

Cour des comptes



Mission
interministérielle « Recherche et
enseignement supérieur »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

Recherche et enseignement supérieur

Programme 142 – Enseignement supérieur et recherche agricoles

Programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire

Programme 172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Programme 186 – Recherche culturelle et culture scientifique

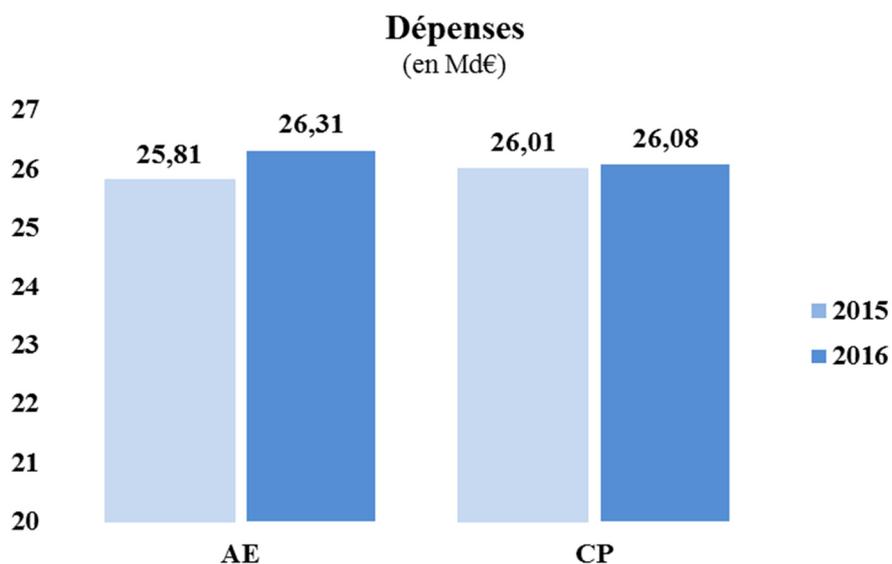
Programme 190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables

Programme 191 – Recherche duale (civile et militaire)

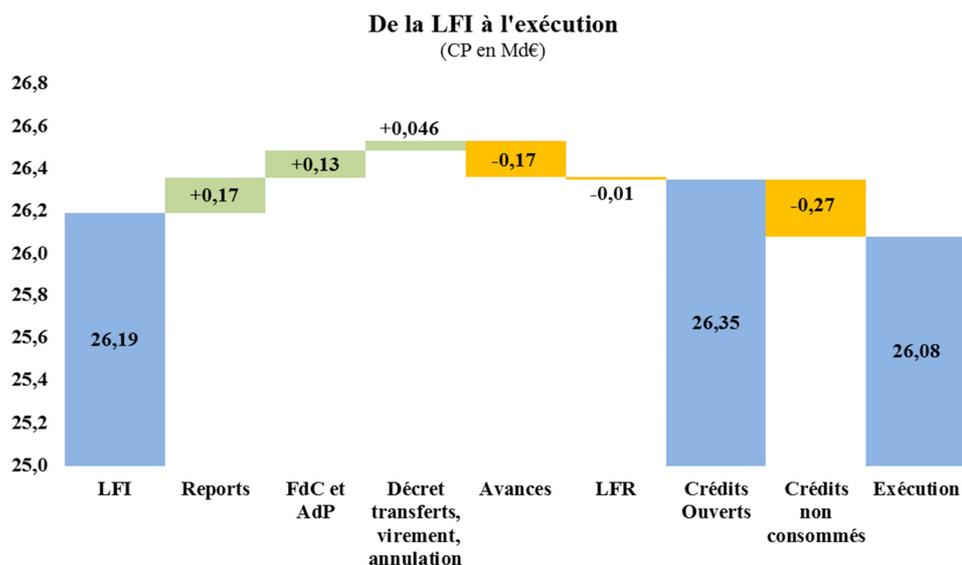
Programme 192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Programme 193 – Recherche spatiale

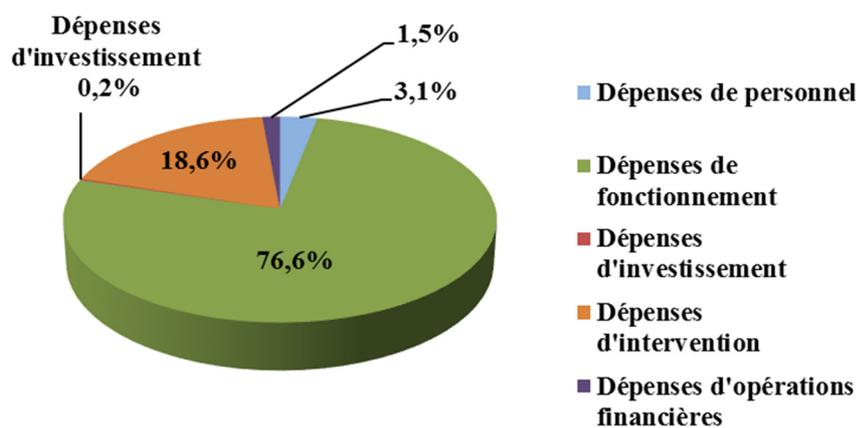
Programme 231 – Vie étudiante

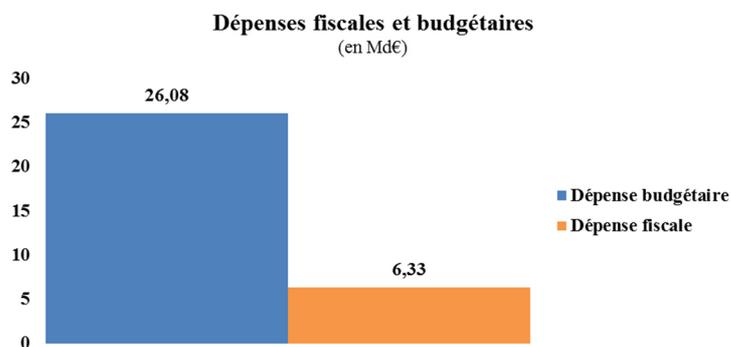


8,3 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature (en % des CP)

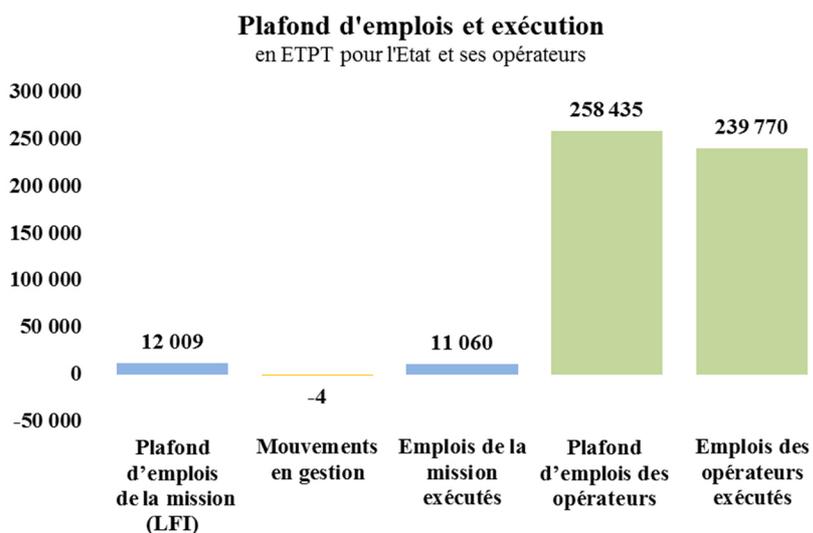




Nombre de dépenses fiscales : 15

Principaux opérateurs :

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



Synthèse

Les principales données de la mission

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend en 2016 neuf programmes rattachés à six ministères. L'architecture budgétaire de la mission n'a pas été modifiée par rapport à 2015.

Les crédits votés en LFI pour 2016 représentent 26,3 Md€ en AE et 26,2 Md€ en CP. Hors effet de périmètre, ces moyens progressent légèrement en AE (+0,7 %), mais reculent en CP (- 0,3%).

La MIREs compte, en 2016, 16 dépenses fiscales rattachées à ses programmes à titre principal. Leur montant 2016 est évalué, en loi de finances pour 2017, à 6 Md€, dont 5,5 Md€ pour le seul crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR).

À ces financements, il convient d'ajouter les crédits extrabudgétaires des programmes d'investissements d'avenir (PIA), chiffrés par la Cour, dans son rapport thématique de juin 2013 relatif au financement public de la recherche, à une moyenne d'1 Md€ par an, pour le seul PIA 1, sur la période 2012-2020. Les derniers chiffres disponibles pour les PIA 1 et 2 au titre de 2016 font état, pour les actions gérées par les opérateurs de la mission, d'environ 1 Md€ de dépenses directes auxquelles s'ajoutent 754 M€ de rémunération des dotations non consommables.

Les principales observations

I. L'enseignement supérieur reste une priorité budgétaire

L'effort du budget de l'État en faveur de l'enseignement supérieur est soutenu, notamment au titre des programmes placés sous la responsabilité du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR). En revanche, les programmes relatifs à la recherche participent à l'effort de maîtrise du budget de l'État, comme l'année précédente, dès lors que sont exclus du calcul les crédits du PIA et qu'est neutralisée la mesure de transfert concernant les dotations pour charges nucléaires de long terme des installations du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

II. Une budgétisation critiquable à plusieurs titres

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

Un dérapage sur les bourses et les contributions aux organisations scientifiques internationales (OSI) a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires, par décret d'avance du 2 décembre 2016, à hauteur de 65,8 M€ en AE et 53,3 M€ en CP.

- b) Des pratiques budgétaires hétérodoxes

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

Par ailleurs, l'analyse de l'exécution du programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*, a permis de constater plusieurs erreurs d'imputation sous Chorus. Si les montants concernés par ces erreurs sont faibles, ils n'en constituent pas moins un signal d'alerte sur la qualité de l'exécution budgétaire du programme.

Enfin, le ministère semble s'exonérer, sans fondement juridique, des règles de droit commun en matière de cotisation des universités au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

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

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

Plus généralement, la Cour s'étonne que des informations recueillies par les contrôleurs budgétaires académiques concernant la situation financière des opérateurs du programme 150 aient pu être retenues par le

MENESR, qui n'a pas souhaité les communiquer à la direction du budget. Les rectorats détiennent ainsi des données comptables détaillées indispensables à l'analyse financière des établissements concernés et ne sont pas autorisés à les partager avec les contrôleurs budgétaires régionaux.

d) Le PIA contribue à plusieurs débudgétisations

Le circuit complexe de financement du programme Airbus A350 conduit, comme en 2015, à l'emploi d'AE dites « techniques » à hauteur de 240 M€, contre 20 M€ l'an passé. La fin du financement qui devait s'achever en 2016, est intervenue début 2017. Cette opération constitue un exemple de débudgétisation du programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*, à travers la mobilisation des fonds du PIA par le biais d'un opérateur « écran ». L'action Nano 2017 du PIA 2, sur le programme 192, illustre également la tentation de substituer les crédits d'investissement d'avenir aux crédits budgétaires.

III. Une démarche de performance peu convaincante et parfois sans corrélation avec le pilotage des établissements

La démarche de performance de la MIREs n'échappe pas aux critiques d'ordre général qui ont pu être faites, par la Cour, pour différentes missions du budget général. Concernant la MIREs, la Cour relève notamment : des difficultés à atteindre certaines cibles prioritaires ; l'absence d'indicateurs mesurant certains objectifs prioritaires du Gouvernement ; une faible corrélation (voire une absence de déclinaison), pour certains programmes et certains opérateurs, avec les objectifs et indicateurs de la mission.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Sur les neuf recommandations formulées au titre de la gestion 2015, quatre ont été mise en œuvre de façon incomplète (n° 5, 6, 7 et 8 dans la numérotation de la NEB 2015) et cinq n'ont pas été mises en œuvre (n° 1, 2, 3, 4, 9). Deux recommandations sont reconduites (n° 1 et 9), cinq font l'objet d'une reformulation (n° 3, 5, 6, 7 et 8). Deux recommandations ne sont pas reconduites (n° 2 et 4). Un tableau récapitulatif de ces évolutions figure à la fin de la présente note (partie 3).

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2016, la Cour formule à ce stade sept recommandations relatives à la soutenabilité, dont elle attend une mise en œuvre par les gestionnaires de la mission.

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

Recommandation n° 2 : mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.

Recommandation n° 3 : produire un plan de financement des 40 000 logements étudiants à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère chargé du logement

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre le plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.

Recommandation n° 5 : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.

Recommandation n° 6 : poursuivre le travail de fiabilisation des créances et finaliser les études sur l'impact économique du CIR, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.

Recommandation n° 7 : étudier l'impact des dépenses fiscales du programme 192.

Sommaire

Introduction.....	10
1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE	12
1.1 La programmation des crédits initiaux	12
1.2 La gestion des crédits	20
1.3 L'évolution de la dépense	29
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	31
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	35
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	35
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	39
2.3 Les dépenses d'intervention	39
2.4 Les dépenses d'investissement : l'immobilier universitaire .	43
2.5 Le financement des opérateurs	45
2.6 Les programmes d'investissements d'avenir.....	52
2.7 Les dépenses fiscales.....	55
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	60
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF	60
3.2 La démarche de performance	60
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR : ÉVOLUTION DE 2015 À 2016	64

Introduction

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend en 2016 neuf programmes rattachés à six ministères, dont quatre relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR). Son architecture budgétaire est simplifiée, depuis 2014, par la fusion du programme 187 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable*, et du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

Avec 26,19 Md€ de crédits de paiement (CP) votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2016, la MIREs représente 6,6 % des CP ouverts au budget général de l'État, ce qui en fait, comme en 2015, la cinquième mission la plus importante. Son exécution se fait sur un périmètre élargi :

- aux 16 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission : 6 Md€, dont 5,5 Md€ de crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) ;

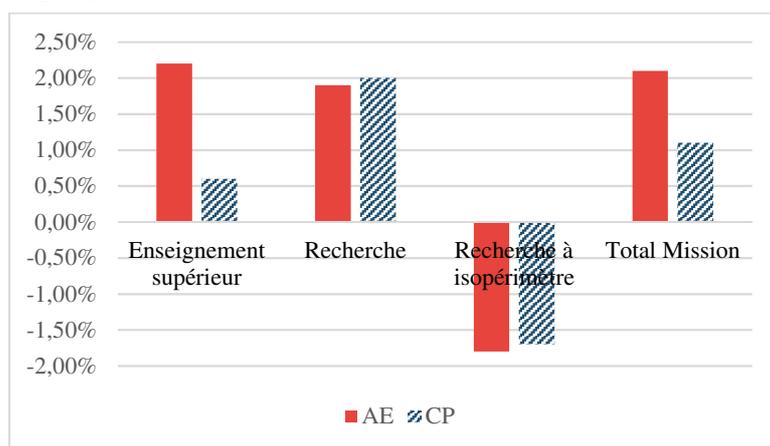
- aux moyens alloués dans le cadre extrabudgétaire des programmes d'investissements d'avenir (27 Md€ engagés au titre des PIA 1 et 2 au 30 juin 2016)¹ et du plan Campus (3,7 Md€).

La LFI 2016 maintient l'effort en faveur et de l'enseignement supérieur : la budgétisation initiale du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* augmente de + 2,4 % en AE et + 0,8 % en CP ; celle du programme 231 - *Vie étudiante* portant les bourses de l'enseignement supérieur augmente de + 1,5 % en AE et diminue de façon peu significative en CP (- 0,45 %).

Hors PIA, la recherche participe, plus encore que l'année précédente, à l'effort de maîtrise du budget de l'État. Les programmes du MENESR accusent en particulier un recul de 1,1 % en AE et CP, l'effort portant en particulier sur le programme 193 - *Recherche spatiale*. En considérant l'ensemble de la mission, les crédits de la recherche augmentent en apparence. Cela tient à une mesure de périmètre expliquant la hausse de 25 % des crédits du programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*. En neutralisant cet effet, les crédits de la recherche sont en recul de 1,8 % en AE et 1,7 % en CP, par rapport à la LFI 2015.

¹ 21,9 Md€ au titre du PIA 1 et 5,34 Md€ au titre du PIA 2. Le PIA 3 prévoit, à compter de 2017, 5,9 Md€ en AE au profit de l'enseignement, de la recherche et de sa valorisation (cf. *infra*, l'encadré « PIA 3 »).

Graphique n° 1 : Évolution des crédits votés LFI 2015-2016 (en %)



Source : Cour des comptes d'après les LFI 2015 et 2016. Note : le retraitement des données pour la recherche consiste à raisonner hors action 15 du programme 190, c'est-à-dire hors charges nucléaires de long terme des installations du CEA.

1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Un cadre de budgétisation stabilisé

La cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) et unités opérationnelles (UO) n'a évolué que marginalement en 2016 (identification, sur le programme 172, d'une activité « *délégations régionales à la recherche et la technologie (DRRT)* » relative à sept nouvelles régions, ce qui a induit la création de 7 BOP/UO). Comme la Cour l'a déjà souligné, la nomenclature par action des programmes gérés par le MENESR (qui est restée stable en 2016) ne fournit pas d'information pertinente sur la destination réelle des dépenses.

1.1.2 Les plafonds d'autorisation de dépenses votés en LFI

Les crédits votés en LFI pour 2016 augmentent de + 2,1 % en AE et de + 1,1 % en CP, par rapport à la LFI 2015. Ils représentent 26,3 Md€ en AE et 26,2 Md€ en CP.

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

À structure constante, le PLF 2016 est inférieur de 0,06 M€ à l'annuité 2016 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (n° 2014-1653 du 29 décembre 2014). Cet écart négligeable tient à la variation de la contribution au fonds spécial des personnels ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE). Pour les programmes sous responsabilité MENESR, le programme 231 diminue de 6,9 M€ au profit du programme 172, le 193 restant stable.

À structure courante, les mesures de transfert modifient cet équilibre de la manière suivante : + 0,42 M€ sur le programme 150 (notamment lié aux crédits indemnitaires des catégories B et C en provenance du P214) et + 0,09 M€ sur le P231. L'impact est de - 0,64 M€ sur le programme 172 et de 0,10 M€ sur le programme 193.

Tableau n° 1 : exécution des crédits en 2016 (en €)

<i>Autorisations d'engagements (en €)</i>	programme 150	programme 231	programme 172	programme 193	programme 190	programme 192	programme 191	programme 186	programme 142	Mission
LFI	13 007 128 029	2 541 920 651	6 244 300 000	1 371 719 890	1 718 069 888	776 518 020	180 074 745	122 131 455	331 764 596	26 293 627 274
LFR	-43 319		-6 502 914			-5 000 000			0	-11 546 233
Total des mouvements de crédits	6 876 307	30 539 316	35 961 343	-8 702 987	-58 246 001	40 654 729	-7 500 000	-4 554 859	82 925 417	117 953 264
dont :										
<i>reports</i>	111 294 637	11 340 593	109 849		45 665	6 722 553		2 983 765	88 560 000	221 057 061
<i>virements</i>	-19 000 000					939 603	300 000		400 000	-17 360 397
<i>transferts</i>	271 728	254 802	673 579			64 042 573			625 702	65 868 384
<i>décrets d'avance</i>	-85 246 607	18 943 921	35 238 435	-8 702 987	-58 291 666	-31 050 000	-7 800 000	-7 538 624	-6 680 785	-151 128 313
<i>répartition dépenses accidentelles</i>									20 500	20 500
<i>Annulations</i>	-443 451		-60 520						0	-503 971
Fonds de concours et att. produits	1 470 163	10 535 342	1 595 067		270 000 000	98 210 000		918 000	0	382 728 571
Total des crédits disponibles	13 015 431 179	2 582 995 308	6 275 353 496	1 363 016 903	1 929 823 887	910 382 749	172 574 745	118 494 596	414 690 013	26 782 762 877
Crédits consommés	12 945 540 694	2 576 975 738	6 274 129 962	1 363 016 903	1 689 438 344	848 793 389	172 274 745	117 703 161	324 742 693	26 312 615 628
Programmation et exécution des crédits en 2015 - Crédits de paiement en millions d'euros										
<i>Crédits de paiement (en €)</i>	programme 150	programme 231	programme 172	programme 193	programme 190	programme 192	programme 191	programme 186	programme 142	Mission
LFI	12 893 094 291	2 486 795 651	6 248 944 468	1 371 719 890	1 724 069 888	831 568 057	180 074 745	122 147 698	330 927 317	26 189 342 005
LFR	-43 319		-6 502 914			-5 000 000				-11 546 233
Total des mouvements de crédits	-57 899 475	55 072 760	84 967 386	-8 702 987	-58 749 309	42 109 663	-7 500 000	-4 441 553	-5 574 256	39 282 229
dont :										
<i>reports</i>	26 514 212	15 249 214	82 242 924		4 644	39 000 000		2 898 585		165 909 579
<i>virements</i>	-11 200 000					2 117 090	300 000		400 000	-8 382 910
<i>transferts</i>	271 728	254 802	673 579			52 042 573			625 702	53 868 384
<i>décrets d'avance</i>	-73 041 964	39 568 744	2 111 403	-8 702 987	-58 753 953	-51 050 000	-7 800 000	-7 340 138	-6 620 458	-171 629 353
<i>répartition dépenses accidentelles</i>									20 500	20 500
<i>Annulations</i>	-443 451		-60 520							-503 971
Fonds de concours et att. produits	19 379 199	9 988 693	1 595 067			98 210 000		918 000		130 090 959
Total des crédits disponibles	12 854 530 696	2 551 857 104	6 329 004 007	1 363 016 903	1 665 320 579	966 887 720	172 574 745	118 624 145	325 353 061	26 347 168 960
Crédits consommés	12 807 461 014	2 546 891 507	6 175 960 612	1 363 016 903	1 665 318 405	909 407 746	166 665 873	117 970 114	323 962 741	26 076 654 915

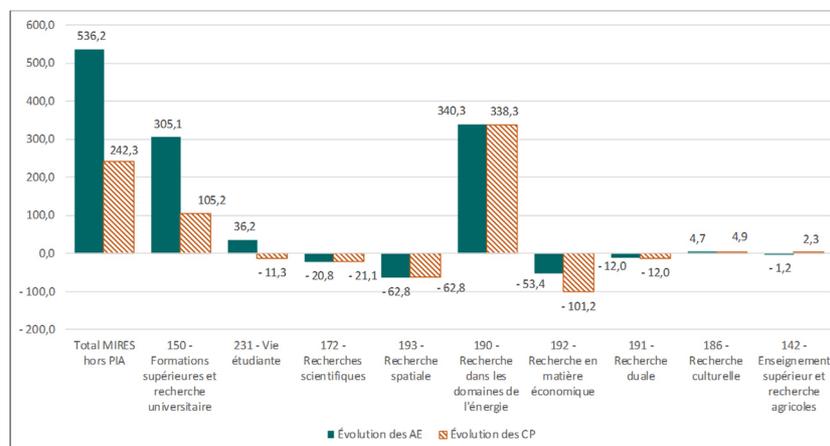
Source : Cour des comptes d'après des données Chorus et des ministères. Il convient de noter pour le programme 190, il y a parmi les 1,9 Md€ de crédits disponibles, 240 M€ d'AE techniques destinées à couvrir les paiements du programme A350 XWB.

Indépendamment de l'impact de la réserve parlementaire (+ 0,32 M€), on constate une augmentation des crédits du PLF 2016 : pour le programme 150 la majoration constatée de 100,35 M€ traduit la non reconduction du prélèvement sur le fonds de roulement qui avait été opéré en 2015 (96,7 M€ répartis sur 47 établissements). Entre le PLF et la LFI, le programme 172 a subi une minoration de 20 M€ (ITER) et le programme 193 de 70 M€ (au titre de la contribution à l'agence spatiale européenne (ESA)).

1.1.2.2 L'enseignement supérieur reste une priorité budgétaire et la recherche, hors effet de périmètre et hors PIA, contribue à la maîtrise du budget de l'État

En 2016, comme lors du précédent exercice, on observe une augmentation des moyens alloués à l'enseignement supérieur (opérateurs relevant des programmes 150, 231 et 142) équilibrée par une maîtrise des dépenses des organismes de recherche (programmes 172, 193, 190 hors effet de périmètre, 192 et 191).

Graphique n° 2 : évolution des plafonds d'autorisation de dépenses en AE et CP entre la LFI 2015 et la LFI 2016



Source : Cour des comptes, d'après LFI 2015 et 2016.

Pour le programme 150, les CP votés en LFI 2016 excèdent de 105,2 M€ ceux votés en LFI 2015, ce qui s'explique par la non-reconduction du prélèvement sur le fonds de roulement opéré en 2015.

Pour le programme 190, l'augmentation de 340 M€ en AE et 338 M€ en CP s'explique par une mesure de transfert. En effet, l'année 2016 s'est traduite par un doublement des crédits de l'action 15 du

programme, qui concourent à la couverture des charges nucléaires de long terme du CEA, pour les installations en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009, ainsi qu'au financement des opérations de démantèlement et assainissement en cours². Hors action 15 du programme 190, les crédits de ce programme se contractent de 3 % et ceux de la recherche pour la mission, sont en recul de 1,8 % en AE et 1,7 % en CP par rapport à la LFI 2015. Les efforts sont particulièrement soutenus (de 5 à 6 %) sur les programmes 191 – *Recherche duale civile et militaire* et 192 – *Recherche en matière économique et industrielle*.

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

Les documents prévisionnels de gestion (DPG) élaborés en début d'exercice par le responsable des programmes (RPROG) 150 et 231 reposent, comme au cours des précédents exercices, sur une anticipation du dégel de tout ou partie de la réserve de précaution. En conséquence, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du MENESR a émis, comme en 2015, un avis négatif sur les documents de programmation prévisionnelle qui lui ont été présentés en février 2016 :

- programme 150 : le responsable de programme (RPROG) a anticipé en début d'exercice un dégel sur le « hors titre 2 » de 73 % de la réserve en AE (165,6 M€) et 22 % en CP (25,6 M€) et un dégel intégral sur le titre 2 (2,5 M€) ;

- programme 231 : le RPROG a anticipé un dégel quasi-intégral de la réserve en présentant un déficit prévisionnel de 175 M€ en AE=CP. Pour

² Les crédits de cette action ont doublé, passant de 369 à 740 M€ en AE et CP. Cette évolution provient d'un amendement du Gouvernement au PLF 2016. La hausse des AE et des CP de 321 M€ est en provenance du programme 731 - *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*. Ces montants devaient servir au reclassement dans la sphère publique de titres Areva détenus par le CEA afin de participer au financement du démantèlement d'installations nucléaires. Le Gouvernement précise dans l'exposé des motifs que « l'objectif de ce double mouvement, neutre au global aussi bien sur le solde budgétaire que sur la norme de dépense, est de clarifier et de sécuriser le financement de ces opérations ».

La réduction puis la disparition des dividendes versés par Areva ont conduit le CEA à vendre progressivement des actions à l'État pour maintenir le niveau de ses ressources, destinées à financer ses charges de démantèlement. La modification de périmètre transforme donc l'achat par l'État de titres Areva en une subvention. Le financement du démantèlement est ainsi à la fois plus transparent et plus conforme à son objet en étant détaché de la vente de titres Areva.

ce programme, l'insoutenabilité demeure largement subie par le RPROG, la mise en réserve portant sur des dépenses de guichet (bourses).

1.1.2.4 Une sous-budgétisation chronique des contributions aux organisations scientifiques internationales (OSI)

La programmation initiale des programmes 172 et 193 présentée en DPG a également été jugée non soutenable par le CBCM. Pour le programme 172, elle tablait sur le dégel intégral de la réserve de précaution, sans que cela suffise à couvrir les besoins. Pour le programme 193, un dégel à hauteur de 90 % était anticipé, compte non tenu d'engagements antérieurs à 2010 au titre de la « dette » de contribution de la France auprès de l'agence spatiale européenne (ESA).

Comme les années précédentes et notamment depuis 2013, ces impasses, constatées dès le début de la gestion après mise en réserve des crédits, tiennent à une sous-budgétisation, dès le stade de la LFI³, des contributions de la France aux OSI et très grandes infrastructures de recherche internationales (TGIR). Elles tendent en outre à augmenter (cf. *détails en annexe*). Comme l'indique l'analyse du CBCM, à la différence des crédits destinés aux organismes de recherche qui bénéficient de taux de mise en réserve réduits (cf. *ci-après « Mises en réserve et dégels »*), les contributions aux OSI et TGIR « déjà sous-budgétisées en LFI, se voient appliquer une mise en réserve à hauteur de 8 %, ce qui réduit encore la ressource prévisionnelle disponible ».

Les contributions aux OSI et TGIR internationales, de même que les dépenses liées aux bourses de l'enseignement supérieur, s'analysent en effet en dépenses inéluctables au sens de l'article 95 du décret GBCP (« dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux »). Sauf à retirer tout ou partie de ces contributions de l'assiette des mises en réserve, ou à adopter une budgétisation initiale réaliste, de telles impasses ne peuvent que se répéter d'année en année.

La récurrence de cette insoutenabilité constitue donc une double atteinte au principe de sincérité, par la combinaison de sous-dotations budgétaires chroniques et d'un gonflement artificiel de l'assiette de la réserve de précaution.

³ Par amendement parlementaire les crédits ouverts au PLF 2016 ont été réduits de 90 M€ en AE et CP au titre des appels de contributions aux OSI. La majorité (70 M€) a porté sur le programme 193, pour tenir compte de la baisse de l'appel à contribution prévisionnel de l'ESA sans que soit pris en compte toutefois le montant de la « dette » sur engagements anciens, notamment antérieurs à 2010).

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

Pour ce programme portant les activités de recherche duale civile et militaire du CEA et du CNES, les crédits votés en LFI 2016 régressent de 12 M€ par rapport à 2015 et à l'annuité prévue dans le triennal 2015-2017. Comme les années précédentes, les crédits alloués, au titre de leurs activités de recherche duale, au CEA (pour 26,13 M€) et au CNES (pour 140,54 M€) sont présentés par le RPROG comme des dépenses inéluctables. Cela n'est pas conforme aux dispositions de l'article 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012⁴. Le RPROG persiste à considérer que le caractère inéluctable des dépenses serait justifié par l'existence de conventions et de contrats d'objectifs pluriannuels signés entre l'État et ces deux opérateurs. Cet argument n'est pas recevable : ces documents, indispensables au pilotage, ne constituent pas des engagements juridiques en droit budgétaire. Le CBCM a, sur le fondement des précédentes recommandations de la Cour, demandé au responsable de programme, à l'occasion des travaux de programmation du deuxième compte-rendu de gestion, de présenter, dès le DPG 2017, une liste des impacts budgétaires des engagements juridiques essentiels du CNES financés sur les crédits du programme.

Face au refus persistant du RPROG de mettre en œuvre la recommandation qu'elle a faite à plusieurs reprises à ce sujet, la Cour rappelle que les dispositions de l'article 95 précité sont d'application stricte. Elle attend la mise en œuvre immédiate de sa recommandation et s'en assurera dans le cadre de l'examen de la gestion 2017.

1.1.2.6 L'enseignement supérieur et la recherche en matière économique et industrielle

La budgétisation du programme 192 est marquée par une nette diminution (-18,5 %) des crédits hors titre 2. Les crédits votés reculent ainsi, tous titres confondus, de 11,5 %. Cet effort, le plus important en valeur relative pour les programmes de la MIREs, résulte d'un cadrage budgétaire ayant intégré au plafond de dépenses 2016 les mesures de régulation prises en 2015, et d'un amendement du Gouvernement lors du

⁴ « Art. 95 - Les dépenses obligatoires sont les dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu. Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité des services. »

débat parlementaire, ayant réduit les crédits de 15,5 M€ en AE et CP, afin notamment de garantir le respect de la norme de dépense.

1.1.2.7 L'enseignement supérieur agricole

Pour le programme 142, les CP inscrits en LFI se répartissent en 205 M€ de titre 2 et 125 M€ hors T2. Les dépenses de personnel ont été fixées pour 2016 à 205,37 M€ contre 200,65 M€ en 2015. Cette évolution s'explique par un recalibrage des crédits correspondants et par des créations de postes, le plafond d'emploi passant de 2 719 à 2 768 ETPT.

1.1.2.8 Recherche culturelle et culture scientifique

Le programme 186 bénéficie, en LFI 2016, de 122,13 M€ en AE et 122,14 M€ en CP⁵, soit une augmentation d'environ 4 % par rapport à l'année précédente, liée aux besoins d'investissement immobiliers de l'opérateur Universcience. Un budget stabilisé à 8,82 M€ en AE et 8,79 M€ en CP est consacré à la recherche culturelle.

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

Recommandation n° 2 (2012) : mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.*

1.1.3 L'articulation AE-CP

Comme en 2015, conformément à une recommandation de la Cour, les crédits d'intervention de l'agence nationale de la recherche (ANR), ont été budgétisés en AE≠CP : les CP excèdent à ce titre les AE de 4,9 M€ en budgétisation. L'exécution a inversé et amplifié cet écart, les AE consommées ayant été supérieures de près de 59,4 M€ aux CP (contre 46,6 M€ en 2015). Il convient de noter que, pour 2017, un écart comparable en valeur absolue est budgétisé, mais avec un sens inverse : alors que depuis deux ans la budgétisation se faisait, dans une logique d'apurement des engagements antérieurs, en AE<CP, il est prévu des AE>CP en 2017. Ce renversement est à rapprocher des annonces, en cours de gestion 2016, de moyens supplémentaires pour les crédits d'intervention de l'agence (cf. *infra*, « *Les crédits de l'ANR* »).

⁵ Dont 93 500 € de majoration en AE et CP, à la suite de deux amendements au PLF.

Par ailleurs, l'action 1 du programme 172, qui était régulièrement budgétisée en AE=CP mais programmée et gérée en AE≠CP, est, en LFI 2016, budgétisée en AE>CP. Une budgétisation en AE≠CP est logique pour certains dispositifs pouvant être considérés comme pluriannuels (CPER, incubateurs d'entreprises, conventions CIFRE, concours « jeunes entreprises innovantes »). Elle aurait cependant été plus réaliste en AE<CP, ce qui est régulièrement constaté en exécution.

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

Le « lancement » du troisième PIA par la LFI 2017 : une autorisation budgétaire uniquement en AE, un impact en CP reporté sur les exercices 2018 à 2022

Alors que la Cour a souligné les risques associés à la pérennisation et la multiplication des programmes d'investissements d'avenir (PIA)⁶, le Gouvernement a annoncé le lancement d'un troisième PIA d'un montant de 10 Md€ (conseil des ministres du 22 juin 2016). Ce nouveau programme a été ouvert en loi de finances initiale pour 2017 sous la forme d'une mission « PIA » composée de trois programmes : « *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* » ; « *Valorisation de la recherche* » ; « *Accélération de la modernisation des entreprises* ». Le PIA 3 se distingue à cet égard des précédents PIA, pour lesquels les crédits étaient ouverts au sein de missions existantes (dont la MIREs), dans des programmes qui étaient supprimés l'année même de leur création.

