalité inférieur de 37 M€ au montant réellement transféré aux opérateurs en 2013.

Les crédits versés réellement à l'ANR en 2013 en CP au titre de ses interventions sont de 483,76 M€ en titre 6.

La consommation « réelle » du programme 172 est donc de 937,77 M€ au titre 6. Il est important de relever ce point pour faciliter les comparaisons de l'exécution du programme d'une année sur l'autre en corrigeant à la hausse de 37 M€ les crédits du titre 6 de l'année 2013.

#### *c) Les changements d'imputation du titre 6*

En application de la circulaire annuelle relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat, le CBCM a demandé à la fin de 2013 l'imputation en titre 3, catégorie 32 (SCSP) de tous les flux financiers à destination des opérateurs de l'Etat. Or, une part significative

---

<sup>19</sup> Cour des comptes, Rapport public thématique « *Le financement public de la recherche : un enjeu national* ». La Documentation française, Juin 2013.

des flux financiers à destination de ces opérateurs était imputée en titre 6, notamment ceux finançant des opérations spécifiques, distincts des subventions d'équilibre globales (action 1 du programme 172). Il en résulte des écarts entre la répartition initiale des crédits et l'imputation réelle des dépenses à hauteur de 27,4 M€.

Les crédits concernés sont des crédits versés à des opérateurs pour des opérations CPER, pour des actions de soutien à la recherche, pour l'innovation et pour la communication et l'information scientifique et technique (IST). Ces nouvelles règles d'imputation ont posé des difficultés aux services du ministère chargé de la recherche, responsable du programme 172, compte tenu de la diversité des opérations financées au titre de cette action et des spécificité des projets de recherche financés (un projet de recherche, qui peut être considéré comme un « investissement », nécessite dans certains cas, pour sa mise en œuvre principalement des dépenses considérées comme des dépenses de fonctionnement : rémunération de personnels de recherche et petits équipements).

## D - Les dépenses d'investissement

### 1 - Le poids des dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement (titre 5) sont principalement liés aux opérations immobilières financées sur les programmes 150, 231 et 186. Les CP sont en diminution depuis 2011 sur le programme 150, qui regroupe l'essentiel des crédits d'investissement, tandis que les AE sont en augmentation régulière. Aucun rapport d'évaluation n'a pour l'instant été réalisé en application de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017.

**Tableau n° 8 : Evolution des dépenses d'investissement depuis 2011  
(en €)**

en €	2011		2012		LFI 2013		Exécution 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>150</b>	54 994 823	124 814 781	73 748 741	103 769 864	85 650 000	106 161 080	81 494 166	101 354 702
<b>231</b>	964 292	8 775 385	16 958 624	8 481 046	7 430 000	20 158 500	2 451 470	8 686 432
<b>172</b>	0	44 255		46 584	0	0	0	0
<b>186</b>	464 508	520 267	750 290	380 231	353 124	353 124	293 006	637 968
<b>Total</b>	<b>56 423 623</b>	<b>134 154 688</b>	<b>91 457 655</b>	<b>112 677 725</b>	<b>93 433 124</b>	<b>126 672 704</b>	<b>84 238 642</b>	<b>110 679 102</b>

Source : responsables de programmes et PAP 2014

Les crédits immobiliers peuvent être programmés et exécutés en AE=CP pour les crédits de mise en sécurité (P150) et en accessibilité (P231) et en AE≠CP pour les crédits de construction CPER ou hors CPER. Pour les CPER, la couverture des AE par les CP se fait alors selon une estimation des besoins réels pour les opérations hors CPER, et selon un échéancier théorique « 10%-20%-45%-20% » pour les crédits CPER financés sur le P150 et « 25%-50%-25% » pour les crédits du P231. Toutefois, en gestion les enveloppes de CP déléguées aux rectorats pour les CPER sont déterminées en fonction des besoins réels et proportionnellement aux crédits disponibles.

## 2 - Des crédits 2013 inférieurs au montant de l'annuité théorique

Depuis la révision à mi-parcours, la part État du volet « enseignement supérieur » du CPER 2007-2013 représente 2,12 Md€ et celle du volet « recherche » 777 M€. Le CPER constitue une importante source de financement de l'investissement, que ce soit pour l'immobilier universitaire, le logement étudiant ou l'équipement scientifique. Les crédits sont retracés dans un nombre limité d'actions et de sous-actions au sein des documents budgétaires, ce qui facilite leur lecture.

**Tableau n° 9 : Taux d'exécution du volet « enseignement supérieur » des CPER 2007-2013 en AE affectées (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 supérieur	1937,5	168,7	16,7	2 122,90		
Exécution 2007	139,7			139,7	6,60%	6,60%
Exécution 2008	182,2	20	10	212,2	10,00%	16,60%
Exécution 2009 (y. c. plan de relance)	395,4	36,9	0	432,3	20,30%	36,90%
Exécution 2010	257,1	25	6,7	288,7	13,60%	50,50%
Exécution 2011	122	13,9	0	136,4	6,40%	57,00%
Exécution 2012	144,5	19,7	0	163,5	7,70%	64,70%
Exécution 2013	167,7	11,1	0	178,8	8,40%	73,20%
Prévision exécution 2014	102,9	0	0	102,9	4,80%	78,00%
<b>TOTAL</b>	<b>1 511,6</b>	<b>126,6</b>	<b>16,7</b>	<b>1 654,8</b>	<b>78,0 %</b>	<b>78,0 %</b>

Source : DGESIP

Les AE ouvertes en 2013 au titre du CPER, portées essentiellement par les programmes 150 et 231, représentent 36 % des crédits d'investissement de ces deux programmes (T5+T7). Pour la dernière année théorique du CPER, l'enveloppe d'AE ouverte en LFI 2013 est de

172,73 M€ hors DOM (165,3 M€ sur le programme 150 et 7,43 M€ sur le programme 231), ce qui correspond à seulement 59 % d'une annuité théorique, qui s'élève à 291 M€. Le CPER a été prolongé d'une année supplémentaire en 2014.

La couverture en CP des AE affectées est évalué à 566,6 M€ sur le P150 et à 16,7 M€ sur le P231 jusqu'en 2016. Le montant total des AE affectées non engagées, qui a été reporté en 2013 sur les BOP locaux dans le cadre de l'exécution des CPER en cours, s'est élevé à 187,14 M€. Le montant des AE affectées non engagées en 2013 est estimé à 151 M€. Ces AE ont vocation à être engagées lors des exercices ultérieurs en fonction de l'état d'avancement des opérations. Le MENESR a cependant indiqué que, conformément à l'article 158 du décret du 7 novembre 2012, des AE affectées non engagées et non mouvementées depuis deux ans pourraient ne pas faire l'objet d'un report en 2014. Par ailleurs, depuis 2011, il est demandé aux rectorats de clôturer les opérations terminées, notamment celles relevant de CPER précédents. Le montant d'AE restituées en 2013 est estimé à environ 4 M€.

L'essentiel des dépenses s'exécute à l'échelon local au niveau des académies. Le premier bilan du volet « enseignement supérieur » du CPER 2007-2013, réalisé par la Cour en 2013, montre que les délégations de crédits aux opérateurs font l'objet d'un suivi fiable dans Chorus. En revanche, les données d'exécution projet par projet sont saisies dans le logiciel Presage de la DATAR, qui n'est pas interfacé avec Chorus. Ces données ne recourent donc pas toujours l'information financière de l'État et il n'y a pas d'exploitation consolidée des informations relatives au coût réel des opérations. Si les moyens pour disposer d'une vision globale de l'exécution financière des AE et CP existent, ils ne sont pas utilisés pour avoir une vision de l'exécution physique des chantiers.

Il existe en outre des recoupements entre les opérations réalisées dans le cadre du CPER et celles du Plan Campus, qui ne facilitent pas la consolidation des financements. Parmi les 850 opérations du volet « enseignement supérieur » du CPER, 33 sont explicitement identifiées comme ayant un lien avec une opération Campus dans les tableaux de la DGESIP. Le suivi des crédits extrabudgétaires ne relevant pas du même service que le suivi des crédits budgétaires, seuls les recteurs peuvent suivre toutes les sommes investies, établissement par établissement.

### **3 - La réorientation des opérations du Plan Campus**

A la différence des CPER, les investissements du Plan Campus sont financés en majorité par des crédits extrabudgétaires (dotation en capital de 5 Md€) avec des appels à projets non territorialisés. Une

convention du 9 juillet 2010 précise la répartition de ce capital non consommable aux dix sites bénéficiaires de l'opération. Le suivi annuel des CP est effectué par l'ANR, qui assure les décaissements sur instructions du MENESR.

La consommation des crédits est retracée par année de programmation, qui ne respecte pas nécessairement l'annualité budgétaire. La première année de programmation, qui rassemble la fin de l'année 2010 et l'année 2011 pour un montant de 253,7 M€, est à ce jour exécutée à 100 % en AE, mais à seulement 80 % en CP. Les montants prévus pour les opérations de la programmation 2012 (129,4 M€ en AE hors Saclay) n'ont été engagés qu'à hauteur de 83 %. Au 31 août 2013, le taux d'engagement de l'enveloppe 2013 (148,8 M€ d'AE hors Saclay) chute à 13,6 %, en raison de la notification tardive des AE, qui n'a pu intervenir qu'au printemps. L'année 2013 est une année « perdue » pour l'exécution du plan Campus.

Les engagements sur 2013 n'ont pu en effet intervenir qu'après les décisions gouvernementales prises à la suite de la mission d'évaluation conduite par M. Roland Peylet. Le second rapport annuel d'exécution du plan Campus, produit en septembre 2013, décline site par site les nouvelles modalités de réalisation des opérations : seuls quatre sites sur les 10 bénéficiaires de la dotation en capital poursuivent les opérations selon les modalités initiales, les six autres sont appelés à basculer en tout ou partie en maîtrise d'ouvrage publique. Le financement de ces opérations devrait être facilité par la possibilité d'emprunter auprès de la Banque européenne d'investissement, ce qui déroge à l'interdiction faite aux établissements d'enseignement supérieur de souscrire des emprunts à plus de 12 mois<sup>20</sup>.

#### **4 - La montée en puissance des contrats de partenariat financés sur crédits budgétaires**

Le périmètre des contrats de partenariat financés sur crédits budgétaires recoupe partiellement celui du Plan Campus. Avec les quatre nouveaux contrats signés en 2013, ce sont désormais neuf contrats régis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 qui bénéficient d'un financement spécifique sur le programme 150. Les dépenses

---

<sup>20</sup> L'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 fait échapper les emprunts contractés auprès de la BEI à l'interdiction d'emprunt à plus de 12 mois instituée par la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.



correspondent pour l'instant au financement de la construction des bâtiments et du premier équipement.

Les quatre premières opérations conduites en PPP (Paris IV, Paris VII, Versailles-Saint-Quentin, Muséum national d'histoire naturelle) ne relèvent pas du Plan Campus. Les cinq nouveaux contrats sont en revanche conduits sous les labels « Campus », « Campus innovant » ou « Campus prometteur ». Ce sont : le contrat pour la rénovation d'une partie du campus du Mirail (21 décembre 2012), le contrat du campus innovant de l'université de Bourgogne (18 juillet 2013), le contrat du campus prometteur de Clermont-Ferrand (13 septembre 2013), le contrat du campus numérique de l'université européenne de Bretagne (25 novembre 2013) et le contrat « formation et innovation » du campus Grand Lille (23 décembre 2013).

Outre les frais d'ingénierie et de procédure (8,4 M€) le coût total de l'investissement joint aux montants de dédit maximum ont conduit l'État à mettre en place une enveloppe de 335,3 M€ d'AE.

**Tableau n° 10 : Coût prévisionnel des cinq derniers contrats de partenariat (en M€)**

			2009	2010	2011	2012	2013
Toulouse	Investissement	AE	1,4		2,8	202,0	
		CP	0,1	0,6	0,5	2,7	0,3
Dijon	Investissement	AE			0,5		24,1
		CP					0,5
Clermont	Investissement	AE				0,5	16,4
		CP					0,5
Bretagne	Investissement	AE				1,8	41,1
		CP					1,8
Lille	Investissement	AE					53,1
		CP					1,3
TOTAL	Investissement	AE	1,4	0,0	3,3	204,3	134,7
		CP	0,1	0,6	0,5	2,7	4,4

Source : MENESR

Les restes à payer ont fortement augmenté en 2013 sur le programme 150, à la suite de la mise en place des 202 M€ d'AE de l'opération du Mirail (cf. partie « soutenabilité »). Cette croissance est appelée à se poursuivre sur le prochain triennal, avec la montée en puissance des PPP réalisés dans le cadre du plan Campus. Le tendancieriel 2014-2017 figure en annexe n°5.

Les trois derniers contrats de partenariat relatifs à des opérations Campus, financés sur crédits budgétaires, devraient être signés en 2014 :

la réhabilitation du bâtiment Copernic (campus prometteur de l'université Paris-Est), l'opération « biologie santé » de l'université de Lorraine à Nancy (campus lorrain) et le contrat « recherche » du campus Grand Lille. Les opérations relatives aux sites de Toulouse, Clermont-Ferrand, Lorraine et Lille ont vocation à basculer en tout ou partie en maîtrise d'ouvrage publique.

## **E - Les opérateurs**

### **1 - L'essentiel des dépenses de la mission s'effectue à travers les opérateurs**

En 2013, les CP destinés aux opérateurs tous titres confondus (environ 21 Md€) représentent 80 % du total des CP ouverts en LFI. Eu égard à la diversité des programmes, seules les subventions pour charges de service public (SCSP) et les dotations en fonds propres ont été consolidées en annexe n°6. Elles représentent 75 % des CP exécutés en 2013 et sont en augmentation à périmètre courant depuis 2011, à l'exception des programmes 191, 186 et 142, qui ne relèvent pas du MENESR.

Les subventions versées à tous les opérateurs de la MIREs ont été notifiées nettes de la réserve de précaution en 2013, conformément aux dispositions prévues par l'article 67 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

### **2 - Tous les opérateurs de la MIREs ont participé à la réduction des dépenses publiques**

Pour la première fois en 2013, les établissements du programme 150 ont été appelés à contribuer à l'effort de redressement des comptes publics par l'application d'une économie sur leur subvention pour charges de service public, qui est évaluée par le MENESR à près de 64 M€. Cette économie n'est pas négligeable si on la rapporte aux crédits de fonctionnement versés aux établissements RCE (1,2 Md€) mais elle a été en partie compensée par l'application d'une réserve de précaution plus faible qu'en 2012.

Pour le programme 190, les fonctions supports du siège de l'ANSES ont été réorganisées en 2013. L'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement (-10 % entre 2012 et 2015) a été mis en œuvre principalement via la direction des achats avec la définition et l'optimisation de la politique des achats de l'agence. Des économies sur

les fonctions support ont également été réalisées par les autres opérateurs (INERIS, IFSTTAR, IRSN, ADEME, IFPEN).

Il en est de même pour les opérateurs des programmes 172 (CNRS, INSERM, INRIA, INED, IPEV, Genopole), 187 (INRA, IRD, CIRAD, IRSTEA, BRGM) et 193 (CNES) pour lesquels la réserve de précaution a été annulée pour un montant total de 55,6 M€.

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme 192 intégraient le taux de progression de 1,75 % fixé pour les opérateurs d'enseignement et de recherche. En revanche, pour l'exécution du budget triennal 2013-2015, les opérateurs participent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, les subventions pour charges de service public destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement des établissements, soit 199,42 M€, diminuent en 2013 de 3 %, à périmètre constant c'est-à-dire en ne prenant pas en compte les 3,62 M€ versés au GENES au titre du transfert de 40 ETPT. Hors effet transfert d'emplois et dotation en crédits d'intervention, la subvention pour charges de service public du GENES a été réduite de 9 % entre 2012 et 2013. L'exécution présente un solde positif de 3,11 M€, soit un écart de 1,7 % par rapport à la prévision.

Sur le programme 191 le montant des subventions consommées au CEA et au CNES est en constante diminution depuis 2010, forte de 2010 à 2012 (8,4 %) mais quasi nulle en 2013 (0,1 %). Enfin la subvention d'Univscience, unique opérateur du programme 186, intègre une baisse de 2,2 M€ (soit 2 %) par rapport à 2012.

### **3 - L'allocation des moyens aux établissements d'enseignement supérieur du programme 150**

#### *a) La refonte du volet opérateurs du programme 150*

La recommandation de la Cour formulée en 2011 et 2012 a été suivie pour l'élaboration du PAP 2014. Le volume du volet « opérateurs » du programme 150 a été divisé par deux grâce au regroupement des opérateurs en quatre catégories. Les catégories « universités et assimilés » et « écoles et formations d'ingénieurs » sont restées inchangées, mais deux autres catégories ont été constituées par regroupement des opérateurs à faible enjeu budgétaire : « autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche » et « opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et la recherche ». La ventilation par action des crédits versés aux opérateurs, peu éclairante, a été supprimée.

Inversement, l'information sur les opérateurs RCE a été développée. Les subventions pour charges de service public et dotations

en fonds propres allouées à chaque établissement figurent désormais dans un tableau nominatif, ainsi que les plafonds d'emplois État. Le budget exécuté l'année précédente et le nombre d'étudiants inscrits sont également indiqués.

*b) L'allocation des moyens aux opérateurs du MENESR n'a pas évolué en 2013 mais est appelée à évoluer avec la réforme du modèle SYMPA et la mise en place des contrats de site*

Une notification de crédits unique intégrant la mise en réserve pour 2013 a été adressée aux opérateurs du programme 150 le 14 décembre 2012. Ce calendrier est plus tardif que celui des organismes de recherche, qui ont reçu leurs notifications individuelles dans le courant du mois de septembre 2012, complétées par le montant arbitré de la réserve de précaution le 16 novembre 2012.

Le modèle d'allocation des moyens SYMPA a été reconduit presque à l'identique pour l'année 2013, sans favoriser la convergence entre établissements sur-dotés et établissements sous-dotés qui était pourtant consubstantielle au modèle. Les remarques formulées dans les notes d'exécution budgétaire des années précédentes restent donc valables. La refonte annoncée du modèle doit conduire à la mise en place d'un nouveau mécanisme de convergence assis sur la politique de site menée par le ministère. La démarche contractuelle, nécessaire pour construire une véritable rémunération à la performance, devrait également être renforcée. Sa dimension incitative est pour l'instant quasi inexistante.

*c) Une remontée consolidée des financements qui fait toujours défaut*

Les universités peuvent recevoir des crédits du programme 231, des crédits d'investissement (CPER ou Plan Campus), des crédits du PIA, ainsi qu'une bonne part des ressources financières des unités mixtes de recherche. La création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), des fondations de coopération scientifique (FCS), des sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) s'est aussi accompagnée de financements publics et d'emplois.

Le ministère ne dispose pas d'outils de remontée des informations sur les ressources propres issues des structures ayant une personnalité morale distincte des établissements. L'article 3 du décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des RCE prévoyait qu'une annexe au budget de l'université indique les moyens apportés par des partenaires et affectés à l'activité des unités de recherche de l'établissement. Or, ce document n'est presque jamais produit.

Dans le cadre de l'enquête annuelle conduite par le ministère auprès de ses opérateurs, le volet permettant de recenser les ressources générées par l'activité de valorisation de la recherche et perçues par des structures externes propres à l'établissement, des structures externes mutualisées et des organismes (UMR) a été suspendu, car il était mal renseigné. Le MENESR ne connaît pas non plus les ressources issues des fondations, car il juge ces remontées déclaratives parcellaires et peu fiables.

L'organisation interne de la DGESIP vient d'être modifiée, avec l'objectif de créer une sous-direction du financement de l'enseignement supérieur regroupant les départements de la synthèse budgétaire, de l'allocation des moyens et de l'analyse financière. Disposer d'une vision consolidée des sources de financement des établissements est indispensable si le MENESR veut appréhender globalement leur situation financière. La multiplicité des sources de financement budgétaires et extra-budgétaires nécessiterait de consolider ces données, ce qui fait aujourd'hui défaut.

Dans sa réponse, le MENESR a indiqué qu'un travail d'identification des structures des établissements d'enseignement supérieur était en cours, qui devrait permettre à terme d'accéder à une meilleure connaissance des données financières de ces établissements et, le cas échéant, d'identifier les ressources propres issues de structures ayant une personnalité morale distincte.

*Recommandation n°6 : Dans le cadre des enquêtes réalisées par le MENESR auprès de ses opérateurs, faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient, y compris celles issues de structures ayant une personnalité morale distincte.*

*d) Malgré les difficultés financières ressenties, la santé financière des universités reste globalement satisfaisante*

Les analyses financières conduites par les contrôleurs budgétaires en région (CBR) sur les universités passées aux RCE en 2009 et en 2010 montrent que les fonds de roulement et les trésoreries se maintiennent à des niveaux supérieurs aux ratios prudentiels. L'analyse des comptes financiers 2012 des universités réalisée par la Cour dans le cadre de son enquête sur l'allocation des moyens de l'Etat aux universités fait ressortir que le secteur a dégagé un résultat global positif de 110 M€. La capacité d'autofinancement totale est de 365,5 M€ et la trésorerie totale de 1 775 M€, soit une moyenne de 69 jours de fonctionnement pour l'ensemble des universités. Le niveau de fonds de roulement représente

en moyenne 56 jours de fonctionnement de chacune des universités, contre 52 jours en 2011.

Certaines universités connaissent des difficultés financières, certaines ponctuelles et d'autres plus structurelles. 25 établissements ont voté un budget 2013 en déficit, dont six avec un niveau de fonds de roulement prévisionnel inférieur à 15 jours de fonctionnement. Le nombre d'universités en déficit serait, selon les données provisoires fournies par le ministère, de 19 en 2013.

Au 31 décembre 2012, 17 universités étaient déficitaires, contre 14 en 2011. Quatre d'entre elles présentaient un troisième déficit successif (Bordeaux 2, Paris 1, Paris 13 et Paris 6) et trois universités affichaient une insuffisance d'autofinancement (Paris 1, Paris 13 et Versailles-Saint-Quentin). Malgré des situations individuelles difficiles, les déficits cumulés – 46 M€ – ne représentent que 0,4 % des crédits de fonctionnement des universités en 2012. Les universités en déficit conservent, hormis le cas particulier de Versailles-Saint-Quentin, un niveau moyen de fonds de roulement représentant 42 jours de fonctionnement et une trésorerie leur permettant de faire face à 48 jours de fonctionnement.

Ces difficultés ne peuvent s'expliquer uniquement par le GVT, la loi TEPA, la sous-budgétisation du CAS *Pensions* sur les emplois historiques du T3 ou une compensation boursière insuffisante. Ces éléments servent d'argument pour dégeler la réserve de précaution du programme en fin d'année, mais représentent en réalité de faibles montants au regard du total des crédits versés aux établissements (11,7 Md€ de subvention pour charges de service public en 2013)<sup>21</sup>.

*e) La poursuite du dispositif d'alerte, de suivi et d'accompagnement*

L'objectif de ce dispositif, pour le MENESR comme pour le contrôle financier, est de détecter les risques le plus en amont possible. Un tableau de bord financier, resserré autour de neuf indicateurs, a été développé en 2013. Il repose sur deux systèmes d'information : Cofisup pour la partie finance et OREMS pour la partie masse salariale. Il comporte une analyse des principaux déterminants de la masse salariale, fondée sur une méthodologie développée par l'IGAENR et visant à

---

<sup>21</sup> Le GVT solde positif 2012 déclaré par la CPU est de 60 M€, la dette de l'Etat au titre de la loi TEPA est évaluée à 33,2 M€ par le MENESR et les crédits prévus pour rééquilibrer le dispositif de compensation boursière sont évalués à 13,2 M€, soit au total moins de 1 % de la subvention pour charges de service public versée en 2013.

identifier les évolutions dues aux rémunérations, aux variations du montant des primes et indemnités et à l'augmentation du taux des cotisations patronales.

Ce tableau a été transmis aux établissements à la fin de l'année 2013. Il est donc trop tôt pour faire un bilan de son utilisation. Il ne donne pour l'instant qu'une analyse rétrospective : les données relatives aux budgets sont connues parallèlement par enquête auprès des contrôleurs budgétaires et des recteurs. Une autre application COFISUP Budget est en cours de développement pour centraliser les budgets primitifs et les décisions modificatives des opérateurs.

Pour la partie « accompagnement », la méthode des « diagnostics flash », des « diagnostics économiques et stratégiques » et des audits approfondis par l'IGAENR a été poursuivie, certains établissements faisant en outre l'objet d'un « suivi renforcé » directement par le MENESR. La « tutelle » pour double déficit a été remplacée par un plan de retour à l'équilibre établi en commun entre le recteur et l'établissement.

#### *f) La coordination des différents acteurs*

L'efficacité de l'accompagnement des établissements repose sur le partage de l'information et la bonne coordination des acteurs, au sein du MENESR (DGESIP, DAF et rectorats), mais aussi avec les contrôleurs budgétaires en région qui constituent le principal appui des recteurs au niveau de l'académie. Dans ce cadre, le MENESR et le ministère du budget ont engagé un processus de révision des modalités du contrôle budgétaire et financier des établissements d'enseignement supérieur, qui prend appui sur un projet de décret révisant le code de l'éducation et sur une convention de partenariat MENESR-Budget attendue depuis longtemps.

La convention-cadre de partenariat a été approuvée par les deux ministères et est en cours de signature. Elle précise l'organisation des échanges d'information préalables aux analyses sollicitées par le recteur. Elle a vocation à être déclinée dans les six mois au niveau local par des conventions spécifiques signées entre les recteurs et les DRFiP.

Le rôle de contrôle *a priori* du CBCM a par ailleurs été renforcé. Avec l'entrée en vigueur de l'arrêté du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les décisions d'attribution des subventions pour charges de service public et de dotation en fonds propres font l'objet d'un visa du contrôle

budgétaire dès le 1<sup>er</sup> euro. Les notifications de subventions font également l'objet d'un avis préalable.

Enfin, un projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'éducation est en cours de discussion pour unifier le cadre budgétaire et financier des établissements RCE et non RCE, en consolidant le contrôle budgétaire du recteur.

#### **4 - L'allocation de la subvention pour charges de service public aux CROUS s'est faite sans contractualisation en 2013**

L'allocation de la subvention pour charges de service public au réseau des œuvres universitaires et scolaires se fait selon des modalités particulières dans la mesure où c'est un établissement public, le CNOUS, qui est chargé de répartir la dotation publique entre les CROUS, sans que son décret statutaire lui ait confié la tutelle de ces établissements. Le calendrier budgétaire est donc particulièrement contraint, même s'il a été avancé : la notification de subvention 2012 avait été envoyée au CNOUS en avril 2012 par le MENESR. Pour le budget 2013, une notification prévisionnelle a été envoyée au CNOUS le 17 décembre 2012, encore trop tard pour être prise en compte dans l'élaboration de son budget. Pour 2014, de premiers éléments budgétaires ont été envoyés dès le 12 novembre 2013, suivis d'une notification prévisionnelle le 19 novembre précisant le montant de la réserve. Ces lettres ne constituent cependant pas un vrai cadrage stratégique de la procédure par l'autorité de tutelle.

Jusqu'en 2013 inclus, la subvention pour charges de service public n'a pas été attribuée aux CROUS selon des critères objectifs et transparents. Le CNOUS a travaillé pour 2014 sur de nouveaux critères d'attribution, fondés sur une analyse en coûts complets des activités « marchandes » des CROUS que sont le logement et l'hébergement. Cette réforme dans l'allocation des moyens doit s'accompagner d'une contractualisation des crédits de fonctionnement, fondée sur des indicateurs de performance. En effet, s'il existe bien un contrat d'objectifs pluriannuel entre le MENESR et le CNOUS, celui-ci n'est pas décliné au niveau des CROUS, qui sont les seuls opérateurs de la mission pour lesquels l'attribution de la dotation de fonctionnement ne s'est pas accompagnée d'une démarche contractuelle en 2013.



## F - Les dépenses fiscales

### 1 - De nombreux dispositifs d'importance très inégale

En 2013 la MIREs compte 16 dépenses fiscales rattachées à titre principal et huit rattachées à titre secondaire, soit deux de moins qu'en 2012<sup>22</sup>.

Parmi celles rattachées à titre principal, six ne sont pas chiffrables ou sont chiffrées à  $\epsilon$  (moins de 0,5 M€) sur les programmes 192, 190 et 142<sup>23</sup>. Le programme 192 ne compte pas moins de dix dépenses fiscales rattachées à titre principal, dont quatre non chiffrées ou chiffrées à  $\epsilon$ .

**Tableau n° 11 : Dépenses fiscales rattachées au programme  
(en M€)**

	Dépenses fiscales rattachées à titre principal		Dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire	
	Nbre de dispositifs	Montant total	Nbre de dispositifs*	Montant total
<b>2011</b>	17	4 451	9	3 153
<b>2012</b>	17	4 583	9	3 171
<b>LFI 2013</b>	16	5 176	8	3 298
<b>LFI 2014</b>	16	6 875	8	3 048

Source : RAP 2012 et PAP 2014 \* \*La réduction d'impôts pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, rattachée à titre principal au p. 231, l'est aussi à titre subsidiaire au p. 142

<sup>22</sup> Suppression de l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement, rattachée à titre subsidiaire au P172 et de l'abattement de 30 % sur les produits de cession de licences autres que ceux taxés au taux forfaitaire de 16 %, rattaché à titre principal au P192.

<sup>23</sup> Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque, Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance, Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque, Exonération des plus-values de cession : - d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique ou technique ; - de titres de sociétés financières d'innovation conventionnées (P192) ; Provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures (P190) ; Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (P142).