Au-delà de ce choix de présentation, il est observé une autre différence fondamentale avec le PIA 1 et le PIA 2 : alors que pour ces deux programmes il y avait égalité entre les AE et les CP inscrits au budget et que la totalité des crédits en AE et en CP étaient délégués à des opérateurs de l'État dès l'année de création, le PIA 3 ne fait l'objet d'une ouverture de crédits qu'en AE. Le rapport consacré au suivi et à la mise en œuvre des PIA, annexé à la LFI pour 2017, prévoit l'ouverture de CP « *à compter du projet de loi de finances pour 2018 à hauteur de 2 Md€ par an pendant cinq ans* ».

Comme l'observe le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, ce choix « [...] rend la création de la mission « *investissements d'avenir* » en 2017 totalement artificielle : en réalité, il

⁶ Cour des comptes, *Le programme des investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, rapport public thématique, déc. 2015, 187 p.

aurait été plus conforme à la logique budgétaire – et au bon sens – que le programme soit lancé de façon concomitante avec les décaissements effectifs de crédits. En 2017, des conventions vont être conclues entre l'État et les organismes gestionnaires [...] alors mêmes que ceux-ci ne disposeront pas d'un euro de crédits de paiement ».

La Cour s'étonne de cette absence de contrepartie, même partielle, aux AE inscrites au budget. Ce mécanisme pourrait permettre d'enclencher des processus de contractualisation alors même que la fixation des dépenses « annoncées » en PLF 2017 est renvoyée à des choix budgétaires et à des lois de finances ultérieurs. Ce faisant, il introduit une incertitude sur les crédits qui seront réellement disponibles au titre du troisième PIA.

Selon l'étude d'impact de l'article 56 du projet de loi de finances pour 2017 relatif à la gouvernance du troisième PIA : « *Les opérateurs qui seront chargés de [sa] mise en œuvre [...] seront en priorité l'ADEME, la BPI, la Caisse des dépôts et consignations, et l'Agence nationale de la recherche. Ces opérateurs recevront les fonds prévus au rythme des abondements annuels. Ces fonds seront cependant placés sur un compte de tiers et déposés au Trésor, comme pour les deux précédents PIA* ».

Compte tenu de l'échéancier retenu pour la consommation des CP, qui s'étale jusqu'en 2022, il n'est pas possible d'anticiper la façon dont les opérateurs précités, chargés de la sélection des projets, pourront contractualiser avec les bénéficiaires finaux.

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 Les opérations de pilotage en cours de gestion

1.2.1.1 Mises en réserve initiale des crédits

Les modalités de constitution de la réserve de précaution s'inscrivent dans la continuité des années précédentes, à l'exception de l'évolution suivante : la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2016 (n° 2B2O-15-3028 du 20 août 2015) exclut désormais les dépenses d'investissement de l'assiette de référence, pour le calcul du taux de gel applicable aux subventions pour charge de service public (SCSP) des opérateurs.

Concernant les programmes 172 et 193, la réserve est en recul de 2,9 % par rapport à 2015 (239,43 M€ en AE et 239,8 M€ en CP), après

deux années consécutives de hausse soutenue. Dans ces conditions, les mises en réserve de crédits des opérateurs diminuent de plus de 3 % par rapport à 2015. Cette évolution s'explique, outre les modifications d'assiette précitées, en partie par une base LFI en recul de 1,1 % concernant, par exemple, les SCSP des opérateurs du programme 172. Par ailleurs, comme les années précédentes, ces programmes bénéficient de dérogations aux règles de droit commun en la matière : taux de mise en réserve réduits et assiette des dépenses de personnel élargie à la masse salariale dite limitative. Des différences sont enfin observées entre opérateurs (cf. *détails en annexe n° 8*).

Les modalités de constitution de la réserve de précaution des autres programmes n'ont pas spécifiquement évolué en 2016⁷.

Pour le programme 142, le schéma de l'exercice 2015 a été reconduit : application d'un taux de gel différencié pour les opérateurs (INRA, ACTA, ACTIA et les douze écoles placées sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture) ; application du taux pivot de 8 % sur les autres lignes ; taux réduit pour l'IRSTEA selon les mêmes modalités que celles applicables aux EPST gérés par les programmes 172 et 193.

Pour le programme 150, la réserve des opérateurs a été fixée forfaitairement à 70,8 M€ dont 62,4 M€ pour les universités. L'application des règles prévues par la circulaire budgétaire du 20 août 2015 (consistant à appliquer un taux réduit à la part des SCSP représentative de la masse salariale) aurait conduit à retenir un montant d'environ 200 M€⁸.

⁷ Application des taux normés (0,5 % et 8 %) modulés selon la destination des crédits (notamment la proportion de rémunération de personnel par les opérateurs).

⁸ Le montant des SCSP notifiées aux « universités et assimilés » s'élève à 10,5 Md€. En appliquant par hypothèse le taux réduit « titre 2 » de 0,5 % à 80 % de cette somme et le taux normal de 8 % aux 20 % restants, on obtient un montant de 210 M€.

Le MENESR continue, pour les opérateurs du programme 150, à mentionner dans les notifications des subventions pour charges de service public, adressées à chaque établissement, le montant des crédits mis en réserve, qui résulte lui-même d'une ventilation réalisée postérieurement à la présentation du PLF. Cette indication tend, à tort, à indiquer aux établissements que les crédits réservés peuvent être pris en compte dans leurs prévisions d'exécution.

1.2.1.2 Les mouvements de fongibilité asymétrique

Programme 150 : au cours des exercices précédents, le MENESR procédait à un mouvement de fongibilité asymétrique pour transférer vers le titre 3 des crédits, dont le montant n'avait pas été arrêté lors du vote du PLF, afférents à la masse salariale des opérateurs accédant au 1^{er} janvier au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière de gestion de leur masse salariale⁹. En 2016, seuls deux établissements ont accédé à ce régime : l'ENI de Metz (par intégration à l'université de Lorraine) et l'ENS chimie de Clermont-Ferrand (par fusion avec l'institut français mécanique avancée). Le versement à ces deux écoles de SCSP incluant désormais leur masse salariale a été couvert par les crédits initiaux du titre 3, compte tenu de leur taille réduite (189 ETP) et du fait que l'exécution des crédits du titre 2 s'est avérée contrainte (nécessitant l'ouverture de 1,66 M€ en AE=CP en fin de gestion, par le décret d'avance n° 2016-1652 du 2 décembre 2016).

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

Le programme 190 bénéficie d'un fonds de concours relatif au programme Airbus A350 financé par le PIA. Le circuit complexe dont il s'agit conduit, comme en 2015, à l'emploi d'AE dites « techniques » à hauteur de 240 M€, contre 20 M€ l'an passé. La fin du financement du programme Airbus A350 qui devait s'achever en 2016, est intervenue début 2017.

Cette opération constitue un exemple de débudgétisation à travers la mobilisation des fonds du PIA. Elle est décrite en détail ci-après (partie 2.6.2 consacrée aux investissements d'avenir).

Le programme 192 s'est vu rattacher 98,21 M€ en AE et CP par arrêté de juillet 2016, dans le cadre de l'action « *Nano 2017* » du PIA (cf.

⁹ Voir la NEB MIRES 2015, page 23 (partie 1.3.2.1.), en ligne sur le site internet de la Cour des comptes.

également infra partie 2.6.2 consacrée aux investissements d'avenir). L'examen des autres fonds de concours et attributions de produits n'appelle pas d'observations particulières¹⁰.

1.2.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

La description des principaux mouvements figure en annexe.

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

Trois décrets d'avance et un décret d'annulation de crédits ont été publiés au cours de l'exercice. Le premier, en date du 2 juin 2016 annule 122 M€ sur la MIREs, dont 47,5 M€ sur la réserve de précaution (en AE=CP).¹¹

Le second, en date du 3 octobre 2016, annule 20,85 M€ d'AE et 40,85 M€ de CP. Il concerne uniquement les programmes ne relevant pas du MENESR (notamment le 190 et le 192) sur lesquels sont annulés des crédits de la réserve de précaution (complétée, en avril 2016, au titre des reports de crédits, pour 135 M€ en CP). Il n'ouvre aucun crédit.

Le troisième décret, en date du 2 décembre, s'inscrit, avec la loi de finances rectificative, dans le cadre du schéma de fin de gestion. Il est complété par un dernier décret (n° 2016-1832 du 23 décembre) portant sur un montant de 0,5 M€ négligeable au regard des crédits de la mission.

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

¹¹ Ainsi répartis : 35,2 M€ sur le programme 150 ; 5 M€ sur le programme 193 ; 6,6 M€ sur le programme 186.

1.2.2.2 Le schéma de fin de gestion

Le décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Le décret du 2 décembre annule 74,05 M€ en AE et 62,05 M€ en CP (contre 188,52 M€ en AE et 196,40 M€ en CP pour le décret de fin de gestion du précédent exercice). Les annulations portent notamment sur les programmes 150 (36,7 M€ en AE et 24,9 M€ en CP) et 190 (25 M€ en AE=CP).

Des ouvertures sont prévues par ce même décret pour 65,8 M€ en AE et 53,3 M€ en CP. Elles sont réparties entre le programme 231 portant les bourses et aides aux étudiants (28,9 M€ en AE et 49,6 M€ en CP), le programme 172 finançant les EPST (35,2 M€ en AE et 2,1 M€ en CP) et le programme 150 finançant les universités (1,7 M€ en AE=CP).

Justification des ouvertures de crédits en fin d'exercice

Le programme 231 a financé deux mesures nouvelles non prévues dans la loi de finance initiale :

- l'aide à la recherche du premier emploi, pour un coût de 25 M€ au titre de la période allant de septembre à décembre 2016 : le coût de ce dispositif, introduit par un amendement du Gouvernement à la loi dite « travail », a été estimé à 25 M€ en 2016, compte tenu du calendrier de montée en charge. Une prévision de 92 M€ figure dans le bleu budgétaire annexé au PLF 2017.

- la « fusion » des deux premiers échelons de bourses (« 0 » et « 0 bis ») à compter du 1^{er} septembre 2016, dont le coût est estimé à 25,2 M€ en année pleine et à 4/10 de cette même somme au cours de l'exercice 2016, soit 10,1 M€.

Sur le programme 150, l'ouverture de crédits de masse salariale, à hauteur de 1,7 M€ en AE=CP finance en partie :

- la revalorisation de la valeur du point d'indice faisant suite à une annonce gouvernementale faite le 17 mars (+ 0,6 % à compter du 1^{er} juillet 2016, décret n° 2016-670 du 25 mai 2016) ;

- la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) conclu à la fin de l'année 2015 : cet accord concernant les trois fonctions publiques prévoit des revalorisations indemnitaires, notamment en début de carrière, dont les effets seront échelonnés de 2016 à 2020 selon des modalités non intégralement précisées (dix décrets d'application ont été publiés en 2016 sur un total de 450 selon le portail « fonction publique »).

Les ouvertures constatées sur le programme 172 ont été rendues nécessaires pour honorer les engagements pris sur les TGIR et les appels de fonds des OSI, chroniquement sous-budgétisés. L'existence d'une réserve abondante en CP avant ces ouvertures par décret (215,94 M€) pouvait laisser penser qu'une marge existait pour attendre le vote de la LFR. Ce n'était toutefois pas le cas, compte tenu de la date de fin de gestion (9 décembre) et des tensions anticipées pour certains opérateurs.

La loi n° 2016-1938 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (LFR)

La MIREs fait partie des missions porteuses d'annulations nettes de crédits, pour 11,5 M€ en AE et CP. Ces mouvements s'inscrivent dans le cadre des redéploiements entre actions du PIA. Le programme 172 porte à cet égard une annulation de 6,5 M€, résultant de la contraction de deux mouvements (cf. *infra*, 2.6 « *Les programmes d'investissements d'avenir* »).

Malgré des ouvertures de crédits en décret d'avance, le tableau ci-dessous fait apparaître, à l'exception du titre 2 qui ne pouvait bénéficier d'un mouvement de fongibilité, la capacité de la mission à financer la fin de la gestion. L'essentiel des impasses rencontrées a tenu à une insuffisante budgétisation des contributions aux OSI ainsi qu'aux besoins de financement induits par les mesures nouvelles en matière de vie étudiante et de gestion des rémunérations et carrières d'agents publics.

Tableau n° 2 : synthèse des mouvements législatifs et réglementaires opérés dans le cadre du schéma de fin de gestion

	En millions d'euros	Décret d'avance du 2 décembre 2016		LFR de fin d'année		Décret d'avance et LFR de fin d'année		PLF 2017	
		Titre 2	Hors T2	Titre 2	Hors T2	Titre 2	Hors T2	Titre 2	Hors T2
AE	Programme 150	1,66	-36,73			1,66	- 36,73	506,38	12 760,05
	Programme 231		28,94			-	28,94		2 725,32
	Programme 172		35,24	- 6,50		-	28,74		6 513,89
	Programme 193		- 3,70			-	- 3,70		1 478,08
	Programme 190		-24,87			-	- 24,87		1 718,05
	Programme 192			- 5,00		-	- 5,00	103,27	775,29
	Programme 191					-	-		180,07
	Programme 186					-	-		118,41
	Programme 142					-	-	213,47	341,51
	Total AE	1,7	- 1,1	-	- 11,5	1,7	- 12,6	823,1	26 610,7
CP	Programme 150	1,66	-24,52			1,66	- 24,52	506,38	12 722,48
	Programme 231		49,57			-	49,57		2 722,09
	Programme 172		2,11	- 6,50		-	- 4,39		6 423,89
	Programme 193		- 3,70			-	- 3,70		1 478,08
	Programme 190		-25,34			-	- 25,34		1 724,05
	Programme 192			- 5,00		-	- 5,00	103,27	800,61
	Programme 191					-	-		180,07
	Programme 186					-	-		119,57
	Programme 142		010.			-	-	213,47	340,67
	Total CP	1,7	- 1,9	-	- 11,5	1,7	- 13,4	823,1	26 511,5

1.2.2.3 Le pilotage des crédits en fin de gestion

L'utilisation de la réserve en fin de gestion

Tableau n° 3 : gestion de la réserve de précaution (en M€)

	Réserve initiale + surgels hors crédits PPP			Dégels fin de gestion						Total gels en CP	Total dégels en CP	%
	T2 AE=CP	HT2 - AE	HT2 - CP	T2 AE=CP	%	HT2 - AE	%	HT2 - CP	%			
Prog. 150	2,5	274,1	134,5	1,0	40%	22,6	8,2%	16,4	12%	136,9	17,4	13%
Prog. 231	-	204,0	204,0	-	-	4,4	2,2%	4,7	2%	204,0	4,7	2%
Prog. 172	-	153,3	235,8	-	-	3,8	2,5%	63,1	27%	235,8	63,1	27%
Prog. 193	-	86,2	86,2	-	-	60,3	70,0%	60,3	70%	86,2	60,3	70%
Prog. 190	-	41,7	42,2	-	-	6,5	15,6%	6,5	15%	42,2	6,5	15%
Prog. 191	-	13,4	13,4	-	-	5,6	41,8%	5,6	42%	13,4	5,6	42%
Prog. 192	0,5	42,1	117,8	0,0	0%	37,1	88,1%	37,9	32%	118,3	37,9	32%
Prog. 186	-	8,0	7,9	-	-	0,5	6,3%	0,5	6%	7,9	0,5	6%
Prog. 142	1,2	8,5	8,5	-	-	1,7	20,0%	1,7	20%	9,7	1,7	18%
Total MIREs	4,2	831,3	850,4	1,0	24%	142,5	17,1%	196,7	23%	854,5	197,7	23%

Source : Cour des comptes, d'après réponses des responsables de programmes

Comme les années précédentes, les insuffisances de financement pour les contributions appelées par des organismes et infrastructures internationaux ont pu être comblées en mobilisant une partie de la réserve des programmes 172 et 193, pour un total de près de 200 M€ de CP (et

environ 93 M€ d'AE), soit un niveau comparable à celui de 2015¹². Environ 6 M€ en AE=CP ont par ailleurs abondé divers dispositifs d'intervention exceptionnels ou d'infrastructures du programme 172¹³. Pour le reste, un dégel à hauteur de 153 M€ sur ce même programme correspond à des reports de charges du centre national de la recherche scientifique (CNRS) et de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) (procédure dite des CP « pilotés », cf. *ci-après*).

Pour le programme 231 portant les bourses de l'enseignement supérieur, la réserve initiale augmentée des « surgels », qui s'élevait à 204 M€, a été intégralement dégelée pour financer les bourses et aides aux étudiants. Il a en outre été nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires en fin de gestion, pour 28,9 M€ en AE et 49,6 M€ en CP (décret d'avance du 2 décembre 2016). **Le constat d'une meilleure budgétisation des bourses fait dans les NEB précédentes paraît, de ce point de vue, devoir être relativisé : la création de deux dispositifs nouveaux en cours d'exercice (fusion des échelon 0 et 0 bis des bourses et création de l'aide à la recherche du premier emploi) n'a pas pu être absorbée par la réserve de précaution, qui avait été intégralement préemptée, dès le début de l'exercice, pour payer les bourses de l'enseignement supérieur. Or la réserve devrait précisément servir à financer des mesures nouvelles telles que celles susmentionnées.**

Pour le programme 150, la réserve de précaution initiale de 113,2 M€ en CP a été portée à 149,5 M€ en milieu d'exercice, en raison du gel de crédits reportés et de « surgels ». Elle a fait l'objet d'annulations à hauteur de 74,6 M€. Les dégels s'élèvent au total à 64,9 M€ (dont 16,4 M€ en fin de gestion). Ils financent, entre autres, la revalorisation du point d'indice et la création de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE). Un reliquat de 10 M€, annulé en fin de gestion, correspond à ces crédits du plan campus dont le report a été demandé.

Sur le programme 190, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'IFP énergies nouvelles (IFPEN) ont bénéficié de crédits dégelés à hauteur respective de 5,5 M€ et 1 M€.

Sur le programme 191, le reliquat de crédits mis en réserve (5,6 M€) a été levé en faveur du CNES (4,4 M€) et du CEA (1,2 M€). Cela étant, le caractère tardif, par rapport à la date limite d'ordonnancement des

¹² 127,66 M€ d'AE et 125,66 M€ de CP sur le programme 172 ; 65,03 M€ en AE et CP sur le programme 193.

¹³ En AE=CP : 1 M€ pour les maladies neuro dégénératives et l'ESRF, 4 M€ pour la recherche sur le virus Ebola, et 1,2 M€ pour le l'infrastructure nationale de grand équipement en calcul intensif (GENCI).

dépenses, de la demande de levée, n'a pas permis d'utiliser les crédits. Dans ces conditions, une demande de report de 0,3 M€ en AE et 5,4 M€ en CP a été formulée.

Pour le programme 192, comme l'année précédente, une levée de la réserve à hauteur de 31,2 M€ en CP a été rendue nécessaire pour financer la compensation, par l'État, à la sécurité sociale¹⁴ du coût du dispositif d'exonérations « *Jeunes entreprises innovantes* ». Ce coût a été revu à la hausse (de 150 à 169,9 M€) par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en septembre puis décembre 2016. Le coût définitif pour 2016 ne sera connu qu'en avril 2017. Cette charge devrait à nouveau peser sur la gestion 2017 et mobiliser la réserve de précaution du programme.

Pour le programme 186, l'annulation intégrale de la réserve résiduelle a été opérée dans le cadre du schéma de fin de gestion afin de respecter les équilibres budgétaires ministériels.

Les reports de crédits et de charges

Outre les demandes de reports de crédits susmentionnées, d'importants reports de dépenses sur l'exercice 2017 ont été décidés, comme les années précédentes, sur le programme 172 dans le cadre de la procédure dite des « CP pilotés ». Les montants mobilisés, principalement sur les crédits du CNRS, dont la trésorerie a permis de gager l'opération, ont presque doublé par rapport à l'année précédente (153 M€ contre 82 M€). Le ministère anticipe un report de la totalité des crédits correspondants. Une telle pratique mobilise les fonds de roulement parfois importants de certains organismes¹⁵ (cf. *graphique en annexe*, « *CP pilotés et trésorerie des opérateurs des programmes recherche du MENESR* »). Elle conduit toutefois à biaiser l'appréciation du respect de la norme de dépense en CP. En outre, ainsi que la Cour l'avait anticipé, elle tend à se renouveler avec, de surcroît, des montants croissants, compte tenu de difficultés récurrentes pour assurer les fins de gestion.

Les reports du programme 142

Pour le programme 142, la NEB 2015 indiquait qu'un report de charges de 1,16 M€, reliquat de la « dette » accumulée par l'État envers les établissements d'enseignement supérieur agricole privé, au titre de la période 2003-2009, demeurait début 2015, dont la résorption n'avait pas été prévue dans la budgétisation 2015 (mais dont une fraction de 0,27 M€ avait été résorbée en fin d'exercice 2015, par dégel de la réserve). Ce sujet

¹⁴ Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

¹⁵ L'ANR en 2014, le CNRS en 2014 et 2015.

avait l'objet de la recommandation n° 4 : « *Décider et construire un schéma de résorption des reports de charges récurrents, liés aux établissements d'enseignement supérieur agricole privé sur le programme 142* ». Au 31 décembre 2016, cette « dette » s'élève encore à 280 384 € en AE et 711 653 € en CP. **La Cour s'assurera de l'apurement de ce reliquat de « dette » à l'occasion de l'examen de la gestion 2017.**

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 D'exécution à exécution

L'exécution 2016 est marquée par une augmentation exceptionnelle de 0,5 Md€ (+ 2 %) des AE consommées, tant à périmètre courant que constant. L'essentiel de cette augmentation s'explique par la progression d'environ 300 M€ des consommations d'AE du programme 150¹⁶ et par celle de 130 M€ du programme 190. Une progression de 72 M€ en CP est par ailleurs constatée, tirant son origine des deux mêmes programmes, malgré le recul ou la stabilisation observés sur les autres programmes.

À périmètre constant, c'est-à-dire en raisonnant hors fonds de concours et attribution de produits, les progressions observées sont identiques en AE et amplifiées en CP (+ 353 M€) du fait en particulier, concernant ces derniers, du programme 190.

¹⁶ S'expliquant par la non reconduction du prélèvement sur le fonds de roulement opéré en 2015, par le financement des 1 000 « créations d'emplois » 2016 et l'ouverture d'AE en matière immobilière.

Tableau n° 4 : évolution des crédits consommés entre 2015 et 2016

<i>En M€</i>	MIRES		MIRES hors 190	
	AE	CP	AE	CP
Evolutions				
<i>à périmètre courant (y compris FDC et ADP)</i>	508,89	71,96	378,45	-4,30
<i>à périmètre constant (hors FDC et ADP)</i>	510,17	352,90	379,72	6,62

Source : Cour des comptes

En ce qui concerne le programme 190, l'augmentation sensible observée entre 2015 et 2016 (de l'ordre de 8,4 % en AE et 4,8 % en CP à périmètre courant) tient pour l'essentiel à une mesure de transfert. À périmètre constant¹⁷, les dépenses progressent plus fortement (+ 26,8 % en AE et + 27 % en CP). Il convient donc, pour apprécier plus justement l'évolution des crédits, de neutraliser également la mesure de périmètre de 321 M€ sur 2016, visant les crédits relatifs aux charges nucléaires de long terme des installations du CEA. Avec ce retraitement supplémentaire, l'exécution 2016 ne progresse plus que de 2 % en AE et CP. En neutralisant, en plus, la progression de 50 M€ des crédits du CEA précités, les dépenses 2016 sont en baisse de 1,6 % en AE et de 1,9 % en CP.

Une analyse détaillée de l'exécution du programme 190 a fait apparaître plusieurs erreurs d'imputation sous Chorus. Si les montants concernés par ces erreurs d'imputation sont faibles, ils n'en constituent pas moins un signal d'alerte sur la qualité de l'exécution budgétaire du programme, qui apparaît en baisse au regard des constats faits l'an dernier. Les difficultés rencontrées lors de l'instruction pour obtenir des informations chiffrées cohérentes et justifiées témoignent également de la dégradation du suivi du budget. Il convient de remédier à cette situation au plus vite afin de prévenir tout risque de dérive dans la gestion de crédits dont les montants pourraient être beaucoup plus significatifs.

La Cour vérifiera, en gestion 2017, l'amélioration effective du suivi de l'exécution budgétaire du programme 190.

1.3.2 Le respect de la norme de dépense

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

¹⁷ Notamment hors le fonds de concours qui permet le financement du programme A350. Le protocole d'accord entre l'État et la société AIRBUS relatif au programme A350XWB a été signé le 23 juin 2009 et a conduit à une prise en charge par le budget général du financement apporté par l'État (cf. *ci-après* « Les programmes d'investissement d'avenir »).

Le tableau suivant permet de comparer l'exécution 2016 de la MIREs avec le budget triennal (hors programme 142).

**Tableau n° 5 : écart entre l'exécution et la LPFP
(MIREs hors programme 142)**

En CP (€)	Total
Norme LPFP 2014-2019 (a)	25 246 407 086
Périmètre et transferts (b)	305 027 024
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	25 551 434 110
Exécution 2016 (c)	25 586 026 301
Fonds de concours et attribution de produits (d)	136 437 113
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	182 962 220
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	25 266 626 967
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	284 807 142

Source : Cour des comptes d'après des données des ministères, hors programme 142.

Hors effet de périmètre et hors programme 142, par rapport à la norme en CP au format LFI 2016, l'exécution est inférieure de 284 M€ à la LPFP. Cet écart tient pour l'essentiel à trois programmes : 150 (107 M€), 190 (116 M€) et 192 (78 M€). Ce dernier programme a été significativement sollicité, notamment par l'intégration en base de mesures de régulation intervenues en 2015, pour assurer le respect de la norme de dépense. À l'inverse, l'exécution du programme 231 a dépassé la norme LPFP d'environ 45 M€.

En raisonnant par rapport aux montants réellement inscrits en LPFP, l'exécution est en revanche quasi-identique (+ 20,2 M€).

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

1.4.1 L'évolution des restes à payer

Huit programmes engendrent des restes à payer sur la mission. Après une pause en 2015, leur montant (évalué à 3,33 Md€ au 31/12/2016) est reparti à la hausse, en progression de 5,4 % par rapport à la fin de l'exercice 2015.

Tableau n° 6 : évolution des restes à payer (en M€)

	150	231	172	193	190	192	191	186	142	Missio n
2016	1036,4 0	44,7 5	787,6 8	0,0 0	539,3 5	909,97	5,6 1	2,8 4	10,2 0	3 336,81
2015	954,30	20,7 6	690,8 0	0,0 0	516,4 8	970,53	0,0 0	3,0 9	9,98	3 165,95
2014	1061,2 3	28,4 7	715,4 8	9,8 0	546,5 4	995,00	0,0 0	3,4 1	6,76	3 366,69
2013	1140,4 0	16,0 2	474,3 4	0,0 0	565,6 5	1021,2 8	0,0 0	4,6 9	6,82	3 229,20
2012	1173,8 9	24,9 4	372,3 3	0,0 0	527,4 6	1057,4 1	0,0 0	8,9 2	8,60	3 173,55

Source : RAP jusqu'en 2015, données ministères et CHORUS pour 2016.

On relève les progressions importantes suivantes, entre 2015 et 2016 : + 96,9 M€ sur le programme 172, en lien avec les reports croissants de CP (CP « pilotés » du CNRS, conduisant à verser à cet organisme une partie de sa subvention annuelle en N+1) ; + 82,1 M€ sur le programme 150, concernant des opérations de construction (partenariats public-privé et CPER) ; + 24 M€ sur le programme 231 (concernant des crédits d'investissement dus au CNOUS). On observe également l'apparition de 5,61 M€ de restes à payer sur le programme 191 et une progression de 23 M€ sur le programme 190, tandis que les autres programmes contiennent ou diminuent le stock.

Concernant le programme 190, les restes à payer enregistrés dans Chorus doivent faire l'objet d'une correction de 1,26 M€¹⁸ portant leur niveau à 539,35 M€. Sur ce montant, 526,05 M€ sont enregistrés sur le BOP AERO de la DGAC et 13,3 M€ sur le BOP THUR pour la recherche incitative.

1.4.2 Les enjeux de soutenabilité

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

1.4.2.1 Les aides aux étudiants

Un risque de dérapage subsiste concernant les aides au mérite attribuées aux étudiants ayant obtenu une mention « très bien » à la

¹⁸ Chorus fait état de 540 612 299 € de restes à payer. Ce montant a été retraité pour tenir compte de clôtures non effectuées sous Chorus pour des anciens engagements juridiques (antérieurs à 2009) : 1 263 118 € ont ainsi été retraités sur le BOP 0190-THUR-SDEP.

dernière session du baccalauréat (55,9 M€ en exécution 2016 ; 44,1 M€ en LFI 2017). Ce risque s'explique par deux hausses aux effets cumulés : celle des effectifs étudiants (+ 7 % entre 2009 et 2014¹⁹) et celle de la part des mentions « très bien » attribuées aux bacheliers (0,8 % en 2000 ; 7,3 % en 2016).

1.4.2.2 Le financement du plan de construction de 40 000 nouveaux logements étudiants

L'objectif de construction de 40 000 logements étudiants fixé par le plan quinquennal 2013-2017 était atteint à 48 % fin 2015.

Tableau n° 7 : mise en œuvre du plan « 40 000 logements »

<i>Nombre de logements</i>	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Prévision				6 274	15 767	22 041
Réalisation au 31/03/2016	6 388	5 267	8 911			20 566
<i>dont gestion CROUS</i>	<i>4 212</i>	<i>1 858</i>	<i>3 811</i>			<i>9 881</i>

Source : MENESR, réponse au questionnaire du rapporteur spécial, M. le député François André, PLF 2017.

Les observations faites dans les NEB précédentes et la recommandation qui en découlait doivent être réitérées : pour mémoire, la Cour a relevé à plusieurs reprises que le plan de construction de 40 000 logements étudiants se traduisait par un niveau significatif d'engagements hors bilan des CROUS (engagements constitués pour une large partie des dettes contractées auprès des offices HLM pour la création de résidences universitaires, incluant une garantie sur les loyers futurs²⁰). Or, entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2015, selon les chiffres figurant dans le jaune « opérateurs », ces engagements hors bilan augmentent de 1,1 Md€ pour atteindre un niveau, inégalé depuis 2010, de 2,3 Md€.

Les explications apportées par le MENESR ne permettent pas de préciser les raisons de cette très forte augmentation.

Tableau n° 8 : engagements hors bilan des CROUS

<i>En Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Engagements hors bilan au 31/12	876,3	1 178,0	1 123,3	1 210,9	1 176,5	2 296,9

En outre, cette hausse est constatée alors même qu'il n'existe aucun document consolidé présentant le montant et les modes de financement prévus par le MENESR et le ministère du logement. Seule une prévision

¹⁹ MENESR-SIES, note d'information n° 15.08 < en ligne sur le site du ministère >.

²⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, p. 453.

de programmation des constructions, arrêtées à la date du 31 mars 2016, a été produite au Parlement, en réponse à une question portant sur le plan de construction de 40 000 logements.

Recommandation n° 3 (2013) : produire un plan de financement des 40 000 logements étudiants à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère chargé du logement*

1.4.2.3 Programmes 172 et 193 : les principaux risques de dérapage portent toujours sur les contributions aux OSI

Après les refus successifs du CBCM, en 2015 et 2016, de viser les arrêtés attributifs de subvention d'OSI et TGIR internationales, la LFI 2017 budgétise à un meilleur niveau les contributions aux OSI : + 160,6 M€ en AE et + 136,4 M€ en CP. L'augmentation profite notamment à la contribution pour l'agence spatiale européenne (ESA) (+ 79,3 M€ en AE=CP) et à l'organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT) : + 27 M€ en AE=CP. Le ministère estime toutefois que les risques de dérapage pour 2017 relèvent à nouveau des OSI : les impasses estimées augmentent même : 131,5 M€ en AE et 130,6 M€ en CP par rapport à la LFI ; 229,1 M€ en AE et 226,3 M€ en CP par rapport aux crédits disponibles.

À plus long terme, les engagements envers l'ESA continuent de faire peser un risque budgétaire, notamment à l'horizon 2022-2024. Des contributions annuelles dépassant 900 M€ sont en effet prévues pour honorer l'objectif d'apurement de la « dette » ESA, décalé depuis 2014 de trois ans, à l'année 2024 (cf. *annexe sur les contributions aux OSI*).

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 L'évolution des plafonds d'autorisations d'emplois

Comme l'a déjà relevé la Cour²¹, le plafond d'emplois est une donnée non significative pour les établissements gérés sous le régime des RCE en matière de gestion de leur masse salariale (soit, en 2016, 103 opérateurs du programme 150 représentant une masse salariale de 10,3 Md€ et un peu plus de 60 % du plafond d'emplois de la mission). L'autonomie conférée à ces opérateurs les conduit à piloter leur masse salariale sans « saturer » le plafond d'emplois voté par le Parlement, auquel s'ajoute au demeurant un plafond « établissement » correspondant à des emplois financés sur ressources propres.

Sous cette réserve, on observe depuis 2012 une augmentation du plafond d'autorisation d'emplois de la MIREs de 3,2 % (à la faveur d'une baisse de 43,7 % du plafond « hors opérateurs » et d'une hausse de 7,4 % du plafond des opérateurs). Entre 2013 et 2016, le plafond d'emploi de la MIREs augmente de + 10 870 (+ 6 478 pour les opérateurs du programme 150), en lien avec le plan de création d'emplois dans l'enseignement supérieur.

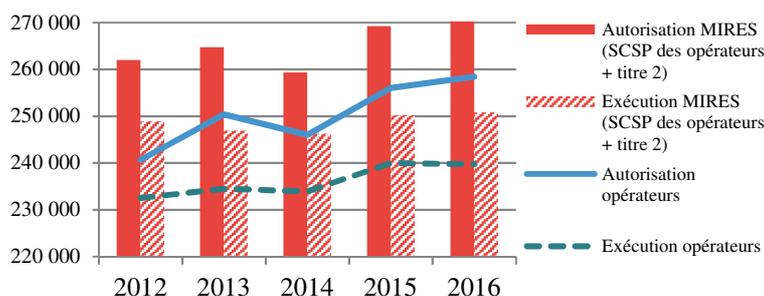
Tableau n° 9 : plafonds d'autorisations d'emplois votés en LFI

<i>En ETPT</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Évolution 2012-2016</i>	<i>Évolution 2015-2016</i>
<i>Opérateurs</i>	240 656	250 408	250 550	256 343	258 435	7,4%	0,8%
<i>Hors opérateurs</i>	21 288	14 320	13 316	13 215	11 985	-43,7%	-9,3%
<i>Total</i>	261 944	264 728	263 866	269 558	270 420	3,2%	0,3%

Source : Cour des comptes d'après les LFI 2012 à 2016.

²¹ *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 3 : écart entre autorisation et exécution d'emplois des opérateurs de la MIREs



Source : Cour des comptes d'après LFI et lois de règlement.