Le PAP 2014 prévoyait la suppression de la réduction pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, rattachée à titre principal au P. 231 et à titre subsidiaire au P. 142, et jugée peu efficace par le comité d'évaluation. Elle a finalement été maintenue en LFI. En revanche, la dépense « Provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures » (P. 190) est supprimée en 2014.

Afin de mieux cibler l'exercice de prévision, la direction du budget a inauguré en 2013 un cycle de conférences budgétaires dédiées aux dépenses fiscales associant, outre ses services et ceux des différents responsables de programme concernés, la direction de la législation fiscale.

L'essentiel de la dépense réside dans le crédit impôt recherche (CIR, 3 350 M€ réévalué à 4 050 M€ en 2013), puis dans la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (635 M€ en 2013).

## **2 - Le crédit impôt recherche : une meilleure estimation des dépenses fiscales dans le PLF 2014, mais des études d'impact à renforcer**

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

La loi de finances initiale pour 2013 comporte deux modifications du dispositif du crédit d'impôt recherche :

- la suppression des taux majorés de 40 % la première année et 35 % la deuxième année. L'évaluation de la réduction de créance attendue est de 60 millions d'euros ;
- la création du « crédit d'impôt en faveur de l'innovation », extension du dispositif du CIR qui permet aux PME de prendre en compte dans l'assiette de leur CIR certaines dépenses d'innovation dans la limite de 400 000 € par an et le taux applicable est de 20 %. La dépense fiscale y afférente est rattachée à titre principal au programme 192. Estimée à 300 M€ lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2013, son coût en exécution 2013 devrait être inférieur compte tenu du retard de sa mise en œuvre effective. Le PAP 2014 estime la dépense à 160 M€ en 2014.

La Cour avait relevé, au titre des exercices 2011 et 2012, les incertitudes liées à la prévision de la dépense fiscale. Cinq ans après cette réforme, la Cour a analysé, à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche (CIR) dans un rapport remis le 31 juillet 2013<sup>24</sup>.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les projets de lois de finances initiales ont souffert d'une sous-estimation des ordres de grandeur de la dépense fiscale finalement constatée.

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<sup>er</sup> janvier 2011.

La situation s'est toutefois améliorée dans le projet de loi de finances pour 2013, puis pour 2014 qui présentent une chronique plus réaliste pour la dépense fiscale attendue en 2013 et 2014. En LFI 2013, un ressaut de 1,05 Md€ a été intégré dans le budget de l'État. En LFI 2014, un ajustement d'une ampleur plus importante (une augmentation de 2,45 Md€ soit une dépense de 5,8 Md€) a été intégré, ainsi qu'une réévaluation à la hausse de 0,7 Md€ du montant 2013, répondant ainsi à la préoccupation soulevée dans le rapport de la Cour, qui avait estimé à au moins 2 Md€ le ressaut nécessaire en 2014<sup>25</sup>.

**Tableau n° 12 : Evaluation de la dépense fiscale liée au CIR dans les lois de finances initiales**

Montants des dépenses estimés en M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Projet de loi de finances 2009	1 000	1 390	2 010					
Projet de loi de finances 2010		1 500	5 800	4 000				
Projet de loi de finances 2011			6 200	4 500	2 100			
Projet de loi de finances 2012				4 900	2 275	2 300		
Projet de loi de finances 2013					3 070	2 853	3 350	
Projet de loi de finances 2014						3 370	4 050	5 800

Source : Cour des comptes à partir des fascicules voies et moyens

<sup>24</sup> Rapport sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche (CIR) pour l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF.

<sup>25</sup> L'annexe au PLF 2014 a également été enrichie par des précisions méthodologiques relatives à l'indicateur 3.3 du programme 172 « Mesures de l'impact du crédit d'impôt-recherche » et par la création d'un second sous-indicateur.

**Tableau n° 13 : Evolution de la créance fiscale et de la dépense fiscale du CIR (en M€)**

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Créance fiscale	4 500	4 700	5 186	5 094	5 268	5 476	5 500* – 6 200*
Dépense fiscale	1 500	6 200	4 900	3 070	3 370	4 050	5 805

\*tenant compte du coût estimé à 200 M€ par an du crédit d'impôt innovation

Source : Cour des comptes à partir de données DGRI et du PAP 2014

La dynamique du CIR devrait se poursuivre par la suite : la dépense fiscale pourrait rapidement converger vers 6 Md€ et atteindre 7 Md€<sup>26</sup> à moyen terme. Compte tenu de l'importance de cette dépense fiscale, il est indispensable que l'exercice de prévision soit amélioré par l'accélération de la production des données d'exécution, en particulier à travers la dématérialisation de la déclaration du CIR. Il convient aussi de mieux informer le Parlement, dans les documents budgétaires, sur le niveau estimé de la créance fiscale en sus de la prévision de dépenses et de l'incertitude liée au chiffrage. Ces informations ne sont pas fournies dans les documents budgétaires annexés à la loi de finances pour 2014<sup>27</sup>.

En outre, l'efficacité du CIR au regard de son objectif principal, l'augmentation de la dépense de recherche et développement des entreprises, est à ce jour difficile à établir.

Faute de données avec un recul suffisant, mais aussi d'un accès des chercheurs aux données disponibles, les études existantes ne portent en effet que pour une faible part sur la période postérieure à 2008.

L'évolution qu'a connue la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises n'est pas à ce jour en proportion de l'avantage fiscal accordé aux entreprises. Si l'intensité en R&D des entreprises est dynamique, elle est compensée par l'évolution de la structure de production, en particulier la baisse de l'industrie dans la valeur ajoutée. Cette situation appelle la mise en place d'indicateurs d'impact plus fins que ceux actuellement utilisés pour mesurer l'effet du CIR.

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 comporte, à son article 18, une disposition qui s'applique au CIR et qui prévoit une évaluation régulière de l'efficacité et de l'efficacités des

<sup>26</sup> En euros 2010.

<sup>27</sup> La rédaction de la partie consacrée aux dépenses fiscales rattachées au programme relève du ministère chargé des finances.

niches fiscales. Cette disposition, qui prévoit cette évaluation par cinquième chaque année, n'a pas concerné le CIR en 2013, celui-ci faisant partie, selon la réponse de la direction de la législation fiscale, «des dispositifs d'ores et déjà sanctuarisés.» Le MENESR a néanmoins indiqué que deux études venaient d'être finalisées en 2014<sup>28</sup>.

*Recommandation n°7 : accélérer la production des données d'exécution relatives au CIR, affiner leur analyse, faire apparaître les incertitudes qui entourent le chiffrage du CIR dans les documents annexés aux lois de finances et renforcer les études d'impact sur le CIR.*

## **G - Les investissements d'avenir dans le périmètre de la MIREs**

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.

### **1 - Le PIA a atteint son « régime de croisière »**

Au 31 décembre 2013, la quasi-totalité des dotations (consommables et non consommables) des actions du PIA relevant du périmètre de la MIREs sont engagées.

L'année 2013 atteint le « rythme de croisière » en matière de décaissements, qui s'élèvent, pour les actions relevant du périmètre de la MIREs, à 1 467 M€ en 2013, soit 73,7 % des crédits décaissés du PIA, et à un montant cumulé au 31 décembre 2013 de 3 234 M€ (52,8 % du PIA).

Le tableau en annexe n°7 présente le niveau de décaissement des différents opérateurs du PIA en 2013. Le montant effectivement dépensé par les bénéficiaires des différentes actions n'est néanmoins pas connu, du fait de l'absence actuelle d'un suivi des décaissements et de leur périodicité à ce niveau. L'infocentre actuellement déployé par l'ANR doit

---

<sup>28</sup> Un rapport de synthèse élaboré par la DGRI « Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011 » et une étude de S. Lhuillery, M. Mariano et S. Parotta évaluant de façon globale l'impact des aides à la R&D en France (subventions et CIR) sur la période 1993-2009.

permettre à terme d'obtenir cette donnée ainsi qu'une ventilation des dépenses justifiées par les bénéficiaires, par nature et par organisme.

**Tableau n° 14 : Engagements et décaissements du PIA au 31 décembre 2013 par opérateur**

Opérateur	ANR		CEA		ONERA		CNES	
	31/12/2012	31/12/2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Dotation	18 900,0	18 861,0	875,0	875,0	1 500,0	1 500,0	500,0	500,0
Engagement non consommable	14 621,8	14 591,9						
Engagement consommable	3 568,0	3 881,0	875,0	875,0	1 466,2	1 466,2	362,5	500,0
% engagements/dotation	96,2%	97,9%	100,0%	100,0%	97,7%	97,7%	72,5%	100,0%
Montants contractualisés	nc	16 576,1	875,0	875,0	nc	1 147,5	nc	280,1
Décaissement consommable	1 167,8	1 277,9	175,9	313,2	319,6	638,7	99,2	169,2
% décaissement/engagement	32,7%	32,9%	20,1%	35,8%	21,8%	43,6%	27,4%	33,8%
Intérêts décaissés	374,9	818,6						
<b>Total décaissements</b>	<b>1 542,7</b>	<b>2 096,5</b>						

Source : CGI - rapports trimestriel d'exécution du PIA au parlement

## 2 - Les redéploiements sur le volet enseignement supérieur et recherche et leur interaction avec les programmes

En 2013, les actions du PIA ont fait l'objet de 19 décisions de redéploiement de crédits signées par Premier ministre, pour un montant total de 1 278 M€ pour la création de nouvelles actions ou dans le cadre d'avenants aux conventions des actions existantes. Sur ce montant, 317 M€ ont été inscrits en loi de finances rectificative pour 2013.

Les actions du PIA relevant de la mission MIREs sont concernées par quatre opérations :

- trois opérations pour un montant total de 52 M€ des crédits annulés en loi de finances rectificative et rétablis sur les programmes : 37 M€ en provenance de deux actions de l'ANR (rétablis sur le programme 172) et 15 M€ en provenance de l'ADEME (rétablis sur le programme 190). Ces crédits sont redéployés pour le financement du dispositif « *innovation de rupture* » géré par BPI-Groupe à hauteur de 17 M€ et rattaché au programme 192, et le dispositif « *R&D cœur de filière numérique* » géré par le FSN à hauteur de 35 M€ et rattaché au programme 134 ;
- une opération de rétablissement de crédits de 19,5 M€ sur le programme 192 provenant de l'action « *projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité* », redéployés vers la nouvelle action « *Prêts numériques* » gérée par la BPI-Groupe et relevant du même programme.

La régularité de ces opérations est examinée en partie III-A.

### 3 - Le financement de l'A350 sur titre 7 est désormais totalement pris en charge par un PIA

#### a) Rappels sur le financement

L'annexe n°9 reprend l'historique du financement à hauteur de 1,4 Md€ d'avances remboursables de l'A350 et le passage transitoire par un PIA.

En 2012 le programme 190 avait reçu une dotation supplémentaire de 100 M€, une autre de 50 M€ étant programmée en 2013, conformément au calendrier de financement par l'État du programme A350. Dans la NEB de l'année dernière, il avait ainsi été indiqué qu'à partir de 2014, le soutien se ferait, comme par le passé, exclusivement à travers le budget général.

*b) Des investissements d'avenir initialement partiels et temporaires, désormais permanents et couvrant la totalité du programme de l'A350*

Ce schéma a été totalement infirmé car, à partir de 2014, au contraire de ce qui avait été avancé, le PIA va fournir, toujours par la voie du fonds de concours, la totalité des ressources pour le financement du programme A350.

Le tableau ci-dessous, corrigé en conséquence, montre une programmation 2014-2017 en AE de 660 M€ et en CP de 920 M€.

**Tableau n° 15 : Programmation en AE et CP de l'A350**

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
AE BG	70	70	0	100	50	0	0	0	0	290
AE FDC			100	150	200	250	250	160	0	1110
CP BG		30	0	0	0	0	0	0	0	30
CP FDC			100	150	200	250	270	280	120	1370
Restes AP	70	110	110	210	260	260	240	120	0	

Données DRI/CGDD/MEDDE

Les NEB précédentes avaient mentionné la complexité de ce dispositif résultant de l'incorporation partielle et impromptue du projet de l'A350 dans les investissements d'avenir.

L'action « Aéronautique » du programme des investissements d'avenir bénéficie d'une enveloppe de 1,5 Md€. L'opérateur de cette action est l'ONERA. L'action est scindée en deux volets. Le premier volet qui concerne le soutien aux aéronefs de nouvelle génération finance l'A350XWB. Un second volet concerne des démonstrateurs technologiques. Le total des montants attribués au 31 juillet 2013 par ce PIA étant de 1,47 Md€ sur l'enveloppe de 1,5 Md€ du programme<sup>29</sup>, le CGI a prévu en 2014 de redéployer **250 M€** de l'actuel PIA.

Les 410 M€ d'AE, restant à attribuer de 2015 à 2017, sont prévus pour être pris sur la deuxième vague du programme des investissements d'avenir. La LFI 2014 a en effet créé un nouveau programme n°410 de recherche dans le domaine de l'aéronautique. Doté de 1,22 Md€, il dispose actuellement de 1,07 Md€ en titre 7 (avances et prêts). Une seule action lui est attachée : « *Démonstrateurs technologiques aéronautiques* ». Comme pour le premier PIA aéronautique, l'ONERA en est l'opérateur.

Les objectifs sont décrits dans le PLF 2014, « *Favoriser le développement durable du transport aérien (bénéfices environnementaux)* » et « *Favoriser la structuration de la filière* », qui précise que : « *l'ONERA soutiendra le développement de nouveaux appareils sous forme d'avances remboursables au fur et à mesure de la commercialisation des aéronefs, de nouveaux modèles, mais participera aussi le cas échéant à leur succès.* ». Ce circuit de financement assure bien la soutenabilité du financement de l'A350.

**La prise en charge totale par les PIA assure la soutenabilité sur la durée contractuelle du financement de l'A350 par le programme 190 en titre 7. Cela officialise et pérennise l'effet de substitution et non d'addition des investissements d'avenir, que la Cour avait noté dès 2012.**

---

<sup>29</sup>Source : PLF2014, Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, p. 72.



### **III - Régularité, performance, soutenabilité budgétaires**

#### **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 2013 :

- 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 bénéficiaires (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).

La présente partie concentre l'analyse sur la régularité des annulations et rétablissements de crédits dus aux mouvements entre différentes actions des investissements d'avenir.

#### **1 - Rappels sur la recommandation du RRGB 2012**

Dans son rapport public « *Résultats et gestion budgétaire de l'État exercice 2012* » de mai 2012, la Cour en analysant les rétablissements de crédits en faveur de la Banque publique d'investissement, dont le P190 avait été l'un des vecteurs, avait soulevé le risque de contournement de la finalité du programme des investissements d'avenir. Elle concluait en ces termes : « *Cette procédure s'est appuyée sur une interprétation extensive de l'article 17-IV de la LOLF. De plus, l'arrêté de 1986 précisant les conditions de mise en œuvre des rétablissements de crédits ne répond plus au cadre budgétaire actuel. Enfin, les redéploiements devraient être plus rigoureusement encadrés pour s'assurer que leur réemploi correspond bien à l'objet du PIA* ». La recommandation n° 10 visait seulement à ce que soit publié l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF relatif aux rétablissements de crédits.

## 2 - Publication de l'arrêté : une recommandation de la Cour suivie d'effet

L'arrêté en application de l'article 17-IV de la LOLF modifiée relative aux lois de finances a été pris le 19 juillet 2013.

Son article 3 précise des critères restrictifs d'utilisation des rétablissements de crédits: « *Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et a pour effet de reconstituer des crédits budgétaires disponibles pour engager et payer à hauteur des remboursements obtenus. Sauf dérogation du ministre chargé du budget, il s'exécute sur l'imputation budgétaire et comptable de la dépense initiale et, au sein de l'administration, le remboursement du cessionnaire suit la même imputation budgétaire et comptable que la dépense initiale du cédant, à l'exception des comptes spéciaux en matière de remboursement de dépenses de personnel.* ».

L'article 8 en précise les délais : « *Sauf dérogation du ministre chargé du budget, les délais pendant lesquels les services peuvent bénéficier des rétablissements de crédits sont les suivants :*

- *pour les dépenses de personnel, l'année d'encaissement des fonds et les années suivantes, quelle que soit l'année d'origine des paies remboursées ou des trop-perçus constatés ;*
- *pour les dépenses d'investissement, jusqu'à la fin de la gestion suivant celle au cours de laquelle a été constatée la dépense initiale ainsi que, passé ce délai, l'année d'encaissement des fonds, dans la mesure où l'opération d'investissement définie à l'article 8 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée n'a pas été clôturée ;*
- *pour les autres dépenses, jusqu'à la fin de la gestion suivant celle au cours de laquelle a été constatée la dépense initiale.* »

## 3 - Rappels sur les redéploiements de crédits des PIA

Le premier programme des investissements d'avenir (PIA 1) a donné lieu à la création de programmes nouveaux sur le budget général, inscrits dans la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. La possibilité de redéployer ces crédits a été prévue, via une procédure de rétablissement de crédits. Ces programmes ont toutefois été supprimés en 2010.

#### 4 - Analyse de la régularité des trois opérations de transfert de crédits de PIA transitant en 2013 par le P172 et le P190

Le Premier ministre a validé, « sous réserve de l'inscription des annulations et des ouvertures de crédits correspondantes en loi de finances rectificative pour 2013 », les redéploiements figurant dans le tableau suivant.

Trois d'entre eux concernent la MIRES.

**Tableau n° 16 : Redéploiement du PIA effectués en LFR 2013**

	Donneur	Receveur	Montant (en M€)	Dispositif	Commentaires	Décision du Premier ministre	Date de publication JO
1	ADEME -> P190	P192 -> BPI	15,0	Innovation de rupture	RdC sur le P190 -> Annulation sur le P190 -> Ouverture sur le P192 -> Consommation sur le P192	2013-SG-06 13/11/2013	01/12/2013
2	ANR -> P172	P192 -> BPI	2,0	Innovation de rupture	RdC sur le P172 -> Annulation sur le P172 -> Ouverture sur le P192 -> Consommation sur le P192	2013-FNV-04 13/11/2013	01/12/2013
3	ANR -> P172	P134 -> FSN	35,0	R&D Cœur de filière numérique	RdC sur le P172 -> Annulation sur le P172 -> Ouverture sur le P134 -> Consommation sur le P134	2013-FNV-05 26/11/2013	26/12/2013
4	CDC -> P103	P134 -> FSN	50,0	Hôpital numérique	RdC sur le P103 -> Annulation sur le P103 -> Ouverture sur le P134 -> Consommation sur le P134	hors MIRES	
5	CDC -> CCF	CAS PFE -> CDC	200,0	Fonds de fonds multisectoriel	RdC sur le CCF -> Annulation sur le CCF -> Ouverture sur le P134 -> Ouverture en recettes et en dépenses	hors MIRES	
6	CDC -> P135	P134 -> FSN	15,0	R&D Cœur de filière numérique	RdC sur le P135 -> Annulation sur le P135 -> Ouverture sur le P134 -> Consommation sur le P134	hors MIRES	
		<b>Total LFR</b>	<b>317,0</b>				

Source : CGI

La LFR du 30 décembre 2013 ne mentionne que les mouvements globaux d'annulation des crédits des P172 et P190, incluant les redéploiements ci-dessus. Le rapporteur général du budget est plus explicite dans son rapport à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en indiquant le circuit des crédits des PIA et le rétablissement de crédits pour les P172 et P190.

Ces crédits proviennent de crédits du PIA 1 reversés par l'ANR et l'ADEME et doivent faire l'objet d'un rétablissement de crédits respectivement sur les programmes 172 et 190. Pour procéder à ce rétablissement de crédits, il est nécessaire de déroger à deux aspects de l'arrêté du 19 juillet 2013 décrit plus haut et fixant le cadre réglementaire de mise en œuvre des rétablissements de crédits :

- le rétablissement de crédits doit s'exécuter sur l'imputation budgétaire et comptable de la dépense initiale (article 3) ;

- les crédits en question exécutés en 2010 ne peuvent être rétablis au-delà de la fin 2011 compte tenu de la nature de dépense concernée (article 8).

Le 22 novembre 2013, le directeur du budget fait parvenir, au nom de son ministre, au responsable de programme 190 (par erreur il mentionne la DGEC au lieu du DRI/CGDD du MEDDE) un courrier autorisant à déroger à ces deux articles.

Pour le directeur du budget, il apparaît que :

*« • le programme sur lequel la dépense initiale de 15 000 000 € a été comptabilisé en 2010 (programme 323 « Développement de l'économie numérique » du PIA 1) a été supprimé fin 2010 ; le programme 190 est celui dont l'objet, la recherche en matière d'énergie, est le plus proche de l'affectation des crédits d'origine attribués par le PIA 1 (crédits provenant des actions en faveur des réseaux électriques intelligents) ;*

*• le PIA 1 prévoyait dès son origine, et pour toute la durée de sa mise en œuvre, la possibilité de procéder à des opérations de redéploiement entre actions. Le recours au mécanisme de rétablissement de crédits est par ailleurs prévu par la convention du 6 octobre 2010 entre l'État et l'ADEME relative au programme des investissements d'avenir, signée par le Premier ministre.*

*En conséquence, le Ministre délégué au Budget par lettre du directeur du Budget du 22 novembre 2013, autorise la direction générale de l'énergie et du climat<sup>30</sup> à bénéficiaire du rétablissement de crédits d'un montant de 15 000 000 € sur le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » dans le cadre de l'opération de redéploiement de 15 000 000 € vers l'action « Programme de soutien à l'innovation de rupture » portée par Bpifrance Financement et conventionnée avec la DGCLIS. »*

Le 6 décembre 2013, le directeur du budget fait parvenir, au nom de son ministre, au responsable de programme 172 un courrier autorisant à déroger à ces deux articles, selon les mêmes termes.

Le rétablissement de crédits de 19,5 M€ sur le programme 192 a fait l'objet d'une décision du Premier ministre le 31 juillet 2013 (2013-KOSEO-05). Ce redéploiement des « projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité » complété par un

---

<sup>30</sup> Erreur d'attribution comme mentionné plus haut.

montant de 7,75 M€ redéployé sur une autre action en 2012<sup>31</sup>, est destiné à la nouvelle action « *Prêts numériques* » gérée par la BPI. Ce montant permet à la BPI de bonifier le taux des prêts.

S'agissant de deux actions rattachées au même opérateur, ce redéploiement ne nécessitait pas un passage en LFR. Le Parlement a été informé des modalités de ce redéploiement par courrier du 24 juin 2013, qui mentionnait néanmoins un montant de 20 M€, légèrement différent. La convention relative à cette action a été signée le 3 décembre 2013 (et soumise au préalable au Parlement pour avis).

Les mêmes modalités que celles citées précédemment s'appliquent à ce rétablissement de crédits. Le 8 octobre 2013, le directeur du budget fait parvenir, au nom de son ministre, au responsable de programme 192 un courrier autorisant à déroger à ces deux articles, selon les mêmes termes.

En conclusion, les rétablissements de crédits des 37 M€ gérés par l'ANR et des 15 M€ gérés par l'ADEME au titre du PIA ayant transité en 2013 respectivement par les P172 et P190, ainsi que le rétablissement de crédits de 19,5 M€ sur le P192, sont réguliers. Toutefois, l'utilisation de programmes servant uniquement de transit pour des redéploiements de crédits des PIA, pose un problème de lisibilité.

C'est pourquoi la Cour, dans le RRGB 2012, considérait préférable que « *la procédure législative soit privilégiée, consistant à ouvrir des crédits budgétaires après reversement au budget général des recettes reprises dans le cadre du PIA* ». Cette recommandation est d'autant plus pertinente pour le P190 que celui-ci devrait voir passer en 2014 un rétablissement de crédit de 185 M€.

## **B - Les indicateurs de performance**

### **1 - Performance et allocation des moyens aux opérateurs du programme 150**

Le volet « performance » de la MIREs a légèrement évolué par rapport à 2012. L'indicateur d'insertion professionnelle du programme 150 a notamment été modifié pour obtenir une plus grande fréquence des

---

<sup>31</sup> La décision mentionne un rétablissement de crédits de 7,75 M€ intervenu en 2012 au titre de l'action « *développement des entreprises et de l'emploi* » sur le programme 134 sur décision du Premier ministre du 29 février 2012.

données<sup>32</sup>. La fusion des objectifs du programme a par ailleurs été poursuivie : le PAP 2013 n'en compte plus que six, contre neuf en 2012 et 12 en 2008. De même, le programme ne compte plus que 22 indicateurs principaux en 2013, contre 26 en 2012 et 33 en 2008. Mais cette réduction est en partie liée à la mise en place de sous-indicateurs : au total, l'atteinte des six objectifs du programme est assurée par plus de 50 données en 2013. On constate également une instabilité des méthodes de construction ou de la nature des objets mesurés sur la période, qui nuit à la comparaison des résultats d'une année sur l'autre.

L'allocation des moyens à la performance est assurée par le volet « performance » du modèle SYMPA et par les contrats pluriannuels signés avec les établissements. La limite du dispositif de performance vient de ce que les indicateurs du PAP ne sont pas réellement déclinés dans le modèle d'allocation des moyens. En 2013, le volet performance du modèle SYMPA s'élevait à 302 M€, soit 20 % des 1,51 Md€ répartis par le modèle. Or, la valeur ajoutée de l'établissement, élément essentiel du modèle SYMPA pour l'allocation de la part « performance », n'est pas un indicateur du PAP. Inversement, les résultats en matière d'insertion professionnelle, qui constituent l'un des indicateurs principaux du programme et de la MIREs, ne sont pas pris en compte dans le modèle.

La loi LRU a confirmé l'importance du dialogue de gestion en rendant le contrat obligatoire et en portant sa durée de quatre à cinq ans. La dotation contractuelle négociée est présentée comme le levier incitatif pour accorder la stratégie de l'établissement avec les priorités nationales. Contrairement au modèle SYMPA, les contrats déclinent des indicateurs proches de ceux du PAP. Le bonus contractuel ne représente cependant que 4 % des moyens récurrents des établissements hors masse salariale, et en 2013 a disparu au profit d'une dotation en emplois (1 000 emplois par an), qui correspondent à des crédits supplémentaires de masse salariale. La loi du 22 juillet 2013 rénove le dialogue contractuel en posant le principe des contrats de site et en ouvrant la possibilité d'une allocation des moyens et des emplois par site. Les attentes devraient être recentrées sur un plus petit nombre d'objectifs prioritaires, mesurés par des indicateurs mieux articulés avec ceux du programme. Le recentrage du

---

<sup>32</sup> L'enquête du CEREQ a été remplacée par des enquêtes réalisées par le MENESR et le champ des sous-indicateurs a été modifié. Les différences de méthodologie entre les programmes 150, 142 et 192 empêchent toute consolidation de cet indicateur au niveau de la mission. C'est pourquoi l'enquête du CEREQ continue à être utilisée pour mesurer l'insertion des doctorants, et pour renseigner l'indicateur d'insertion professionnelle de l'ensemble de la MIREs.

dispositif de performance est en effet le gage de la cohérence entre la stratégie nationale et sa mise en œuvre par les opérateurs.

## 2 - Les indicateurs des programmes 191 et 192

L'indicateur 2.1 du programme 191 mesure la part du montant total de la subvention qui finance des projets bénéficiant aux PME/PMI et répartis sur les quatre actions du programme. Le périmètre de l'indicateur est limité aux PME identifiables en tant que titulaires, cotraitantes ou sous-traitantes à paiement direct, donc de rang 1. Or, dans le domaine de la recherche duale, nombreux sont les sous-traitants qui peuvent intervenir (de rang 2 et plus) mais selon le responsable de programme, les outils de restitution comptables ne permettent pas un retraitement plus fin. Par ailleurs, ce pourcentage correspond à une moyenne (5,3 % en 2012) qui cache de grandes disparités entre les sous-traitances au CEA (15,69 %) et celles au CNES (3,70 %). Enfin, la « cible » - aux environs de 5 % - reflète la réalisation en N-1. La définition d'une cible plus efficiente et volontariste offrirait une meilleure présentation de l'objectif de performance associé à l'indicateur 2.1.

En ce qui concerne le programme 192, il n'existe pas de corrélation directe et immédiate entre le dispositif d'évaluation de la performance de la politique publique portée par le programme et les crédits budgétaires qui lui sont affectés, ceux-ci étant d'ailleurs par principe fongibles en fonction des évolutions du contexte en gestion. Le responsable de programme indique que « *l'exercice serait d'autant plus délicat à réaliser que le programme porte des indicateurs de performance macro-économiques dont la réalisation ne dépend pas uniquement des crédits budgétaires* ».

Les objectifs et indicateurs du PAP ne pouvant pas couvrir l'ensemble des champs d'activité des opérateurs et services impliqués, ceux-ci s'appuient sur des tableaux de bord regroupant des objectifs et indicateurs opérationnels propres. Il serait souhaitable de créer un indicateur de performance permettant de rapprocher le coût des fonctions support aux montants des dépenses d'intervention. La Cour a en effet observé qu'une partie des crédits destinés à l'innovation (45,4 M€ AE =CP) finance les charges de personnels (440 ETP) affectés à l'instruction et au suivi des dossiers.