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

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

Tableau n° 10 : évolution des emplois des opérateurs de la MIREs

	Emplois hors plafond (en ETPT)					Emplois sous plafond (en ETPT)					Total (hors et sous plafond)				
	2013	2014	2015	2016	évol. 15-16 (%)	2013	2014	2015	2016	évol. 15-16 (%)	2013	2014	2015	2016	évol. 15-16 (%)
P.150 Formations supérieures et recherche universitaire	23 875	24 695	26 327	26 939	2,3%	158 586	158 798	159 102	160 046	0,6%	182 461	183 493	185 429	186 985	0,8%
P.231 Vie étudiante	44	47	120	234	95,0%	12 081	12 028	11 887	12 020	1,1%	12 125	12 075	12 007	12 254	2,1%
P.172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	15 066	15 013	14 851	14 503	-2,3%	61 089	60 285	64 255	63 813	-0,7%	76 155	75 298	79 106	78 316	-1,0%
P.193 Recherche spatiale	321	298	265	238	-10,2%	2 402	2 390	2 398	2 370	-1,2%	2 723	2 688	2 663	2 608	-2,1%
P.190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	157	146	174	232	33,3%	4 567	4 470	4 446	4 382	-1,4%	4 724	4 616	4 620	4 614	-0,1%
P.192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	761	764	1 377	1 142	-17,1%	3 473	3 437	4 106	3 411	-16,9%	4 234	4 201	5 483	4 553	-17,0%
P.191 Recherche duale (civile et militaire)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.186 Recherche culturelle et culture scientifique	9	9	5	7	40,0%	1 113	1 059	1 042	1 039	-0,3%	1 122	1 068	1 047	1 046	-0,1%
P.142 Enseignement supérieur et recherches agricoles	581	329	323	310	-4,0%	3 584	3 746	3 699	3 705	0,2%	4 165	4 075	4 022	4 015	-0,2%
Total Mission	40 814	41 301	43 442	43 605	0,4%	246 895	246 213	250 935	250 786	-0,1%	287 709	287 514	294 377	294 391	0,0%

Source : Cour des comptes d'après RAP et données provisoires des ministères. Note : les opérateurs du programme 191 (CEA et CNES) sont multi-imputés, et rattachés aux programmes 172 et 193.

Depuis 2013, le total des emplois sous et hors plafond diminue pour la plupart des programmes, à l'exception des programmes 150 et 172, mais aussi du 192. L'augmentation des effectifs s'explique en partie par des changements de périmètre intervenus en 2015 pour les programmes 172 et 192²². Pour 2016, les données d'exécution d'emplois restent partielles et provisoires dans l'attente de la parution des RAP.

On peut toutefois signaler, pour le programme 192, que le schéma d'emplois et le plafond d'emplois des opérateurs ont été respectés, ce dernier étant même sous-exécuté. L'effectif des agents de l'État dans les écoles subventionnées par le programme est resté stable entre 2015 et 2016.

2.1.2 Bilan des créations d'emplois dans l'enseignement supérieur et la recherche

2.1.2.1 Un coût cumulé de 469 M€ depuis 2013

Tableau n° 11 : coût cumulé de la mise en œuvre du plan de création de 5 000 emplois dans l'ESR, d'après les montants inscrits en LFI

En M€	Créations 2013	Créations 2014	Créations 2015	Créations 2016	Total
2013	27,93				27,93
2014	27,93	60,52			88,45
2015	27,93	60,52	57,93		146,38
2016	27,93	60,52	57,93	59,73	206,11
Total	111,72	181,56	115,87	59,73	468,87

Source : Cour des comptes, LFI

2.1.2.2 Les 1 000 emplois supplémentaires financés en 2016

En 2016, le MENESR a financé la création de 35 nouveaux emplois dans l'enseignement supérieur agricole et l'enseignement supérieur culturel (programmes 142 et 186) et de 965 emplois dans l'enseignement supérieur et la recherche. Ces 965 emplois se répartissent entre 255 emplois attribués à 31 établissements « non autonomes », dont 18 communautés d'universités et établissements (COMUE), et 710 emplois attribués aux établissements « autonomes ».

²² Sur le programme 192, + 13 % en raison du rattachement du laboratoire national de métrologie ; sur le programme 172, + 7 % du fait du rattachement de 4 527 ETPT de la direction des applications militaires du CEA.

Les emplois financés au titre de la politique de site s'élèvent à 347, dont 170 ont été attribués aux COMUE et 177 aux établissements membres des COMUE, qui les mettent à la disposition de celles-ci.

2.1.2.3 Une visibilité limitée sur les emplois réellement créés

Dans les établissements gérés sous le régime des RCE, les financements attribués par l'État au titre du plan de création d'emplois ne donnent pas nécessairement lieu à de telles créations : l'établissement utilise librement, dans le respect de la soutenabilité financière, le surplus de subvention perçu au titre de chaque emploi financé (59 730 € par emploi en année pleine, pour les 1 000 emplois financés en 2016).

Une enquête déclarative permet au MENESR de suivre la mise en œuvre des créations depuis 2013 : portant sur 114 opérateurs répondants (correspondant à 2 889 des 4 000 emplois financés de 2013 à 2016), elle fait apparaître **qu'un peu plus de trois financements d'emplois nouveaux sur quatre ont donné lieu à une création d'emploi effective**. A contrario, dans un cas sur quatre, le financement attribué aux établissements n'a pas financé de nouvelles créations d'emploi.

D'après les données de cette enquête, les emplois créés sont pour 38 % des emplois d'enseignants et pour 58 % des emplois administratifs. Près d'un quart des emplois créés (23 %) concernent des administratifs des catégories B ou C.

Pour les établissements passés aux RCE, l'évolution des emplois entre 2015 et 2016, selon les données de paye à façon établies à périmètre constant, est de + 1 732 ETPT en moyenne sur douze mois et de + 1 177 ETPT de date à date (du 31/12/2015 au 31/12/2016). On constate :

- **une augmentation des effectifs de BIATSS** (+ 1 252 entre 2015 et 2016 en moyenne sur douze mois) portant sur les non-titulaires mais également sur les titulaires, en lien avec la poursuite des dispositifs de titularisation des agents non titulaires mis en œuvre consécutivement à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ;

- **une augmentation moindre des effectifs enseignants** (+ 480 en moyenne sur douze mois) découlant de deux évolutions contraires : une diminution de l'emploi d'agents titulaires (- 0,44 %) et une hausse de l'emploi d'enseignants contractuels (+ 2,76 %).

Des données d'exécution détaillées sur la masse salariale des opérateurs des programmes 150 et 231 figurent en *annexe n° 7*.

2.1.3 L'évolution de la masse salariale

À l'exception des programmes 150, 192 et 142, les programmes de la MIREs ne sont pas dotés de titre 2. La masse salariale est donc essentiellement financée au niveau des opérateurs.

Les principaux éléments ayant affecté la masse salariale en 2016 relèvent de la mise en œuvre de politiques interministérielles : hausse de la valeur du point d'indice, protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Concernant les opérateurs des programmes 172 et 193, l'impact financier de ces mesures est pris en compte dans la loi de finances pour 2017 (cf. *détails en annexe*).

Pour le programme 150, les opérateurs gérés sous le régime des RCE voient leur masse salariale augmenter de + 30,5 M€ en 2016 (+ 87 M€ en prévision 2017) en raison de la hausse de la valeur du point d'indice. Le MENESR indique qu'une compensation a été notifiée dans le cadre de la notification rectificative du 1^{er} septembre 2016 ; celle de de 2017 l'a été dans la notification initiale 2017.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les crédits de catégorie 31 représentent moins de 0,2 % des AE et CP exécutés en 2015. Leur évolution est retracée en annexe.

2.3 Les dépenses d'intervention

Quatre programmes présentent une part de dépenses d'intervention significative : le 231 portant les bourses de l'enseignement supérieur (85,1 % des CP de ce programme), le 192 (recherche économique et industrielle, 65,3 %), le 193 (recherche spatiale, 59,5 %), le 172 portant les organismes de recherche (17,3 %) et le 142 (recherche et enseignement supérieur agricole, 13,1 %).

2.3.1 La budgétisation des bourses et des aides au mérite

Tableau n° 12 : écarts entre prévision et exécution (en M €)

<i>En M€</i>	Crédits inscrits au PAP 2016	Dépenses constatées	Écart
Bourses sur critères sociaux	1960,29	1 998,04	-37,75
Aides au mérite	50,92	55,92	-5
Aides à la recherche du premier emploi	0	25	-25

Les crédits inscrits en LFI 2016 n'ont pas permis de couvrir intégralement les dépenses d'aides directes :

- pour les bourses sur critères sociaux : un écart de 37,75 M€ est enregistré entre la budgétisation initiale et l'exécution au 31/12/2016. Elle s'explique par un nombre de boursiers plus important que celui anticipé²³ et par la fusion des échelons 0 et 0 bis mise en œuvre à la rentrée 2016 (concernant 25 000 boursiers, pour un montant évalué à 10 M€ de septembre à décembre 2016).

- pour l'aide au mérite, par une sous-estimation du nombre de bénéficiaires (34 525 au second semestre en prévision au PAP 2016 contre 38 062 en exécution au 30 décembre 2016) ;

- pour l'aide à la recherche du premier emploi, par le fait qu'il s'agit d'un dispositif nouveau dont le coût n'avait pas pu être anticipé en LFI. Mis en œuvre à la rentrée 2016, son coût pour la période allant de septembre à décembre s'est élevé à 25 M€.

Des reports de charges l'année N vers l'année N+1 sont habituellement enregistrés : ils proviennent de charges à payer sur les dossiers d'aides validés avant le 31 décembre de l'année N n'ayant pas donné lieu à un versement ou de dossiers d'attributions d'aides validés après le 31 décembre. Leur montant prévu dans la NEB 2015 pour les bourses sur critères sociaux et les aides au mérite était de 43 M€ ; l'exécution réelle s'est montée à 49,14 M€. Le report des 2016 sur 2017 est estimé à 48 M€. Cette évolution n'appelle pas d'observation.

²³ Le PAP 2016 a été construit sur une dépense prévisionnelle basée sur un effectif de 666 145 boursiers pour le 1^{er} semestre 2016 et de 675 472 pour le second semestre 2016 ; le nombre de boursiers constatés à la fin août 2016 étaient de 670 663 et de 690 236 au 31 décembre 2016.

L'aide à la recherche du premier emploi

Cette aide a été créée à compter de la rentrée 2016 par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail et son décret d'application n° 2016-1089 du 8 août 2016. Elle est versée mensuellement, pendant une durée maximale de quatre mois :

- aux diplômés de l'enseignement supérieur par la voie de la formation initiale qui percevaient pendant leur dernière année d'études une bourse de l'enseignement supérieur ou une allocation annuelle de l'enseignement supérieur ;
- aux diplômés par la voie de l'apprentissage, sous condition de ressources équivalentes à celles permettant de bénéficier des bourses de l'enseignement supérieur.

Son montant est le même que celui de la bourse pour les anciens étudiants boursiers et de 300 € pour les diplômés par la voie de l'apprentissage. Sa gestion est assurée par le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Un montant de 92 M€ est inscrit au PLF 2017 au titre de l'ARPE.

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

L'exécution des crédits de titre 6 des deux programmes en 2016 montre, par rapport à 2015, une augmentation soutenue de 128,22 M€ (+7 %) en AE et plus modérée en CP (+ 26,18 M€, soit +1,4 %). Cette évolution prolonge l'inversion de la tendance baissière observée en 2015, même si la consommation de CP s'est stabilisée après la forte progression enregistrée l'année précédente.

Cette progression est portée pour l'essentiel par le programme 172 et notamment l'ANR, dont la consommation d'AE a progressé de 72,13 M€ (+15,7%). Cela résulte de l'octroi de moyens supplémentaires (129,7 M€ en AE) à l'agence en cours de gestion (décision du 24 juin 2016) pour relever notamment les taux de succès sur appels à projets, en érosion continue ces dernières années. Par ailleurs, les appels de contribution d'EUMETSAT (faisant plus que doubler à 56,73 M€) contribuent à la progression, plus modérée, des dépenses d'intervention du programme 193.

L'ANR est confrontée, depuis plusieurs années, à des difficultés d'apurement de ses engagements anciens, antérieurs notamment à l'année 2010. La forte diminution, depuis trois ans, de la trésorerie disponible, pilotée désormais en flux tendu, a donc rendu indispensable un travail de fiabilisation des prévisions de décaissement liées à la mise en œuvre de cet apurement. À cet effet, une mission d'audit conjointe pour l'analyse des encours d'engagements a été effectuée, au deuxième semestre 2015, par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et le contrôle général économique et financier (CGEFi). Ses préconisations ont permis à l'agence de disposer d'une

méthode d'apurement des millésimes les plus anciens (entre 2005 et 2010) et d'une proposition de rythme d'apurement au regard d'une première estimation de l'encours.

L'ANR a ainsi défini, en lien avec le ministère, les objectifs d'apurement à moyen terme et le processus à mettre en place afin de couvrir rapidement les engagements les plus anciens. Le plan d'apurement intégré dans le contrat d'objectif et de performance de l'ANR a été adopté en conseil d'administration fin 2016. Il prévoit, sur quatre ans (2016-2020), l'apurement des engagements résiduels antérieurs à 2010, à travers un rapprochement des dettes et créances des principaux bénéficiaires et une procédure accélérée de traitement des dossiers par édition. Le ministère effectue dans ces conditions, en liaison avec la direction du budget, un suivi régulier avec l'agence de la conduite du plan d'apurement et de son impact dans les prévisions de décaissement.

2.3.3 Les dépenses du programme 192

Les dépenses d'intervention exécutées en 2016 (475,8 M€ en AE et 520,6 M€ en CP, hors fonds de concours Nano 2017) sont supérieures aux crédits votés en LFI. Cela étant, on observe, hors effet du fond de concours Nano 2017 qui s'est substitué à une partie des dépenses de titre 6 (cf. *infra*), une tendance baissière depuis 2013, portée par les dépenses discrétionnaires, sur lesquelles le responsable de programme a identifié des leviers d'action. Il s'agit notamment de dépenses portées par Bpifrance Financement, de la dotation allouée au fonctionnement des réseaux régionaux de développement technologique (RDT), supprimée conformément aux préconisations de la revue des dépenses et de la dotation du fonds unique interministériel (FUI), au moyen d'un rééchelonnement des paiements. Par ailleurs, à l'instar de Nano 2017, le programme « *Innovation stratégique industrielle* » (ISI – programme collaboratif) a trouvé un relais financier dans le cadre du programme « *Projets structurants des pôles de compétitivité* » (PSPC), porté par le PIA, dont les nouveaux critères d'intervention correspondent à ceux des projets d'ISI.

Ces marges de manœuvre ont permis de compenser la tendance haussière observée sur les dépenses de guichet (bourses sociales allouées aux étudiants des écoles). On relève également la forte progression (+ 39 % entre 2013 et 2016) des dépenses réglementées, liée à la mise en place progressive de la réforme du dispositif des jeunes entreprises innovantes intervenue en 2014 (allègement compensé à l'ACOSS, des cotisations sociales patronales pour des personnels participant aux projets de recherche de ces jeunes entreprises qui consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et de développement).

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre le plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.

2.4 Les dépenses d'investissement : l'immobilier universitaire

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

Pour le précédent CPER (2007-2013, prolongé en 2014), le taux d'exécution au 31/12/2014 s'élevait à 78 % en AE (1 655 M€ pour une enveloppe contractualisée par l'État de 2 121,5 M€). L'échéancier de consommation de CP s'étend jusqu'en 2018 (pour le seul programme 150, avec 100 M€ en 2016 ; 64 M€ en 2017 et 42 M€ en 2018). Ainsi, les CP relatifs aux opérations d'immobilier universitaire consommés en 2016 relèvent principalement du CPER 2007-2014.

Le volet universitaire du CPER 2015-2020 représente un engagement financier de l'État de 998 M€. Comme indiqué dans la NEB 2015, l'échéancier d'ouverture des AE retenu s'établit à 10 % en 2015 et 12 % en 2016, ce qui est plus progressif que pour le précédent contrat. Les crédits exécutés à la fin de l'exercice 2016 s'élèvent à 59 M€ en CP et 280 M€ en AE.

Tableau n° 13 : le CPER 2015-2020

	AE ouvertes		Crédits de paiement							Total
			2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Programme 150	2015	100,1	11	13,2	25	30	20,9	0	100,1	
	2016	141,4	0	15,8	17,3	36	43,2	29,1	141,4	
	TOTAL	241,5	11	29	42,3	66	64,1	29,1	241,5	
Programme 231	2015	18,9	4,7	9,5	4,7	0	0	0	18,9	
	2016	19,9	0	4,9	11,2	3,8	0	0	19,9	
	TOTAL	38,8	4,7	14,4	15,9	3,8	0	0	38,8	

Source : Cour des comptes, d'après données MENESR

Les crédits afférents aux deux CPER et à l'opération « campus » (incluant les fonds de concours provenant notamment des collectivités territoriales) s'élèvent à 208 M€ en AE et 182 M€ en CP.

Tableau n° 14 : prévision et exécution 2016 sur le P231 et le P150

	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT				CRÉDITS DE PAIEMENT			
	Prévision	Exécution			Prévision	Exécution		
	Hors fonds de concours	Hors FdC	Fonds de concours	Total	Hors fonds de concours	Hors FdC	Fonds de concours	Total
Programme 231 (CPER uniquement)	17,54	20,02	6,67	26,69	14,14	14,41	2,70	17,12
Programme 150 (CPER et plan Campus)	138,56	179,10	1,86	180,97	145,84	146,39	18,00	164,38
Total	156,10	199,12	8,53	207,65	159,98	160,80	20,70	181,50

Source : Cour des comptes, d'après données MENESR.

En LFI 2016, l'enveloppe prévue pour l'opération Campus sur le programme 150 est de 194,8 M€ en AE et 64,5 M€ en CP. Les crédits exécutés en 2016 correspondent pour 169,7 M€ en AE et 31,7 M€ en CP aux crédits ouverts en LFI et à 24,6 M€ en AE et 1,36 M€ en CP à des reports 2015. Un détail des opérations financées figure en annexe.

2.4.2 Des travaux de mise en accessibilité reportés

En termes de mise en sécurité et accessibilité des locaux des établissements publics d'enseignement supérieur, une enquête a permis de chiffrer le besoin en financement de l'État des opérateurs pour mener les travaux urgents à réaliser en 2015 et 2016 à un montant de 207 M€ (77 M€ en 2015 et le solde en 2016). Des crédits ont été alloués en 2016 à hauteur de 15 M€ pour la seule sécurité. Les crédits accessibilité, qui devaient être programmés au cours du 2^{ème} trimestre, ont été annulés, dans la mesure où ils étaient disponibles au moment où il a été demandé au ministère de procéder à une annulation de crédits. Le calendrier de programmation des crédits a donc été revu pour 2017, afin de permettre une notification aux opérateurs dès le début de l'exécution.

Cette annulation des crédits de mise en accessibilité des locaux universitaires s'est accompagnée de la prorogation d'un dispositif permettant, aux établissements d'enseignement supérieur, depuis l'exercice 2015, de cotiser à un taux dérogatoire au titre du sous-emploi de personnes handicapées : suite à une annonce ministérielle faite le 31 août 2016 devant la conférence des présidents d'université, le montant des cotisations dues par les universités au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), au titre de leur obligation d'emploi de personnes handicapées, a été réduit de 30 M€ (selon le chiffrage communiqué lors de l'annonce ministérielle) par rapport à ce qui serait résulté de l'application du droit commun (soit une contribution de 15 M€ après réduction).

Comme en 2015, cette dérogation, qui résulte d'arbitrages interministériels, ne repose en 2016 sur aucun fondement juridique, les critères de modulation de la contribution due au FIPHFP étant précisés par la loi, qui n'a pas été modifiée (article L. 5212-9 du code du travail, permettant une modulation selon l'effectif et le nombre d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulière).

La Cour relève le non-versement des cotisations dues et, en conséquence, du non-recouvrement par le FIPHFP d'une recette obligatoire.

2.5 Le financement des opérateurs

La mise en œuvre de la MIREs repose principalement sur des opérateurs. Les dotations qui leur sont destinées ou transitent par eux représentent 83,9 % des CP de la mission hors PIA en LFI 2016.

On dénombre 202 établissements d'enseignement supérieur dont la principale ressource provient de subventions portées par les programmes 150 et 231 (pour un montant cumulé de 12,03 Md€). Parmi ceux-ci, 105 établissements percevant 98,1 % du montant des subventions sont gérés sous le régime des RCE. Leur surface financière est importante : six d'entre eux perçoivent une subvention pour charge de service public (SCSP) annuelle qui excède 300 M€ (les universités fusionnées de Lorraine, Strasbourg, Marseille, Bordeaux, Grenoble, ainsi que l'université Paris 6) et 28 perçoivent une SCSP de plus de 150 M€.

Quatre-vingt-dix-sept établissements financés à titre principal par les programmes 150 et 231 demeurent gérés en dehors du régime des RCE mais ne représentent que 3 % du montant des subventions portées par ces programmes (333,6 M€). Il s'agit des instituts d'études politiques, des chancelleries d'université, des COMUE, des écoles françaises à l'étranger (Casa Velasquez, École française de Rome) et de divers opérateurs de soutien (GIP Renater, Gip Bulac) ou d'enseignement (École des Chartes, ENSSIB, INALCO). La question du passage de ces établissements au régime des RCE demeure posée, dans un contexte où l'accession de plusieurs COMUE à ce régime est en préparation, dans le cadre du plan de simplification de l'ESR annoncé en décembre 2016 (mesure 41 : passage des COMUE qui le souhaitent au régime des RCE). Le montant des subventions par opérateur figure en annexe.

2.5.1 La participation à la réduction des dépenses publiques

2.5.1.1 L'enseignement supérieur, un secteur toujours prioritaire

En 2016, les établissements d'enseignement supérieur n'ont pas été mis à contribution au titre de la réduction des dépenses publiques : le montant total des SCSP qui leur ont été notifiées (alimentées par les programmes 150 et 231) augmente de +1,3 % (+ 153,17 M€). Dans le périmètre des établissements que le MENESR qualifie d'« universités et assimilées » - constant d'un exercice à l'autre - les moyens alloués par l'État augmentent de 121,97 M€ entre 2015 et 2016.

Les crédits d'investissement (titre 7) du réseau des œuvres universitaires ont été réduits de 46 M€, (après mise en réserve) entre la LFI 2015 et la LFI 2016. En exécution, cette économie n'a toutefois concerné les crédits d'investissement qu'à hauteur de 25 M€. Elle a également porté sur la SCSP du CNOUS, pour 7 M€, et sur les bourses sur critères sociaux, pour 14 M€ - le choix d'afficher une économie sur les bourses, alors même que la budgétisation de ces dernières a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires en fin d'exercice, s'explique par la décision de renoncer à un projet, initialement envisagé, de prélèvement sur le fonds de roulement du CROUS de Paris (dont la trésorerie s'établissait à 40,8 M€ fin 2016).

2.5.1.2 Les opérateurs de la recherche

En LFI 2016, les moyens alloués aux organismes de recherche (EPST, EPIC, GIP) ont diminué d'environ 65 M€ (AE=CP) par rapport à la LFI 2015, soit un effort d'un peu plus de 1 %, bien supérieur à celui constaté l'année précédente (cf. *montants détaillés en annexe*). L'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement n'est pourtant pas en soi un but affiché par le ministère, la recherche restant un secteur prioritaire. Il souhaite par conséquent que ces économies soient portées largement par les fonctions support, afin de préserver les moyens destinés aux laboratoires et aux infrastructures de recherche, et donner la priorité au maintien de l'emploi scientifique. À cette fin, un pilotage optimisé est recherché sur la gestion des parcs automobiles et la stratégie immobilière de certains organismes (INSERM, INRIA, CNRS, CIRAD, INRA), en liaison avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

En ce qui concerne les opérateurs du programme 190, la comparaison avec 2015 montre une baisse effective des financements, excepté pour le CEA, dont le fonds pour les charges nucléaires a progressé de 50 M€ et a bénéficié en outre du changement de périmètre du programme se traduisant par une hausse de 321 M€. Par ailleurs, l'IRSN a subi un prélèvement sur son fonds de roulement (FDR) de 9,27 M€.

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

2.5.2.1 L'allocation des moyens

Les constats faits dans le rapport public consacré au bilan de l'autonomie financière des universités²⁴ et dans la NEB 2015 peuvent être reconduits à l'identique : pour la répartition des moyens alloués par l'État aux universités, la France ne dispose toujours pas d'un modèle d'allocation à la performance. Un modèle mis en œuvre pour les seules écoles d'ingénieur, dénommé « MODAL » est utilisé depuis 2015. Pour les universités, certains indicateurs d'activité du modèle « SYMPA », désormais abandonné, font l'objet d'actualisations servant à identifier les établissements bénéficiant de financements supplémentaires au titre des 5 000 créations d'emplois.

2.5.2.2 Le suivi des crédits alloués

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

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

En réponse à cette recommandation, le MENESR²⁵ rappelle que le choix initial, pour les PIA, était celui d'un conventionnement de l'ANR avec le seul établissement coordonnateur. Il indique également que l'ANR a mis en production, en 2013, un infocentre à destination des établissements porteurs ou coordinateurs, intégrant également, désormais, les informations financières liées à l'exécution du projet fournies annuellement par les établissements partenaires, dans le cadre des relevés de dépense transmis à l'agence. Ces relevés de dépenses permettent de suivre le rythme d'exécution des dépenses éligibles au financement par les différents partenaires. Toutefois, indique le MENESR, les remontées des accords de consortium auprès de l'ANR ne sont pas systématiques. Une enquête complémentaire déclarative, dite « PAP RAP », a vocation à

²⁴ *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, op. cit.

²⁵ Réponse à la Cour sur le suivi de la recommandation n° 6 de la NEB 2015.

identifier les crédits du PIA reçus par chaque établissement. Après une première expérimentation en 2016, dans le cadre du RAP 2015, une simplification des modalités initiales de collecte des données a été mise en œuvre au premier trimestre 2017. La Cour examinera en gestion 2017 les éléments d'analyse ressortant de cette campagne de collecte. La Cour insiste donc encore sur l'importance de l'information précise qu'il convient d'être en mesure, à cet égard, de transmettre au Parlement. Dans cette perspective, la recommandation formulée dans la NEB 2015 paraît pouvoir être reconduite.

Recommandation n° 5 (2013) : assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.*

2.5.2.3 Le contrôle budgétaire des opérateurs

Ce contrôle est partagé entre la DAF et la DGESIP. Celle-ci a développé « une grille d'alerte » permettant d'identifier les établissements en situation financière préoccupante, basée sur des données historiques (le tableau de bord financier), actuelles (évolution de la masse salariale avec OREMS²⁶) et prévisionnelles (tableau de synthèse ministère). Deux niveaux de risques sont définis : niveau 1 : situation très dégradée, difficultés financières avérées, risque d'insoutenabilité à court ou moyen terme ; niveau 2 : situation dégradée ou tendance à la dégradation, risque d'insoutenabilité à moyen terme.

Tableau n° 15 : opérateurs classées aux niveaux 1 et 2 de la grille d'alerte de MENESR (DGESIP)

Niveau 1 : « situation très dégradée »	<u>6 universités</u> : Limoges, Orléans, Pau, Reims-Champagne-Ardennes, Toulouse 3, Bretagne sud
Niveau 2 : « situation dégradée »	<u>9 universités</u> : Antilles, Clermont-Ferrand 2, Corse, Grenoble Alpes, Guyane, Grenoble INP, Lille 1, Marne la Vallée, Paris 1 <u>1 école d'ingénieurs</u> : SIGMA Clermont

Source : MENESR, réponse à la Cour.

Le nombre d'opérateurs gérés sous le régime des RCE présentant un compte de résultat déficitaire a augmenté en 2015 (25 opérateurs) après une diminution de 2011 à 2014. Cette évolution s'explique par le prélèvement opéré sur le fonds de roulements (FDR) de 47 établissements (pour 96,7 M€) au cours de l'exercice 2015 : si le mécanisme de prélèvement devait s'avérer neutre sur le compte de résultat (le FDR compensant les moindres

²⁶ OREMS : Outil de remontées des emplois et de la masse salariale.

recettes perçues) divers établissements ont pu, pour des raisons relevant d'une logique d'affichage, voter des budgets déséquilibrés, alors même que leur situation financière n'était pas jugée préoccupante selon les critères de la grille d'alerte susmentionnée. Parmi les 20 opérateurs ayant voté un budget en déficit « simple », 18 ont été concernés par un prélèvement sur FDR.

Tableau n° 16 : opérateurs RCE en déficit, 2011-2015

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

Source : MENESR.

Note : pour 2015, le signe « * » indique les établissements prélevés sur leur FDR.

La connaissance de la situation financière des universités revêt un caractère stratégique dans le contexte actuel de recomposition du paysage de l'enseignement supérieur.

Dans leur rapport conjoint consacré à la situation financière des universités, l'IGF et l'IGAENR ont proposé en 2015 une méthode pour déterminer le niveau de fonds de roulement de ces opérateurs. Or, à l'issue

du prélèvement opéré sur l'exercice 2015, des informations recueillies par les contrôleurs budgétaires académiques ont été retenues par le MENESR, qui a donné aux rectorats l'instruction de ne pas les communiquer à la direction du budget. Le CBCM note à ce sujet que « *la mise en œuvre de [la] méthodologie [d'analyse des fonds de roulement] a malheureusement été incomplète, les rectorats n'ayant pas été autorisés à mettre à disposition des CBR les données comptables détaillées indispensables à cette analyse* ». Ce sujet, qui avait été mentionné dans la NEB précédente, a donc peu évolué depuis 2015.

La Cour rappelle qu'il est contraire aux principes d'une saine gestion budgétaire que des informations relatives à la situation financière d'opérateurs de l'État soient ainsi retenues sur le fondement d'une instruction donnée par le seul responsable de programme.

2.5.2.4 Une situation financière préoccupante pour le Muséum national d'histoire naturelle

Le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN), rattaché au programme 150, doit aujourd'hui faire face à une situation financière alarmante, ainsi que l'a récemment signalé la Cour²⁷, notamment en raison du montage financier hasardeux de la rénovation du zoo de Vincennes. L'écart entre l'objectif de fréquentation du zoo, retenu au moment de l'élaboration du contrat de partenariat public privé (PPP) mis en place pour financer sa rénovation, et sa fréquentation effective après sa réouverture est tel qu'il apparaît que cet objectif avait été surestimé, avec l'accord de la tutelle, pour pouvoir lancer le PPP, au risque de déséquilibrer le modèle économique d'ensemble. De surcroît, alors que l'état du patrimoine de l'établissement exige encore un niveau d'investissement important, le déficit structurel créé par le zoo de Vincennes le prive de toute capacité d'autofinancement. Cette situation est la conséquence des erreurs stratégiques liées à la rénovation du zoo de Vincennes et du musée de l'Homme et de la difficulté à réformer l'établissement en profondeur (cf. également en annexe « *Problématiques particulières de certains opérateurs de la recherche* »).

²⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes, p. 667-708. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2.5.2.5 Le financement des organismes de recherche pilotés par le MENESR

Concernant les opérateurs de recherche, la gestion 2016 a été impactée par la mise en œuvre des nouvelles normes de gestion budgétaire précisées par le décret GBCP et par la hausse du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2016. Cette dernière n'a pas fait l'objet d'un ajustement de la SCSP au cours de la gestion 2016, mais la budgétisation 2017 (à hauteur d'environ 39 M€) a intégré des crédits destinés à couvrir à bon niveau, sur les SCSP des EPST et de l'ANR, le surcoût engendré par les deux hausses successives du point d'indice de juillet 2016 et février 2017. Par ailleurs, la situation financière du CNRS, de l'INRA et de l'IRSTEA justifie une vigilance renforcée (cf. *détails en annexe*).

2.5.2.6 Les autres opérateurs

L'exécution budgétaire des opérateurs des autres programmes de la mission n'appelle dans l'ensemble pas d'observation particulière. Des données détaillées figurent en annexe.

On peut néanmoins relever, comme l'année précédente, que le contrat de performance entre l'État et Universcience est arrivé à échéance fin 2014. Son renouvellement a pris du retard, malgré la nomination d'un nouveau président le 25 juin 2015. La signature du nouveau contrat, qui couvrira la période 2017-2019, ne devrait intervenir que courant 2017. De nouvelles orientations stratégiques ont néanmoins été formalisées (lettre de mission du président du 28 janvier 2016 et approbation par le conseil d'administration, en juillet 2016, d'un projet d'établissement). L'enjeu financier de l'établissement, au-delà des investissements de rénovation des bâtiments, est de dynamiser ses ressources propres (politique tarifaire, valorisation des espaces, intensification des partenariats et augmentation des recettes de mécénat).

Par ailleurs, concernant le programme 192, l'enveloppe de crédits de titre 3 destinée aux subventions des opérateurs²⁸, finance à la fois des dépenses de personnel et de fonctionnement. À titre d'exemple, la part des dépenses de personnel du LNE représente, en 2015 et 2016, en moyenne environ 60 % du total. Cette situation peut rendre difficile la lisibilité du

²⁸ Il s'agit notamment des écoles des mines, de l'Institut des mines-Télécom (IMT), de l'École supérieure d'électricité (Supélec), de l'École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI), du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) et du Groupe des Écoles Nationales d'Économie et Statistique (GENES).

suiwi de l'ensemble de la masse salariale – État et opérateurs. Par ailleurs, la réduction régulière de l'enveloppe de titre 3 au titre de l'effort budgétaire régulier imposé au programme risque, à terme, de conduire à des difficultés sur le fonctionnement des établissements, étant donné l'augmentation tout aussi régulière des montants destinés à rémunérer les personnels en raison d'un GVT positif.

2.6 Les programmes d'investissements d'avenir

2.6.1 Le suivi et l'évaluation des programmes

2.6.1.1 L'évaluation des IDEX du PIA1 et les sélections du PIA2

Le fait marquant de l'exercice 2016 est l'évaluation des IDEX sélectionnées dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1), à l'issue de la période probatoire s'achevant le 30 juin 2016. Sur les huit IDEX financées depuis 2011 (Bordeaux, Paris Sciences et Lettres (PSL), Strasbourg, Aix-Marseille, Sorbonne université, Université Sorbonne Paris Cité (USPC), Paris Saclay (PSL) et Toulouse, le Gouvernement a décidé, en suivant la recommandation du jury international constitué pour les IDEX, d'en confirmer trois (Strasbourg, Marseille et Bordeaux), d'en prolonger trois autres (Sorbonne université, PSL et Paris Saclay) et d'en interrompre deux (USPC et Toulouse). A compter du 1^{er} juillet 2016, les universités d'Aix-Marseille, Strasbourg et Bordeaux se voient attribuer à titre définitif le label IDEX et une dotation non consommable, dont elles bénéficiaient à titre provisoire, de 750 M€ (Strasbourg et Marseille) ou 700 M€ (Bordeaux), rémunérée au taux de 3,4 %, sans condition de durée.

Au titre du PIA 2, une première vague d'appels à projet a conduit à sélectionner quatre projets : les IDEX de Grenoble et Nice et les I-sites des universités de Lorraine et de Bourgogne Franche-Comté. En février 2017, à l'issue des sélections de la deuxième vague du PIA 2, ont été sélectionnés une IDEX (Lyon) et six I-sites (Lille, Montpellier, Pau, Clermont-Ferrand, Nantes, Paris-Est, Paris-Seine).

2.6.1.2 Conventions, engagements et décaissements à fin 2016

Un tableau de suivi des investissements d'avenir entrant dans le champ de la MIRE (PIA 1 et 2) figure en annexe.

Avec la mise en place, en 2014, du PIA 2, ce sont au total 27,2 Md€ de crédits d'investissements d'avenir, qui ont été ouverts sur la MIRE depuis 2010. Compte tenu des divers redéploiements opérés depuis le

lancement des PIA, le volume des enveloppes de crédits affectées aux actions des programmes relevant de la MIREs était, au moment du dépôt du PLF 2017, de 26,9 Md€ (cf. *détails en annexe*). Les crédits PIA 2 ont été versés aux opérateurs gestionnaires (ANR, CNES, CEA et ONERA) avant la fin de l'année 2014.

2.6.1.3 Le PIA 3

Engagé sous la forme d'une autorisation budgétaire ouverte uniquement en AE (cf. *encadré en partie 1.1.3*), le PIA 3 poursuit neuf objectifs, dont deux concernent la valorisation de la recherche (pour 3 Md€) et quatre l'enseignement supérieur (pour 2,9 Md€). Parmi ceux-ci, l'objectif d'« ouvrir de nouveaux modes de gestion aux universités » doit conduire à financer, sous la forme d'un apport de fonds propres, la création expérimentale de sociétés universitaires et de recherche déployant une activité de gestion immobilière ou de formation à destination des publics professionnels (pour 400 M€ de 2018 à 2022).

Les dotations non consommables des précédents PIA ne sont pas reconduites en raison notamment de la faiblesse des taux d'intérêts. Y sont substituées des dotations décennales, dont le montant cumulé, dans le champ de la MIREs, s'élèverait à 1,85 Md€ (soit un montant annuel de 185 M€ alloué pendant 10 ans à compter de 2018), s'il est confirmé ultérieurement.

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

2.6.2.1 Redéploiements et rétablissements de crédits

Des redéploiements ont été effectués, sur les actions des PIA 1 et 2, pour 153,5 M€ en AE=CP, dont l'essentiel (148,5 M€) sur le seul programme 172. Parmi ces redéploiements, dont le détail est communiqué en annexe (« *Suivi financier des investissements d'avenir* »), 61,5 M€ ont nécessité des rétablissements de crédits sur les programmes de la MIREs, ce qui constitue le niveau le plus élevé depuis 2013.

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

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

À compter de 2014, contrairement à ce qui avait été initialement prévu, le financement a été totalement pris en charge par les PIA 1 et 2, toujours par la voie du FDC. Ce schéma a été confirmé par décision du Premier ministre du 25 novembre 2014. Toutefois, Airbus n'ayant pas lancé au 31 décembre 2014 deux des cinq versions de l'A350, le soutien de l'État a été réduit et l'échéance 2016, censée être la dernière, a été révisée en conséquence. On relève toutefois que le dernier versement lié à cette échéance, d'un montant de 270 M€, a été effectué début 2017.

Les NEB précédentes avaient mentionné la complexité de ce dispositif résultant de l'incorporation partielle et impromptue du projet A 350 dans les investissements d'avenir. La Cour²⁹ a également souligné que cette opération entre dans la mise en évidence d'opérateurs « écrans » de l'administration, en l'espèce l'ONERA qui abonde depuis 2011 le FDC en AE=CP, servant de fait de « paravent » à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour le financement des avances. Le ministère met en avant la singularité du financement de cette opération et, comme le reconnaît le DGAC³⁰ en parlant du PIA aéronautique, « *si le dispositif du fonds de concours a été maintenu, c'est dans le dessein de ne pas avoir à réviser entièrement le dispositif contractuel : c'était la solution la plus simple. Si la procédure est discutable, en tout état de cause, les conditions de financement du projet ont toujours été transparentes, ont été avalisées par le comité du PIA et présentées au Parlement* ».

Le rapport de la MEC conclut ainsi ce dossier : « *L'affaire paraît ainsi relever [...] beaucoup plus de questions de procédure que d'une question de fond.* ». C'est bien la question de procédure qui est examinée ici (cf. également en annexe « *Le financement du programme A350* »).

2.6.2.3 Un effet de substitution entre les crédits du PIA et ceux du budget général : le projet « Nano 2017 »

Le programme 192 portant la recherche en matière économique et industrielle a vu ses crédits d'intervention diminuer de 16 % en CP de 2013 à 2015 (de 716,3 M€ à 594 M€). À compter de 2015, en application d'une convention signée en 2014 entre la Caisse des dépôts et l'État³¹, ce

²⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁰ Intervention de M. Gandil, DGAC, devant la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gestion des programmes d'investissements d'avenir relevant de la mission Recherche et enseignement supérieur (Rapport enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2015),

³¹ Convention du 22 décembre 2014 entre l'État et la Caisse des dépôts relative au programme.

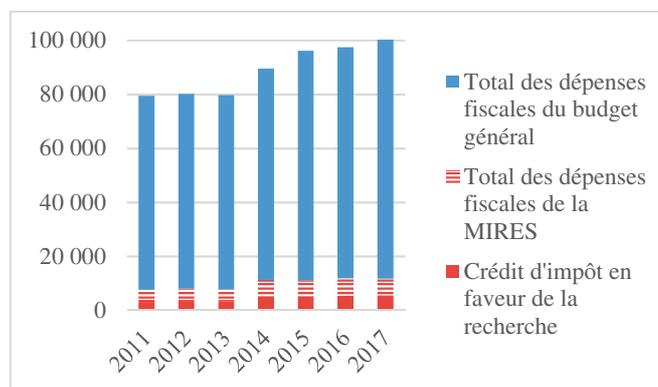
programme se voit rattacher par voie de fonds de concours, à hauteur de la baisse des dépenses d'intervention observée (soit, pour 2015, 98,2 M€ en AE=CP), les crédits destinés à un projet financé par le PIA2 (« Nano2017 » relatif à l'industrie des semi-conducteurs, dont la société STMicroelectronics est le chef de file).

2.7 Les dépenses fiscales

2.7.1 Des dispositifs nombreux et d'importance inégale

Comme en 2015, la MIRES compte 24 dépenses fiscales : 16 lui sont rattachées à titre principal et 8 à titre subsidiaire. Leur montant total est estimé à 10 Md€³², en hausse de 471 M€ par rapport à 2015. Parmi elles, les 16 dépenses fiscales rattachées à titre principal sont évaluées à 6,33 Md€, dont l'essentiel (5,42 Md€) au titre du CIR. À l'inverse, sept dépenses sont non chiffrées ou chiffrées à €, et cinq pèsent moins de 50 M€. Une dépense fiscale du programme 192³³ s'éteint au 31 décembre 2016, ce qui réduit à 15 le nombre des dispositifs rattachés à titre principal aux programmes de la MIRES en 2017.

Graphique n° 4 : poids du CIR et des dépenses fiscales de la MIRES dans l'ensemble des dépenses rattachées au budget de l'État (en M€)



³² Selon les dernières estimations disponibles (PLF 2017). L'estimation pour 2015 est de 9,6 Md€.

³³ Il s'agit de l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes (existantes au 1^{er} janvier 2004 ou créées entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2016) et les jeunes entreprises universitaires (programme 192).

Source : Cour des comptes d'après les « Voies et moyens » (tome II).

Au titre de l'article 18 de la LPFP 2012-2017, des évaluations ont été conduites jusqu'en 2014³⁴. Cet article a été abrogé avec l'adoption d'une nouvelle LPFP. Aucun nouveau rapport d'évaluation n'a été réalisé en application de l'article 18 de la LPFP 2012-2017 sur les dépenses relevant de la MIREs. Néanmoins, deux évaluations, prévues en 2016 concernant le programme 192³⁵, ont été menées à bien (cf. *infra*).

2.7.2 L'analyse des effets du CIR

Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), deuxième dépense fiscale du budget de l'État, représente un peu plus de la moitié des dépenses fiscales évaluées pour la MIREs en LFI 2016 et 6,3 % de la totalité des dépenses fiscales, une proportion stabilisée depuis 2014.

Créé en 1983 et réformé de 2004 à 2008, il s'agit du dispositif le plus important d'incitation des entreprises à accroître leur effort de recherche et développement. Depuis la réforme de 2004, qui a introduit une part en volume dans le calcul du CIR, le nombre d'entreprises déclarantes et le montant de la créance ont fortement augmenté. La réforme de 2008 a instauré un dispositif uniquement en volume et sans plafond avec un taux de 30 % pour la plupart des entreprises. Cinq ans après cette réforme, la Cour 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 en faveur de la recherche (CIR) dans un rapport remis le 31 juillet 2013³⁶.

2.7.2.1 Un coût croissant, au chiffrage plus robuste

Entre 2008 et 2013, le nombre d'entreprises déclarantes a augmenté de plus de 50 %, dépassant 21 000, pour un montant de dépenses éligibles de 20,5 Md€ et un crédit d'impôt de l'ordre de 5 Md€. Depuis 2013, certaines dépenses d'innovation sont éligibles au CIR, dans le cadre du crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII). On observe une augmentation de 326 M€ du coût du CIR entre les millésimes 2015 et 2016.

³⁴ Trois études avaient été effectuées en 2014, exclusivement sur le programme 192. Par ailleurs, trois études ont été effectuées, depuis l'entrée en vigueur de la loi, pour les dispositifs rattachés aux programmes du MENESR (231 et 172, mais hors CIR).

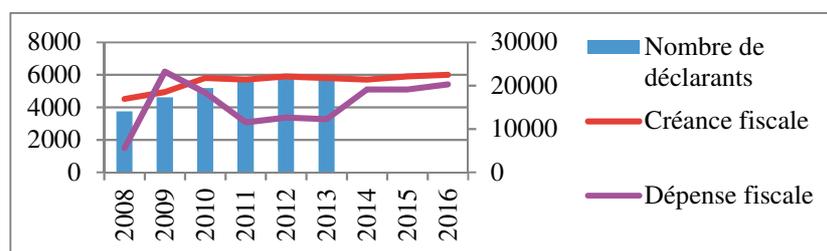
³⁵ Pour le crédit d'impôt innovation (CII), de création récente et le dispositif d'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes (JEI).

³⁶ Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF, *Rapport sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche* (CIR), 265 p., juillet 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

Celle-ci (qui devra être confirmée en PLF 2018) résulte de différents facteurs dont il est difficile d'isoler la part : dynamique de la créance fiscale, plein effet des modifications introduites par les LFI 2014 (modification des règles d'assiette pour l'avantage « jeunes docteurs » et éligibilité de certains frais de propriété industrielle) puis 2015 (majoration des taux en outre-mer de 30 % à 50 % pour les dépenses de recherche et de 20 % à 40 % pour les dépenses d'innovation). La dépense fiscale dépend également de l'impôt sur les sociétés et des demandes de remboursement immédiat des entreprises, dont les règles ont varié depuis 2008, durant le plan de relance, puis avec la généralisation aux PME (au sens communautaire) de la possibilité d'un remboursement immédiat.

Après avoir relevé, au titre des exercices 2011 à 2012, les incertitudes et la sous-estimation récurrente de la prévision de dépense fiscale liée au CIR, la Cour a constaté une prévision plus réaliste, notamment à partir du PLF 2013, dont le chiffrage initial pour la dépense 2013 s'est confirmé. Les PLF 2015 à 2017 ont confirmé les nouveaux ordres de grandeur cible estimés (5,5 Md€ pour une créance de 6 Md€), avec toutefois des corrections régulières à la baisse des prévisions initiales. De tels ajustements des prévisions s'expliquent par l'actualisation des données relatives aux créances fiscales ainsi qu'aux clés de répartition temporelle de leur consommation (cf. *en annexe « Les améliorations apportées au chiffrage depuis 2011 »*). La fiabilisation du chiffrage a pu également bénéficier, ces deux dernières années, de la dématérialisation de la déclaration de CIR (mise en place en 2015 pour les déclarations concernant les dépenses 2014) ainsi que de la mise à disposition du MENESR d'une nouvelle base de données de la DGFIP sur les crédits d'impôts, permettant de fiabiliser le chiffrage des créances.

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



Source : Cour des comptes à partir de données DGRI, DLF et des lois de finances. Le nombre de déclarants se lit sur l'échelle de droite. Les dernières données fiabilisées sur le nombre de déclarants sont à fin 2013. En effet, les données du CIR de l'année n sont définitives en décembre $n+3$, les entreprises disposant de trois ans pour déposer des déclarations rétroactives.

2.7.2.2 Une analyse de l'efficacité à approfondir

L'étude de l'efficacité du CIR au regard de son objectif principal, l'augmentation de la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises (DIRDE), reste difficile à établir. L'information annexée au PLF s'est enrichie en 2014³⁷, mais aucune évaluation au titre de l'article 18 de la LPFP 2012-2017 n'a concerné le CIR.

Les études les plus abouties ont été reprises dans un rapport de synthèse d'avril 2014³⁸. Le ministère considère que ces différentes analyses statistiques permettent de conclure à un effet positif du CIR sur les dépenses de R&D des entreprises, qui ont continué de s'accroître malgré un impact négatif fort de la désindustrialisation depuis le début des années 2000. Elles constatent en effet, sur données relatives à la période 1993-2009, un redressement de l'intensité en R&D des entreprises, malgré une évolution défavorable de la structure de production (baisse de la part des secteurs de production de biens manufacturés). D'autre part, sur la base d'études économétriques, un effet d'additionnalité³⁹ du CIR sur la DIRDE est mis en exergue, sans toutefois qu'un réel effet multiplicateur ou « d'entraînement »⁴⁰ soit encore établi.

Des études complémentaires, sur données postérieures à 2009 (intégrant les effets de la réforme du dispositif), restent donc nécessaires. Une nouvelle étude d'impact du CIR a été lancée par le MENESR en 2015. Elle devrait être finalisée courant 2017, et permettre d'inclure un plus grand nombre d'années après la réforme de 2008, pour étudier l'impact sur l'innovation des entreprises. Le ministère a également contribué à la rédaction de l'appel à projet de recherche de juin 2016 de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) pour « *Évaluer les effets du crédit d'impôt recherche* ».

2.7.3 Les dépenses fiscales du programme 192

Le programme 192 compte à lui seul, en 2016, dix dépenses fiscales rattachées à titre principal, dont six non chiffrées ou chiffrées à ϵ . Trois

³⁷ 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, relatif à l'accroissement de l'intensité en R&D (secteurs marchands).

³⁸ Rapport de synthèse, *Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011*, MENESR/DGRI, avril 2014.

³⁹ Ce qui signifie qu'un euro de CIR reçu par les entreprises est investi dans des dépenses de recherche supplémentaires.

⁴⁰ Ce qui signifie qu'un euro de CIR reçu par les entreprises est investi dans des dépenses de recherche supplémentaires allant au-delà de la simple addition : il y a effet multiplicateur.

d'entre elles ont vocation à disparaître. Il s'agit de : l'exonération des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires (n° 150711) ; l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et développement et implantées dans une zone de recherche et développement (n° 220105, dont l'impact est estimé en loi de finances à 1 M€) ; et de l'exonération des sociétés unipersonnelles d'investissements à risque (n° 300207, dont l'impact réel est inconnu et estimé dans le PAP à un montant inférieur à 0,5 M€). L'essentiel du coût de ce dispositif est concentré sur deux dépenses : taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevet (estimation de 250 M€ en LFI 2016, revue à 300 M€ en LFI 2017), et crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII), (évalué à 70 M€ en LFI 2016 et revu à la hausse – 110 M€ en LFI 2017).

Une seule modification d'ordre législatif est intervenue par rapport à 2015, concernant le périmètre de la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) par LFR du 29 décembre 2015 (cf. *détails en annexe*).

Selon les derniers chiffres connus (LFI 2017), le coût des dix dépenses reste important et croissant en 2016 (environ 450 M€ estimés contre 400 M€ en 2015). Son évaluation est sujette à ajustements chaque année et incertaine, en raison des effets, difficiles à modéliser, que ces dispositifs induisent sur les comportements économiques des acteurs concernés. Des études spécifiques à certaines de ces dépenses ont été conduites depuis 2013, notamment en ce qui concerne le CII et le dispositif précité en faveur des JEI. Ces études, celles en particulier conduites et exploitées en 2016 par la direction générale des entreprises (DGE), ont conclu à leur importance et leur efficacité.

La Cour relève l'intérêt de telles études d'impact, qui pourraient être étendues à certaines des autres dépenses de ce programme, souvent non chiffrées ou chiffrées à ϵ . L'effort d'analyse en vue d'une rationalisation du dispositif de dépenses fiscales rattachées au programme, mérite d'être encouragé.

Recommandation n° 6 : poursuivre le travail de fiabilisation des créances et finaliser les études sur l'impact économique du CIR, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.

Recommandation n° 7 : étudier l'impact des dépenses fiscales du programme 192.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Non sans avoir préalablement souligné les errements de la budgétisation initiale, qui présente des imperfections récurrentes et significatives (sous-budgétisations répétées, absence de financement de dettes anciennes dont l'apurement est chaque année repoussé, débudgétisations, transferts de charge d'un compte d'affectation spéciale vers le budget général, utilisation contestable de certains fonds de concours via des opérateurs « écrans »), la Cour relève que, dans l'ensemble, pour ce qui concerne la phase d'exécution budgétaire en tant que telle, les principales règles de gestion fixées par la LOLF ont été respectées sur les programmes de la MIREs en 2016 :

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

Sur ce dernier point, le programme 192 paraît faire exception avec 39 M€ de reports de CP, dépassant le seuil de 3 %, mais ce programme bénéficiait d'une dérogation prévue par l'article 66 de la LFI 2016.

3.2 La démarche de performance

Les annexes n° 13 et 14 au présent rapport précisent et complètent les développements synthétiques qui suivent.

La difficulté de construire une démarche de performance cohérente et pertinente pour les programmes de la MIREs tient en grande partie à la diversité des opérateurs qu'elle contribue à financer. Les indicateurs de performance de ces opérateurs dans le cadre de leur pilotage par la tutelle sont cependant en partie semblables entre les niveaux « programme » et « opérateur ». Ceci permet, notamment d'après le MENESR, de garantir la qualité du renseignement agrégé au niveau du programme et d'assurer la comparabilité entre opérateurs. Une convergence est ainsi observée aux

trois niveaux sur quelques grands objectifs transversaux : production de connaissances (indicateurs bibliométriques), développement de la valorisation et construction de l'espace européen de la recherche.

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

Au demeurant, la démarche de performance de la MIREs n'échappe pas aux critiques d'ordre général qui ont pu être faites, par la Cour, pour différentes missions du budget général. Cette démarche est contrainte par la mise en œuvre de deux objectifs en partie contradictoires : un objectif de stabilisation de l'architecture et du nombre d'indicateurs, visant à assurer leur « comparabilité », d'une part, et un objectif de simplification par la réduction du nombre d'indicateurs, d'autre part. La poursuite de ce dernier objectif conduit au demeurant, dans de nombreux cas, à agréger, sous une dénomination englobante, des indicateurs auparavant présentés séparément, ce qui revient à créer des « sous-indicateurs » sans procéder à une simplification⁴¹.

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

Les principales limites de la démarche relèvent de différents niveaux. Une analyse détaillée étant proposée en annexe, on relève, en synthèse :

- des difficultés à atteindre certaines cibles prioritaires : il n'existe pas de corrélation entre l'atteinte de ces cibles et le niveau des moyens alloués par l'État aux opérateurs, ce qu'illustre en particulier l'absence de « rémunération » des universités selon leur performance en termes d'insertion professionnelle. Dans ce contexte, on enregistre des

⁴¹ A titre d'exemple, l'indicateur « Mesure de la réussite étudiante » (numéro 2.2) du programme 150 agrège désormais six types de données ventilées auparavant en plusieurs indicateurs : « réussite à l'examen de BTS », « Réussite en licence », « Réussite en master ».

performances médiocres s'agissant de certains objectifs prioritaires. La part des sortants sans diplôme de l'enseignement supérieur demeure élevée (21 % en prévision pour 2013, selon le PAP annexé à la LFI 2017) et augmente depuis 2011. La réussite en 1^{er} cycle universitaire général ne connaît pas d'amélioration notable, selon les indicateurs produits. Le taux de réussite de la licence en trois ans reste en deçà de 30 % et tend même à diminuer : 29,3 % en 2007 ; 27,3% en 2010 (PAP 2014) ; 27,2 % en 2014 (PAP 2017) ;

- l'absence d'indicateurs mesurant certains objectifs prioritaires du Gouvernement : c'est en particulier le cas s'agissant des créations d'emploi dans l'enseignement supérieur. Si le MENESR attribue des financements au titre de ces créations, aucun indicateur ne permet de mesurer où et dans quelles proportions ces financements donnent lieu à des créations d'emplois nouveaux. De même, la mise en place des politiques de site ne s'est accompagnée de la création d'aucun indicateur permettant de mesurer la performance des structures nouvelles financées (COMUE, regroupements universitaires). Les indicateurs ne rendent pas compte de la juxtaposition et de l'évolution des différentes sources de financement provenant de l'État (PIA, CPER, subventions) ;

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

- différents biais méthodologiques non spécifiques à la MIREs sont également identifiés : définition d'un objectif par son indicateur⁴² ; faiblesse des commentaires, dans les PAP, corrélée à une abondance de précisions méthodologiques (cas des indicateurs bibliométriques mesurant l'atteinte de l'objectif de « production de connaissances scientifiques au meilleur niveau international ») ; insuffisante adéquation entre les outils utilisés et l'objectif de la mesure effectuée (s'agissant également des indicateurs bibliométriques, ils sont issus d'une source unique, la base anglo-saxonne « *Web of science* » commercialisée par la société Thomson Reuters, dont les données sont retraitées par l'Observatoire des sciences et techniques. Or cette base de données, sauf exceptions, ne recense pas la

⁴² Pour le programme 231, l'objectif « développer le suivi de la santé des étudiants » est assorti d'un indicateur unique mesurant la part des étudiants ayant effectué une visite individuelle aux services de médecine universitaire.

production en langue française, alors même que celle-ci est recensée par divers outils tels que la base « Persée »).

Comme l'a déjà relevé la Cour, l'élaboration du rapport annuel de performance des différents programmes (article 54 de la LOLF) mobilise des ressources importantes, évaluées en 2014 à 558 jours-hommes, pour les programmes relevant du MENESR. Ces moyens servent à produire des informations dont l'intérêt s'avère parfois limité. La comptabilité d'analyse des coûts s'apparente à un exercice formel, consistant à déverser les crédits des actions ou programmes supports sur des actions de politiques publiques, sur la base de clés le plus souvent budgétaires, sans réelle signification en termes d'analyse de coût. De même la justification au premier euro se heurte à une limite dès lors que la majeure partie des crédits est exécutée sous la forme de subventions pour charge de service public. Pour ces subventions, la ventilation entre actions a peu de sens et conduit uniquement à rendre compte de la façon dont ont été « ventilées » les SCSP dans Chorus.

La Cour relève par ailleurs que les indicateurs des PAP et RAP du programme 190 sont repris ou déclinés dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs, à l'exception de l'IFPEN, qui procède chaque année à leur évaluation, et de l'ANSES qui n'est concernée par aucun indicateur ou sous-indicateur, mais pour laquelle la contribution financière du programme au titre de la SCSP se limite à environ 1,5 M€.

Pour l'IFPEN, le responsable de programme indique que seuls les indicateurs jugés les plus pertinents ont été retenus, le bilan tiré du précédent contrat d'objectifs et de performance (COP) 2011-2015 ayant montré que le nombre d'indicateurs à suivre était trop important.

La réponse du responsable du programme 190 concernant la question relative aux leviers dont il dispose pour impacter les résultats des indicateurs illustre plus généralement les limites auxquelles il est confronté : *« les opérateurs du programme 190 sont pilotés par des indicateurs de performance définis pour le programme. Le responsable de programme veille à la cohérence du budget de l'établissement et à l'atteinte des cibles fixées pour ces indicateurs. La fixation des valeurs cibles des indicateurs et leur éventuelle révision constituent donc le moyen principal permettant d'influer sur les résultats des indicateurs ».*

Au demeurant, l'intérêt des indicateurs et des résultats restitués en annexe aux lois de finances est avant tout documentaire. Ils ne servent pas, ou guère, à la budgétisation initiale et, somme toute, assez peu au pilotage de l'exécution budgétaire ou à la phase de reddition des comptes.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR : ÉVOLUTION DE 2015 À 2016

Numéro dans la NEB 2015	Formulation dans la NEB 2015	Mise en œuvre	Proposition pour la NEB 2016	Numéro dans la NEB 2016	Formulation dans la NEB 2016
1	Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.	Non	Reconduite	1	Identique
2	Appliquer pour le programme 191 les dispositions de l'article 95 du décret du 7 novembre 2012 sur l'identification des dépenses inélectables et obligatoires.	Non	Abandonnée		
3	Réduire les impasses constatées, au titre des crédits disponibles, pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.	Non	Reformulée	2	Mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisation scientifiques internationales.
4	Décider et construire un schéma de résorption des reports de charges récurrents, liés aux établissements d'enseignement supérieur agricole privé sur le programme 142.	Non	Abandonnée		
5	Fiabiliser les prévisions de décaissement de l'ANR, conduire l'apurement rapide des millésimes d'engagements les plus anciens (2005-2008) et définir un rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.	Incomplète	Reformulée	4	Mettre en œuvre le plan d'apurement des engagements anciens, intégré dans le contrat d'objectif et de performance de l'ANR, et consolider en parallèle le rythme d'apurement prévisionnel des engagements plus récents.
6	Intensifier le travail engagé pour assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.	Incomplète	Reformulée	5	Assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.
7	Affiner l'analyse des données d'exécution et poursuivre, sur données postérieures à 2009, les études sur l'impact économique du CIR.	Incomplète	Reformulée	6	Poursuivre le travail de fiabilisation des créances et finaliser les études sur l'impact économique du CIR, lancées en 2015 sur données postérieures à 2009.
8	Étudier la rationalisation du dispositif de dépenses fiscales du programme 192, à des fins de simplification.	Incomplète	Reformulée	7	Étudier l'impact des dépenses fiscales du programme 192
9	Produire un plan de financement des 40 000 logements à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère chargé du logement.	Non	Reconduite	3	Identique

Annexe n° 1 : Principaux mouvements réalisés par voie réglementaire (reports, transferts, virements)

Programme 150

- Reports de 111,3 M€ en AE et 26,5 M€ en CP
- Virement de 19 M€ en AE et 11,2 M€ en CP en direction du programme 230 – *Vie de l'élève* pour financer l'ARPE
- Annulation par décrets d'avance de juin et décembre, de 86,9 M€ en AE et 74,7 M€ en CP ;
- Ouverture en fin de gestion, par dégel de la réserve de précaution, de 11,6 M€ en AE=CP.

Programme 231

- Reports de 11,3 M€ en AE et 15,2 M€ en CP
- Virement de
- Annulation de 10 M€ en AE=CP par le décret d'avance du 2 juin 2016
- Ouverture en cours de gestion de 1,34 M€ en AE et 1,1 M€ en CP (dégel de reports de crédits CPER) (tamponné n° 30 du 24 juin 2016)
- Ouverture, par dégel de la réserve de précaution, (tamponné n° 60 du 19 octobre 2016) de 188,23 M€ en AE-CP, afin de financer les bourses et aides aux étudiants
- Ouverture de 28,9 M€ en AE et 49,6 M€ de CP en fin de gestion (décret d'avance du 2 décembre) pour financer les bourses et aides aux étudiants.

Programme 172

- Reports de 82,25 M€ de CP dans le cadre du pilotage de la fin de gestion 2015
- Transferts de de 0,67 M€ en AE=CP vers le programme 148 – Fonction publique, au titre du développement de l'apprentissage
- Ouverture de 35,24 M€ en AE et 2,11 M€ en CP par décret d'avance au titre de la fin de gestion
- Annulation de crédit de fonds de concours (60 520 € en AE et CP)

Programme 193

- Annulation de 8,7 M€ en AE et CP par décrets d'avance de juin et décembre 2016

Programme 190

- Annulation par décrets d'avance de juin, octobre et décembre 2016, de 58,29 M€ en AE et 58,75 M€ en CP
- Reports de 2015 vers 2016 par arrêté du 30 mars 2016, de 19 540 € en AE et 1 827 € en CP et report de fonds de concours au titre de la participation de la Commission européenne au financement de projets ERA-NET pour 26 125 € en AE et 2 817 € en CP

Programme 192

- Report de 6,7 M€ en AE au titre du fonds de concours NANO 2017 et 39 M€ en CP dont 22,6 M€ au titre de ce même fonds de concours, 11, 4 M€ au titre du fonds de compétitivité des entreprises et 5 M€ au titre du dispositif RAPID (arrêté de report du 31 mars 2016).
- Quatre décrets de transferts entrants ont opéré les mouvements suivants :
 - o transfert entrant de 42 573 € en AE = CP du programme 148 - *Fonction publique* vers le programme 192 au titre du financement des apprentis du LNE (coûts de formation et de rémunération) ;
 - o transfert entrant de 1 M€ en AE et CP du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental*, réalisé par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) au titre du fonds unique interministériel (FUI) ;
 - o transfert entrant de 50 M€ en AE et 38 M€ en CP du programme 144 du ministère de la Défense, afin de permettre le financement de projets dans le cadre du régime d'appui pour la recherche duale destinée aux PME (programme RAPID).
 - o transfert entrant de 13 M€ en AE=CP au titre de la contribution annuelle du ministère de la Défense au FUI dans le cadre du soutien aux projets de recherche et de développement des pôles de compétitivité.
- Virement entrant de 0,9 M€ en AE et 2,1 M€ en CP pour financer les apprentis du LNE et de l'IMT (coûts de formation et de rémunération).

Programme 191

- Transfert de 0,3 M€ en AE et CP (décret n° 2016-1702 du 12 décembre 2016) en provenance du programme 146 - *Équipement des forces* destiné au versement de la part du ministère de la défense, dans la contribution financière exceptionnelle des utilisateurs de neutronographie, pour le maintien de la disponibilité du moyen d'essai ORPHEE.
- Annulation de 7,8 M€ en AE = CP par décret d'avance de décembre 2016, correspondant à une annulation partielle de la réserve de précaution.

Programme 186

- Reports de 2,98 M€ en AE et 2,90 M€ en CP, dont 1,27 M€ en AE et 1,6 M€ en CP au titre des FDC (conventions de coopération entre l'État et Réseau de transport d'électricité, pour l'évaluation archéologique du parc éolien), 1,46 M€ en AE et 1,29 M€ en CP de reports généraux hors AE non engagées (tranches fonctionnelles).
- Annulation de 7,54 M€ d'AE et 7,34 M€ de CP au titre des trois décrets d'avance de juin, octobre et décembre 2016.

Programme 142

- Transferts :
 - de 75 350€ en AE=CP hors titre 2 en provenance du programme 231 au titre de l'intégration de la gestion des bourses de l'Ecole supérieure du bois au programme.
 - de 560 000€ en AE=CP hors titre 2 vers le programme 154 au titre de la gestion du dispositif de soutien à l'industrie agro-alimentaire de BPI France (ex OSEO).
 - de 1 341 629€ en AE=CP de titre 2 en provenance du programme 150 correspondant au transfert de 29 BIATSS payés par le MENESR et travaillant pour AgroSup Dijon.
 - de 1 194 582€ en AE=CP de titre 2 en provenance du programme 150 correspondant au transfert de 20 postes du MESR au profit de l'enseignement agricole
 - de 0,63 M€ depuis le programme 150
- Virement de 0,4 M€.
- Annulations de 0,69 M€ par décret d'annulation et de 5,93 M€ par décret d'avance.

Annexe n° 2 : L'évolution des emplois rémunérés par les principaux opérateurs de la mission (hors programmes 150 et 231) (ETPT en moyenne annuelle)

I. Programmes 172 et 193

		2012			2015			2016			évolution annuelle moyenne 2012-2015 (%)		
		Sous plafond	Hors plafond	Total	Sous plafond	Hors plafond	Total	Sous plafond	Hors plafond	Total	Sous plafond	Hors plafond	Total
172-187	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	62 208	14 686	76 894	64 255	14 851	79 106	63 813	14 503	78 316	0,6%	-0,3%	0,5%
	Académie des technologies	6	4	10	9	0	9	9	0	9	10,7%	-100,0%	-2,6%
	ANR	207	7	214	213	16	229	210	24	234	0,4%	36,1%	2,3%
	BRGM	910	76	986	899	39	938	904	27	931	-0,2%	-22,8%	-1,4%
	CEA	11 519	1 984	13 503	16 037	1 894	17 931	16 015	2 046	18 061	8,6%	0,8%	7,5%
	CIRAD	1 718	149	1 867	1 650	77	1 727	1 663	68	1 731	-0,8%	-17,8%	-1,9%
	CNRS	26 911	7 655	34 566	25 158	7 758	32 916	24 978	7 479	32 457	-1,8%	-0,6%	-1,6%
	GENOPOLE	45	1	46	45	5	50	44	4	48	-0,6%	41,4%	1,1%

	IFREMER	1 280	283	1 563	1 242	274	1 516	1 264	234	1 498	-0,3%	-4,6%	-1,1%
	IHEST	9	0	9	10	0	10	10	0	10	2,7%	-	2,7%
	INED	180	37	217	189	47	236	181	42	223	0,1%	3,2%	0,7%
	INRA	8 971	936	9 907	8 601	1 263	9 864	8 429	1 236	9 665	-1,5%	7,2%	-0,6%
	INRIA	1 623	880	2 503	1 638	809	2 447	1 591	805	2 396	-0,5%	-2,2%	-1,1%
	INSERM	5 863	2 184	8 047	5 757	2 177	7 934	5 754	2 094	7 848	-0,5%	-1,0%	-0,6%
	IPEV	15	87	102	13	80	93	14	79	93	-1,7%	-2,4%	-2,3%
	IRD	1 931	139	2 070	1 859	153	2 012	1 825	127	1 952	-1,4%	-2,2%	-1,5%
	IRSTEA	996	264	1 260	935	259	1 194	922	238	1 160	-1,9%	-2,6%	-2,0%
	OST	24	0	24	0	0	0	NA	NA	NA	-	-	-
193	Recherche spatiale												
	CNES	2 392	215	2 607	2 398	265	2 663	2 370	238	2 608	-0,2%	2,6%	0,0%
	Total mission	64 600	14 901	79 501	66 653	15 116	81 769	66 183	14 741	80 924	1,0%	0,6%	-0,3%

Source : RAP des programmes de la MIREs ; les données 2012 sont en ETP sauf pour l'INED, l'INRIA, le BRGM, l'IRD et l'IRSTEA.

II. Programme 190

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des personnels sous plafond et du respect des plafonds d'emplois pour les trois organismes sous la responsabilité du MEEM :

Tableau n° 18 : Emplois des opérateurs sous plafond

P190	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017
Emplois sous plafond	4 446	4 486	4 382	4 443
<i>dont IFPEN</i>	1849	1 816	1 809	1 778
<i>dont IFSTTAR</i>	959	1 033	929	1 012
<i>dont IRSN</i>	1 638	1 637	1 645	1 653

Sources : MEEM/CGDD/DRI, PAP et RAP du programme 190.

A contrario, les emplois hors plafonds sont passés entre 2015 et 2016 de 174 à 230⁴³ ETPT en exécution. Pour 2017, 280 ETPT sont prévus.

La suite de cette section détaille la politique d'emploi de l'ensemble des opérateurs financés (en principal ou non) par le P190.

a) IFP Énergies nouvelles (IFPEN)

Les règles d'imputations comptables de la SCSP attribuée à IFPEN n'ont pas changé en 2016. IFP Énergies nouvelles dispose depuis de nombreuses années d'un système de comptabilité analytique qui permet notamment de suivre l'ensemble des produits et des charges (charges de personnel valorisé, frais de fonctionnement) affectés aux différentes actions d'IFP Énergies nouvelles (recherche dans le domaine des NTE et des hydrocarbures, formation et dépenses diverses).