*Recommandation n°8 : Déterminer une cible plus efficiente de l'indicateur 2.1 du programme 191 « Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI ».*

*Recommandation n°9 : Pour le programme 192, créer un indicateur de performance permettant de rapprocher le coût des fonctions supports du montant des dépenses d'intervention.*

## C - La soutenabilité budgétaire

### 1 - Une forte croissance des restes à payer sur le triennal 2011-2013

**Tableau n° 17 : Evolution des restes à payer (en M€)**

	<b>150</b>	<b>231</b>	<b>172</b>	<b>190</b>	<b>192</b>	<b>186</b>	<b>142</b>	<b>Mission</b>
<b>2013</b>	1 140,40	16,02	474,34	565,65	1 021,28	4,69	6,82	<b>3 229,20</b>
<b>2012</b>	1 173,89	24,94	372,33	527,46	1 057,41	8,92	8,60	<b>3 173,55</b>
<b>2011</b>	941,57	20,54	234,64	489,68	1 090,38	8,90	10,09	<b>2 795,80</b>
<b>2010</b>	922,63	35,09	232,39	524,56	1 062,81	9,00	12,52	<b>2 799,00</b>

*Source : RAP*

Seuls sept programmes sur les 10 que compte la MIREs sont programmés en AE≠CP et génèrent donc des restes à payer. Leur montant au 31 décembre 2013 est évalué à 3 229 M€, en croissance de 1,8 % par rapport à l'année précédente et de 15,5 % par rapport à 2011, première année du triennal. Le programme 172 connaît l'évolution la plus dynamique des restes à payer (+102 % depuis 2011) en raison des nombreuses annulations de CP pratiquées sur l'ANR.

Les restes à payer sur le programme 150 sont évalués à 1 140 M€, dont 1 139 M€ pour l'action 14 « Immobilier »<sup>33</sup>. Le stock est important en raison des nombreuses opérations immobilières conduites dans le cadre des CPER ou des contrats de partenariat. Les restes à payer sont en légère diminution par rapport à 2012, du fait du report de certaines opérations en PPP notamment, mais leur croissance dépasse les 20 % sur la durée du triennal.

Ceux relatifs au programme 192 s'élèvent à 1 021 M€<sup>34</sup>, soit 108 % des AE consommées et 102 % des CP 2013. L'analyse de l'évolution du

<sup>33</sup> Dont 424,9 M€ au titre des CPER ; 568,1 M€ au titre des PPP et 123,8 M€ pour la rénovation du campus de Jussieu. Le solde de 2 M€ correspond à des conventions pluriannuelles et à des marchés d'informatique ou de logistique.

<sup>34</sup> Le niveau de restes à payer au 31.12.2013 résulte de 1 057 M€ (restes à payer au 31.12.2012) - 277 M€ (paiements 2013 sur engagements antérieurs à 2013) + 241 M€ (restes à payer issus des engagements et paiements 2013) = 1 021 M€



ratio des CP affectés au paiement des AE non couverts au 31 décembre de l'année n-1 montre toutefois qu'il est cohérent avec la durée de paiement des projets indiquée par la DGCIS, soit de l'ordre de quatre ans.

## 2 - Un budget triennal 2011-2013 dépassé à structure courante

**Tableau n° 18 : Crédits votés et exécutés au regard du plafond du triennal 2011-2013 pour l'ensemble de la mission (en M€)**

	AE			CP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>Plafond du triennal</b>	<b>25 368,98</b>	<b>25 633,35</b>	<b>25 824,62</b>	<b>25 194,20</b>	<b>25 413,11</b>	<b>25 618,56</b>
<b>Crédits votés en LFI</b>	25 359,34	25 757,63	25 943,74	25 183,60	25 408,79	25 935,11
Ecart avec triennal	<b>-9,65</b>	<b>124,28</b>	<b>119,13</b>	<b>-10,60</b>	<b>-4,32</b>	<b>316,55</b>
<b>Dépenses exécutées</b>	25 334,43	25 657,32	25 851,20	25 335,42	25 279,14	25 795,53
Ecart avec triennal	<b>-34,56</b>	<b>23,97</b>	<b>26,58</b>	<b>141,22</b>	<b>-133,97</b>	<b>176,97</b>

*Source : PAP 2011, RAP et données d'exécution ministères*

L'exécution des crédits par programme par rapport aux plafonds du triennal 2011-2013 figure en annexe n°10.

*a) Une exécution largement inférieure à l'annuité du triennal sur les programmes 172, 187 et 193 malgré l'impact du taux de cotisation aux pensions civiles*

L'instruction du budget triennal 2011-2013 (répartition des flux budgétaires, conférence de répartition du 15 juillet 2010) a pris en compte un taux de cotisation aux pensions civiles et à l'allocation temporaire d'invalidité de 71,75 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

S'agissant des crédits globalisés des programmes 172, 187 et 193, l'annuité 2013 prévue dans le budget triennal 2011-2013 s'établit en structure courante à 7 835,206 M€ (AE=CP), soit +44,06 M€ par rapport à l'annuité 2012. Les crédits globalisés s'établissent en LFI 2013 à 7 853,568 M€ (AE=CP), soit 18,362 M€ (AE=CP) supplémentaires par rapport à cette annuité, alors que la seule évolution du taux des pensions civiles et ATI (EPST et IFREMER), fixé à 74,60 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013 a un impact de +83,734 M€.

L'exécution 2013, en raison des annulations de crédits, se situe en deçà de l'annuité du triennal de -153,3 M€ en AE et -255,3 M€ de CP.

*b) Une exécution du programme 191 en deçà du plafond*

Les écarts entre la LFI et l'exécution, tant en 2012 qu'en 2013, proviennent des LFR et de la non-levée de la réserve. L'exécution 2013 (177,4 M€) est donc largement inférieure en AE et CP à la LFI (192,2 M€) et au budget triennal du programme (196,9 M€ en AE=CP).

*c) Une réduction des crédits du programme 192 liée à la transformation d'Oséo*

Le budget triennal 2011-2013 avait fixé - pour l'exercice 2013 - un plafond des crédits de 978,38 M€ en AE et de 1 022 M€ en CP pour le programme 192. Ce montant ne prenait pas en compte le LNE qui a reçu une dotation en 2012 afin de financer des actions de recherche. Les crédits ouverts en LFI 2013 (hors LNE) ont été ramenés à 933,85 M€ en AE et à 990,86 M€ en CP, soit un écart de 44,5 M€ en AE et de 31,5 M€ en CP par rapport au triennal.

Cet écart s'explique principalement par la réduction significative intervenue en 2012 de la dotation d'intervention d'Oséo (- 58,6 M€ en CP) en raison de la prévision d'une compensation par l'affectation de produits issus de ses fonds de garantie.

*d) Un dépassement sur le programme 190 lié aux fonds de concours*

Les crédits exécutés enregistrent un dépassement de 11 % dû au rattachement du Fonds de concours « *Participation au financement du soutien au développement de l'A350* » à hauteur de 200 M€.

*e) Un dépassement en programmation et en exécution pour les programmes 150 et 231*

Comme en 2011 et en 2012, les CP votés en LFI et leur exécution ont dépassé le plafond du triennal pour le programme 150. Le dépassement en LFI 2013 (+1,1 %) est plus élevé qu'en 2012, sous l'effet des rebasages appliqués à la masse salariale (dont le CAS *Pensions*) et du schéma d'emplois (+243 M€), de la réévaluation des crédits consacrés aux CPER et à l'EPAURIF (+28 M€) et des amendements sur les établissements privés (+7 M€). Ces réévaluations ont été partiellement compensées par une économie de 105 M€ sur le fonctionnement des opérateurs et sur les autres dispositifs. Les crédits exécutés sont encore supérieurs après reports de crédits et rattachement des fonds de concours.

De même, les crédits du programme 231 votés en LFI dépassent le plafond du triennal de 7 % (contre +0,7 % en 2012), principalement sous l'effet de la réforme des bourses sur critères sociaux (+138 M€), très partiellement compensée par une économie de 6 M€ sur les autres aides aux étudiants.

### 3 - Les principaux enjeux 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.

Une vigilance doit néanmoins être portée aux crédits de la recherche incitative et la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile financés sur le programme 190 et dans l'application des mesures de régulation en gestion.

Les crédits liés aux bourses sont en augmentation régulière, mais ont été mieux budgétés en 2013 sur le programme 231, même si le risque de dérapage ne peut être écarté sur 2014.

#### *a) La situation financière des établissements d'enseignement supérieur*

Sur le programme 150, les principaux risques résident dans la situation des établissements RCE en déficit et dans la difficulté à distinguer les déficits conjoncturels – qui peuvent être liés à des opérations de régularisation comptable – des établissements dont la santé financière se dégrade réellement. Le nombre total d'emplois s'est stabilisé en 2012. La masse salariale est en augmentation, mais principalement sous l'effet du taux de cotisation au CAS *Pensions* : il faut attendre les résultats des emplois et de la masse salariale 2013 pour pouvoir affiner l'analyse.

Concernant le programme 142, le risque principal est celui de la fragilité financière de certains établissements. Tel sont en particulier les cas de Montpellier Sup Agro, pour lequel un abondement de 0,3 M€ est intervenu fin 2013 et de l'Ecole nationale vétérinaire d'Alfort pour laquelle 5 M€ de CP ont été provisionnés en 2013 et seront reportés en 2014 pour éviter une cessation de paiement.

#### *b) Le plan de construction de 40 000 logements étudiants*

La croissance des engagements hors bilan avait été relevée dans l'analyse de l'exécution 2012. Ils correspondent aux engagements pris par

les CROUS envers des bailleurs privés (offices HLM notamment) ayant construit des résidences étudiantes. La redevance payée annuellement par les CROUS sert à couvrir l'emprunt contracté à leur place par les bailleurs sociaux, ainsi que leurs frais de fonctionnement. L'évolution de ces engagements semble stable au 31 décembre 2012 par rapport à 2011, mais la fiabilisation de ces données est une préoccupation récente.

**Tableau n° 19 : Evolution de la dette et des engagements hors bilan du réseau des CROUS (en milliers d'euros)**

	2009	2010	2011	2012
<b>Dettes comprises entre 1 et 5 ans</b>	38 393	32 211	29 668	33 864
<b>Dettes supérieures à 5 ans</b>	48 182	67 504	71 840	68 807
<b>Engagements hors bilan</b>	905 570	876 341	1 178 019	1 123 298

Source: Jaune "Opérateurs de l'Etat" 2012-2014

Le développement du logement étudiant constitue la seconde grande priorité du programme 231 après les bourses. Un plan de construction de 40 000 logements est prévu sur cinq ans. Pour financer ces constructions les crédits d'investissement alloués au programme sont faibles en 2013 : 20 M€ supplémentaires, dont 10 M€ ont été finalement consacrés aux BCS. Les autres sources de financement sont les crédits du CPER et l'emprunt, autorisé pour huit des 28 CROUS. Il est d'ores et déjà prévu de financer la majorité des constructions par des prêts aidés (PLS et PLUS) qui relèvent du ministère du logement. Le développement des partenariats entre les CROUS et les bailleurs sociaux accroîtra donc les engagements hors bilan.

Or, les contrôles de CROUS conduits pas la Cour en 2013 (Bordeaux, Dijon) ont montré que les conventions passées avec les bailleurs sociaux constituent un point de fragilité pour ces établissements et nécessitent une analyse financière préalable à la conclusion de toute opération, ainsi qu'un suivi attentif à tous les niveaux (CNOUS et MENESR). Parmi les problèmes relevés par la Cour figurent notamment des coûts de sortie parfois trop élevés par rapport aux prix du marché, un manque de transparence des redevances versées aux bailleurs<sup>35</sup> et le

<sup>35</sup> Les éventuelles renégociation d'emprunts par les bailleurs ne sont pas toujours répercutées sur la redevance versée par le CROUS.

manque de suivi des provisions pour grosses réparations versées par les CROUS pour l'entretien des résidences<sup>36</sup>.

Il n'existe pas à ce jour de document présentant de façon consolidée les financements du MENESR et du ministère du logement.

*Recommandation n°10 : produire un plan de financement des 40 000 logements à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère du logement - porter une attention particulière au suivi des engagements hors bilan contractés par les CROUS.*

*c) 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). Les programmations à moyen terme (PMT) du CNES (programme spatial national et programmes de l'Agence spatiale européenne, ESA) font l'objet d'une révision biannuelle, présentée pour information aux conseils d'administration du CNES.

Dans son rapport d'exécution 2012, la Cour avait souligné que la dette française risquait de continuer d'augmenter jusqu'à fin 2014, avant de commencer à baisser pour devenir nulle en 2021. A la fin de 2012, elle s'élevait à 220,106 M€. Suite aux deux révisions des PMT des programmes du CNES et de l'ESA des 4 juillet et 6 décembre 2013, la « dette ESA » a été rééchelonnée et son montant à fin 2013 sensiblement réduit. Elle devait s'établir, au 31 décembre 2013 à 131,148 M€ (soit - 88,958 M€ par rapport à la dette à fin 2012) contre 291,396 M€ prévus au PMT de décembre 2012.

Les révisions des PMT des programmes du CNES et de l'ESA prennent en compte les décisions prises lors de la Conférence ministérielle de l'ESA, tenue les 20 et 21 novembre 2012 à Naples, au cours de laquelle la France a souscrit 2.330 M€ d'engagements nouveaux, dont 327 M€ au titre de la poursuite des activités spécifiques d'« Ariane 5 ME » et des programmes préparatoires au développement du futur lanceur « Ariane 6 ».

La réduction du montant de la dette à fin 2013 s'explique par trois facteurs : la réserve de précaution adossée au transfert ESA versée en 2013, soit 47,940 M€, a été intégralement dégelée ; le PIA a contribué au

---

<sup>36</sup> Ceux-ci n'ont pas toujours l'assurance que les bailleurs entretiennent le patrimoine avec les provisions qu'ils versent.

financement d'« Ariane 6 » fléché sur l'ESA (39,335 M€), enfin, les prévisions de dépenses des programmes (749,377 M€) sont inférieures à la budgétisation (799 M€).

**Tableau n°20 : Programmation présentée au CA du CNES  
(actualisation 2013-2018 des programmes souscrits par la France)**

PMT ESA : thèmes et secteurs ( M€ ; HT )	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	M€	M€	M€	M€	M€	M€
> Total des programmes engagés	749,377	801,756	953,195	936,611	863,931	830,573

> Dette ESA antérieure ( M€ )	220,106	131,148	69,271	142,298	227,136	241,271
Transfert ESA en loi de finances	799,000	811,435	824,057	836,867	849,795	862,917
PIA - Contribution au financement d'Ariane	39,335	52,198	56,112	14,905	-	-
Augmentation de la dette ESA	-	-	73,026	84,839	14,136	-
Réduction de la dette ESA	-88,958	-61,877	-	-	-	-32,344
> Dette ESA en fin d'année ( M€ )	131,148	69,271	142,298	227,136	241,271	208,927

Source : DGRI - CA du CNES du 6 décembre 2013

Dans ce nouveau schéma, compte tenu du montant inscrit en LFI 2014 (811,435 M€, soit 12,435 M€ supplémentaires par rapport à 2013), et des financements issus du PIA à destination de l'ESA en 2014 (52,2 M€), la dette française devrait continuer à baisser en 2014, puis augmenter entre 2015 et 2017 pour se réduire à nouveau à partir de 2018. Son apurement est maintenu à 2021. Il suppose néanmoins une augmentation continue de la quote-part française (de 13 M€ chaque année), et donc des crédits versés au CNES, qui semble difficilement réalisable au vu de la tendance passée.

Un complément de 123,21 M€ pris sur le PIA (correspondant à l'action « Espace » gérée par le CNES) devrait venir s'ajouter à cette contribution entre 2014 et 2016. La mobilisation des crédits du programme des investissements d'avenir 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 ».

Par ailleurs, comme indiqué lors de l'examen de l'exécution 2012, les engagements envers les organisations internationales sont comptabilisés en engagements hors bilan. Ils devraient être considérés comme des engagements juridiques, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une délibération, et les AE correspondantes devraient être intégrées à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et figurer au budget triennal.

## IV - Les recommandations de la Cour

### A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2012

N°	Recommandations 2012	Mise en œuvre	Recommandations 2013
<b>Au titre de la régularité</b>			
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.	Application partielle	Recommandation reformulée
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.	Application totale	
<b>Au titre de la soutenabilité</b>			
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).	Application partielle	Recommandation reformulée
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.	Application partielle	Recommandation reformulée
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.	Pas d'application	Recommandation maintenue
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.	Pas d'application	
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.	Application partielle (prise en compte du ressaut en 2014)	Recommandation reformulée
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.	Pas d'application	Recommandation maintenue
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.	Application partielle	Recommandation reformulée
<b>Au titre de la performance</b>			
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.	Application totale	

## **B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2013**

### **Au titre de la régularité :**

*Recommandation n°1: Appliquer pour la répartition des crédits aux opérateurs les dispositions de l'article 95 du décret du 7 novembre 2012, ce qui implique d'asseoir la réserve de précaution sur les autres dépenses que les dépenses inéluctables (AE consommées) et obligatoires (service fait).*

*Recommandation n°2 : Eu égard à la particularité des programmes 231 Vie étudiante et 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles, ne pas appliquer de réserve de précaution aux bourses sur critères sociaux, qui constituent des dépenses inéluctables. Appliquer le taux général de mise en réserve aux autres crédits de ces programmes.*

### **Au titre de la soutenabilité :**

*Recommandation n°3 : 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°4 : Pour les établissements RCE, clarifier en budgétisation initiale les facteurs d'évolution de la masse salariale que doit couvrir la dotation publique - Veiller à ce que les notifications des crédits de masse salariale ne soient pas supérieures au montant des crédits ouverts en LFI, nets de la réserve de précaution.*

*Recommandation n°5 Construire et mettre en œuvre un schéma de résorption du report de charges sur le programme 142.*

*Recommandation n°6 : Dans le cadre des enquêtes réalisées par le MENESR auprès de ses opérateurs, faire remonter des informations sur les ressources propres dont ceux-ci bénéficient y compris celles issues de structures ayant une personnalité morale distincte.*

*Recommandation n°7 : accélérer la production des données d'exécution relatives au CIR, affiner leur analyse, faire apparaître les incertitudes qui entourent le chiffrage du CIR dans les documents annexés aux lois de finances et renforcer les études d'impact sur le CIR.*

*Recommandation n°10 : produire un plan de financement des 40 000 logements à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère du logement - porter une attention particulière au suivi des engagements hors bilan contractés par les CROUS.*



**Au titre de la performance :**

*Recommandation n°8: Déterminer une cible plus efficiente de l'indicateur 2.1 du programme 191 « Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI ».*

*Recommandation n°9: Pour le programme 192, créer un indicateur de performance permettant de rapprocher le coût des fonctions supports du montant des dépenses d'intervention.*

## **Annexes**

**Annexe n°1 : Exécution des crédits de la mission**

<b>Autorisations d'engagement (AE) en €</b>	<b>Programme 150</b>	<b>Programme 231</b>	<b>Programme 172</b>	<b>Programme 187</b>	<b>Programme 193</b>	<b>Programme 190</b>	<b>Programme 192</b>	<b>Programme 191</b>	<b>Programme 186</b>	<b>Programme 142</b>	<b>Mission</b>
LFI	12 709 825 371	2 312 419 325	5 158 773 289	1 281 772 133	1 413 022 207	1 415 998 070	948 709 682	192 198 745	115 592 176	395 433 759	25 943 744 757
Crédits disponibles (a)	13 023 696 506	2 328 752 978	5 016 258 065	1 273 427 732	1 398 152 218	1 560 266 097	984 956 817	177 440 728	112 023 304	396 202 928	26 271 177 373
Crédits consommés	12 754 592 982	2 320 357 222	5 010 354 958	1 273 427 732	1 398 152 218	1 536 924 168	967 252 239	177 440 728	110 282 188	302 415 083	25 851 199 518

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

<b>Crédits de paiement (CP) en €</b>	<b>Programme 150</b>	<b>Programme 231</b>	<b>Programme 172</b>	<b>Programme 187</b>	<b>Programme 193</b>	<b>Programme 190</b>	<b>Programme 192</b>	<b>Programme 191</b>	<b>Programme 186</b>	<b>Programme 142</b>	<b>Mission</b>
LFI	12 753 411 649	2 325 147 825	5 158 773 289	1 281 772 133	1 413 022 207	1 377 998 070	1 005 723 015	192 198 745	118 592 176	308 473 759	25 935 112 868
Crédits disponibles (a)	12 815 115 645	2 337 215 882	4 948 386 550	1 273 427 732	1 398 152 218	1 524 081 250	1 004 167 028	177 440 728	115 373 796	309 242 928	25 902 603 757
Crédits consommés	12 788 079 008	2 329 271 108	4 908 348 945	1 273 427 732	1 398 152 218	1 498 729 791	1 003 376 672	177 440 728	114 512 451	304 190 383	25 795 529 036

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

*Source : RAP et données des ministères pour 2013*

## **Annexe n°2 : principaux reports, transferts et mouvements de crédits intervenus en gestion**

### *a) Programme 231*

Le programme 231 a fait l'objet d'un report de crédits correspondant à des AE affectées et non engagées (3,32 M€), à des crédits non consommés dans les UO locales (4,62 M€ en AE et 5,07 M€ en CP) et à des fonds de concours (0,25 M€ en AE et 2,42 M€ en CP).

### *b) Programme 150*

Sur le programme 150, trois arrêtés de reports ont été pris au titre des reports de crédits 2012 autorisés sur 2013, pour un montant cumulé de 636,42 M€ en AE et 30,58 M€ en CP, correspondant essentiellement à des AE affectées et non engagées sur des opérations immobilières CPER (187,14 M€), à des AE liées aux PPP (429,02 M€) ou à diverses opérations immobilières, et au rattachement de fonds de concours (0,46 M€ en AE et 18,79 M€ en CP). Les crédits rattachés tardivement par décret de transfert au titre de la compensation de la gratuité des musées pour certains publics, ont aussi été reportés sur 2013 (0,74 M€ en AE=CP). A noter que le transfert entrant opéré à nouveau en 2013 par décret du 17 décembre 2013 (0,74 M€) a été tout aussi tardif et devrait donner lieu à un report sur 2014.

Enfin, le programme a bénéficié du report de crédits qui, non dégelés en fin de gestion, n'avaient pu être utilisés en 2012 (12,46 M€ en AE et 9,93 M€ en CP).

Le principal transfert entrant concerne les crédits CPER au bénéfice des DOM, transférés du P123 sur le P150 à partir duquel les délégations de crédits vers les DOM pouvaient être effectuées dans Chorus, pour un montant de 6,87 M€ en AE et 5,35 M€ en CP. Le principal transfert sortant concerne les crédits transférés du P150 vers le P148 au titre des prestations sociales interministérielles assurées au bénéfice des établissements RCE (4,05 M€ en AE=CP). Il s'agit d'opérations récurrentes qui interviennent chaque année.

### *c) Programme 190*

Le programme a bénéficié d'ouvertures de crédits en gestion au titre de reports de crédits et d'un virement de crédits de 3.361.930 € en AE/CP transférés du programme 181 principalement pour la réalisation d'études sur les effets à long terme des OGM et sur les effets des perturbateurs endocriniens.

Enfin, les défaillances de maîtrise d'ouvrage du MEDDE pour la construction des locaux de l'IFSTTAR à Marne-la-Vallée ont conduit à une augmentation du coût du projet, de l'ordre de 4,5 M€, financée par redéploiement au sein du ministère

*d) Les mouvements du programmes 192*

Le programme 192 n'a pas connu d'ouverture de crédits complémentaires. En revanche des AE d'un montant de 16,9 M€ et des CP d'un montant de 39,7 M€ ont été annulés par la LFR du 29 décembre 2013.

Au terme de deux transferts, pour un montant total de 52 M€ d'AE et 38 M€ de CP, les crédits disponibles ont été supérieurs de 37,7 M€ en AE et inférieurs de 1,55 M€ en CP à ceux inscrits en LFI :

- en juillet, un transfert de 53 M€ en AE et 39 M€ en CP du programme 144 « *environnement et prospective de la politique de défense* » du ministère de la Défense vers le programme 192 a été effectué afin d'une part de financer des projets dans le cadre du régime d'appui pour la recherche duale destinée aux PME et d'autre part, de contribuer au fonds unique interministériel (FUI) dans le cadre du soutien aux projets de recherche et de développement des pôles de compétitivité ;
- en novembre, un transfert d'1M€ AE et CP a été réalisé du programme 192 vers le programme 191 « *recherche Duale (civile et militaire)* » afin de financer une partie des contrats de recherche passés par le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) avec le secteur privé, en vue de développer la prochaine génération de supercalculateurs.

Les crédits consommés ont été inférieurs aux crédits disponibles de 19,17 M€ en AE et de 0,79 M€ en CP. L'exécution 2013 du programme 192 a donc été globalement conforme aux prévisions inscrites en LFI.

Les mesures de régulation n'ont pas eu de réel impact sur le fonctionnement même des services puisque les dépenses obligatoires ont été honorées et les dépenses d'interventions prévues ont été réalisées.

Pour le titre 2, la levée partielle de la réserve de précaution (72 % en AE et CP) a été nécessaire mais la consommation de la masse salariale est restée dans la limite fixée par la LFI.

La quasi-totalité des crédits ouverts en hors T2 a été consommée (98 % en AE et 99,9% en CP) grâce à la levée partielle de la réserve initiale et du « surgel » (80 % en AE et 53% en CP) pour financer

principalement le dispositif des JEI (26,3 M€ en AE=CP) et les engagements de la première année du programme NANO 2017 (17 M€ en AE).

*e) Des mouvements limités sur les programmes 142, 187, 191, 193 et 186*

Une partie de la réserve du programme 142 a été levée en cours d'année afin de couvrir les besoins identifiés sur les établissements d'enseignement supérieur privés et certains opérateurs. Concernant les crédits du titre 2, le dégel de 0,62 M€ sur un total mis en réserve de 0,94 M€ a été motivé par les perspectives d'exécution du programme. Le solde de 5 M€ des crédits mis en réserve sera reporté et dégelé en gestion 2014 afin d'apporter un soutien spécifique à l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA).

S'agissant des programmes 187 et 193, les mouvements de crédits pendant l'exercice 2013 ont été limités à l'annulation en LFR d'une partie de la réserve de précaution : dégel intégral à hauteur de 1,86 M€ des crédits mis en réserve pour l'IFREMER et annulation de la totalité de la réserve pour les autres opérateurs du programme 187 et dégel de la réserve liée à la contribution française à l'ESA (47,94 M€) et à EUMETSAT (1,842 M€) et annulation de la réserve pour le CNES sur le programme 193, ce qui correspond respectivement à 0,65 % et 1,05 % des AE et CP des deux programmes. Ces annulations sont légèrement inférieures à celles survenues sur ces programmes pendant l'exercice 2012 (respectivement 0,84 % et 1,6 % des AE et CP). L'ensemble des crédits disponibles en AE et CP ont été consommés.

Le programme 191 a été concerné par une annulation totale des crédits mis en réserve et en « surgel » de 15,75 M€ en AE et CP par la LFR du 29 décembre 2013, soit 8,2 % des crédits inscrits en LFI. Le décret 2013-1002 du 8 novembre 2013 a transféré 1 M€ du programme 192 vers le programme 191 afin de financer une partie des contrats de recherche passés par le CEA avec le secteur privé en vue de développer la prochaine génération de supercalculateurs.

Enfin, la réserve de précaution constituée sur le programme 186 a été totalement annulée, à l'exception du surgel de 1,52 M€ appliqué en cours d'année.

## Annexe n°3 : Budget alloué aux opérateurs de recherche

Subventions pour charges de service public aux opérateurs de l'Etat	LFI 2013		Exécution 2013		Exécution/LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CNRS	2 609 626 051 €	2 609 626 051 €	2 591 488 728 €	2 591 488 728 €	99,30%	99,30%
INSERM	620 451 785 €	620 451 785 €	614 309 374 €	614 309 374 €	99,01%	99,01%
INRIA	169 512 851 €	169 512 851 €	167 893 204 €	167 893 204 €	99,04%	99,04%
INED	16 939 812 €	16 939 812 €	16 806 203 €	16 806 203 €	99,21%	99,21%
ANR (hors interventions)	30 500 000 €	30 500 000 €	29 492 865 €	29 492 865 €	96,70%	96,70%
CEA	518 001 631 €	518 001 631 €	513 992 142 €	513 992 142 €	99,23%	99,23%
IPEV	23 034 260 €	23 034 260 €	21 839 901 €	21 839 901 €	94,81%	94,81%
Genopole	3 000 000 €	3 000 000 €	2 856 343 €	2 856 343 €	95,21%	95,21%
<b>P172 - Titre 3, catégorie 32 :</b>	<b>3 991 066 390 €</b>	<b>3 991 066 390 €</b>	<b>3 958 678 760 €</b>	<b>3 958 678 760 €</b>	99,19%	99,19%
INRA	677 163 829 €	677 163 829 €	673 039 326 €	673 039 326 €	99,39%	99,39%
IRD	206 638 011 €	206 638 011 €	205 052 019 €	205 052 019 €	99,23%	99,23%
IRSTEA	59 090 301 €	59 090 301 €	58 877 162 €	58 877 162 €	99,64%	99,64%
CIRAD	131 157 398 €	131 157 398 €	129 608 697 €	129 608 697 €	98,82%	98,82%
IFREMER	151 399 952 €	151 399 952 €	151 399 952 €	151 399 952 €	100,00%	100,00%
BRGM	56 322 642 €	56 322 642 €	55 450 576 €	55 450 576 €	98,45%	98,45%
<b>P187 - Titre 3, catégorie 32 :</b>	<b>1 281 772 133 €</b>	<b>1 281 772 133 €</b>	<b>1 273 427 732 €</b>	<b>1 273 427 732 €</b>	99,35%	99,35%
CNES	583 322 207 €	583 322 207 €	568 452 218 €	568 452 218 €		
<b>P193 - Titre 3, catégorie 32 :</b>	<b>583 322 207 €</b>	<b>583 322 207 €</b>	<b>568 452 218 €</b>	<b>568 452 218 €</b>	97,45%	97,45%