⁴³ Dont 59 ETPT pour l'IFPEN, 120 pour l'IFSTTAR et 51 pour l'IRSN. Dans sa réponse à la question parlementaire AN-FIN-RES n°96 relative au PLF 2017, le responsable de programme indique s'agissant de l'IFPEN que « l'augmentation des emplois hors plafond entre la réalisation 2015 et la LFI 2016 correspond à un nouveau décompte des emplois conformément aux dispositions du Guide de décompte des emplois des opérateurs de l'État de la direction du budget (octobre 2014), et en particulier aux positions de doctrine applicables aux situations des personnels rencontrées chez les opérateurs de l'État pour le consommation des emplois ». Le nombre d'emplois hors plafond dans la LFI 2016 est de 232 ETPT, dont 43 pour l'IFPEN contre 11 ETPT réalisés en 2015.

En 2016, l'opérateur n'a pas connu d'événements significatifs concernant la gestion des emplois. Les outils de suivi et de prévision de la masse salariale utilisés par IFPEN n'ont pas évolué par rapport à 2015.

L'opérateur n'emploie que des salariés sous contrat privé et n'est pas concerné par une contribution au CAS « Pensions de l'État » et par la hausse du point d'indice de la fonction publique.

La prévision de clôture pour la fin de l'année 2016 des dépenses de personnel est établie à 149,8 M€, stable par rapport au budget prévisionnel. En 2016, une politique de maîtrise de la masse salariale a été conduite en favorisant le recrutement en mobilité interne.

Dans le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020, IFPEN fait l'hypothèse d'une croissance modérée de sa masse salariale sur la période : + 1,3 %/an.

b) Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

En 2016, les dépenses de personnel ont représenté 139,9 M€ dont 0,2 M€ pour le CAS *Pensions*. Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale pour 2016 sont : l'augmentation de la RMPP pour 1,7%, l'augmentation des effectifs en ETPT pour environ 1% et l'augmentation des glissements divers pour environ 0.5%.

L'IRSN tient une comptabilité budgétaire et une comptabilité analytique.

c) Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)

L'IFSTTAR n'a pas connu d'autres événements significatifs en matière de gestion des emplois en 2016, que les mesures générales et catégorielles qui ont porté sur l'augmentation du point d'indice, le transfert primes/points en application du PPCR pour les agents de catégorie B et la fusion des corps de chercheurs.

L'ensemble de ces mesures avaient fait l'objet d'un calcul prévisionnel prévu au budget initial qui a permis de financer ces différentes mesures. Un montant de 1,23 M€ est inscrit au budget initial pour 2016, et le montant exécuté en dépenses en 2016 au titre de ces mesures s'élève à 1,17 M€. Aucune hausse de la subvention allouée à l'IFSTTAR au titre du programme 190 n'a été mise en place pour ces mesures en 2016 et 2017. Toutefois, en 2016, ces mesures ont pu être financées par la SCSP.

Les dépenses de personnel sous plafond sont prévues à 74 112 362 € pour l'année 2016 dont 20 641 554 € de CAS *Pensions*.

L'Ifsttar n'a pas encore mis en place de comptabilité analytique. Toutefois l'institut dispose d'un suivi semi-analytique qui permet, selon une codification des activités, de quantifier et d'enregistrer les temps passés par activité et par agent, ainsi que les dépenses et les recettes associées à cette même opération. De plus, il est inscrit dans le prochain COP 2017-2021 de l'institut, la définition et la mise en œuvre d'un cahier des charges d'un nouvel outil comptable qui intègrera une comptabilité analytique.

d) Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

Les chiffres présentés au budget révisé de l'INERIS, approuvés par le Conseil d'administration du 29 septembre 2016, faisaient état de charges de personnel estimées à 42,8 M€ dont 0,2 M€ de contribution au CAS *Pensions*.

L'INERIS dispose d'un système de comptabilité analytique depuis 1999. La tenue de la comptabilité budgétaire est effective depuis début 2016.

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

Pour le CEA, opérateur multi-imputé au titre de ses activités civiles, la question des emplois et plafond d'emploi relève de la compétence du programme chef de file à savoir le programme 172. On notera toutefois que depuis 2015, les effectifs de la direction des applications militaires du CEA sont désormais comptabilisés sous plafond.

Le CEA, qui emploie des agents de droit privé, n'est pas concerné par la hausse du point d'indice de la fonction publique.

Les dépenses de personnel du CEA civil pour 2016 s'élèvent à 1 146 M€.

f) Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

L'ANSES a mis en place début 2011 une comptabilité analytique.

L'année 2016 est marquée par l'attribution d'une nouvelle mission relative à l'évaluation des produits du tabac, du vapotage et des produits à fumer à base de plantes.

Les dépenses de l'enveloppe de personnel de l'ANSES au titre du budget initial 2016 s'élèvent à 90,1M€ dont 10,1 M€ au titre du CAS *Pensions*.

La hausse du point d'indice de la fonction publique a été mise en œuvre à enveloppe constante. Elle n'a pas pu être anticipée au cours des négociations sur la dotation 2016. Elle a donc été prévue dans le budget rectificatif 2 2016 de l'établissement et a été autofinancée.

III. Programme 192

Tableau n° 19 : Plafond d'emplois

	Prévision EIPT LFI 2016	Transferts EIPT en gestion 2016	Total	Réalisation	Ecart réalisation EIPT à la prévision LFI 2016	Rappel réalisation EIPT 2015
			EIPT	EIPT 2016		
			2016			
Prog. 192	1238	0	1238	1181	-57,14	1194
dont GENES	280	0	280	237	-43,14	241
dont Groupe Mines Télécom	958	0	958	944	-14	953

Source : Responsable du programme.

S'agissant des écoles des mines, la réalisation du plafond d'emploi 2016 est inférieure aux prévisions de la LFI. L'effectif des agents de l'État dans les écoles des mines, constitué pour une large part d'enseignants - chercheurs, est resté stable, quoiqu'inférieur entre 2015 et 2016, en cohérence avec les orientations gouvernementales s'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche. Des réorganisations structurelles importantes (fusions d'écoles, intégration de 5 écoles de mines dans l'institut Mines-Télécom) ont ralenti le rythme naturel de recrutement en 2016. Il devrait reprendre en 2017.

Concernant le GENES, la consommation 2016 est assez proche de celle de 2015 quoique légèrement inférieure du fait de flux plus élevés de sorties et d'entrées à l'approche du déménagement sur le campus de Paris Saclay et donc de vacances temporaires de postes. Il est à signaler par ailleurs que les ETPT sont structurellement inférieurs aux ETP en fin d'année du fait des flux infra-annuels d'élèves INSEE.

Le schéma d'emplois et le plafond d'emplois des opérateurs ont été respectés, la réalisation de ce dernier étant même sous-exécuté par rapport aux prévisions de la LFI.

L'effectif des agents de l'État, dans les Écoles portées par le Programme 192, est resté stable entre 2015 et 2016, en cohérence avec les orientations gouvernementales s'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**Annexe n° 3 : L'évolution des dépenses de
fonctionnement courant hors PIA (en €)**

Autorisations d'engagement	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
P150	27 564 347	20 235 698	13 461 598	12 023 453	27 470 489
P231	1 766 635	2 546 835	2 033 422	3 130 000	1 774 921
P172	18 317 848	17 340 969	14 068 554	23 725 511	15 401 027
P190	4 092 222	2 154 079	-3 515		8 362
P192	185 460	170 218	81 955		81 955
P186	2 611 638	Nd	3 567 873	2 438 418	2 889 571
P142	8 000	11 439	291 024		8 112
TOTAL	54 546 150	42 459 238	33 500 911	41 317 382	47 634 437

Crédits de paiement	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
P150	27 564 347	27 641 423	25 839 354	14 673 453	26 144 499
P231	1 766 635	2 296 328	2 145 701	3 130 000	1 768 022
P172	18 317 848	17 335 807	13 210 371	23 490 041	15 835 315
P190	4 092 222	2 154 079	1 677 035	898 420	812 866
P192	185 460	170 218	81 955		81 955
P186	2 611 638	Nd	3 761 925	2 399 661	2 908 591
P142	8 000	11 439	291 024		5 112
TOTAL	54 546 150	49 609 294	47 007 365	44 591 575	47 556 360

Source : Cour des comptes d'après Chorus et réponses des ministères - dépenses à périmètre courant.

Annexe n° 4 : Dépenses d'intervention par catégorie (en €)

En M€	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016
Dépenses de guichet	6 276,37	6 445,76	6 659,84	6 315,02	6 691,86
Dépenses discrétionnaires	2 092,26	1 591,75	1 960,81	1 724,44	1 992,40
Dotations réglementées	150	-	156,10	-	167
Total des dépenses d'intervention	8 522,69	8 591,75	8 780,52	8 691,35	8 897,34
P150	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	-	-	-	-	-
Dépenses discrétionnaires	106,81	97,74	106,12	104,07	104,54
Total des dépenses d'intervention	106,81	97,74	106,12	104,07	104,54
P231	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	2 020,91	2 046,93	2 104,72	2 085,69	2 148,12
Dépenses discrétionnaires	19,60	16,35	19,46	16,21	19,17
Total des dépenses d'intervention	2 040,51	2 063,29	2 124,18	2 101,90	2 167,29
P172	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	293,40	295,11	400,15	275,11	384,16
Dépenses discrétionnaires	595,40	687,35	651,46	761,29	685,32
Total des dépenses d'intervention	888,80	982,46	1 051,60	1 036,40	1 069,48
P193	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	802,05	859,40	802,57	796,71	810,87
Dépenses discrétionnaires	-	-	-	-	-
Total des dépenses d'intervention	802,05	859,40	802,57	796,71	810,87
TOTAL programmes MENESR	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	3 116,36	3 201,44	3 307,44	3 157,51	3 343,15
Dépenses discrétionnaires	615,00	703,71	670,92	777,50	704,50
Total des dépenses d'intervention	3 731,36	3 905,14	3 978,36	3 935,01	4 047,65
P190	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	-	-	-	-	-
Dépenses discrétionnaires	271,57	81,98	65,48	65,36	57,47
Total des dépenses d'intervention	271,57	81,98	65,48	65,36	57,47
P192	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	5	-	5,48	-	6
Dépenses discrétionnaires	480	-	442,47	-	421
Dotations réglementées	150	-	156,10	-	167
Total des dépenses d'intervention	634,13	549,90	604,05	601,36	594,04
P. 186	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	-	-	-	-	-
Dépenses discrétionnaires	-	-	-	-	-
Total des dépenses d'intervention	4,44	4,33	3,75	4,24	3,54
P142	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	38,73	42,89	39,49	-	-
Dépenses discrétionnaires	4,30	4,62	4,90	-	-
Dotations réglementées	-	-	-	-	-
Total des dépenses d'intervention	43,02	47,51	44,40	46,30	42,46
Total MIREs	-	-	-	-	-
Dépenses de guichet	6 276,37	6 445,76	6 659,84	6 315,02	6 691,86
Dépenses discrétionnaires	2 092,26	1 591,75	1 960,81	1 724,44	1 992,40
Dotations réglementées	150	-	156,10	-	167
Total des dépenses d'intervention	8 522,69	8 591,75	8 780,52	8 691,35	8 897,34

Source : Cour des comptes d'après Chorus et données des ministères

Annexe n° 5 : Le financement du programme A350

1. Un mécanisme de transfert vers le programme 190, à travers un fonds de concours, des crédits du PIA de l'ONERA

Le soutien à l'A350, à travers les investissements d'avenir géré par l'ONERA, décrit dans les NEB précédentes, s'est effectué au cours des exercices 2011 à 2013 en passant par un fonds de concours, le ministère reversant les montants correspondants 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 arrêtée en 2013 était la suivante, le P190 devant à partir de 2014 financer à nouveau l'A350 :

Tableau n° 20 : Répartition des crédits pour l'A350 en 2013

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 toutefois été modifiée, les PIA continuant le financement intégral du programme jusqu'en 2017.

2. À compter de 2014, le financement de l'A350 sur titre 7 est totalement pris en charge par les PIA1 et PIA2

En 2011 le Programme 190 avait eu 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 2013, il avait ainsi été indiqué qu'à partir de 2014, le soutien se ferait, comme par le passé, exclusivement à travers le budget général.

Ce schéma a été totalement modifié car, à partir de 2014, contrairement à ce qui avait été prévu, le PIA fournit, toujours par la voie du fonds de concours, la totalité des ressources pour le financement du programme A350. Ce schéma a été confirmé par le Premier ministre par décision du 25 novembre 2014⁴⁴.

⁴⁴« L'ONERA est autorisée à contractualiser sur le projet A350-XWB, via un fonds de concours de l'État et au titre des exercices 2014 à 2017, dans la limite d'une participation des investissements d'avenir à hauteur de 790 000 000 € ».

Toutefois, Airbus n'ayant pas lancé au 31 décembre 2014 deux des cinq versions de l'A350, le contrat prévoit que le soutien de l'État soit réduit de 130 M€. L'échéance 2016 devenait de ce fait la dernière année de financement du programme et révisée en conséquence : FDC AE de 30 M€ et CP de 270 M€. Toutefois, cette dernière échéance a été repoussée à 2017 (cf. infra).

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.

Le tableau ci-dessous, mis à jour par rapport à celui annexé à la NEB 2015, montre la nouvelle programmation 2015-2016-2017 en AE et en CP :

Tableau n° 21 : Programmation mise à jour des aides à 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	30	0	980
CP BG		30	0	0	0	0	0	0	0	30
CP FDC			100	150	200	250	270	0	270	1240
cumul AE**	70	140	240	490	740	990	1240	1270	1270	
cumul CP	0	30	130	280	480	730	1000	1000	1270	

Source : données MEEM/CGDD/DRI

Le dernier versement de 270 M€ a été effectué début 2017.

Par ailleurs, le remboursement de l'avance a débuté en 2015 :

- 0,5 M€ au titre des livraisons de l'année 2014 ;
- 7,3 M€ au titre des livraisons de l'année 2015 ;
- 17,4M€ au titre des livraisons de la période janvier 2016 à octobre 2016 (dont 7,8 M€ encaissés par l'État avant le 31 décembre 2016).

3. Un effet de substitution reconnu par tous, mais « plus une question de procédure que de fond »

Le RPT sur les investissements d'avenir mentionnait cette opération dans la mise en évidence des opérateurs « écrans » de l'administration (environ 5 % du PIA1 et 18 % du PIA2) : « dans certains cas, le passage

par les opérateurs est uniquement justifié par la nécessité de ne pas faire traiter en direct les opérations par l'administration concernée, compte tenu de la gestion extrabudgétaire qu'il a fallu mettre en place pour sortir les crédits du PIA de la contrainte budgétaire. C'est le cas notamment de l'ONERA pour l'action « recherche dans le domaine aéronautique » qui sert en fait de « paravent » à la DGAC, notamment pour le financement des avances pour l'A350. [...] ..., l'opérateur à qui les crédits du PIA ont été versés les transfère dans un fonds de concours qui vient directement abonder les crédits dont disposent les administrations concernées. ».

À partir de 2011, l'ONERA a abondé, à partir des crédits du PIA1 puis du PIA2, un fonds de concours en AE = CP au profit du P190 destiné aux avances remboursables du programme de l'A350 par Airbus. Mais le MEEM met en avant la singularité du financement de cette opération : « Hors le programme Airbus A 350XWB, il n'y a aucune substituabilité entre les soutiens accordés sur crédits du budget général et ceux accordés sur crédits du PIA »⁴⁵. En effet, l'avance remboursable pour ce programme de l'A350 a la spécificité d'être financée depuis son lancement pour partie sur crédits budgétaires et pour partie sur crédits du PIA rétablis au budget général par voie de fonds de concours⁴⁶.

Comme le reconnaît le DGAC⁴⁷ en parlant du PIA aéronautique « Il y a un cas de la substitution : le financement de l'A350. [...] Des autorisations d'engagement ont permis de lancer le projet et 30 millions de crédits de paiement budgétaires ont été trouvés la première année. Mais il fallait atteindre la somme de 1,4 milliard : j'ai donc été soulagé par l'arrivée du PIA ! S'agit-il d'une substitution ou d'une débudgétisation ? Dans ce dernier cas, c'est une débudgétisation d'un argent dont nous ne nous disposions pas, à un moment crucial de la vie de l'industrie aéronautique.

[...] Si le dispositif du fonds de concours a été maintenu, c'est dans le dessein de ne pas avoir à réviser entièrement le dispositif contractuel :

⁴⁵ Extrait de la réponse du MEEM à la question n° 104 de la Commission des finances de l'Assemblée nationale lors de la préparation du PLFI 2016.

⁴⁶ Il est utile de rappeler l'Article 17 de la LOLF : « Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État [...]. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. ».

⁴⁷ Intervention de M. Gandil, DGAC, devant la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gestion des programmes d'investissements d'avenir relevant de la mission Recherche et enseignement supérieur (Rapport enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2015),

c'était la solution la plus simple. Si la procédure est discutable, en tout état de cause, les conditions de financement du projet ont toujours été transparentes, ont été avalisées par le comité du PIA et présentées au Parlement. ».

Le rapport de la MEC conclut ainsi ce dossier : « L'affaire paraît ainsi relever, aux yeux des rapporteurs, beaucoup plus de questions de procédure que d'une question de fond. ». C'est bien la question de procédure qui est examinée dans les NEB.

**Annexe n° 6 : Immobilier universitaire : crédits exécutés
en 2016 au titre de l'opération « Campus »**

En M€		Programmation initiale 2016 (LFI)		Exécution 2016 (inclus report 2015)	
		AE	CP	AE	CP
Projets	Ligne de dépense				
TOTAL		191,29	61,44	194,27	33,04
- réalisés en PPP		176,26	21,03	159,49	18,38
Toulouse Le Mirail	1 ^{er} équipement		1,05		1,05
Toulouse Le Mirail	Ingénierie		0,10		0,15
Toulouse Le Mirail	Redevance PPP	6,81	9,78	5,64	8,42
UEB campus numérique	Redevance PPP	1,83	3,03	1,80	2,76
Campus innovant Dijon	Redevance PPP	1,51	2,02	0,76	1,40
Campus Clermont LMV	Redevance PPP	1,01	1,45	1,05	1,34
Lille « formation innovation »	Redevance PPP	1,30	2,30	0,92	1,90
Lille cité scientifique	Contrat + dédit	44,00	0,00	39,54	
Lille cité scientifique	Procédure	0,00	0,00	1,26	1,26
Paris Est Copernic	Contrat + dédit	65,00	0,00	55,42	0,00
Paris Est Copernic	Ingénierie/Procédure	0,35	0,49	0,10	0,10
Lorraine MIM	Ingénierie/Procédure	0,45	0,81	0,00	0,00
Lorraine Biosanté Brabois	Contrat + dédit	54,00	0,00	53,00	0,00
- réalisés en MOP		15,03	40,41	34,78	14,66
Cergy-Pontoise	Etudes et travaux	2,70	1,50	0,30	0,30
Clermont - CRBC	Etudes et travaux		7,00		7,00
Lorraine Gestion management	Etudes et travaux	11,40	8,84	11,41	
Nantes CREM Tertre	Etudes et travaux	0,80	7,92	0,00	5,19
Nantes CREM Tertre	Procédure/ingénierie	0,13	0,13	0,13	0,13
Nice Pasteur 1 Animalerie	Etudes et travaux		3,00	4,12	1,04
Nice Saint-Jean d'Angély	Etudes et travaux		1,02	1,92	0,00
Valenciennes	Etudes et travaux		11,00	16,90	1,00

Note : les données ci-dessus sont hors contrats de PPP « historiques » (Paris IV, Paris VII et université de Versailles Saint-Quentin).

Annexe n° 7 : Subventions versées aux établissements d'enseignement supérieur en provenance des programmes 150 et 231 (par ordre décroissant de montant)

Catégorie d'établissement	Nom de l'établissement	RC/Non RCE	AE 2016				CP 2016	
			Crédits de masse salariale	Crédits de fonctionnement	Crédits d'investissement	Réserves de précautions notifiées	Total AE2016 P150 et P231	Total CP 2016 P150 et P231
Université et assimilé	AIX-MARSEILLE Univ	RCE	444 873 999 €	48 503 170 €		-2 926 428 €	490 450 741 €	490 450 741 €
Université et assimilé	LORRAINE Univ	RCE	422 174 747 €	46 204 924 €	53 000 000 €	-2 737 338 €	518 642 333 €	465 642 333 €
Université et assimilé	PARIS VI	RCE	318 140 740 €	32 928 463 €		-2 035 423 €	349 033 780 €	349 033 780 €
Université et assimilé	Grenoble Alpes Université	RCE	313 292 229 €	36 921 408 €		-2 089 884 €	348 123 753 €	348 123 753 €
Université et assimilé	STRASBOURG Univ	RCE	296 076 558 €	33 881 769 €		-2 105 275 €	327 853 052 €	327 853 052 €
Université et assimilé	BORDEAUX Univ	RCE	291 944 676 €	35 224 406 €		-1 997 038 €	325 172 044 €	325 172 044 €
Université et assimilé	LYON I	RCE	265 842 227 €	26 079 860 €		-1 756 309 €	290 165 778 €	290 165 778 €
Université et assimilé	MONTPELLIER Univ	RCE	259 114 072 €	28 011 759 €		-1 848 049 €	285 277 782 €	285 277 782 €
Université et assimilé	TOULOUSE III	RCE	253 836 421 €	29 704 341 €		-1 633 252 €	281 907 510 €	281 907 510 €
Université et assimilé	PARIS XI	RCE	246 784 448 €	35 342 189 €		-1 845 226 €	280 281 411 €	280 281 411 €
Université et assimilé	PARIS VII	RCE	226 379 768 €	27 017 018 €	0 €	-1 267 141 €	252 129 645 €	257 597 791 €
Université et assimilé	NANTES	RCE	215 890 627 €	25 397 587 €		-1 346 573 €	239 941 641 €	239 941 641 €
Université et assimilé	PARIS V	RCE	215 155 192 €	18 151 815 €		-1 122 446 €	232 184 561 €	232 184 561 €
Université et assimilé	RENNES I	RCE	181 095 261 €	22 841 476 €		-1 184 091 €	202 752 646 €	202 752 646 €
Université et assimilé	POITIERS	RCE	166 434 329 €	29 876 306 €		-985 638 €	195 324 997 €	195 324 997 €
Université et assimilé	LILLE I	RCE	173 715 979 €	21 704 841 €		-1 173 277 €	194 247 543 €	194 247 543 €
Université et assimilé	DIJON	RCE	169 617 467 €	20 903 984 €	0 €	-1 080 899 €	189 440 552 €	190 089 241 €
Université et assimilé	PARIS XII	RCE	169 693 607 €	20 471 235 €		-1 089 419 €	189 075 423 €	189 075 423 €
Université et assimilé	NICE	RCE	167 587 506 €	18 558 343 €		-1 092 474 €	185 053 375 €	185 053 375 €
Université et assimilé	CAEN	RCE	164 713 170 €	16 704 333 €		-975 365 €	180 442 138 €	180 442 138 €
Université et assimilé	ROUEN	RCE	155 477 304 €	17 528 216 €		-963 745 €	172 041 775 €	172 041 775 €
Université et assimilé	PARIS I	RCE	156 773 248 €	14 363 202 €		-1 086 397 €	170 050 053 €	170 050 053 €
Université et assimilé	PARIS X	RCE	150 671 334 €	12 583 904 €		-949 073 €	162 306 165 €	162 306 165 €
Université et assimilé	REIMS	RCE	148 666 739 €	14 198 587 €		-754 148 €	162 111 178 €	162 111 178 €
Université et assimilé	BESANCON	RCE	146 904 691 €	15 869 556 €		-862 450 €	161 911 797 €	161 911 797 €
Université et assimilé	TOURS	RCE	141 244 186 €	15 896 552 €		-874 549 €	156 266 189 €	156 266 189 €
Université et assimilé	TOULOUSE II	RCE	135 411 539 €	16 944 448 €	0 €	-847 479 €	151 508 508 €	155 497 411 €
Université et assimilé	AMIENS	RCE	139 937 837 €	13 665 742 €		-767 669 €	152 835 910 €	152 835 910 €
Université et assimilé	PARIS XIII	RCE	130 551 474 €	12 728 951 €		-877 840 €	142 402 585 €	142 402 585 €
Université et assimilé	BREST	RCE	127 196 775 €	14 932 925 €		-743 307 €	141 386 393 €	141 386 393 €
Université et assimilé	PARIS IV	RCE	124 284 394 €	12 705 172 €	0 €	-777 734 €	136 211 832 €	138 410 735 €
Université et assimilé	LILLE II	RCE	127 002 405 €	11 590 522 €		-931 321 €	137 661 606 €	137 661 606 €
Université et assimilé	CLERMONT-FERRAND II	RCE	119 769 575 €	17 103 636 €	0 €	-780 928 €	136 092 283 €	136 386 293 €
Université et assimilé	ORLEANS	RCE	121 097 627 €	13 117 451 €		-780 159 €	133 434 919 €	133 434 919 €
Université et assimilé	ANGERS	RCE	105 728 583 €	13 237 502 €		-759 504 €	118 206 581 €	118 206 581 €
Université et assimilé	PARIS VIII	RCE	111 924 583 €	6 235 518 €		-574 764 €	117 585 337 €	117 585 337 €
Université et assimilé	CERGY-PONTOISE	RCE	105 964 016 €	11 939 587 €		-727 036 €	117 176 567 €	117 176 567 €
Université et assimilé	LIMOGES	RCE	105 617 656 €	10 733 082 €		-634 220 €	115 716 518 €	115 716 518 €
Université et assimilé	LYON II	RCE	103 562 126 €	10 662 462 €		-810 673 €	113 413 915 €	113 413 915 €
Université et assimilé	VERSAILLES-SAINT-QUENTIN	RCE	95 562 182 €	11 042 178 €	0 €	-691 167 €	105 913 193 €	106 963 955 €
Autres opérateurs d'ESR	ENS LYON	RCE	91 731 036 €	13 181 714 €		-80 991 €	104 831 759 €	104 831 759 €
Université et assimilé	ARTOIS	RCE	96 170 073 €	8 821 936 €		-608 210 €	104 383 799 €	104 383 799 €
Autres opérateurs d'ESR	CNAM	RCE	85 568 796 €	18 400 482 €		-96 125 €	103 873 153 €	103 873 153 €
Université et assimilé	SAINT-ETIENNE	RCE	93 138 085 €	8 224 278 €		-575 515 €	100 786 848 €	100 786 848 €
Université et assimilé	LILLE III	RCE	89 077 360 €	10 517 029 €		-575 473 €	99 018 916 €	99 018 916 €
Université et assimilé	CLERMONT-FERRAND I	RCE	82 050 061 €	11 966 417 €		-546 167 €	93 470 311 €	93 470 311 €
Université et assimilé	LA REUNION	RCE	82 728 194 €	9 170 106 €		-475 649 €	91 422 651 €	91 422 651 €
Université et assimilé	PARIS III	RCE	82 789 289 €	8 547 841 €		-591 741 €	90 745 389 €	90 745 389 €
Université et assimilé	MONTPELLIER III	RCE	79 656 162 €	9 232 350 €		-514 141 €	88 374 371 €	88 374 371 €
Université et assimilé	RENNES II	RCE	81 200 535 €	7 592 885 €		-537 538 €	88 255 882 €	88 255 882 €
Université et assimilé	PAU	RCE	79 669 052 €	7 813 948 €		-467 898 €	87 015 102 €	87 015 102 €
Université et assimilé	LYON III	RCE	79 306 803 €	7 227 497 €		-634 384 €	85 899 916 €	85 899 916 €
Université et assimilé	CHAMBERY	RCE	77 199 801 €	8 887 890 €		-552 676 €	85 535 015 €	85 535 015 €
Université et assimilé	VALENCIENNES	RCE	75 686 611 €	7 075 470 €		-528 965 €	82 233 116 €	82 233 116 €
Université et assimilé	TOULOUSE I	RCE	71 277 734 €	10 825 390 €		-582 444 €	81 520 680 €	81 520 680 €
Université et assimilé	ANTILLES	RCE	73 487 981 €	6 616 455 €		-447 154 €	79 657 282 €	79 657 282 €
Autres opérateurs d'ESR	ENS	RCE	63 919 462 €	12 269 013 €		-71 360 €	76 117 115 €	76 117 115 €
École d'ingénieur	INP GRENOBLE	RCE	67 079 563 €	9 301 603 €		-431 289 €	75 949 877 €	75 949 877 €
Université et assimilé	BORDEAUX III	RCE	69 138 631 €	6 320 601 €		-445 600 €	75 013 632 €	75 013 632 €
Université et assimilé	MARNE-LA-VALLÉE	RCE	70 463 942 €	3 593 115 €	55 420 000 €	-583 457 €	128 893 600 €	73 473 600 €
Autres opérateurs d'ESR	ENS CACHAN	RCE	64 982 641 €	6 957 359 €		-41 888 €	71 898 112 €	71 898 112 €
Université et assimilé	MULHOUSE	RCE	64 229 792 €	7 086 502 €		-470 903 €	70 845 391 €	70 845 391 €
École d'ingénieur	ENSAM	RCE	61 059 786 €	9 686 600 €		-255 240 €	70 491 146 €	70 491 146 €
Université et assimilé	LE MANS	RCE	62 513 617 €	7 559 448 €		-426 699 €	69 646 366 €	69 646 366 €
Université et assimilé	PARIS II	RCE	63 306 761 €	5 868 113 €		-448 246 €	68 726 628 €	68 726 628 €
Autres opérateurs d'ESR	FNSP	NON RCE M	55 651 586 €	13 584 956 €		-644 662 €	68 591 880 €	68 591 880 €
Université et assimilé	LITTORAL	RCE	62 408 561 €	6 467 401 €		-481 451 €	68 394 511 €	68 394 511 €
Université et assimilé	TOULON	RCE	60 744 294 €	6 598 298 €		-419 620 €	66 922 972 €	66 922 972 €
Université et assimilé	EVRY-VAL D'ESSONNE	RCE	60 487 582 €	6 287 817 €		-504 647 €	66 270 752 €	66 270 752 €
Université et assimilé	BRETAGNE SUD	RCE	55 508 742 €	5 720 966 €		-410 171 €	60 819 537 €	60 819 537 €
Université et assimilé	LE HAVRE	RCE	52 590 081 €	7 041 628 €		-377 032 €	59 254 677 €	59 254 677 €
Autres opérateurs d'ESR	UT PARIS-DAUPHINE	RCE	51 814 215 €	5 812 222 €		-56 013 €	57 570 424 €	57 570 424 €
Université et assimilé	PERPIGNAN	RCE	52 727 668 €	5 012 725 €		-347 314 €	57 393 079 €	57 393 079 €
École d'ingénieur	INP TOULOUSE	RCE	47 887 337 €	9 270 407 €		-240 585 €	56 917 159 €	56 917 159 €
Université et assimilé	LA ROCHELLE	RCE	52 837 042 €	4 367 387 €		-380 716 €	56 823 713 €	56 823 713 €
Autres opérateurs d'ESR	EHESS	RCE	45 559 836 €	3 838 457 €		-37 161 €	49 361 132 €	49 361 132 €
Université et assimilé	AVIGNON	RCE	42 612 925 €	4 892 701 €		-318 843 €	47 186 783 €	47 186 783 €
École d'ingénieur	UT COMPIEGNE	RCE	40 993 825 €	5 211 256 €		-225 949 €	45 979 132 €	45 979 132 €
École d'ingénieur	INSA TOULOUSE	RCE	34 962 217 €	4 315 037 €		-155 261 €	39 121 993 €	39 121 993 €
École d'ingénieur	CENTRALE SUPELEC	RCE	34 479 842 €	4 796 288 €		-188 945 €	39 087 185 €	39 087 185 €
Université et assimilé	CORSE	RCE	36 075 424 €	944 992 €		-152 254 €	36 868 162 €	36 868 162 €
Autres opérateurs d'ESR	EPHE	RCE	29 423 480 €	2 815 792 €		-16 657 €	32 222 615 €	32 222 615 €
Autres opérateurs d'ESR	COLLEGE DE FRANCE	RCE	24 082 127 €	7 418 015 €		-199 564 €	31 300 578 €	31 300 578 €
École d'ingénieur	INSA RENNES	RCE	26 078 964 €	2 825 459 €		-99 775 €	28 804 648 €	28 804 648 €
Autres opérateurs d'ESR	MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE	NON RCE		24 891 047 €	3 000 000 €	-326 608 €	27 564 439 €	27 564 439 €
École d'ingénieur	UT BELFORT-MONTBELLARD	RCE	24 938 911 €	2 495 004 €		-141 580 €	27 292 335 €	27 292 335 €
EPA	EPAURIF	NON RCE		7 884 880 €	4 515 120 €	-992 000 €	11 408 000 €	27 217 280 €
Université et assimilé	POLYNESIE FRANCAISE	RCE	22 723 348 €	2 329 548 €		-146 067 €	24 906 829 €	24 906 829 €
École d'ingénieur	EC LYON	RCE	21 810 507 €	3 070 440 €		-109 493 €	24 771 454 €	24 771 454 €
Université et assimilé	NOUVELLE-CALÉDONIE	RCE	21 859 658 €	2 447 300 €		-153 227 €	24 153 731 €	24 153 731 €