## Annexe n°4 : Dépenses d'intervention 2013 par catégorie

Catégorie	Liste	Montant 2013
<b>Dépenses de guichet</b>		<b>43 251 269,0</b>
GENES	bourses	430 843,0
Ecole des mines	bourses	2 801 205,0
Institut Mines télécom	bourses	1 461 771,0
autres collectivités	financement des établissements supérieurs privés	23 572 051,0
ménages	bourses sur critères sociaux	10 721 350,0
ménages	bourses à l'étranger	714 400,0
autres collectivités	contribution au CIHEAM	3 549 649,0
<b>Dépenses discrétionnaires</b>		<b>2 368 975 515,2</b>
Action 1	concours national de création d'entreprises innovantes, soutien aux incubateurs, conventions industrielles de formation par la recherche, CIFRE	64 109 652,0
Action 1	opérations CPER dans les domaines du soutien à la recherche, à l'innovation et à la communication scientifique et technique, IST et autres dépenses (catégories 61 et 63)	2 752 474,4
Action 1	Soutien à la recherche, animation scientifique, accueil de post-doctorants (action européenne et internationale, plates-formes en sciences du vivant ou GIS IBISA, Institut des hautes études scientifiques ou IHES, actions communes d'animation, information scientifique et technique, colloques, mutualisation de la valorisation, dispositif post-doctoral réparti en gestion entre organismes de recherche)	30 874 230,8
ANR (interventions)	Opérateur de l'Etat	446 761 626,0
Institut Pasteur de Paris	Fondation de droit privé	57 024 824,0
Instituts Pasteur du réseau international	Fondation de droit privé	7 732 819,0
Institut Pasteur de Lille	Fondation de droit privé	6 454 695,0
Institut Curie	Fondation de droit privé	9 126 346,0
Fondation Jean Dausset (CEPH)	Fondation de droit privé	1 877 226,0
CIRM	Unité mixte de recherche	367 540,0
CIMPA	Association internationale	178 600,0
CEPREMAP	Association	1 216 944,0
CERN	Organisation internationale	137 605 539,0
CEPMMT	Organisation internationale	7 652 493,0
LEBM	Organisation internationale	15 727 235,0
CEBM-OEBM	Organisation internationale	2 636 849,0
CIRC	Organisation internationale	1 086 044,0
ESO	Organisation internationale	22 484 000,0
ITER	Projet international	70 400 000,0
GENCI	Société civile	14 700 000,0
ESA	Organisation internationale	799 000 000,0
EUMETSAT	Organisation internationale	30 700 000,0
dépense 1	crédits incitatifs recherche	11 101 217,0
dépense 2	crédits aéronautique recherche et avances remboursables	67 187 326,0
FUI	soutien R&D pôle de compétitivité-secteur industriel	169 850 554,0
FCE	soutien R&D stratégique	113 269 929,0
RAPID	financement de la mise en œuvre du régime d'appui pour la recherche duale destiné aux PME	29 236 402,0
OSEO INNOVATION	programmes "aide à l'innovation" et "innovation stratégique industrielle"	235 014 976,0
CAPTRONIC	soutien PME aux actions de diffusion de la politique d'innovation	5 942 016,0
Réseaux régionaux de développement technologique	Coopération en matière d'innovation au niveau régional	1 718 300,0
organismes de développement (ACTA, ACTIA)	transfert de technologie et développement agricole	4 270 800,0
autres	Transfert de technologie et CPER	914 858,0
<b>Dotations réglementées</b>		<b>141 301 797,0</b>
dépense 1	dotations cstb	20 816 030,0
	autres dépenses	454 287,0
JEI	compensation de l'allègement des cotisations sociales patronales pour les personnels participant à des projets de recherche des JEI	116 595 427,0
plan de relance	serious game et web innovant	3 436 053,0
<b>Total des dépenses d'intervention</b>		<b>2 553 528 581,2</b>



## Annexe n°5 : Tendancier des opérations conduites en PPP

Projet concerné	Nature	2013 exécution finale		Sous total 2008-2013		2014		2015-2017	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Paris 4 Clignancourt	Contrat + dédit	4,176	4,979	61,076	9,744	4,674	5,626	13,564	17,401
	procédure/ingenierie			0,699	0,699				
	procédure			0,631	0,631				
	dépollution			4,055	2,750				
	1er équipement		2,079	4,479	4,479				
Paris 7	Contrat + dédit	7,388	10,823	168,141	16,020	7,514	11,053	22,342	33,612
	dépollution			0,794	0,794				
	procédure			2,667	2,667				
	1er équipement & aléas	1,277	1,277	6,413	6,413				
UVSQ (médecine Montigny)	Contrat + dédit	1,899	3,100	31,833	4,622	1,927	3,077	5,964	9,510
	1er équipement								
MNHN	Rénovation PZP		5,157	30,000	30,000				
Toulouse 2 le Mirail	Contrat + dédit			202,000				20,924	32,158
	procédure/ingenierie		0,270	2,023	1,875			0,000	0,102
	primes candidats			2,250	2,250				
	1er équipement					6,766	3,302	0,000	3,464
Dijon	Contrat + dédit	24,050	0,383	24,558	0,383			3,938	5,269
	procédure/ingenierie	0,073	0,073	0,073	0,073				
UEBretagne	Contrat + dédit	41,060	1,794	41,060	1,794			3,986	5,190
	procédure/ingenierie			1,794		0,150	0,150		
	1er équipement								
Clermont-Ferrand MLV	Contrat + dédit	16,350	0,484	16,350	0,484			2,448	3,160
	procédure/ingenierie			0,484					
Lille CP2 formation innovation	Contrat + dédit	51,863		51,863				4,372	7,202
	procédure/ingenierie	1,250	1,250	1,250	1,250				
	<b>Sous total PPP signés</b>	<b>149,386</b>	<b>31,670</b>	<b>654,493</b>	<b>86,928</b>	<b>20,881</b>	<b>23,058</b>	<b>77,538</b>	<b>117,068</b>
Lille CP1 Cité scientifique	Contrat + dédit							44,800	1,020
	procédure/ingenierie					1,260	0,360		
Lorraine MIM	Contrat + dédit					41,500		3,250	4,510
	procédure/ingenierie					0,800	0,800	0,000	0,000
Lorraine Biosanté Brabois	Contrat + dédit							54,000	0,000
	procédure/ingenierie					1,500			
Paris-Est (2014)	Contrat + dédit					1,000		67,600	4,793
	procédure/ingenierie								
	<b>Sous total PPP restant à signer</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>46,060</b>	<b>1,160</b>	<b>169,650</b>	<b>10,323</b>
<b>Total Charges</b>		<b>149,386</b>	<b>31,670</b>	<b>654,493</b>	<b>86,928</b>	<b>66,941</b>	<b>24,218</b>	<b>247,188</b>	<b>127,391</b>

Source : direction du budget, d'après données MENESR

**Annexe n°6 : SCSP et dotations en fonds propres attribués aux opérateurs de la MIREs**

	Exec. 2011	Exec 2012	LFI 2013	Exec 2013
<i>Programme n°150</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	10 360 903 709	11 190 806 376	11 519 819 394	11 681 350 002
Dot° fonds propres	215 964 047	236 757 064	299 121 844	289 021 477
<b>Total</b>	<b>10 576 867 756</b>	<b>11 427 563 440</b>	<b>11 818 941 238</b>	<b>11 970 371 479</b>
<i>Programme n°231</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	319 619 195	295 939 101	274 776 372	333 875 309
Dot° fonds propres	0	71 262 187	96 220 167	75 784 168
<b>Total</b>	<b>319 619 195</b>	<b>367 201 288</b>	<b>370 996 539</b>	<b>409 659 477</b>
<i>Programme n°172</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	3 839 920 720	3 859 318 613	3 995 557 733	3 989 261 961
<b>Total</b>	<b>3 839 920 720</b>	<b>3 859 318 613</b>	<b>3 995 557 733</b>	<b>3 989 261 961</b>
<i>Programme n°187</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	1 239 144 455	1 239 649 027	1 281 772 133	1 273 427 732
<b>Total</b>	<b>1 239 144 455</b>	<b>1 239 649 027</b>	<b>1 281 772 133</b>	<b>1 273 427 732</b>
<i>Programme n°193</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	584 404 289	574 956 288	583 322 207	268 452 218
<b>Total</b>	<b>584 404 289</b>	<b>574 956 288</b>	<b>583 322 207</b>	<b>268 452 218</b>
<i>Programme n°190</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	1 156 835 387	1 144 917 131	1 249 588 070	1 180 203 436
<b>Total</b>	<b>1 156 835 387</b>	<b>1 144 917 131</b>	<b>1 249 588 070</b>	<b>1 180 203 436</b>
<i>Programme n°191</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	188 741 434	56 187 866	33 336 745	32 242 356
Dot° fonds propres	0	121 484 966	158 862 000	145 198 000
<b>Total</b>	<b>188 741 434</b>	<b>177 672 832</b>	<b>192 198 745</b>	<b>177 440 356</b>
<i>Programme n°192</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	190 707 181	211 762 200	215 879 810	207 997 586
Dot° fonds propres	950 000	940 000	40 000	-19 460
<b>Total</b>	<b>191 657 181</b>	<b>212 702 200</b>	<b>215 919 810</b>	<b>207 978 126</b>
<i>Programme n°186</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	116 485 239	110 566 969	106 100 433	102 275 628
Dot° fonds propres	0	1 019 819	7 935 412	7 548 442
<b>Total</b>	<b>116 485 239</b>	<b>111 586 788</b>	<b>114 035 845</b>	<b>109 824 070</b>
<i>Programme n°142</i>				
Subventions pour charges de service public (CP)	73 433 637	69 069 031	66 579 445	63 439 438
Dot° fonds propres	0	0	8 030 000	8 261 119
<b>Total</b>	<b>73 433 637</b>	<b>69 069 031</b>	<b>74 609 445</b>	<b>71 700 557</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18 287 109 293</b>	<b>19 184 636 638</b>	<b>19 896 941 765</b>	<b>19 658 319 412</b>

*Source : responsables de programmes*

### Annexe n°7 : Exécution des crédits extrabudgétaires des actions du PIA

Actions	Opérateur	Nature	2010	2011	2012	2013
Equipements d'excellence	ANR	Consommable		0,071	0,129	0,127
		Intérêts		0,002	0,007	0,013
Santé et biotechnologies	ANR	Consommable		0,00025	0,118	0,090
		Intérêts		0,002	0,018	0,029
Opération Campus	ANR	Consommable			0,040	0,000
		Intérêts		0,01	0,012	0,011
Instituts Carnot	ANR	Consommable			0,000	0,000
		Intérêts	0,0030	0,0043	0,003	0,006
Instituts de recherche technologique (IRT)	ANR	Consommable			0,039	0,041
		Intérêts			0,018	0,039
Institut hospitalo -universitaire (IHU)	ANR	Consommable		0,002	0,0862	0,055
		Intérêts		0,005	0,0185	0,019
Instituts d'excellence sur les énergies décarbonées	ANR	Consommable			0,000	0,022
		Intérêts			0,000	0,005
Fonds national de valorisation (SATT)	ANR	Consommable		0,003	0,170	0,048
Laboratoires d'excellence	ANR	Consommable		0,044	0,024	0,017
		Intérêts			0,017	0,086
Initiatives d'excellence	ANR	Consommable		0,053	0,003	0,060
		Intérêts		0,02	0,233	0,232
Saclay	ANR	Consommable		0,001	0,010	0,018
Sûreté nucléaire	ANR	Consommable			0,000	0,001
France brevets	CDC/ANR	Consommable		0,001	0,004	0,020
Ville de demain:Eco cités	CDC	Consommable		0,0024	0,005	0,015
Fonds d'amorçage	CDC	Consommable		0,005	0,014	0,030
Financement de l'économie sociale et solidaire	CDC	Consommable	0,007	0,005	0,012	0,018
Développement réseaux à très haut débit	CDC	Consommable		0,012	0,015	0,009
Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants	CDC	Consommable		0,015	0,132	0,149
Pôles de compétitivité plateformes	CDC	Consommable		0,0006	0,001	0,002
Formation professionnelle : développement de l'appareil de formation et hébergement des jeunes travailleurs	CDC	Consommable		0,003	0,010	0,027
Refinancement OSEO	BPI	Consommable	0,68	0,32	0,000	0,000
Etats généraux de l'industrie :Réindustrialisation	BPI	Consommable		0,017	0,041	0,016
Etats généraux de l'industrie :Prêt vert	BPI	Consommable	0,001	0,079	0,158	0,059
Recapitalisation OSEO	BPI	Consommable	0,14		0,365	0,000
Pôles de compétitivité R&D	BPI	Consommable			0,016	0,020
Etats généraux de l'industrie:Filières	BPI	Consommable			0,007	0,019
Démonstrateurs énergies renouvelables et décarbonées	ADEME	Consommable		0,004	0,048	0,046
Véhicule du futur	ADEME	Consommable		0,009	0,048	0,026
Smart grids	ADEME	Consommable		0	0,007	0,011
Economie circulaire	ADEME	Consommable			0,001	0,004
Fonds Ecotechnologies	ADEME/CDC	Consommable			0,010	0,010
Internats d'excellence	ANRU	Consommable	0,042	0,0441	0,070	0,021
Egalité des chances	ANRU	Consommable		0,000	0,003	0,008
Réacteur Jules Horowitz	CEA	Consommable		0,032	0,037	0,055
Réacteur de 4ème génération	CEA	Consommable		0,0425	0,064	0,083
Recherche aéronautique	ONERA	Consommable		0,101	0,218	0,319
Espace	CNES	Consommable	0,028	0,027	0,045	0,070
Traitement et stockage des déchets	ANDRA	Consommable			0,000	0,000
Rénovation thermique des logements prime exceptionnelle	ASP	Consommable				0,001
Rénovation thermique des logements	ANAH	Consommable		0,0015	0,012	0,035
<b>Sous-Total actions relevant de la MIRES</b>		Consommable	<b>0,028</b>	<b>0,378</b>	<b>0,989</b>	<b>1,026</b>
		Intérêts	<b>0,003</b>	<b>0,043</b>	<b>0,326</b>	<b>0,441</b>
		Total Décaissements	<b>0,031</b>	<b>0,421</b>	<b>1,315</b>	<b>1,467</b>
<b>Total Général</b>		Consommable	<b>0,898</b>	<b>0,896</b>	<b>1,963</b>	<b>1,550</b>
		Décaissement des intérêts	<b>0,003</b>	<b>0,043</b>	<b>0,326</b>	<b>0,441</b>
		Total Décaissements	<b>0,901</b>	<b>0,939</b>	<b>2,289</b>	<b>1,991</b>
<b>% MIRES dans les décaissements totaux du PIA</b>		<b>% actions MIRES</b>	<b>3,4%</b>	<b>44,9%</b>	<b>57,4%</b>	<b>73,7%</b>

Source : CGI

### Annexe n°8 : Le nouveau programme des investissements d'avenir

La loi de finances pour 2014 reconduit le mode de financement spécifique qui avait été institué dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir.

14 programmes budgétaires spécifiques portant 12 Md€ de crédits ont été créés pour la seule année 2014 (les fonds étant versés à des opérateurs), dont deux programmes sur la mission MIRES pour un montant total de 5,3 Md€ : les programmes 409 « Ecosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique », finançant respectivement six et une action (voir tableau).

Programmes du PIA 2 sur la mission MIRES en 2014	Opérateur	Montant de l'action (AE=CP)	Dotations consommables	Dotations non consommables	Avances remboursables	Prises de participation
01 - Equipements d'excellence	ANR	365	200	165		
02 - Initiatives d'excellence	ANR	3100		3100		
03 - Technologies-clefs génériques	ANR	150	150			
04 - Espace, lanceurs, satellites	CNES	50	50			
05 - Recherche hospitalo-universitaire en santé	ANR	400	250		50	100
06 - Calcul intensif	CEA	50	50			
<b>Total Programme 409</b>		<b>4115</b>	<b>700</b>	<b>3265</b>	<b>50</b>	<b>100</b>
01 - Démonstrateurs technologiques aéronautiques	ONERA	1220	150			
<b>Total Programme 410</b>		<b>1220</b>	<b>150</b>		<b>1070</b>	
<b>Total MIRES (409+410)</b>		<b>5335</b>	<b>850</b>	<b>3265</b>	<b>1120</b>	<b>100</b>

Source : Cour des comptes à partir du PAP 2014

Le taux de rémunération des dotations non consommables conservées sur le compte du Trésor n'est pas encore fixé. L'évaluation préalable de l'article 42 du projet de loi de finances pour 2014 retient l'hypothèse d'une rémunération à 2,5 %. Toutefois, il est précisé que cette hypothèse est « purement conventionnelle ». Un arrêté des ministres en charge de l'économie et du budget la fixera en 2014.

#### Points de vigilance :

Concernant l'action IDEX, action particulièrement structurante, qui bénéficie d'une enveloppe significative (6,8 Md€ après redéploiements) dans le cadre du premier PIA, la date prévisionnelle de l'évaluation a été fixée, par avenant à la convention Etat-ANR en juin 2013, au premier semestre 2016, et prévoit une réalisation de cette évaluation concomitamment à tous les projets, à l'issue de laquelle l'attribution définitive des dotations non consommables aux porteurs de projets pourrait être révisée.

Sans attendre les résultats de cette évaluation, le PLF 2014 prévoit, dans le programme 409, une nouvelle enveloppe de 3,1 Md€ pour de nouveaux Idex, sous deux formes :

- des campus à très fort potentiel de recherche dans tous les champs disciplinaires (comme dans le cadre du premier PIA) ;
- des « *campus à spectre disciplinaire plus restreint mais présentant de fortes identités thématiques et qui ont noué avec le monde économique des relations partenariales et coopératives intenses, leur permettant un rayonnement particulier dans le contexte universitaire international.* »

Le calendrier affiché est celui d'un dépôt des dossiers en fin d'année civile 2014 et d'une sélection des projets à l'été 2015, suivie éventuellement d'une deuxième vague. Seule cette seconde vague, lancée à l'automne 2016, serait compatible avec le calendrier d'évaluation des Idex du premier PIA.

Une vigilance particulière doit être apportée lors de la sélection de ces nouveaux Idex sur le 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.

L'action Equipex s'inscrit dans la prolongation des Equipex du PIA 1. Néanmoins, le PAP précise que « *les conditions d'éligibilité d'un nombre limité de très grandes infrastructures de recherche confrontées à la nécessité d'évolutions pourront être étudiées* ». Une vigilance doit être portée sur les effets de substitution qui pourraient apparaître.

### Annexe n°9 : Le dispositif, jusqu'en 2013, de soutien mixte (P190 et IA) à l'A350

Les dotations sous forme d'opérations financières – titre 7 - sont destinées à financer, sous forme d'avances remboursables, les aides d'État aux développements d'avions, de moteurs, d'hélicoptères, d'équipements avioniques et systèmes. Ces conventions sont l'objet d'une grande attention de la concurrence internationale<sup>37</sup> et souvent l'objet de litiges.

#### Le soutien à l'A350 était initialement uniquement du ressort du P190

Le protocole d'accord entre l'Etat et la société AIRBUS relatif au programme A350XWB a été signé le 23 juin 2009. Il est conclu en accord avec les dispositions internationales en vigueur et fixe les points suivants : la nature des dépenses financées par l'Etat et leur calendrier prévisionnel ; les modalités de la participation financière de l'Etat ; les modalités de remboursement par AIRBUS du financement accordé par l'Etat.

Le programme 190 est en charge de la recherche aéronautique et donc initialement du soutien au projet d'A350. Le plan de financement prévoit 1,4 Md€ d'avances remboursables :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
AE	70	70	100	250	250	250	250	160	0	1400
CP	0	30	100	150	200	250	270	280	120	1400

<sup>37</sup> Dans ce mode de soutien, l'Etat couvre une partie des dépenses de recherche et de développement à la charge de l'industriel, à l'exclusion de toute dépense de production. Cette avance est ensuite remboursée durant toute la vie commerciale du produit, ici jusqu'en 2050, sur la base d'un taux unitaire prédéfini ou d'un pourcentage du chiffre d'affaires généré. Le taux de soutien est actuellement limité à 33% par l'accord euro-américain de 1992 pour les avions de plus de 100 places, accord qui a été dénoncé en 2004 par les Etats-Unis avant que ces derniers ne dénoncent les avances remboursables devant l'OMC comme contraires aux règles de celle-ci. Il est limité à 40% par l'encadrement communautaire européen pour tous les autres produits. Par ce système, l'Etat accepte de prendre à sa charge une partie des risques auxquels l'industriel s'expose: risque technique, risque commercial. En cas d'échec l'aide reçue s'assimile à une subvention; en cas de succès, l'Etat est remboursé de son avance, et même au-delà dans la mesure où des redevances sont prévues après remboursement du montant versé.

### **L'intervention des investissements d'avenir a été une perturbation non anticipée du programme 190**

En 2010, le financement de l'A400M n'était pas assuré mais, après examen et contrairement au souhait du Ministère de la Défense, il n'a pas été considéré comme éligible aux investissements d'avenir.

Aussi, les ajustements opérés en LFI 2011 ont conduit 1) au financement de l'A400M par des aides aux exportations attribuées au ministère de la défense et 2) à la « débudgétisation du financement de l'A350 » sur la période 2011-2013 (450 M€ en CP), imputé sur les investissements d'avenir.

Pour ce faire, l'ONERA, opérateur pour les investissements d'avenir dans le domaine de l'aéronautique civile a, en 2010, reçu 1,5 Md€ dont 450 M€ étaient prévus pour le projet de l'A350 sur 2011-2013 : 100 M€ en 2011, 150 M€ en 2012 et 200 M€ en 2013.

### **Les crédits du PIA de l'ONERA transitent par le programme 190 à travers un fonds de concours**

La débudgétisation du soutien à l'A350 à travers les investissements d'avenir géré par l'ONERA ne pouvait perdurer pour les différentes raisons explicitées en introduction. Il est apparu préférable de revenir à un financement par le P190. La méthode retenue pour les années 2011 à 2013 a été de passer par un fonds de concours, le ministère reversant ce montant à la société AIRBUS.

C'est ainsi qu'en 2012 et 2013, respectivement 150 M€ et 200 M€ d'avances remboursables ont été versés pour le programme A350XWB, via un fond de concours ad hoc (FDC 23-1-2-168) dans le programme 190.

La programmation était la suivante, le P190 devant à partir de 2014 financer à nouveau l'A350 :

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
AE BG	70	70	0	100	50	250	250	160	0	950
AE FDC			100	150	200					450
CP BG		30				250	270	280	120	950
CP FDC			100	150	200					450

Cette programmation a été infirmée (cf. le rapport), les PIA continuant le financement intégral jusqu'en 2017.

## Annexe n°10 : Respect du budget triennal 2011-2013 par programme

	AE			CP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<i>Programme 150</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	12 477 756 441	12 628 480 131	12 830 817 636	12 270 039 804	12 444 872 103	12 616 608 258
<b>Crédits votés en LFI</b>	12 479 820 441	12 764 855 447	12 709 825 371	12 272 103 804	12 511 247 419	12 753 411 649
Ecart avec triennal	2 064 000	136 375 316	-120 992 265	2 064 000	66 375 316	136 803 391
<b>Dépenses exécutées</b>	12 384 941 648	12 778 046 485	12 754 592 982	12 365 962 943	12 545 289 712	12 788 079 008
Ecart avec triennal	-92 814 793	149 566 354	-76 224 654	95 923 139	100 417 609	171 470 750
<i>Programme 231</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	2 081 485 502	2 155 881 523	2 168 148 330	2 083 895 502	2 153 301 523	2 168 818 330
<b>Crédits votés en LFI</b>	2 080 046 559	2 171 203 845	2 312 419 325	2 082 299 549	2 168 623 845	2 325 147 825
Ecart avec triennal	-1 438 943	15 322 322	144 270 995	-1 595 953	15 322 322	156 329 495
<b>Dépenses exécutées</b>	2 164 685 555	2 323 120 891	2 320 357 222	2 176 922 547	2 318 719 024	2 329 271 108
Ecart avec triennal	83 200 053	167 239 368	152 208 892	93 027 045	165 417 501	160 452 778
<i>Programme 172</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	5 132 326 835	5 109 050 070	5 116 372 470	5 132 326 835	5 109 050 070	5 116 372 470
<b>Crédits votés en LFI</b>	5 124 607 129	5 121 883 472	5 158 773 289	5 124 225 228	5 121 883 472	5 158 773 289
Ecart avec triennal	-7 719 706	12 833 402	42 400 819	-8 101 607	12 833 402	42 400 819
<b>Dépenses exécutées</b>	5 035 421 238	5 097 084 544	5 010 354 958	5 033 314 886	4 959 395 067	4 908 348 945
Ecart avec triennal	-96 905 597	-11 965 526	-106 017 512	-99 011 949	-149 655 003	-208 023 525
<i>Programme 187</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	1 245 064 278	1 245 302 884	1 249 040 029	1 245 064 278	1 245 302 884	1 249 040 029
<b>Crédits votés en LFI</b>	1 244 058 803	1 250 149 388	1 281 772 133	1 243 966 157	1 250 149 388	1 281 772 133
Ecart avec triennal	-1 005 475	4 846 504	32 732 104	-1 098 121	4 846 504	32 732 104
<b>Dépenses exécutées</b>	1 237 308 892	1 239 649 027	1 273 427 732	1 237 308 892	1 239 649 027	1 273 427 732
Ecart avec triennal	-7 755 386	-5 653 857	24 387 703	-7 755 386	-5 653 857	24 387 703
<i>Programme 193</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	1 393 253 193	1 436 793 193	1 469 793 193	1 393 253 193	1 436 793 193	1 469 793 193
<b>Crédits votés en LFI</b>	1 392 128 045	1 398 540 042	1 413 022 207	1 392 024 372	1 398 540 042	1 413 022 207
Ecart avec triennal	-1 125 148	-38 253 151	-56 770 986	-1 228 821	-38 253 151	-56 770 986
<b>Dépenses exécutées</b>	1 376 465 289	1 375 691 958	1 398 152 218	1 376 465 289	1 375 691 958	1 398 152 218
Ecart avec triennal	-16 787 904	-61 101 235	-71 640 975	-16 787 904	-61 101 235	-71 640 975
<i>Programme 190</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	1 335 036 461	1 433 786 461	1 392 686 461	1 374 236 461	1 362 786 461	1 351 686 461
<b>Crédits votés en LFI</b>	1 332 094 807	1 423 341 869	1 415 998 070	1 371 173 467	1 352 341 869	1 377 998 070



MISSION INTERMINISTERIELLE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR 89

Ecart avec triennal	-2 941 654	-10 444 592	23 311 609	-3 062 994	-10 444 592	26 311 609
<b>Dépenses exécutées</b>	1 409 555 671	1 283 268 546	1 536 924 168	1 444 433 885	1 245 493 342	1 498 729 791
Ecart avec triennal	74 519 210	-150 517 915	144 237 707	70 197 424	-117 293 119	147 043 330
<i>Programme 192</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	1 087 738 988	1 006 028 516	978 385 445	1 076 838 987	1 040 841 896	1 022 390 357
<b>Crédits votés en LFI</b>	1 087 011 121	1 005 803 108	948 709 682	1 076 047 218	982 016 489	1 005 723 015
Ecart avec triennal	-727 867	-225 408	-29 675 763	-791 769	-58 825 407	-16 667 342
<b>Dépenses exécutées</b>	1 118 326 339	965 339 102	967 252 239	1 090 752 879	998 310 502	1 003 376 672
Ecart avec triennal	30 587 351	-40 689 414	-11 133 206	13 913 892	-42 531 394	-19 013 685
<i>Programme 191</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	196 868 745	196 868 745	196 868 745	196 868 745	196 868 745	196 868 745
<b>Crédits votés en LFI</b>	196 709 760	192 868 745	192 198 745	196 695 111	192 868 745	192 198 745
Ecart avec triennal	-158 985	-4 000 000	-4 670 000	-173 634	-4 000 000	-4 670 000
<b>Dépenses exécutées</b>	188 741 435	177 672 832	177 440 728	188 741 435	177 672 832	177 440 728
Ecart avec triennal	-8 127 310	-19 195 913	-19 428 017	-8 127 310	-19 195 913	-19 428 017
<i>Programme 186</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	121 833 034	119 926 049	116 476 049	121 533 034	120 533 034	119 533 034
<b>Crédits votés en LFI</b>	125 334 645	123 464 117	115 592 176	125 025 844	124 071 102	118 592 176
Ecart avec triennal	3 501 611	3 538 068	-883 873	3 492 810	3 538 068	-940 858
<b>Dépenses exécutées</b>	123 485 228	118 822 181	110 282 188	123 588 911	118 805 092	114 512 451
Ecart avec triennal	1 652 194	-1 103 868	-6 193 861	2 055 877	-1 727 942	-5 020 583
<i>Programme 142</i>						
<b>Plafond du triennal</b>	297 621 272	301 236 553	306 029 713	300 143 272	302 758 553	307 451 713
<b>Crédits votés en LFI</b>	297 525 091	305 520 801	395 433 759	300 036 004	307 042 801	308 473 759
Ecart avec triennal	-96 181	4 284 248	89 404 046	-107 268	4 284 248	1 022 046
<b>Dépenses exécutées</b>	295 498 093	298 625 318	302 415 083	297 928 851	300 115 543	304 190 383
Ecart avec triennal	-2 123 179	-2 611 235	-3 614 630	-2 214 421	-2 643 010	-3 261 330

*Source : PAP 2011, RAP et responsables de programmes pour les données 2013*