Catégorie d'établissement	Nom de l'établissement	RCE/non RCE	AE 2016				CP 2016	
			Crédits de masse salariale	Crédits de fonctionnement	Crédits d'investissement	Réserves de précautions notifiées	Total AE2016 P150 et P231	Total CP 2016 P150 et P231
Opérateur de soutien	ABES	NON RCE		23 480 990 €		-12 384 €	23 468 606 €	23 468 606 €
École d'ingénieur	INSA ROUEN	RCE	21 019 016 €	2 546 280 €		-109 330 €	23 455 966 €	23 455 966 €
École d'ingénieur	UT TROYES	RCE	22 252 773 €	939 153 €		-142 529 €	23 049 397 €	23 049 397 €
École d'ingénieur	EC NANTES	RCE	18 765 240 €	2 511 855 €		-109 531 €	21 167 564 €	21 167 564 €
École d'ingénieur	INSA LYON	NON RCE	8 255 461 €	10 008 647 €		-359 874 €	17 904 234 €	17 904 234 €
École d'ingénieur	EC LILLE	RCE	15 731 176 €	2 190 772 €		-85 165 €	17 836 783 €	17 836 783 €
Université et assimilé	GUYANE	RCE	15 498 409 €	1 707 239 €		-89 525 €	17 116 123 €	17 116 123 €
École d'ingénieur	INSA STRASBOURG	RCE	14 742 020 €	2 077 203 €		-61 375 €	16 757 848 €	16 757 848 €
Autres opérateurs d'ESR	ENS RENNES	RCE	15 426 651 €	1 327 590 €		-8 482 €	16 745 759 €	16 745 759 €
Université et assimilé	NIMES	RCE	13 827 928 €	2 348 679 €		-147 827 €	16 028 780 €	16 028 780 €
École d'ingénieur	INSA CENTRE VAL DE LOIRE	RCE	11 717 769 €	2 031 550 €		-73 386 €	13 675 933 €	13 675 933 €
École d'ingénieur	EC MARSEILLE (ex EGIM)	RCE	11 732 601 €	1 614 628 €		-54 614 €	13 292 615 €	13 292 615 €
École d'ingénieur	ENI TARBES	RCE	10 944 601 €	2 308 649 €		-67 527 €	13 185 723 €	13 185 723 €
École d'ingénieur	ENI MA CLERMONT	RCE	10 997 459 €	1 752 702 €		-63 515 €	12 687 108 €	12 687 108 €
École d'ingénieur	ENSI CAEN	RCE	9 263 860 €	2 551 645 €		-77 183 €	11 738 322 €	11 738 322 €
École d'ingénieur	ENSMA POITIERS	RCE	9 140 493 €	1 666 414 €		-52 187 €	10 754 720 €	10 754 720 €
Autres opérateurs d'ESR	MSH PARIS	NON RCE		10 395 937 €		-15 203 €	10 380 734 €	10 380 734 €
École d'ingénieur	ENSC PARIS	RCE	7 999 058 €	1 615 848 €		-43 953 €	9 570 953 €	9 570 953 €
Opérateur de soutien	GIP AMUE	NON RCE		9 601 871 €		-47 488 €	9 554 383 €	9 554 383 €
École d'ingénieur	ENSC MONTPELLIER	RCE	7 292 078 €	1 278 026 €		-49 817 €	8 520 287 €	8 520 287 €
Autres opérateurs d'ESR	EC FRANC. EXTREME ORIENT	NON RCE		7 857 807 €		-6 428 €	7 851 379 €	7 851 379 €
Autres opérateurs d'ESR	INALCO	NON RCE		7 600 886 €		-32 514 €	7 568 372 €	7 568 372 €
École d'ingénieur	IPB - Institut Polytechnique de Bordeaux	NON RCE		6 957 698 €		-137 026 €	6 820 672 €	6 820 672 €
Autres opérateurs d'ESR	OBSERVATOIRE PARIS	NON RCE		6 803 002 €		-31 942 €	6 771 060 €	6 771 060 €
École d'ingénieur	ENSC RENNES	RCE	5 855 649 €	934 931 €		-30 404 €	6 760 176 €	6 760 176 €
Autres opérateurs d'ESR	CASA VELASQUEZ MADRID	NON RCE		6 346 729 €		-10 712 €	6 336 017 €	6 336 017 €
Autres opérateurs d'ESR	ECOLE FRANCAISE DE ROME	NON RCE		6 226 704 €		-13 795 €	6 212 909 €	6 212 909 €
Opérateur de soutien	GIP RENATER	NON RCE		6 288 651 €		-183 816 €	6 104 835 €	6 104 835 €
Autres opérateurs d'ESR	EC.FR ARCHEOLOGIE ATHENES	NON RCE		5 276 084 €		-13 191 €	5 262 893 €	5 262 893 €
École d'ingénieur	ENSIIE	RCE	3 902 202 €	1 326 905 €		-29 285 €	5 199 822 €	5 199 822 €
Autres opérateurs d'ESR	INHA	NON RCE		5 026 353 €		-22 336 €	5 004 017 €	5 004 017 €
Autres opérateurs d'ESR	I.F.A.O. DU CAIRE	NON RCE		4 905 451 €		-10 441 €	4 895 010 €	4 895 010 €
Opérateur de soutien	CINES	NON RCE		4 704 689 €		-23 493 €	4 681 196 €	4 681 196 €
Université et assimilé	INSTITUT NATIONAL UNIVERSIT	NON RCE		4 674 913 €		-132 169 €	4 542 744 €	4 542 744 €
Autres opérateurs d'ESR	ENS LOUIS LUMIERE	NON RCE		4 075 044 €		-4 614 €	4 070 430 €	4 070 430 €
Opérateur de soutien	BNU STRASBOURG	NON RCE		3 887 294 €		-13 544 €	3 873 750 €	3 873 750 €
Autres opérateurs d'ESR	IPG PARIS	NON RCE		3 860 014 €		-18 593 €	3 841 421 €	3 841 421 €
COMUE	COMUE Univ Lille Nord de France	NON RCE		2 768 537 €	39 541 000 €		42 309 537 €	3 745 294 €
École d'ingénieur	ENSMN BESANCON	NON RCE	1 285 098 €	2 030 569 €		-62 421 €	3 253 246 €	3 253 246 €
COMUE	COMUE Univ Bretagne-Loire	NON RCE		2 108 364 €	0 €		2 108 364 €	3 063 202 €
Opérateur de soutien	GIP BULAC	NON RCE		3 007 513 €		-14 737 €	2 992 776 €	2 992 776 €
Autres opérateurs d'ESR	EN CHARTES	NON RCE		2 502 495 €		-11 239 €	2 491 256 €	2 491 256 €
Autres opérateurs d'ESR	ENSSIB LYON	NON RCE		2 364 540 €		-10 851 €	2 353 689 €	2 353 689 €
COMUE	COMUE Paris Sciences et Lettres (PSL)	NON RCE		2 281 538 €			2 281 538 €	2 281 538 €
École d'ingénieur	ENSEA CEREGY	NON RCE	904 087 €	1 391 139 €		-42 812 €	2 252 414 €	2 252 414 €
École d'ingénieur	ENI BREST	NON RCE	1 232 940 €	984 567 €		-42 821 €	2 174 686 €	2 174 686 €
COMUE	COMUE Univ Grenoble Alpes	NON RCE		2 025 318 €		-9 130 €	2 016 188 €	2 016 188 €
École d'ingénieur	ISM PARIS	NON RCE		1 023 886 €		-41 368 €	1 999 033 €	1 999 033 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP AIX-EN-PROVENCE	NON RCE		2 006 212 €		-10 181 €	1 996 031 €	1 996 031 €
École d'ingénieur	ENI SAINT-ETIENNE	NON RCE	462 842 €	1 451 442 €		-37 244 €	1 877 040 €	1 877 040 €
École d'ingénieur	IOTA	NON RCE		1 881 343 €		-9 378 €	1 871 965 €	1 871 965 €
Autres opérateurs d'ESR	OBSERVATOIRE CÔTE D'AZUR	NON RCE		1 878 757 €		-9 573 €	1 869 384 €	1 869 384 €
Université et assimilé	CUFR MAYOTTES	NON RCE		1 802 306 €		-56 902 €	1 745 404 €	1 745 404 €
COMUE	COMUE Université Côte d'Azur	NON RCE		1 735 679 €			1 735 679 €	1 735 679 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP TOULOUSE	NON RCE		1 702 980 €		-8 422 €	1 694 558 €	1 694 558 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP LYON	NON RCE		1 673 732 €		-7 939 €	1 665 793 €	1 665 793 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP BORDEAUX	NON RCE		1 598 294 €		-7 886 €	1 590 408 €	1 590 408 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP GRENOBLE	NON RCE		1 500 263 €		-7 161 €	1 493 102 €	1 493 102 €
École d'ingénieur	ENSC LILLE	NON RCE	472 195 €	1 014 397 €		-29 141 €	1 457 451 €	1 457 451 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP LILLE	NON RCE		1 449 165 €		-6 741 €	1 442 424 €	1 442 424 €
Autres opérateurs d'ESR	ENSAT THEATRE	NON RCE		1 341 082 €		-6 211 €	1 334 871 €	1 334 871 €
COMUE	COMUE Univ de Lyon	NON RCE		1 267 778 €		-712 €	1 267 066 €	1 267 066 €
Opérateur de soutien	GIP FUN MOOC	NON RCE		1 246 918 €		-17 000 €	1 229 918 €	1 229 918 €
COMUE	COMUE Univ de Toulouse	NON RCE		1 165 383 €		-4 572 €	1 160 811 €	1 160 811 €
Autres opérateurs d'ESR	IEP RENNES	NON RCE		1 131 412 €		-5 641 €	1 125 771 €	1 125 771 €
École d'ingénieur	ENSAIT ROUBAIX	NON RCE	218 227 €	903 286 €		-21 271 €	1 100 242 €	1 100 242 €
Opérateur de soutien	Agence Erasmus Plus - France/Educatis	NON RCE		947 400 €		-4 381 €	943 019 €	943 019 €
École d'ingénieur	ENSCI LIMOGES	NON RCE	259 435 €	688 538 €		-18 796 €	929 177 €	929 177 €
Opérateur de soutien	CTL	NON RCE		894 352 €		-3 419 €	890 933 €	890 933 €
Autres opérateurs d'ESR	IAE PARIS	NON RCE		781 368 €		-3 907 €	777 461 €	777 461 €
COMUE	COMUE Univ Sorbonne Paris Cité	NON RCE		723 674 €			723 674 €	723 674 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE TOULOUSE SGE	NON RCE		711 925 €		-3 560 €	708 365 €	708 365 €
Autres opérateurs d'ESR	INST NAT SUP FORM RECHERCH	NON RCE		574 909 €		-2 050 €	572 859 €	572 859 €
COMUE	COMUE Univ Paris Lumères	NON RCE		551 697 €			551 697 €	551 697 €
Opérateur de soutien	GIP ADU DROME-ARDECHE	NON RCE		277 702 €		-1 387 €	276 315 €	276 315 €
COMUE	COMUE Univ Paris-Est	NON RCE		258 608 €			258 608 €	258 608 €
Opérateur de soutien	Académie Sciences OM	NON RCE		222 971 €		-1 113 €	221 858 €	221 858 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE DE PARIS	NON RCE		223 200 €		-17 856 €	205 344 €	205 344 €
COMUE	COMUE Normandie Univ	NON RCE		180 053 €			180 053 €	180 053 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE VERSAILLES	NON RCE		187 400 €		-14 992 €	172 408 €	172 408 €
COMUE	COMUE Languedoc-Roussillon Univ	NON RCE		147 627 €			147 627 €	147 627 €
COMUE	COMUE d'Aquitaine	NON RCE		118 231 €		-2 978 €	115 253 €	115 253 €
COMUE	COMUE Université confédérale Léonard	NON RCE		114 192 €			114 192 €	114 192 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE LILLE	NON RCE		70 700 €		-5 656 €	65 044 €	65 044 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE AIX	NON RCE		47 100 €		-3 768 €	43 332 €	43 332 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE BORDEAUX	NON RCE		47 100 €		-3 768 €	43 332 €	43 332 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE CRETEIL	NON RCE		47 100 €		-3 768 €	43 332 €	43 332 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE LYON	NON RCE		47 100 €		-3 768 €	43 332 €	43 332 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE STRASBOURG	NON RCE		47 100 €		-3 768 €	43 332 €	43 332 €
COMUE	Comue Hésam université	NON RCE		40 000 €			40 000 €	40 000 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE GUYANE	NON RCE		42 000 €		-2 560 €	39 440 €	39 440 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE GUADELOUPE	NON RCE		40 000 €		-3 200 €	36 800 €	36 800 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE CLERMONT	NON RCE		39 300 €		-3 144 €	36 156 €	36 156 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE REIMS	NON RCE		39 300 €		-3 144 €	36 156 €	36 156 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE CORSE	NON RCE		38 500 €		-3 080 €	35 420 €	35 420 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE NANTES	NON RCE		36 400 €		-2 912 €	33 488 €	33 488 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE GRENOBLE	NON RCE		36 100 €		-2 888 €	33 212 €	33 212 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE CAEN	NON RCE		34 500 €		-2 760 €	31 740 €	31 740 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE DIJON	NON RCE		34 200 €		-2 736 €	31 464 €	31 464 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE RENNES	NON RCE		33 800 €		-2 704 €	31 096 €	31 096 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE BESANCON	NON RCE		31 500 €		-2 520 €	28 980 €	28 980 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE AMIENS	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE MONTEPELLIER	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE NANCY	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE NICE	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE ORLEANS	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE POITIERS	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE ROUEN	NON RCE		31 400 €		-2 512 €	28 888 €	28 888 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE MARTINIQUE	NON RCE		30 100 €		-2 408 €	27 692 €	27 692 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE LIMOGES	NON RCE		24 500 €		-1 960 €	22 540 €	22 540 €
Opérateur de soutien	CHANCELLERIE REUNION	NON RCE		23 600 €		-1 888 €	21 712 €	21 712 €
COMUE	COMUE Paris Saclay	NON RCE		18 019 €			18 019 €	18 019 €
TOTAL Opérateurs P150			10 621 617 0					

Catégorie d'établissement	Nom de l'établissement	RCE/non RCE	AE 2016				CP 2016	
			Crédits de masse salariale	Crédits de fonctionnement	Crédits d'investissement	Réserves de précautions notifiées	Total AE2016 P150 et P231	Total CP 2016 P150 et P231
Opérateurs de l'État	EPMQB	NON RCE		24 019 562 €		-1 410 490 €	22 609 072 €	22 609 072 €
Opérateurs de l'État	ECOLE POLYTECHNIQUE	RCE	3 046 021 €			-8 476 €	3 037 545 €	3 037 545 €
Opérateurs de l'État	EHESP (Ecole Hautes Etudes en santé)	RCE	1 398 090 €	802 213 €		-4 007 €	2 196 296 €	2 196 296 €
Opérateurs de l'État	CAMPUS France (Ex EDUFRANCE)	NON RCE		1 812 033 €		-45 036 €	1 766 997 €	1 766 997 €
Opérateurs de l'État	AgroParisTech (ISIVE)	NON RCE		692 919 €		-3 000 €	689 919 €	689 919 €
Opérateurs de l'État	MONTPELLIER SUPAGRO	NON RCE		353 488 €		-1 627 €	351 861 €	351 861 €
Opérateurs de l'État	INSTITUT TELECOM	NON RCE		346 500 €		-409 €	346 091 €	346 091 €
Opérateurs de l'État	MINES PARISTECH	NON RCE		273 532 €		-682 €	272 850 €	272 850 €
Opérateurs de l'État	ISAE (SUPAERO)	NON RCE		244 722 €		-813 €	243 909 €	243 909 €
Opérateurs de l'État	CNRS Paris Siege	NON RCE		180 676 €			180 676 €	180 676 €
Opérateurs de l'État	ENPC PARIS	NON RCE		164 118 €		-273 €	163 845 €	163 845 €
Opérateurs de l'État	Mines de NANTES - ENSTIM	NON RCE		63 419 €			63 419 €	63 419 €
Opérateurs de l'État	AGROSUP DIJON - INST NAT SUP	NON RCE		56 007 €			56 007 €	56 007 €
Opérateurs de l'État	CNOUS	NON RCE		26 805 €			26 805 €	26 805 €
Opérateurs de l'État	ENSTA PARIS	NON RCE		9 091 €			9 091 €	9 091 €
Opérateurs de l'État	ENVA (école vétérinaire d'Alfort)	NON RCE		4 400 €			4 400 €	4 400 €
Opérateurs de l'État	Réseau Canopé	NON RCE		2 400 €			2 400 €	2 400 €
Opérateurs de l'État	Univiers Sciences	NON RCE		1 791 €			1 791 €	1 791 €
Opérateurs de l'État	Agrenium	NON RCE		0 €			0 €	0 €
TOTAL Opérateurs État				29 053 676 €	0 €	-1 474 813 €	32 022 974 €	32 022 974 €

Annexe n° 8 : Dotations allouées aux autres opérateurs

I. Les opérateurs de la recherche subventionnés par les programmes 172 et 193

a) Les mises en réserve de crédits

Plusieurs dérogations aux règles de droit commun de mise en réserve des crédits de SCSP sont prévues pour les dépenses des opérateurs.

En premier lieu, des taux réduits (0,35 % sur les crédits de masse salariale et 4,85 % sur les autres crédits depuis 2014) sont appliqués aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

En deuxième lieu, la masse salariale prise en compte pour appliquer le taux réduit de 0,35 % bénéficie d'une assiette le plus souvent élargie. En effet, la circulaire du 20 août 2015 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État prévoit que la part des dépenses de personnel est calculée en rapportant l'enveloppe de personnel dans le budget total de l'opérateur. Ce budget est obtenu en considérant l'assiette de référence suivante : budget initial approuvé pour l'année 2015, hors charges calculées, hors dépenses d'investissement financées par des crédits de catégorie 72. Cela étant, par dérogation à cette règle, le taux de 0,35 % est appliqué à une masse salariale dite « limitative ». Comme indiqué dans la NEB relative à l'exécution 2014 sur l'exemple de l'INRA, celle-ci représente une proportion de la SCSP souvent bien supérieure à la part de la masse salariale dans le budget de l'établissement. Les crédits des opérateurs finalement mis en réserve sont ainsi minorés en s'appuyant sur une assiette de référence alternative au budget initial, au terme d'un accord entre le responsable de programme et la direction du budget. Dans ce processus, il convient de s'assurer que, pour les opérateurs multi-imputés, la réduction de la réserve soit effectivement répartie proportionnellement entre les programmes financeurs.

Outre les spécificités rappelées ci-dessus, on observe que les proportions de montants mis en réserve varient selon les organismes concernés. Ainsi, nombre d'EPST (CNRS, INRIA, INRA, INSERM, INED) ont bénéficié d'une réduction des mises en réserve de plus de 5 %, plus que proportionnelle à la réduction de leur SCSP. À l'inverse, la réserve appliquée à certains établissements (IHEST, IFREMER,

BRGM) a progressé de 2 à 10 %⁴⁸, tandis que celle de l'ANR restait stable (cf. *détail ci-après*).

b) La budgétisation des mesures nouvelles affectant la rémunération des agents de la fonction publique

Les SCSP budgétisées dans le cadre de la LFI 2017 intègrent les effets de mesures interministérielles affectant la rémunération des agents publics en fonctions dans les opérateurs. Ce financement comprend, au titre de l'augmentation de valeur du point d'indice de la fonction publique, l'effet de la hausse dès le 1^{er} juillet 2016 (effet 2016) et son extension en année pleine (EAP) de six mois sur 2017. Le surcoût de ces mesures est évalué à 38,8 M€ en 2017 par rapport à l'exécution 2015 pour les EPST, et 16,5 M€ pour les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), soit un total de 55,3 M€. Dans les mêmes conditions, un financement du protocole PPCR est prévu à hauteur d'environ 19,3 M€, couvrant notamment le surcoût intervenu dès 2016 au titre des agents de catégorie B. Enfin, le financement du coût de mise en œuvre dans les opérateurs du programme 172, du régime indemnitaire fondé sur les fonctions, les sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP), en application au 1^{er} septembre 2017, est de 9,12 M€.

c) L'évolution des SCSP budgétisées et exécutées depuis 2014

⁴⁸ Pour cette dernière, le calcul a été effectué avec les taux normés, retenus par l'exposé général des motifs du PLF 2015 : 0,5 % sur les crédits de SCSP (titre 3, catégorie 32) ; 8 % pour les crédits d'intervention (titre 6, catégorie 64).

Tableau n° 22 : SCSP des opérateurs et mise en réserve de crédits en 2015 et 2016 (en M€)

Programme	Opérateur	SCSP exécutée (2014)	LFI 2015	SCSP exécutée (2015)	LFI 2016	Réserve de précaution		SCSP nette de réserve	SCSP exécutée (2016)	Evolution de la réserve de précaution 2015/2016		Evolution LFI 2015/2016		Évolution de l'exécution 2015/2016	
						montant	% LFI			montant*	variation	montant*	variation	montant*	variation
P 172	CNRS	2 572,44	2 596,24	2 538,59	2 561,77	-28,24	-1,1%	2 533,53	2 485,02	-1,75	-5,8%	-34,48	-1,3%	-53,57	-2,1%
	INSERM	612,45	619,23	611,45	618,47	-10,07	-1,6%	608,40	608,35	-0,76	-7,0%	-3,10	-7,0%	-3,10	-0,5%
	INRIA	168,29	169,61	166,67	170,18	-2,43	-1,4%	167,75	167,49	-0,13	-5,0%	0,82	-5,0%	0,82	0,5%
	INED	16,82	16,83	16,63	16,83	-0,19	-1,1%	16,64	16,64	-0,03	-14,2%	0,02	-14,2%	0,02	0,1%
	ANR (titres 3 et 6)	563,70	585,15	488,48	585,14	-45,62	-7,8%	539,52	583,89	-0,05	-0,1%	95,41	-0,1%	95,41	19,5%
	CEA	501,43	514,60	471,26	486,93	-14,65	-3,0%	472,28	471,70	-1,51	-9,4%	0,45	-9,4%	0,45	0,1%
	IPEV	21,83	22,64	21,44	22,13	-1,50	-6,8%	20,63	20,63	-0,06	-3,9%	-0,81	-3,9%	-0,81	-3,8%
	Genopole	2,84	3,00	2,82	3,00	-0,18	-5,9%	2,82	2,82	0,00	-1,6%	0,00	-1,6%	0,00	0,1%
	Académie des technologies	1,56	1,37	1,29	1,37	-0,08	-5,6%	1,30	1,30	0,00	-5,3%	0,00	-5,3%	0,00	0,3%
	IHEST	1,54	1,55	1,48	1,55	-0,07	-4,8%	1,47	1,47	0,01	10,8%	-0,01	10,8%	-0,01	-0,5%
	OST	1,69	1,50	1,39	0,00	0,00	-	0,00	NA	-0,04	-100,0%	-1,39	-100,0%	NA	NA
	INRA	671,68	676,20	668,62	675,23	-6,61	-1,0%	668,62	668,58	-0,44	-6,3%	-0,04	-6,3%	-0,04	0,0%
	IRD	202,65	204,68	201,86	204,49	-2,56	-1,3%	201,93	201,89	-0,08	-2,9%	0,03	-2,9%	0,03	0,0%

Programme	Opérateur	SCSP exécutée (2014)	LFI 2015	SCSP exécutée (2015)	LFI 2016	Réserve de précaution		SCSP nette de réserve	SCSP exécutée (2016)	Evolution de la réserve de précaution 2015/2016		Evolution LFI 2015/2016		Évolution de l'exécution 2015/2016	
						montant	% LFI			montant*	variation	montant*	variation	montant*	variation
	IRSTEA	60,03	59,06	58,54	58,98	-0,44	-0,8%	58,54	58,51	0,00	0,7%	-0,03	0,7%	-0,03	-0,1%
	CIRAD	129,34	130,53	128,04	130,36	-2,27	-1,7%	128,10	125,45	-0,06	-2,6%	-2,60	-2,6%	-2,60	-2,0%
	IFREMER	149,63	150,64	147,58	150,41	-3,03	-2,0%	147,37	147,37	0,07	2,5%	-0,21	2,5%	-0,21	-0,1%
	BRGM	50,44	49,53	48,26	49,45	-1,29	-2,6%	48,16	48,16	0,10	8,0%	-0,10	8,0%	-0,10	-0,2%
	Programme 172, total AE	5 728,35	5 802,35	5 574,41	5 736,29	-119,22	-2,1%	5 617,07	5 609,28	-4,75	-3,8%	34,87	-3,8%	34,87	0,6%
P 172	CNRS	2 444,64	2 596,24	2 538,92	2 561,77	-28,24	-1,1%	2 533,53	2 467,02	-1,75	-5,8%	-71,91	-5,8%	-71,91	-2,8%
	INSERM	612,45	619,23	611,45	618,47	-10,07	-1,6%	608,40	600,35	-0,76	-7,0%	-11,10	-7,0%	-11,10	-1,8%
	INRIA	168,28	169,61	166,67	170,18	-2,43	-1,4%	167,75	167,49	-0,13	-5,0%	0,82	-5,0%	0,82	0,5%
	INED	16,82	16,83	16,63	16,83	-0,19	-1,1%	16,64	16,64	-0,03	-14,2%	0,02	-14,2%	0,02	0,1%
	ANR (titres 3 et 6)	429,98	590,03	492,97	590,02	-46,01	-7,8%	544,01	524,51	0,00	0,0%	31,54	0,0%	31,54	6,4%
	CEA	497,41	514,60	475,26	486,93	-14,65	-3,0%	472,28	471,70	-1,51	-9,4%	-3,55	-9,4%	-3,55	-0,7%
	IPEV	21,83	22,64	21,44	22,13	-1,50	-6,8%	20,63	20,63	-0,06	-3,9%	-0,81	-3,9%	-0,81	-3,8%
	Genopole	2,84	3,00	2,82	3,00	-0,18	-5,9%	2,82	2,82	0,00	-1,6%	0,00	-1,6%	0,00	0,1%
	Académie des technologies	1,56	1,37	1,29	1,37	-0,08	-5,6%	1,30	1,30	0,00	-5,3%	0,00	-5,3%	0,00	0,3%
IHEST	1,54	1,55	1,48	1,55	-0,07	-4,8%	1,47	1,47	0,01	10,8%	-0,01	10,8%	-0,01	-0,5%	

Programme	Opérateur	SCSP exécutée (2014)	LFI 2015	SCSP exécutée (2015)	LFI 2016	Réserve de précaution		SCSP nette de réserve	SCSP exécutée (2016)	Evolution de la réserve de précaution 2015/2016		Evolution LFI 2015/2016		Évolution de l'exécution 2015/2016	
						montant	% LFI			montant*	variation	montant*	variation	montant*	variation
	OST	1,56	1,50	1,38	0,00	0,00	-	0,00	NA	NA	NA	-1,38	-100,0%	NA	NA
	INRA	671,68	676,20	668,62	675,23	-6,61	-1,0%	668,62	668,58	-0,44	-6,3%	-0,04	-6,3%	-0,04	0,0%
	IRD	202,65	204,68	201,86	204,49	-2,56	-1,3%	201,93	201,89	-0,08	-2,9%	0,03	-2,9%	0,03	0,0%
	IRSTEA	60,03	59,06	58,54	58,98	-0,44	-0,8%	58,54	nd	0,00	0,7%	-58,54	0,7%	nd	nd
	CIRAD	129,34	130,53	128,04	130,36	-2,27	-1,7%	128,10	125,45	-0,06	-2,6%	-2,60	-2,6%	-2,60	-2,0%
	IFREMER	149,63	150,64	147,58	150,41	-3,03	-2,0%	147,37	147,37	0,07	2,5%	-0,21	2,5%	-0,21	-0,1%
	BRGM	50,44	49,53	48,26	49,45	-1,29	-2,6%	48,16	48,16	0,10	8,0%	-0,10	8,0%	-0,10	-0,2%
	Programme 172, total CP	5 462,67	5 807,23	5 583,22	5 741,17	-119,61	-2,1%	5 621,56	5 465,39	-4,70	-3,8%	-117,83	-3,8%	-117,83	-2,1%
P 193	CNES	543,96	575,10	551,73	575,01	-22,50	-3,9%	552,51	nd	-0,78	-3,3%	-551,73	-3,3%	nd	nd
	Programme 193, total AE	543,96	575,10	551,73	575,01	-22,50	-3,9%	552,51	nd	-0,78	-3,3%	-551,73	-3,3%	nd	nd
					0	0									
P 193	CNES	543,96	575,10	551,73	575,01	-22,50	-3,9%	552,51	nd	-0,78	-3,3%	-551,73	-3,3%	nd	nd
	Programme 193, total CP	543,96	575,10	551,73	575,01	-22,50	-3,9%	552,51	nd	-0,78	-3,3%	-551,73	-3,3%	nd	nd

Sources : Loi de finances initiale pour 2016, et Cour des comptes d'après des données du MENESR.

II. Les opérateurs du programme 190**Tableau n° 23 : exécution des opérateurs en AE**

AE	LFI 2016	Réserve arbitrée (base LFI) et notifiée		Réserve nette*	Dotation versées au 31/12/2016	Dotation versées au 31/12/2015	Évolution	Hors mesure de périmètre**
		Montant	% LFI					
CEA	1 233 135 265	21 443 946	1,74%	15 943 946	1 203 419 573	837 678 291	365 741 282	44 741 282
IFPEN	129 784 549	4 332 196	3,34%	3 332 196	124 056 040	131 926 896	-7 870 856	-7 870 856
INERIS	6 373 110	184 397	2,89%	184 397	6 086 716	6 243 753	-157 037	-157 037
IRSN	172 729 240	6 906 867	4,00%	6 906 867	163 912 139	164 752 825	-840 686	-840 686
IFSTTAR	86 184 495	1 730 799	2,01%	1 730 799	83 496 321	83 886 413	-390 092	-390 092
ANSES	1 551 198	43 782	2,82%	43 782	1 483 198	1 503 371	-20 173	-20 173
Total T3 opérateurs du P190	1 629 757 857	34 641 987	2,13%	28 141 987	1 582 453 987	1 225 991 549	356 462 438	35 462 438

Sources : Loi de finances initiale pour 2016, rapport annuel de performance du programme 190 pour 2015, MEEM/CGDD/DRI et Cour d'après Chorus

* Crédits mis en réserve - crédits dégelés.

** Les versements au CEA prennent en compte la mesure de périmètre, qui s'est traduite par une hausse de 321 M€.

Tableau n° 24 : exécution des opérateurs en CP

CP	LFI 2016	Réserve arbitrée (base LFI) et notifiée		Réserve nette*	Dotation versées au 31/12/2016	Dotation versées au 31/12/2015	Évolution	Hors mesure de périmètre**
		Montant	% LFI					
CEA	1 233 135 265	21 443 946	1,74%	15 943 946	1 203 419 573	837 678 291	365 741 282	44 741 282
IFPEN	129 784 549	4 332 196	3,34%	3 332 196	124 056 040	131 926 896	-7 870 856	-7 870 856
INERIS	6 373 110	184 397	2,89%	184 397	6 086 716	6 243 753	-157 037	-157 037
IRSN	172 729 240	6 906 867	4,00%	6 906 867	163 912 139	164 752 825	-840 686	-840 686
IFSTTAR	86 184 495	1 730 799	2,01%	1 730 799	83 496 321	83 886 413	-390 092	-390 092
ANSES	1 551 198	43 782	2,82%	43 782	1 483 198	1 503 371	-20 173	-20 173
Total T3 opérateurs du P190	1 629 757 857	34 641 987	2,13%	28 141 987	1 582 453 987	1 225 991 549	356 462 438	35 462 438

Source : Loi de finances initiale pour 2016, rapport annuel de performance du programme 190 pour 2015, MEEM/CGDD/DRI et Cour d'après Chorus * Crédits mis en réserve - crédits dégelés. ** Les versements au CEA prennent en compte la mesure de périmètre, qui s'est traduite par une hausse de 321 M€.

III. Opérateurs du programme 192a) L'évolution des SCSP et autres subventions depuis 2014 :

Tableau 18 : Evolution des subventions aux opérateurs (CP) – Périmètre courant (en €):

	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	LFI 2016	Exec 2016	LFI 2017
Ecoles des mines	70 296 533	74 101 391	69 936 291	72 904 251	68 624 546	
Subventions pour charges de service public (CP)	67 358 867	71 010 567	66 948 733	69 759 338	65 517 473	
Autres subventions (CP)	2 937 666	3 090 824	2 987 558	3 144 913	3 107 073	
Groupe Mines Télécom	110 259 824	111 819 464	109 949 049	112 132 329	111 745 690	199 396 236
Subventions pour charges de service public (CP)	108 697 275	110 002 073	108 230 106	110 179 134	109 754 655	180 367 147
Autres subventions (CP)*	1 562 549	1 817 391	1 718 943	1 953 195	1 991 035	19 029 089
LNE	23 859 257	24 506 198	23 664 712	23 884 996	23 182 547	24 384 996
Subventions pour charges de service public (CP)	23 859 257	24 506 198	23 664 712	23 884 996	23 182 547	24 384 996
ENSCI	1 546 202	1 585 895	1 810 972	1 572 431	1 534 501	1 572 431
Subventions pour charges de service public (CP)	1 546 202	1 585 895	1 810 972	1 572 431	1 534 501	1 572 431
Centrale Supélec	8 817 392	9 020 778	8 764 520	8 951 206	8 951 206	8 972 531
Subventions pour charges de service public (CP)	8 817 392	9 020 778	8 764 520	8 951 206	8 951 206	8 972 531
GENES	8 054 685	8 489 247	8 411 229	9 654 046	9 277 018	10 199 932
Subventions pour charges de service public (CP)	7 633 597	8 028 792	7 642 229	8 585 996	8 256 968	9 289 932
Autres subventions (CP)	421 088	460 455	769 000	1 068 050	1 020 050	910 000
Total	222 833 893	229 522 973	222 536 773	229 099 259	223 315 508	244 526 126

(*) Dotation en AE pour l'IMT : 11 815 k€ en LFI 2016 et 10 870 k€ en exécution 2016

Source : RPROG

b) Analyse des évolutions :

Concernant le LNE :

En 2015, la diminution des crédits versés (exécution 2015) a été de 0,8 % par rapport à 2014⁴⁹.

En 2016, la LFI est en retrait de 2,5 % par rapport à la LFI 2015, mais la subvention pour charges de service public versée au LNE en 2016 (exécution) n'a diminué que de 2 % par rapport à la dotation 2015.

En 2017, la subvention votée en LFI enregistre une hausse de 2 % par rapport à la LFI 2016. Comparée à la LFI 2015, la LFI 2017 reste en retrait de 0,5 %.

Pour le groupe Institut Mines-Télécom / Écoles des mines, la SCSP est restée globalement stable entre 2015 et 2016, mais elle a baissé de 0,5% entre 2014 et 2016. Compte tenu de l'évolution de la masse salariale, la part des crédits destinés au fonctionnement se réduit mécaniquement. La dotation versée à l'Institut Mines Télécom au titre de la SCSP intègre, par ailleurs, un montant destiné à financer les actions communes aux écoles des mines et des télécoms.

Les autres subventions (bourses sociales destinées aux élèves) ont globalement augmenté sur la période, compte tenu du dégel de la mise en réserve intervenu en 2015 et 2016, ce qui a permis aux écoles de poursuivre la mise en œuvre du dispositif retenu par le MENESR et de faire face aux réévaluations annuelles.

Pour le GENES, la SCSP a connu entre 2014 et 2016 une évolution de 8 %. Cette augmentation tient compte de la montée en charge du GENES en lien avec la construction du bâtiment de Saclay

À compter de 2016, les autres subventions comprennent, outre la dotation allouée pour les bourses sociales, une dotation en fonds propre pour l'installation à Saclay, afin de permettre à l'établissement de faire face aux dépenses d'équipement (0,6 M€ en LFI 2016 et 0,25 M€ en LFI 2017).

IV. Opérateurs du programme 191

Le CNES et le CEA sont des opérateurs multi-imputés, recevant la majeure partie de leur SCSP du programme 172.

⁴⁹ La SCSP totale versée au LNE en 2014 s'est élevée à 23 859 k€, dont une partie (9 983 k€) rattachée au programme 134.

**Tableau n° 25 : évolution des subventions aux opérateurs (CP) –
Périmètre courant**

<i>En M€</i>	Exec. 2014	LFI 2015	Exec 2015	LFI 2016	Exec 2016	LFI 2017
<i>SCSP (CP)</i>	11,81	33,32	32,88	27,32	64,78	73,14
<i>Autres subventions (CP) (*)</i>	49,26	158,76	150,85	152,76	101,89	106,93

Source : Cour des comptes d'après des données du ministère. (*) : dotation en fonds propres au CNES.

La diminution des subventions en exécution 2014 s'explique par la loi de finances rectificative du 8 août 2014 annulant 132 M€ de crédits sur le programme 191. Les projets lancés et financés par le programme ont été poursuivis grâce au financement du programme d'investissements d'avenir *Recherche duale* pour le même montant.

L'écart entre l'exécution et la LFI 2015 s'explique par les mesures de gestion intervenues en 2015 : transfert en provenance du programme 192 de 1,25 M€ en AE=CP destiné au financement d'une partie des contrats de recherche passés par le CEA avec le secteur privé, en vue de développer la prochaine génération de supercalculateurs et annulation de crédits de 9,6 M€, en AE = CP, correspondant à une annulation partielle de la réserve de précaution pour le CNES, et une annulation totale de la réserve de précaution pour le CEA.

Les crédits du programme 191 ont été diminués de 12 M€ dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2016 par rapport à la LFI pour 2015. Cette diminution a été reconduite dans la LFI pour 2017.

L'écart entre l'exécution et la LFI 2016 s'explique par les mesures de gestion intervenues en 2016 et précédemment expliquées.

V. Programme 186 : Universcience

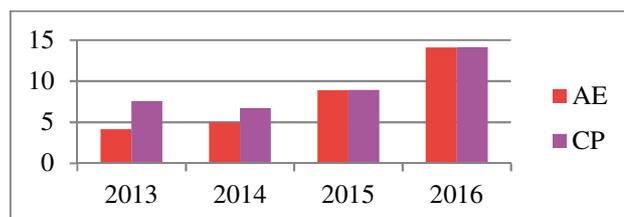
Les dotations de la LFI à Universcience progressent d'environ 4,5 %, malgré une SCSP stable. L'effort se concentre sur les dotations en fonds propres qui progressent de près de 50 %.

Tableau n° 26 : dotations d'Universcience (en k€)

		LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
SCSP	AE	97 800	93 827	97 800	94 184
	CP	97 800	93 827	97 800	94 184
Dotation en fonds propres	AE	10 718	8 885	15 503	13 309
	CP	10 553	8 935	15 558	13 208
Total	AE	108 518	102 712	113 303	107 493
	CP	108 353	102 762	113 358	107 392

Source : Cour des comptes d'après lois de finances, Chorus et données du MCC.

Cette évolution se confirme en exécution et on constate une augmentation des consommations de dotations en fonds propres depuis 2013. Elle correspond au financement des enjeux immobiliers de l'établissement, à court et moyen terme. Au-delà des conséquences en gestion 2016 d'un incendie ayant endommagé, fin août 2015, des espaces en chantier de la Cité des sciences et de l'industrie, les projets de rénovation spécifiques aux deux sites de l'établissement se poursuivent. En particulier, des études de programmation sont conduites par l'OPPIC en vue de la réhabilitation envisagée pour la Cité des sciences et de l'industrie. Cette augmentation devrait ralentir en 2017, la budgétisation revenant à des niveaux voisins de 2015.

Graphique n° 5 : évolution des consommations d'AE et de CP au titre des dotations en fonds propres d'Universcience (en M€)

Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus. Pour 2016, les données prévisionnelles sont tirées du PLF

Sur ce programme, on relève également une progression en exécution des dépenses consacrées à la recherche culturelle, malgré une budgétisation stabilisée.

**Tableau n° 27 : évolution des dépenses de recherche culturelle
d'Universcience (en k€)**

	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2015- 2016	Exécution 2015-2016
AE	8 860	9 305	8 825	9 426	-0,4%	1,3%
CP	8 940	9 305	8 786	9 643	-1,7%	3,6%

Source : Cour des comptes d'après lois de finances et Chorus.

Annexe n° 9 : Les dépenses fiscales de la MIREs

1. Panorama des dépenses fiscales de la MIREs

Tableau n° 28 : nombre et montants (en M€) des dépenses fiscales de la MIREs

	Dépenses rattachées à titre principal		Dépenses rattachées à titre subsidiaire		Total	
	Nombre de dispositifs	Montant total (*)	Nombre de dispositifs	Montant total	Nombre de dispositifs	Montant total
2011	17	4451	9	3151	26	7602
2012	17	4583	9	3169	26	7752
2013	16	4403	8	3517	24	7920
2014	16	6085	8	3563	24	9648
2015	16	5950	8	3574	24	9524
2016	16	6334	8	3661	24	9995
2017	15	6134	8	3762	23	9896

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

Le nombre des dépenses fiscales rattachées à la MIREs reste stable en 2016, tandis que leur montant continue de progresser. Les derniers chiffres du PLF 2017, qui intègrent la suppression d'un dispositif sur le programme 192, montrent un recul de l'ordre de 100 M€.

2. Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)

a) L'évolution du dispositif depuis 2008

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

La LFI pour 2013 a introduit deux modifications du dispositif :

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

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

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

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

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

b) Les améliorations apportées au chiffrage depuis 2011

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

Comme le montre le tableau ci-après, les projets de loi de finances PLF N ont systématiquement corrigé les prévisions au titre des deux millésimes N-1 et N-2. Jusqu'en PLF 2014, cette correction se faisait à la hausse, témoignant d'une sous-estimation initiale. Depuis le PLF 2015, sont opérées au contraire des révisions à la baisse des ordres de grandeur de la dépense fiscale initialement estimée.

Tableau n° 29 : évolution de la dépense fiscale liée au CIR dans les LFI successives

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

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

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

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

Les PLF 2015 à 2017 ont confirmé les nouveaux ordres de grandeur cible estimés (5,5 Md€), avec toutefois des corrections régulières à la baisse des prévisions initiales.

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

**Tableau n° 30 : évolution des créances et dépenses fiscale du CIR
(en M€)**

<i>Année</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Créance fiscale</i>	4500	4700	5660	5270	5570	5800	5700	5900	6000
<i>Dépense fiscale</i>	1500	6200	4900	3070	3370	3269	5108	5270	5510

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

c) Modalités de chiffrage retenues en PLF 2017

Les prévisions pour la LFI 2016 sont construites selon les hypothèses suivantes, qui s'inscrivent dans la continuité des années précédentes.

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

Tableau n° 31 : montants de créances retenus en PLF 2017

Créance	
Millésime	Montant (en Md€)
2010	5,8
2011	5,7
2012	5,9
2013	5,8
2014	5,7
2015	5,9
2016	6,0

Source : Direction de la législation fiscale.

Tableau n° 32 : clés de consommation des créances, par millésime

Millésime	CLE DE REPARTITION						
	1ère année	2ème année	3ème année	4ème année	Sous-total 4 années	5ème année	6ème année
2010	44%	10%	3%	33%	91%	5%	1%
2011	49%	6%	2%	32%	88%	5%	1%
2012	48%	6%	1%	36%	91%	5%	
2013	48%	6%	1%	36%	91%		
2014	46%	6%	1%				
2015	46%	6%					
2016	46%						

en gras: observé

Source : Direction de la législation fiscale.

En théorie, le CIR s'impute les trois premières années et le montant non imputé est restitué à l'entreprise au cours de la quatrième année. Toutefois, sur l'analyse du millésime le plus complet (2010), indique qu'à la fin de la quatrième année, seuls 91 % du montant des créances était imputé ; et qu'un peu plus de la moitié de ce reliquat (soit 5 %), s'est imputé en 2015 (N+5). En l'absence de données observées sur le niveau de consommation en sixième année, l'hypothèse a été prise d'une consommation à hauteur de 1 % en N+6. Les données constatées en 2016 permettront de fiabiliser la clé de répartition, sur la cinquième année, du coût budgétaire de la créance millésimée 2010.

Sur ce fondement, le coût de la dépense fiscale est obtenu en appliquant à chaque millésime de créance la dernière clé de consommation calculée à partir des données constatées de manière à ce que 91 % de la créance de CIR soit consommée de N+1 à N+4, soit :

- 46 % la première année d'imputation ;
- 6 % la deuxième année d'imputation ;
- 1,4 % la troisième année d'imputation (arrondi à 1 % dans le tableau).

Impact sur le chiffrage

Sur cette base, le coût du CIR, y compris le crédit d'impôt innovation (CII), est estimé à 5,2 Md€ en 2015, 5,53 Md€ en 2016 et 5,62 Md€ en 2017. Le CIR hors CII est ensuite obtenu en déduisant l'intégralité de la créance N de CII en N+1 soit 108 M€ en 2015, 110 M€ en 2016 et 115 M€ en 2017.

Par rapport à l'année précédente, les clés de consommation ont été ajustées à la baisse, notamment en première année. Ce phénomène explique la révision à la baisse des prévisions de dépense fiscale pour 2015 et 2016. Elle fait en effet plus que compenser l'augmentation du montant de la créance, qui joue quant à elle à la hausse. Par exemple, l'actualisation des clés de consommation induit une baisse d'environ 190 M€ de la prévision de coût du CIR au titre de 2015, tandis que l'actualisation des créances le fait augmenter de seulement 16 M€.

3. Les évolutions enregistrées sur les dépenses fiscales du programme 192

Une seule modification doit être signalée par rapport à 2015.

La dépense « *110 218 : Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)* » a été modifiée par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 sur plusieurs aspects.

Désormais, elle n'est plus bornée dans le temps, ce qui constitue un gage de stabilité fiscale et permet de donner de la visibilité aux investisseurs.

Ensuite, le périmètre des sociétés éligibles a également été recentré sur les seules PME au sens de la réglementation européenne (sociétés de moins de 250 salariés sous certaines conditions). Dans la législation précédente, les sociétés employant jusque 2000 salariés pouvaient être retenues. Par ailleurs, depuis cette même loi, les titres des PME ne doivent pas être admis à la négociation sur un marché réglementé. Ne sont donc plus éligibles, dans la limite de 20%, les titres émis par des sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros.

Enfin, les sociétés éligibles doivent répondre, depuis le 1^{er} janvier 2016, à l'une des trois conditions suivantes :

- n'exercer son activité sur aucun marché ;
- exercer son activité sur un marché depuis moins de 10 ans après la première vente commerciale ;
- avoir besoin d'un investissement en faveur du financement des risques supérieur à 50% de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq années précédentes.

Il est par ailleurs à noter que trois dépenses fiscales de ce programme ont vocation à disparaître :

- dépense 150 711 : exonération des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires, ce qui est le cas dès 2017 ;

- dépense 220 105 : exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et développement et implantées dans une zone de recherche et développement, dont l'impact était estimé dans le PAP à 1 M€ ;

- dépense 300 207 : exonération des sociétés unipersonnelles d'investissements à risque (impact inconnu, estimé dans le PAP à un montant inférieur à 0,5 M€).

Annexe n° 10 : Suivi financier et redéploiements de crédits des PIA 1 et 2 (périmètre MIRES en 2016)

1. Les modalités de suivi et de gestion du PIA

L'ANR est l'opérateur principal des actions PIA 2 de la MIRES au sens de l'article 8 de la loi 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. Elle avait à ce titre bénéficié, pour renforcer ses capacités de gestion, de la création de neuf emplois supplémentaires, dans le cadre de la LFI 2015. Ce mouvement est prolongé par la création de cinq nouveaux emplois (ETPT) autorisés en gestion 2016 et consolidés en 2017.

L'agence est en outre autorisée, aux termes d'une convention avec l'État du 4 janvier 2011, à prélever, sur les produits financiers des dotations PIA qui lui sont confiées, un montant annuel, pour financer ses dépenses de fonctionnement liées à l'organisation du processus de sélection ainsi qu'au suivi des projets et des rapports d'évaluation. Ce prélèvement s'élève à 11,67 M€ (dont 4,51 M€ de frais de sélection 5,69 M€ de frais de gestion et 1,46 M€ de frais d'évaluation) pour les années 2011 à 2015 (PIA 1 et 2). Ce montant est estimé à 13,85 M€ à fin 2016.

Comme pour le PIA 1, le suivi des crédits du PIA2 est effectué conjointement par les ministères responsables de programme, le Commissariat général à l'investissement et les opérateurs gestionnaires. Chaque convention passée avec les bénéficiaires sélectionnés dans le cadre des appels à projet, fait l'objet d'un suivi propre.

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

**Tableau n° 33 : évolution des enveloppes de crédits issus des PIA
(périmètre MIREs, en M€)**

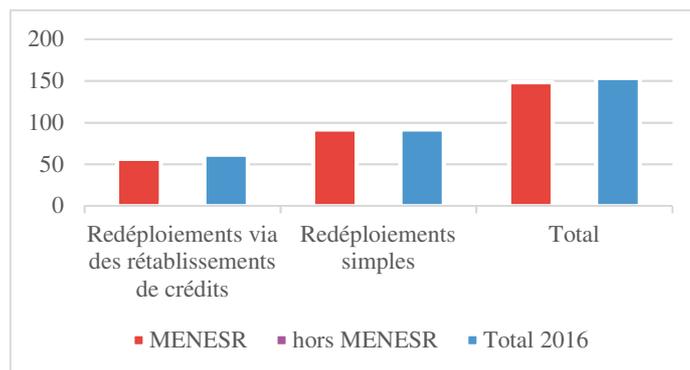
<i>Programme support de l'ouverture des crédits</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Programme 327 - Pôles d'excellence</i>	15350	15350	15560	15523	15621	15621	15721
<i>Programme 326 - Projets thématiques d'excellence</i>	3050	3050	2840	2840	2853	2853	2 853
<i>Programme 325 - Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées</i>	1000	1000	1000	1000	889	889	889
<i>Programme 328 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique</i>	1500	1500	1500	1500	1685	1685	1 685
<i>programme 329 - Nucléaire de demain</i>	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1 000
sous-total PIA 1	21900	21900	21900	21863	22048	22048	22148
<i>Programme 409 - Écosystèmes d'excellence</i>	-				4115	3987	4 176
<i>Programme 410 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique</i>	-				1220	1009	1 009
sous-total PIA 2	-				5335	4996	5 185
Total PIA	21900	21900	21900	21863	27383	27044	26884

Source : Cour des comptes, d'après le rapport annexé au PLF 2017 (« jaune ») relatif à la mise en œuvre des investissements d'avenir.

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

3. Les redéploiements (et rétablissements) de crédits opérés en 2016

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

Graphique n° 6 : répartition des montants redéployés selon le vecteur et les ministères de rattachement des programmes de prélèvement/versement

Source : Cour des comptes

Concernant la MIREs, l'essentiel des mouvements concerne des actions rattachées aux programmes du MENERSR. Un peu moins de la moitié passe par la LFR et un rétablissement de crédits sur les programmes de la MIREs.

a) Détail des redéploiements :

Avec 148,5 M€ pour les actions relevant du MENERSR, les montants de redéploiement diminuent en 2016. Ils étaient en effet de 246 M€ en 2015 (dont 81 M€ de dotations consommables (DC) et 165 M€ de dotations non consommables (DNC)). Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des mouvements effectués au cours de l'année 2016.

Tableau n° 34 : redéploiements de crédits entre les différentes actions ou programmes des PIA 1 et 2 (périmètre MIREs).

Actions contributrices	Opérateur "donneur"	Montant redéployé (M€)	Actions bénéficiaires	Opérateur "receveur"	Nature de crédits	Montant redéployé (M€)	N° de programme du versement	LFR / hors LFR
Démonstrateurs (hors MIREs)	ADEME	37	EQUIPEX-équipements structurants (PIA 2)	ANR	subvention	37	172	LFR
FSN SAR - Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants (hors MIREs)	Bpifrance	13	Calcul intensif (PIA 2)	CEA	subvention	13	172	LFR
Ket's	ANR	24	INEE	CDC	subvention	24	214	LFR
IDEX PIA 2	ANR	32	INEE	CDC	subvention	32	214	LFR
IDEX PIA 2	ANR	0,5	INEE	CDC	subvention	0,5	214	LFR
IDEX PIA 2	ANR	3	SATT (Normandie Valo) (PIA 1)	ANR	subvention	3	NA	hors LFR
IDEX PIA 2	ANR	31	Instituts Convergences (PIA 2)	ANR	subvention	31	NA	hors LFR
IDEX PIA 2	ANR	8	IDEX Campus numériques (DUNE) (PIA 2)	ANR	subvention	8	NA	hors LFR
		148,5				148,5		

Source : MENERSR

Les prélèvements ont porté principalement sur les IDEX du PIA 2 (71,5 M€, dont 32 M€ en LFR) ainsi que sur l'action « *Technologies clefs génériques* » (KETs) (24 M€). Ces prélèvements, qui ont nécessité un rétablissement de crédits (cf. *infra*) sur le programme 172, ont notamment permis de financer 56,5 M€ de subventions destinées à l'action « *Innovation numérique pour l'excellence éducative* » (INEE) relevant du programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* au sein de la mission *Enseignement scolaire*.

À l'inverse, l'action « *Equipex – équipements structurants* » (PIA 2) a bénéficié d'un prélèvement de 37 M€ en provenance de l'action « *Démonstrateurs* », opérée par l'ADEME et rattachée au programme 181 – *Prévention des risques* (mission *Écologie, développement et mobilité durables*). De même, 13 M€ prélevés sur l'action « *Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants* » ont abondé, via la LFR du 29 décembre 2016, l'action « *calcul intensif* ».

Le reste des redéploiements a été effectué à l'intérieur du périmètre des actions relevant de la MIREs, par des prélèvements sur l'action IDEX. Ainsi, au titre du PIA 1, sont fléchés 3M€ de subventions vers le projet de nouvelle SATT *Normandie valo*.

b) Le recours au rétablissement de crédits

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

**Tableau n° 35 : mouvements de rétablissements de crédits
(programmes MIREs sous responsabilité MENESR, 2013-2016)**

Année	Action source	Action cible	Programme sur lequel ont été rétablis les crédits	Montant du redéploiement (en M€)	Cumul (M€)
2013	Fond national de valorisation	Programme de soutien à l'innovation de rupture	172	2	2
		Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants	172	35	37
2015	Equipex	Innovation numérique pour l'excellence éducative (INEE)	172	15	52
	KETs		172	36	88
2016	KETs	INEE	172	24	112
	IDEX		172	32,5	144,5

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

Pour 2016, des annulations ont été enregistrées en LFR du 29 décembre 2016 sur le programme 172, à hauteur nette de 6,5 M€ en AE et CP, ce montant résultant :

- d'une annulation permettant de ponctionner les actions « *IDEX* » (32,5 M€) et « *KETs* » (24 M€) au profit de l'action « *INEE* » ;
- et d'une ouverture pour financer les actions « *Equipex* » (37 M€) et « *Calcul intensif* » (13 M€).

Par ailleurs, hors MENESR, le programme 192 a été prélevé, via un rétablissement de crédits de 5M€, au bénéfice de l'action « *Projets structurants des pôles de compétitivité* », rattachée au programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*.

Tableau n° 36 : redéploiements correspondant aux rétablissements de crédits du PIA sur les programmes de la MIREs en 2016

Action source	Programme sur lequel ont été rétablis les crédits	Action cible	Programme de destination	Rétablissement de crédits nécessaire en LFR	Montant redéployé (M€)
<i>KETs et IDEX</i>	172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Innovation numérique pour l'excellence éducative	214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	6,5 M€	56,5
<i>FISO (PRI)</i>	192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	Projets structurants des pôles de compétitivité (PSPC)	134 - Développement des entreprises et du tourisme	5 M€	5

Source : Cour des comptes

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

Le tableau ci-après fournit les données d'exécution disponibles au 31/12/2016 concernant les actions des PIA 1 et 2.

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

Tableau n° 37 : suivi financier du PIA (périmètre MIRES)

		Ressource DC + iDNC	Décisions PM DNC	Décisions PM DC + iDNC	% Décisions PM / Ressource	Conventionné DC + iDNC	% Conventionné / Ressource	Total Décaissements hors DNC	% Décaissements / Ressource		
MENESR	PIA 1	Pôles d'excellence (P 327)	<i>Campus IA</i>	524 209 400 €	649 090 000 €	288 656 093 €	55%	180 620 859 €	34%	145 339 838 €	28%
			<i>Consortium de Valorisation Thématiques</i>	49 975 000 €		49 400 000 €	99%	49 400 000 €	99%	16 800 000 €	34%
			<i>Initiative d'excellence</i>	2 207 830 101 €	6 541 077 965 €	1 666 228 215 €	75%	1 240 628 594 €	56%	1 207 645 776 €	55%
			<i>Initiatives d'excellence en formations innovantes</i>	149 402 285 €	204 649 718 €	143 700 000 €	96%	143 700 000 €	96%	93 206 917 €	62%
			<i>Initiatives d'excellence en formations numériques</i>			12 290 000 €		12 210 000 €	99%	3 539 557 €	
			<i>Instituts Carnot</i>	172 877 567 €	528 800 000 €	139 208 542 €	81%	124 208 542 €	72%	62 522 003 €	36%
			<i>Instituts de recherche technologique</i>	922 337 567 €	1 500 000 000 €	919 954 822 €	100%	919 954 826 €	100%	299 910 682 €	33%
			<i>Instituts Hospitalo- Universitaires</i>	386 907 452 €	680 000 000 €	384 329 163 €	99%	384 329 163 €	99%	273 300 380 €	71%
			<i>Laboratoires d'excellence</i>	687 641 873 €	1 943 838 523 €	687 641 873 €	100%	687 641 873 €	100%	410 259 886 €	60%
			<i>Plateau de Saclay</i>	999 500 000 €		889 364 786 €	89%	729 188 702 €	73%	237 134 605 €	24%

		Ressource DC + iDNC	Décisions PM DNC	Décisions PM DC + iDNC	% Décisions PM / Ressource	Conventionné DC + iDNC	% Conventionné / Ressource	Total Décaissements hors DNC	% Décaissements / Ressource	
	<i>Pôle hospitalier Universitaire Cancer (PHUC)</i>	20 000 000 €		20 000 000 €	100%	20 000 000 €	100%	17 152 800 €	86%	
	<i>Sociétés d'Accélération Transfert Technologique</i>	860 550 000 €		856 800 000 €	100%	856 800 000 €	100%	482 689 372 €	56%	
	<i>France Brevet</i>	150 000 000 €		150 000 000 €	100%	150 000 000 €	100%	45 080 000 €	30%	
	S/Total Pôles d'excellence	7 131 231 245 €	12 047 456 206 €	6 250 710 241 €	88%	5 541 640 686 €	78%	3 294 581 816 €	46%	
	Projets thématiques d'excellence (P 326)	<i>Cohortes</i>	74 501 025 €	200 000 000 €	74 467 076 €	100%	73 735 853 €	99%	43 935 543 €	59%
		<i>Equipements d'excellence</i>	594 170 943 €	385 310 877 €	591 902 706 €	100%	591 378 155 €	100%	481 822 643 €	81%
		<i>Santé-Biotechnologies</i>	704 884 947 €	900 228 578 €	698 817 678 €	99%	698 537 444 €	99%	504 975 110 €	72%
		<i>Espace</i>	500 000 000 €		500 000 000 €	100%	500 000 000 €	100%	361 347 884 €	72%
		S/Total Projets thématiques	1 873 556 915 €	1 485 539 455 €	1 865 187 460 €	100%	1 863 651 453 €	99%	1 392 081 180 €	74%

		Ressource DC + iDNC	Décisions PM DNC	Décisions PM DC + iDNC	% Décisions PM / Ressource	Conventionné DC + iDNC	% Conventionné / Ressource	Total Décaissements hors DNC	% Décaissements / Ressource	
PIA 2	Ecosystèmes d'excellence (P 409)	Equipex	158 667 068 €		37 000 000 €	23%		11 000 000 €	7%	
		IDEX/I-SITE	947 803 003 €		32 000 000 €	3%		32 000 000 €	3%	
		Technologies-clés génériques (KETs)	24 000 000 €							
		Espace	61 500 000 €			0 €		52 880 000 €	86%	
		Recherche hospitalo- universitaire en santé	590 000 000 €		110 900 000 €	19%	40 340 000 €	7%	14 031 185 €	2%
		Calcul intensif	50 000 000 €						37 000 000 €	74%
		Instituts convergences	70 845 501 €							
		S/Total Ecosystèmes d'excellence	1 902 815 573 €	0 €	179 900 000 €	9%	40 340 000 €	7%	146 911 185 €	8%
TOTAL MENESR PIA 1		9 004 788 160 €	13 532 995 661 €	8 115 897 702 €	90%	7 405 292 139 €	82%	4 686 662 996 €	52%	
TOTAL MENESR PIA 2		1 902 815 573 €						146 911 185 €	8%	

	Ressource DC + iDNC	Décisions PM DNC	Décisions PM DC + iDNC	% Dési ons PM / Resso urce	Conventionné DC + iDNC	% Conventio nné / Ressour ce	Total Décaisse ments hors DNC	% Décaiss ements / Ressou rce
TOTAL MENESR PIA 1/ PIA 2	10 907 603 732 €	13 532 995 661 €	8 295 797 702 €		7 445 632 139 €		4 833 574 181 €	44%

MIRES (hors MENESR)	PIA 1	ITE (ex IEED)	<i>Instituts pour la Transition Énergétique</i>	381 542 344 €	611 953 684 €	367 325 393 €	96%	316 622 698 €	83%	130 260 825 €	34%	
		Aéronautique	<i>Démonstrateurs / Aéronefs du futur</i>	1 497 000 000 €							1 417 000 000 €	95%
		Nucléaire de demain	<i>Sûreté nucléaire</i>	50 000 000 €		49 550 000 €	99%	49 549 822 €	99%	25 724 407 €	51%	
			<i>Réacteur Jules Horowitz</i>	248 275 800 €						142 000 000 €	57%	
			<i>Réacteur de 4eme génération (ASTRID)</i>	626 274 200 €						378 000 000 €	60%	
			<i>Traitement et stockage des déchets</i>	74 750 000 €						11 000 000 €	15%	
			S/Total Nucléaire de demain	999 300 000 €						556 724 407 €	56%	

			Ressource DC + iDNC	Décisions PM DNC	Décisions PM DC + iDNC	% Décisions PM / Ressource	Conventionné DC + iDNC	% Conventionné / Ressource	Total Décaissements hors DNC	% Décaissements / Ressource
	PIA 2	Recherche dans le domaine de l'aéronautique								
		<i>Démonstrateurs technologiques aéronautiques</i>	1 008 500 000 €							
		S/Total Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 008 500 000 €							
TOTAL MIRES (MENESR + AUTRES) PIA 1			11 882 630 504 €	14 144 949 345 €	8 483 223 095 €		7 721 914 837 €		6 790 648 228 €	57%
TOTAL MIRES (MENESR + AUTRES) PIA 2			2 911 315 573 €						146 911 185 €	5%
TOTAL MIRES (MENESR + AUTRES) PIA 1/ PIA 2			14 793 946 076 €	14 144 949 345 €	8 663 123 095 €		7 762 254 837 €		6 937 559 413 €	47%
Campus PFE	<i>Campus PFE</i>		1 493 833 838 €	3 000 000 000 €	636 645 358 €	43%	610 493 439 €	41%	717 038 474 €	48%

Source : MENESR. .

Annexe n° 11 : Contributions de la France aux organisations scientifiques internationales

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'ESA (cf. *point 2. ci-après*).

1. Un sous-financement chronique des crédits disponibles pour les appels de contribution aux OSI des programmes 172 et 193

a) Une insoutenabilité largement subie

L'analyse des montants budgétisés depuis 2012, au titre des OSI (hors TGIR internationales), fait apparaître des niveaux d'impasse importants et croissants constatés en début de gestion.

Ainsi, sur le programme 172, le montant inscrit en LFI 2016 était insuffisant pour couvrir les appels à contribution. Les demandes de visa des engagements juridiques ont donc donné lieu à un refus pour insoutenabilité « *subie* » du programme. L'impasse était de 174,5 M€ en AE et 205,8 M€ en CP dont une majorité (148,8 M€ en AE et 135 M€ en CP) au titre des OSI.

En outre, comme en 2015, une procédure de passer-outre a dû être mise en œuvre par le ministère pour permettre l'engagement des dépenses. Les premiers versements de subvention pour huit OSI et TGIR internationales (EMBC, LEBM, CERN, CEPMMT, ESO, ESRF, ILL et ESS) ont en effet été l'objet d'un refus de visa pour insoutenabilité budgétaire. En conséquence, le MENESR a dû solliciter une autorisation du ministre du budget de passer outre ces refus.

**Tableau n° 38 : refus de visa d'engagements par le CBCM du
MENESR au titre des OSI (programme 172)**

Bénéficiaire	Objet de l'acte juridique	Date	Observations	Montant (€ ou devise)
EMBC	Arrêté de subvention - 1er versement	15-janv.-16	Insoutenabilité budgétaire	2 963 753
LEBM	Arrêté de subvention - 1er versement	15-janv.-16		17 560 815
CERN	arrêté de subvention - 1er versement	15-janv.-16		162 000 700 CHF
CEPMMT	arrêté de subvention - 1er versement	15-janv.-16		6 445 612 LS
ESO	Arrêté de subvention - 1er versement	15-janv.-16		29 932 000
CEA	ESRF arrêté de subvention	25-janv.-16		12 555 400
CNRS	ESRF arrêté de subvention	25-janv.-16		12 555 400
CEA	ILL arrêté de subvention	25-janv.-16		15 367 500
CNRS	ILL arrêté de subvention	25-janv.-16		15 367 500
CEA	TGIR ESS Arrêté attributif subvention	25-janv.-16		19 767 000
CNRS	TGIR ESS Arrêté attributif subvention	25-janv.-16		10 231 000
-	DPG de l'enseignement supérieur et de la recherche	2 & 3-mars-16	Insoutenabilité de la programmation	-

Source : Cour des comptes d'après données du CBCM

De même, concernant le programme 193, la programmation 2016 examinée lors du DPG, excédait de 77,9 M€ les crédits disponibles, compte non tenu d'engagements antérieurs à 2010 au titre de la « dette » de contribution de la France auprès de l'agence spatiale européenne (ESA), pour 48,4 M€. L'impasse peut donc être évaluée à 126,3 M€.

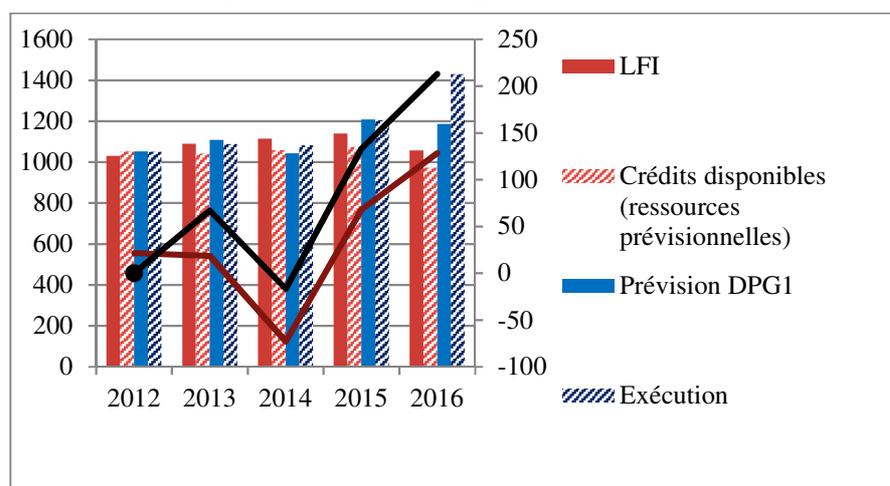
Comme pour le programme 172, ce sont donc les contributions aux OSI qui ont induit un avis défavorable du CBCM pour insoutenabilité « largement subie » du programme.

b) Des impasses récurrentes et aux montants croissants

Les crédits budgétisés pour couvrir ces appels de fonds - qui s'analysent en dépenses inéluctables et obligatoires (DIO) au sens de l'article 95 du décret GBCP -, subissent des mises en réserve aux taux de droit commun. Soit un niveau supérieur à celui des crédits destinés aux organismes nationaux de recherche, qui ne relèvent pourtant pas de la catégorie DIO. Cela a pour conséquence d'accentuer le phénomène de sous-budgétisation, observé bien souvent dès le stade de la LFI.

S'agissant des enjeux financiers, les CP votés en LFI 2016, destinés aux OSI⁵⁰ des programmes 172 et 193, ont légèrement diminué par rapport à l'année précédente⁵¹. Après constitution de la réserve de précaution et mouvements de reports, les ressources prévisionnelles étaient une fois de plus nettement inférieures à la prévision de dépense (cf. *graphique ci-dessous*). L'impasse constatée s'inscrit en hausse soutenue, de 133,25 (pour 2015) à 212,96 M€ (pour 2016). Dans le détail, l'impasse porte principalement sur les contributions du programme 172, notamment celle du CERN.

Graphique n° 7 : évolution des crédits (CP) destinés aux OSI et impasses constatées en gestion (en M€)



Source : DPGCEP 2012 à 2016 des programmes 172 et 193 et données d'exécution du ministère pour 2016. Les impasses (courbes) se lisent sur l'échelle de droite.
Périmètre : OSI : CERN, CEPMMT, LEBM, CEBM, OEBM, CIRC, ESO, ESA et EUMETSAT ; TGIR : ITER, HFSPO, ESRF, ESS, ILL.

⁵⁰ Y compris les très grandes infrastructures de recherche internationales (TGIR) : ITER, HFSPO, ESRF, ESS, ILL. Le périmètre inclut donc : CERN, CEPMMT, LEBM, CEBM, OEBM, CIRC, ESO, les TGIR précitées, l'ESA et EUMETSAT, soit 1,05 Md€ en LFI 2016, contre 137 M€ pour l'ensemble TGIR internationales précitées.

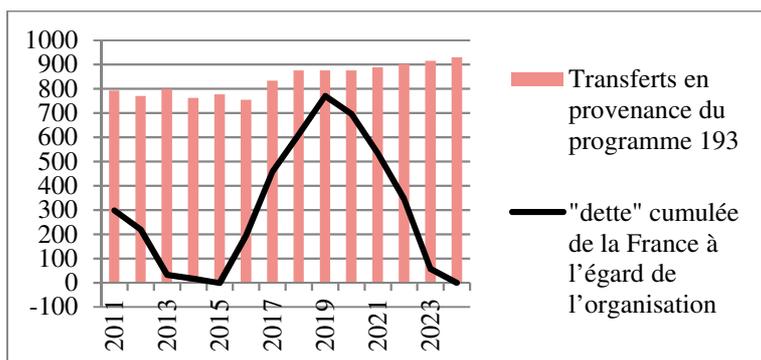
⁵¹ Le recul a été accentué, lors du vote de la loi de finances, par un amendement, venu minorer de 35 M€ ces crédits. Cette évolution est contrastée : l'effort porte exclusivement sur le programme 172 (-14,9 %), la dotation à l'ESA, sur le programme 193, progressant même légèrement.

2. Le cas particulier de la « dette » de contribution au financement de l'agence spatiale européenne (ESA)

Les programmations à moyen terme (PMT) du CNES (programme spatial national et programmes de l'ESA) font l'objet d'une révision biannuelle, présentée pour information en conseil d'administration de décembre. Cette révision permet d'intégrer les conséquences des engagements pris dans le cadre du conseil ministériel de l'ESA en fin d'année.

Depuis le Conseil ministériel de l'ESA de novembre 2014, l'apurement de la « dette » de financement de la France, a été repoussé de trois ans, à l'horizon 2024. Cette décision, non remise en cause en 2016, vise à lisser la contribution française au regard, notamment, de la décision de lancement du programme Ariane 6. On relève toutefois que, dans le cadre de la reprogrammation des prévisions de souscriptions françaises décidée lors du conseil ministériel de l'ESA de décembre 2016, il est désormais prévu une progression moins forte de la « dette », dont le pic serait atteint un an plus tôt et à un niveau moindre qu'anticipé fin 2015. La croissance régulière de l'encours d'arriérés s'achèverait donc en 2020, année au terme de laquelle la « dette » ESA monterait à 770,64 M€ (contre une prévision antérieure de 850 M€ à fin 2021). Ce mouvement serait suivi d'un reflux rapide au cours des exercices 2021-2024, notamment au cours de l'année 2023, moyennant une augmentation importante des montants annuels à inscrire en LFI. Ceux-ci dépasseraient en effet 900 M€ à partir de 2022 (cf. *graphique ci-dessous*).

Une telle anticipation ne peut qu'être entourée, au vu des révisions successives de la programmation, d'une forte incertitude. Sur le principe, elle soulève la question de la sincérité du schéma d'apurement, qui s'accommode d'une progression continue des cumuls d'arriérés pendant les quatre prochaines années, avant de tabler sur une résorption de près de 800 M€ d'impayés, en seulement cinq ans.

Graphique n° 8 : évolution prévisionnelle des transferts en LFI vers l'ESA et de la « dette » de financement de la France (en M€)

Source : Cour des comptes à partir de données MENESR.

La forte progression du montant de la « dette » en 2016 (qui avait été apurée fin 2015), s'explique par deux facteurs : le dégel d'une partie de la réserve de précaution du programme 193 (65 M€ en AE et CP) ; une contribution, en forte augmentation, du PIA au financement d'Ariane (82,6 M€). Pour 2016, le montant inscrit en LFI (754,14 M€ en AE=CP), en recul par rapport à 2015, doit être complété par 9,18 M€ de financements PIA. La mobilisation des crédits du PIA est cohérente avec les objectifs de l'action et limite la croissance de la « dette ». Toutefois, la convention entre l'État 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* ».

Il convient de signaler, contrairement à ce que laissent penser les données ci-dessus, l'existence d'un reliquat de contributions appelées par l'ESA avant 2010 et non payées par la France. Ces impayés monteraient à 64 M€ au 31 décembre 2016 soit 8,5 % de la contribution versée en 2016.

Une ventilation synthétique des postes de dépenses et financements français afférents est présentée ci-après.

**Tableau n° 39 : Programmes souscrits par la France (actualisation
CA de décembre 2016)**

PMT ESA : thèmes et secteurs (M € ; HT)	2013 (définitif)		2014 (définitif)		2015 (définitif)		2016		2017		2018		2019	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Accès à l'espace (Ariane)	283,74	44%	336,30	43%	422,67	50%	591,16	57%	695,22	61%	580,90	56%	580,00	56%
Utilisation de l'espace	342,83	53%	414,31	53%	392,37	47%	426,37	41%	423,85	37%	419,98	41%	420,69	41%
Télécommunications	44,85	7%	41,15	5%	45,46	5%	54,64	5%	64,20	6%	70,41	7%	71,55	7%
Observation	82,37	13%	65,07	20%	140,72	17%	141,90	14%	143,41	0%	134,13	13%	128,86	12%
Science et préparation de l'avenir	214,62	33%	217,59	28%	205,81	24%	229,51	22%	215,94	19%	214,95	21%	219,55	21%
Défense	0,99	0%	0,50	0%	0,39	0%	0,32	35%	0,29	0%	0,50	0%	0,73	0%
Fonctionnement	24,43	4%	27,47	4%	26,83	3%	27,44	3%	19,43	2%	28,96	3%	32,59	3%
dont marge de gestion pour risques et opportunités														
> Total des programmes engagés	651,00	100%	778,07	100%	841,87	100%	1044,97	100%	1158,49	100%	1029,84	100%	1033,28	100%

> Dette ESA antérieure (M €)	220,11	32,77	16,81	-0,89	195,06	457,52	612,36
Transfert ESA en loi de finances	799,00	762,64	776,94	754,14	833,43	875,00	875,00
PIA - Contribution au financement d'Ariane	39,34	3140	82,63	8,59	0,60		
Pduts cessions titres Arianespaces - ariane 6				76,29	3,71		
Pduts cessions titres Arianespaces - A5 ECA+				10,00	19,00		
Pduts cessions titres Arianespaces - LEE					19,29		
Augmentation de la dette ESA							
évolution de la "dette" ESA	-187,33	-16,96	-17,70	195,95	262,46	154,84	158,28
> Dette ESA en fin d'année (M €)	32,77	16,81	-0,89	195,06	457,52	612,36	770,64

PMT ESA : thèmes et secteurs (M € ; HT)	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	M€	%										
Accès à l'espace (Ariane)	355,15	44%	279,08	39%	269,16	38%	196,80	30%	96,44	11%	96,71	10%
Utilisation de l'espace	410,45	51%	408,56	56%	409,54	57%	405,67	65%	372,46	43%	360,45	38%
Télécommunications	72,17	9%	79,94	11%	67,72	9%	69,42	11%	54,40	6%	42,89	5%
Observation	137,61	17%	119,89	17%	116,51	16%	114,07	17%	82,00	9%	78,24	8%
Science et préparation de l'avenir	199,66	25%	208,14	29%	215,30	30%	232,18	37%	236,07	27%	239,51	25%
Défense	102	0%	0,59	0%	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%
Fonctionnement	35,31	4%	36,48	5%	35,87	5%	34,50	6%	402,12	46%	485,47	52%
dont marge de gestion pour risques et opportunités									369,51	42%	454,64	48%
> Total des programmes engagés	800,92	100%	724,11	100%	714,57	100%	626,97	100%	871,02	100%	942,62	100%

> Dette ESA antérieure (M €)	770,64	696,56	532,55	345,67	57,67	0,00
Transfert ESA en loi de finances	875,00	888,13	901,45	914,97	928,69	942,62
PIA - Contribution au financement d'Ariane						
Pduts cessions titres Arianespaces - ariane 6						
Pduts cessions titres Arianespaces - A5 ECA+						
Pduts cessions titres Arianespaces - LEE						
Augmentation de la dette ESA						
évolution de la "dette" ESA	-74,08	-114,01	-166,88	-288,00	-57,67	0,00
> Dette ESA en fin d'année (M €)	696,56	532,55	345,67	57,67	0,00	0,00

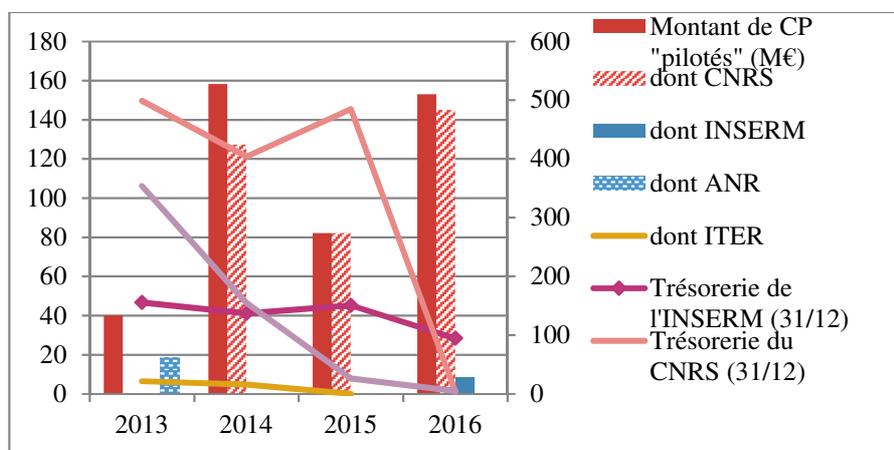
Source : Cour des comptes d'après PMT ESA – déc. 2016

Annexe n° 12 : Problématiques particulières de certains opérateurs de la recherche

I. Utilisation de la trésorerie des organismes du programme 172 pour le pilotage de la fin de gestion

La trésorerie de l'ANR, comme celle d'autres opérateurs du programme 172, a permis jusqu'en 2014 de financer des reports de CP, dans le cadre des schémas de fin de gestion, selon une procédure dite des « CP pilotés » (cf. *Les reports de crédits et de charges, ci-dessus*). Ce report sur N+1 d'une partie du solde de crédits CP à verser aux organismes de recherche, se traduit par la consommation d'AE sans les CP correspondants. Ceux-ci font l'objet d'une demande de report sur l'exercice suivant⁵².

**Graphique n° 9 : CP pilotés et trésorerie des opérateurs des
programmes recherche du MENESR (en M€)**



Source : Données MENESR, comptes financiers des organismes. Note : les données de trésorerie 2016 sont prévisionnelles (budget initial). Le niveau de trésorerie se lit sur l'échelle de droite.

⁵² Avec, le cas échéant, un versement anticipé aux opérateurs concernés en tout début de gestion.

On constate avec le graphique ci-dessus que, le potentiel de l'ANR étant épuisé à cet égard, la procédure est centrée désormais sur les organismes nationaux de recherche disposant d'une trésorerie suffisante (CNRS principalement, auquel s'ajoute l'INSERM en 2016).

II. Points marquants de la gestion 2016 : passage à la GBCP et situation de certains opérateurs

a) La mise en œuvre progressive des nouvelles normes de gestion budgétaire et comptables publiques

S'agissant du passage à la GBCP, le ministère souligne l'avantage procuré, en terme de pilotage financier, par cette réforme. En effet, le suivi des fonds de roulements est optimisé, les tableaux budgétaires (tableau de la situation patrimoniale) mentionnant désormais la variation et le niveau du fonds de roulement et de la trésorerie. En outre, le tableau d'équilibre financier permet d'identifier les sous-jacents à l'origine de la variation de la trésorerie (solde budgétaire et opérations au nom et pour le compte de tiers notamment). Tous les opérateurs ont basculé en mode GBCP pour l'exercice 2016, mais selon des modalités techniques différentes. Pour la plupart, dans l'attente de l'adaptation complète de leur système d'information budgétaire et comptable, si l'organe délibérant a adopté et régulièrement été informé de l'exécution selon les normes applicables, cette exécution a pu devoir être reconstituée partiellement ou totalement à partir d'un suivi hors outil ou de restitutions spécifiques. Le coût d'investissement nécessaire à l'adaptation des SI est estimé à environ 14 M€ pour quatre importants organismes nationaux soumis à la comptabilité budgétaire (CNRS, CNES, INRA et INSERM).

b) Quelques établissements connaissent des difficultés particulières

En dehors de cette problématique, quelques opérateurs connaissent une situation financière appelant la vigilance à moyen terme. Ainsi la maîtrise de la masse salariale du CNRS s'est-elle appuyée au cours des dernières années sur une réduction des effectifs sous plafond. Compte tenu de l'objectif de maintien de l'emploi scientifique, l'effort a porté principalement sur les agents contractuels, mais cette marge de manœuvre semble atteindre ses limites. Cet opérateur est également confronté au coût croissant du fonctionnement courant de ses TGIR. Leur construction est financée directement ou indirectement par l'État, mais leur entretien et leur remise à niveau après une première période de fonctionnement est supporté par l'établissement, qui se trouve à cet égard fortement dépendant de

ressources propres tels que les contrats de recherche. Deux autres opérateurs peuvent être signalés comme rencontrant des difficultés financières particulières. En 2016, l'IRSTEA a fait l'objet d'un suivi d'exécution renforcé par les tutelles, en liaison avec les services du CBCM. La soutenabilité de la trajectoire financière de cet établissement reste difficile à évaluer, même si le CBCM estime qu'à ce stade, sous réserve de la transmission des données du compte financier 2016, les engagements pris par l'établissement semblent avoir été tenus. En ce qui concerne enfin l'INRA, le niveau de certains indicateurs du troisième budget rectificatif pour 2016 peut conduire à considérer que la situation financière de l'organisme est fragile : le besoin en fonds de roulement est de plus en plus positif et la trésorerie en diminution. Des travaux visant à fiabiliser les données de ce diagnostic sont en cours début 2017.

Il convient également de signaler les difficultés financières rencontrées par deux opérateurs relevant du programme 150 : le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) et, dans une moindre mesure, l'Institut national d'histoire de l'art (INHA).

Le CBCM signale ainsi que la trésorerie du MNHN s'est établie fin 2016 à un niveau relativement faible (de l'ordre de 4,5 M€) malgré un abondement complémentaire exceptionnel de la SCSP de 9 M € intervenu fin 2015. La situation du parc zoologique de Paris (ex-zoo de Vincennes) pèse sur les comptes de l'établissement, du fait, ainsi que la Cour l'a constaté⁵³, d'une fréquentation en baisse et inférieure à ce qui avait été retenu dans les calculs initiaux pour valider le partenariat public privé (PPP) ayant permis sa rénovation. La fréquentation des autres sites (notamment du musée de l'Homme) n'a pas non plus été à la hauteur des anticipations. Au demeurant, l'établissement présente un risque fort de déficit structurel lié au PPP précité ainsi qu'aux charges d'exploitation du Musée de l'Homme. Le MNHN pâtit en outre d'un patrimoine immobilier très dégradé, notamment sur le site historique du jardin des Plantes (ménagerie, hôtel de Magny). La poursuite de la stratégie immobilière du Muséum nécessiterait des investissements importants, dont le besoin annuel de financement était estimé en 2014 à 20 M€. Alors même que de nombreuses opérations de rénovation semblent inévitables à court terme, la capacité d'autofinancement reste insuffisante pour couvrir ces besoins.

⁵³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Le Muséum national d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes, p. 667-708. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La situation de l'INHA est moins préoccupante. L'établissement souhaite réaliser un programme d'investissement ambitieux, notamment dans le cadre de la restructuration de la BNF, mais n'est pas en mesure de refacturer au coût réel les espaces administrés pour le compte d'autres occupants de la galerie Colbert, ce qui est de nature à limiter sensiblement ses moyens d'action. Le solde budgétaire prévisionnel pour 2016, négatif (-3,1 M €), a été partiellement atténué en trésorerie par une recette exceptionnelle de TVA et il devrait en être de même en 2017. D'après les données du CBCM, le fonds de roulement de l'établissement devrait passer de 6,8 M € à fin 2015 à 3,5 M € à fin 2016 et 2,8 M € à fin 2017.

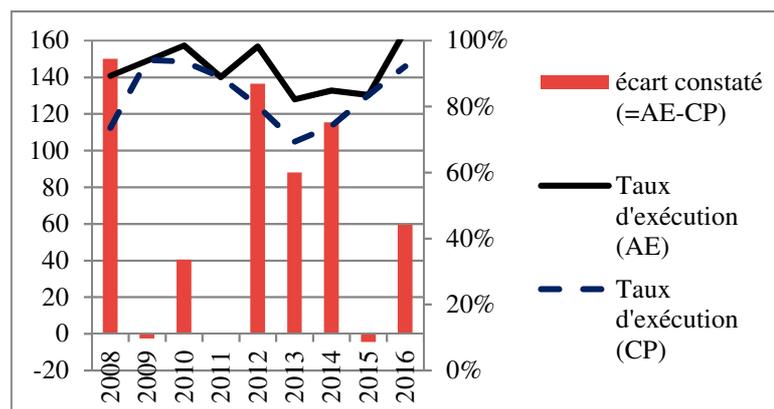
III. Dotations et problématiques de l'agence nationale de la recherche (ANR)

a) Une dotation budgétisée désormais en AE ≠ CP

La dotation de l'ANR, longtemps budgétisée en AE = CP, a fait l'objet depuis 2008 et jusqu'en 2014, d'une exécution le plus souvent en AE ≠ CP (en pratique, la consommation d'AE excédait fortement celle de CP ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous).

Les taux d'exécution en AE comme en CP ont été par ailleurs régulièrement inférieurs à 100 %, ce qui traduisait un sur-calibrage de la dotation, notamment en CP, par rapport aux besoins réels de l'agence.

Graphique n° 10 : écarts constatés entre AE et CP consommés (en M€) et taux d'utilisation des crédits (%) de l'ANR (2008-2015)



Source : données MENESR et Chorus.

Contrairement à 2015, durant laquelle l'écart de consommation entre AE et CP avait été conforme à la programmation, l'année 2016 renouvelle une surconsommation d'AE par rapport aux CP, observée notamment entre 2012 et 2014. Ce résultat n'est pas conforme à la budgétisation qui prévoyait, dans la continuité de 2015, des CP>AE de 4,9 M€, dans une logique d'apurement des engagements anciens.

À la différence de l'année précédente, on relève également une exécution proche de la budgétisation LFI en CP, mais surtout supérieure à celle-ci en AE.

Cela résulte de l'octroi de moyens supplémentaires d'intervention à l'agence en cours de gestion. Par décision du 24 juin 2016 (tamponné n° 30), un montant de 129,7 M€ en AE a fait l'objet d'un dégel visant à couvrir les besoins de l'ANR concernant le relèvement des taux de succès aux appels à projets.

b) Des facilités budgétaires aujourd'hui épuisées

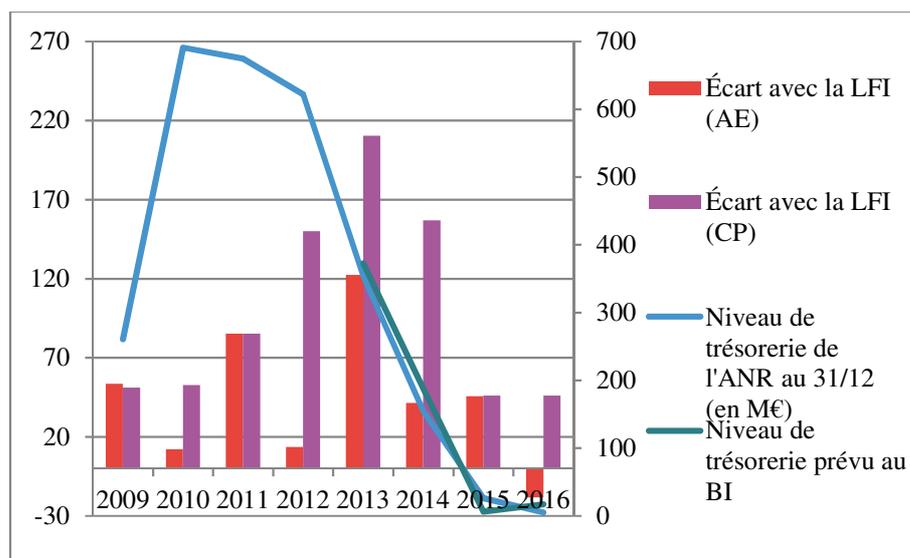
Compte tenu du rythme de décaissement requis pour le financement des appels à projets, une budgétisation en AE=CP, a conduit, avant 2014, à des dotations de CP supérieures aux besoins réels de décaissement. Une sous-exécution chronique des CP votés a dès lors été observée depuis 2009, avec une accélération en 2013 et 2014. Cela a permis la constitution progressive d'une trésorerie abondante, entre 2008 et 2012, permettant de gager, jusqu'en gestion 2014, des annulations massives de CP en fin de gestion dans le cadre notamment des reports (procédure dite des « CP pilotés », cf. *ci-dessus*).

Les crédits d'intervention alloués ayant été réduits jusqu'à un point bas d'environ 560 M€ en 2015 et 2016, cette facilité budgétaire est épuisée. Le budget de l'agence est à présent géré quasiment en « trésorerie zéro », ce qui suppose une vigilance et un accompagnement particulier de la tutelle.

En outre, la réduction des crédits alloués à l'agence en AE se traduit par une plus grande sélectivité des équipes scientifiques aux appels à projets et une baisse des taux de succès.

L'abondement exceptionnel du budget de l'agence en AE au cours de la gestion 2016 (cf. *ci-dessus*), a permis de lancer des appels à projet qui, compte tenu de l'épuisement des facilités de trésorerie de l'organisme, fait apparaître un besoin de CP accru sur les années à venir.

Graphique n° 11 : écarts entre LFI et exécution et évolution de la trésorerie de l'ANR (en M€)



Source : lois de finances initiales, lois de règlement des comptes et données MENESR.
Le niveau de trésorerie se lit sur l'échelle de droite.

Outre les annulations de CP, la trésorerie abondante de l'agence, comme celle d'autres opérateurs du programme 172, a permis de financer.

Annexe n° 13 : Les maquettes de performance des programmes de la MIREs

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

La maquette des objectifs et indicateurs de performance ne connaît que des changements marginaux en 2016, uniquement au niveau des programmes (cf. *détails au point III. ci-après*).

I. Pertinence des indicateurs de performance de la mission

A. La représentativité des indicateurs pour traduire les priorités de la mission

La difficulté de se doter d'un appareil statistique permettant d'apprécier avec justesse et sur la durée l'efficacité et l'efficience des politiques de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche publics, tient à la diversité des opérateurs que finance la MIREs et qui sont chargés d'assurer l'essentiel de la mise en œuvre de ces politiques.

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

- des indicateurs de diplomation et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés, les données pour ce dernier reposant toutefois sur des enquêtes triennales, ce qui limite de fait la pertinence des restitutions annuelles prévues par la loi de

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

B. La pertinence des indicateurs de qualité de service

Les programmes 172 et 193 se distinguent par un nombre important (six sur un total de seize) d'indicateurs d'efficacité, prenant en compte le point de vue du contribuable. Il s'agit notamment des indicateurs mesurant la performance du programme 172 en matière de transfert technologique et d'innovation : « *part des ressources d'opérateurs tirées de la valorisation des titres de propriété industrielle et de contrats de recherche partenariale* » ; « *impact économique de la dépense fiscale induite par le CIR* ». Concernant le programme 193, ces indicateurs sont centrés sur les parts de marché et la maîtrise des coûts des programmes spatiaux. En revanche, aucun indicateur de qualité de service exprimant le point de vue de l'utilisateur, n'est prévu pour ces programmes, ce qui reste toutefois cohérent avec leur objet.

De même la structure du programme 190, qui finance avant tout des opérateurs, limite l'emploi d'indicateurs de qualité de service. Seul l'indicateur (5.1) « *Taux de satisfaction des bénéficiaires de l'expertise de l'IRSN (services de l'État et autorités de sûreté)* » est assimilable à cette catégorie. Celui-ci repose sur une mesure annuelle réalisée lors des réunions de comités de suivi de l'application des conventions-cadres liant chacun des clients avec l'IRSN.

En revanche, les indicateurs mesurant la part des financements des partenaires économiques ne peuvent être considérés comme constituant, même indirectement, une mesure de la qualité de service, dans la mesure où le contexte économique apparaît comme un facteur déterminant.

II. Utilité des indicateurs de performance de la mission

A. Utilité « externe »

La forte spécialisation des activités de recherche financées par le programme 190 et leur imbrication avec les activités conduites par des entreprises industrielles rendent difficile une appropriation de ses indicateurs et de leurs résultats par l'opinion, à plus forte raison s'agissant de programme de recherche et de développement s'échelonnant sur une longue période.

Au niveau du Parlement, l'utilité externe des indicateurs apparaît également très limitée si l'on en juge par la place qu'occupent ces éléments dans les avis présentés. L'examen de l'avis présenté sur le PLF pour 2016 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale montre que la partie consacrée aux objectifs et indicateurs de performance est avant tout descriptive et alimentée par le contenu du PAP. Aucun chapitre n'a été consacré à cette question dans les deux avis rendus sur les PLF 2016 et 2017 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat et dans l'avis rendu par son homologue de l'Assemblée nationale sur le PLF 2017.

Sous cette réserve, il reste, de façon générale, que l'appareil statistique présenté pour les programmes sous responsabilité du MENESR fournit une information pouvant s'avérer utile. C'est notamment le cas des indicateurs de diplomation et d'insertion professionnelle, malgré les réserves liées à leur disponibilité parfois triennale. Il en va de même s'agissant des indicateurs de bibliométrie, bien que leur appréhension puisse être jugée peu intuitive en première analyse (notamment s'agissant des indices d'impact et de citation). On peut également noter, sur certains programmes, la difficulté d'appropriation pour le grand public, inhérente à la forte spécialisation des activités de recherche financées ainsi qu'à leur imbrication avec les activités conduites par des entreprises industrielles.

B. Utilité « interne »

La MIREs étant une mission d'opérateurs, la démarche de performance s'exerce à trois niveaux (mission, programme, opérateurs) qui doivent être distincts mais cohérents.

1. Pour les programmes du MENESR

Le ministère indique que les opérateurs ne sont pas cantonnés à une déclinaison automatique des objectifs et indicateurs fixés au programme, parfois trop « macroscopiques ». L'exigence de cohérence, qui se traduit par l'utilisation d'indicateurs en partie semblable entre les niveaux « programme » et « opérateur », permet de garantir la qualité du renseignement agrégé au niveau du programme et d'assurer la comparabilité entre opérateurs. Une convergence est ainsi observée aux trois niveaux sur quelques grands objectifs transversaux : production de connaissances (indicateurs bibliométriques), développement de la valorisation et construction de l'espace européen de la recherche.

Une corrélation forte entre les objectifs du programme et ceux des opérateurs va de soi pour le programme 193, qui est mono-opérateur, mais est difficile à construire pour le programme 172, du fait de son caractère pluridisciplinaire. La solution retenue est de systématiser la reprise, dans les contrats d'objectifs de chaque opérateur, d'objectifs et d'une partie des indicateurs associés du programme de rattachement de sa dotation budgétaire.

Corollairement, c'est dans le cadre des contrats d'objectifs que sont définis objectifs et indicateurs de résultats complémentaires, propres à chaque opérateur et à la spécificité de ses activités. Les contrats comportent en particulier des indicateurs de type « jalons » sur la mise en place de réformes structurelles et organisationnelles propres à l'organisme. Les objectifs spécifiques à l'établissement prennent aussi en compte, pour les établissements de recherche finalisée, les objectifs de liaison avec un secteur socio-économique ou d'appui à une politique publique.

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

2. Autres programmes

La réponse du responsable du programme 190 concernant la question relative aux leviers dont il dispose pour influencer sur les résultats des indicateurs illustre les limites auxquelles il est confronté : « *les opérateurs du P190 sont pilotés par des indicateurs de performance définis pour le programme. Le responsable de programme veille à la cohérence du budget de l'établissement et à l'atteinte des cibles fixées pour ces indicateurs. La fixation des valeurs cibles des indicateurs et leur éventuelle révision constituent donc le moyen principal permettant d'influer sur les résultats des indicateurs* ».

Les indicateurs des PAP et RAP du programme 190 sont repris ou déclinés dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs, à l'exception de l'IFPEN qui procède chaque année à leur évaluation et à l'ANSES qui n'est concernée par aucun indicateur ou sous-indicateur, mais pour laquelle la contribution financière du programme au titre de la SCSP se limite à environ 1,5 M€.

Pour l'IFPEN, le responsable de programme indique que seuls les indicateurs jugés les plus pertinents ont été retenus, le bilan tiré du précédent COP (2011-2015) ayant montré que le nombre d'indicateurs à suivre était trop important. Toutefois, cette absence de déclinaison des indicateurs dans les documents contractuels internes concernant l'IFPEN ne doit pas perdurer, à plus forte raison que le programme 190 est chef de file.

D'une manière générale, les indicateurs représentant le poids des contributions financières des partenaires industriels ou tirés des redevances, sont ceux pour lesquels le respect des prévisions initiales est le moins assuré. Cette situation résulte du contexte économique et des difficultés rencontrées par certaines filières industrielles, en particulier la filière du nucléaire. Elle traduit aussi les limites de l'exercice.

L'articulation entre indicateurs des programmes et démarche de pilotage des opérateurs des programmes 172 et 193

Dans le cadre de la LOLF, où l'Etat a systématisé à son niveau une démarche de performance qui se projette dans le projet annuel de performance (PAP) et se contrôle dans le rapport annuel de performance (RAP), la question de la cohérence systémique entre les deux niveaux de performance (Etat/opérateur) s'est posée. Elle se présente avec une acuité particulière pour les deux programmes (172 et 193) qui sont pour l'essentiel des « programmes opérateurs ».

La démarche de performance des organismes de recherche s'est développée en cohérence avec celle de l'État. Elle s'exprime en particulier dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) conclus entre opérateurs et tutelle. Les objectifs ainsi contractualisés et les indicateurs associés permettent d'apprécier la performance de

l'établissement, entendue comme « *l'accomplissement observable et mesurable de ses missions statutaires telles que les interprète et les oriente l'Etat sur la durée du contrat* ».

L'exercice de la tutelle sur les opérateurs du programme 172 s'effectue à travers différents outils : contrats d'objectifs et de performance (COP), lettres de mission, lettres annuelles d'objectifs adressées aux dirigeants. Ces outils s'appuient notamment sur les objectifs et indicateurs de performance des PAP et RAP.

Les COP qui définissent la trajectoire des établissements sur cinq ans se structurent généralement autour de quatre grands items portant sur la politique scientifique, l'innovation et le transfert de technologies, le positionnement aux niveaux national, européen et international ainsi que le pilotage de l'établissement.

Les indicateurs définis à l'appui des différents items (au nombre généralement de quatre) s'articulent avec ceux qui structurent les RAP et PAP du programme 172. Ainsi et à titre d'exemple, sont suivis :

- le nombre de publications répertoriées et le nombre de publications répertoriées à l'international (CNRS) ;
- les taux de succès aux appels à projet européens Horizon 2020, taux de coordination des projets multipartenaires (INRIA) ;
- les produits des redevances des brevets (CIRAD) ;
- le taux de chercheurs étrangers recrutés (CIRAD).

III. Les évolutions enregistrées

Sur le programme 150, pour accompagner la mise en œuvre du budget triennal 2015-2017, le MENESR indique avoir poursuivi le travail de simplification engagé les années précédentes. On relève la fusion des indicateurs de réussite étudiante en un seul indicateur « *Mesure de la réussite étudiante* » et le remplacement de l'indicateur 6.2 « *Mesure de la réussite étudiante* » par l'indicateur « *Accès aux services et ressources documentaires de l'ESR* ».

Programmes 172 et 193 : le périmètre des indicateurs bibliométriques (MIREs : MRA 2.1, 2.2, P 172 : 1.1, 3.3, 4.2) a été enrichi : il inclut désormais les lettres, sciences humaines et sociales (LSHS). La prévision 2015, ainsi que les valeurs de réalisation 2013 et 2014 ont été révisées pour tenir compte de ce nouveau périmètre.

La suppression de l'indicateur « *Taux de bon fonctionnement des satellites par l'industrie française* » est justifiée par le fait qu'il ne reflétait que la qualité pendant la phase de développement, soit souvent dans une période de 10 à 15 ans avant le constat d'un éventuel dysfonctionnement, ce qui ne permettait ni de conclusion sur la qualité actuelle des filières industrielles

(qui ont fortement évolué entre-temps), ni la moindre tentative d'action correctrice.

L'indicateur 4.1 a, quant à lui, été modifié : deux sous-indicateurs ont été créés pour permettre la distinction entre satellites de communication et de navigation, d'une part, et satellites d'observation, de sciences ou pour la défense, d'autre part.

Programme 190 : au cours de la période récente, la maquette de performance du programme 190 a connu deux évolutions importantes.

Une première fois en 2015, avec la réduction du nombre d'objectifs de 6 à 5 et du nombre d'indicateurs de 11 à 8. Ainsi, l'objectif n° 6 « *Favoriser l'essor d'une industrie aéronautique innovante et compétitive, génératrice de projets industriels économiquement viables pour le domaine du transport aérien durable* » a été supprimé en raison de l'impossibilité de définir des indicateurs pertinents et pilotables. Les deux indicateurs supprimés sont :

- (6.1) « *Taux de remboursement cumulé en euro constants des avances remboursables allouées depuis la mise en œuvre de ce dispositif au profit de la construction aéronautique civile* ». La prise en compte de l'ensemble des avances récupérables depuis l'origine du dispositif lui conférait une grande inertie, que l'État comme les partenaires industriels ne pouvaient influencer ;

- (6.2) « *Taux de remboursement cumulé en euros constants des principales avances remboursables rapporté au taux prévu à l'origine et à même échéance* ». La DGAC ne disposait pas de levier pour faire varier à court terme l'indicateur, assis à la fois sur des prévisions datant de plusieurs dizaines d'années et sur des prévisions, certes plus récentes, mais se projetant à très long terme.

Par ailleurs, l'indicateur (2.1) « *Effet d'entraînement des crédits incitatifs ministériels et de l'ADEME* », rattaché à l'objectif « *les recherches partenariales entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés* » a également été supprimé avec l'abandon des financements apportés à l'ADEME et à de nouveaux projets de recherche incitative.

En regard, le nombre de sous-indicateurs du programme a été ramené de 21 à 19.

La maquette de performance évolue une seconde fois en 2017 avec la réduction à 7 du nombre d'indicateurs et la redéfinition de plusieurs d'entre eux :

- les indicateurs (1.1) « *Production scientifique des instituts de recherche du programme* » et (1.2) « *Reconnaissance scientifique des instituts de recherche du programme* » de l'objectif n°1 « *Développer l'excellence des instituts de recherche au niveau européen et international* »⁵⁴ ont été fusionnés pour donner naissance à un nouvel indicateur (1.1) « *Production scientifique des instituts de recherche du programme* » ;
- l'indicateur (1.3) « *Part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle* » a été déplacé dans l'objectif n°2 « *Développer les recherches partenariales entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés et valoriser les résultats de la recherche* » dont l'intitulé a, lui aussi, été modifié⁵⁵. Un nouvel indicateur (2.2) a donc été créé, qui conserve l'intitulé de l'ancien indicateur (1.3).

Ces transformations ont permis d'harmoniser le contenu des objectifs n° 1 et 2 avec la structure de la maquette du programme 172. En outre, les sous-indicateurs relatifs au CEA ont été mis en cohérence avec la nouvelle nomenclature de son contrat d'objectifs et de performance.

La maquette de performance a été sensiblement simplifiée en l'espace de seulement deux ans, avec la baisse de 6 à 5 objectifs et de 11 à 7 indicateurs, à travers l'abandon, notamment, d'indicateurs sur lesquels les décisions de l'État avaient peu ou pas d'influence.

Programme 192 : Comme en 2015, le service estime que « *après plusieurs années d'existence et d'aménagements, le dispositif de gestion de la performance du programme semble avoir atteint un niveau de maturité satisfaisant, que (...) la définition des objectifs du programme permet de couvrir de façon coordonnée l'ensemble des actions conduites en son sein afin de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale par la recherche, l'innovation et les transferts de technologie et que les indicateurs qu'ils déclinent permettent une mesure pertinente de l'atteinte de ces objectifs* ».

Il n'a pas été jugé utile de réformer les objectifs et indicateurs dans le cadre de l'élaboration du PAP 2016, qui ont donc été maintenus.

Programme 186 : dans le projet de loi de finances 2016 du programme 186, le dispositif de mesure de la performance se compose de deux

⁵⁴ Cet objectif a également fait l'objet d'un changement d'intitulé qui auparavant était : « *Développer l'excellence des instituts de recherche au niveau européen et international et assurer l'efficience de la recherche* ».

⁵⁵ Son précédent intitulé était : « *Développer les recherches partenariales entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés* ».

objectifs et trois indicateurs, décomposés ensuite en quatre sous-indicateurs. Les indicateurs se répartissent de la manière suivante sur les axes de performance : un indicateur d'efficience (point de vue du contribuable) et deux indicateurs de résultats (points de vue de l'utilisateur). Aucune évolution n'est à signaler par rapport au PAP 2015.

Annexe n° 14 : Performance - analyse des résultats : l'exemple des programmes 172 et 193

Concernant plus particulièrement les programmes 172 et 193, Les changements de périmètre du programme (fusion en PLF 2015 avec le programme 187) ainsi que de mode de calcul des indicateurs, ne permettent pas de commentaires sur les cibles et résultats depuis 2012. Seule une étude spécifique, avec recalcul des indicateurs sur leur périmètre actuel, pourrait le permettre.

Cependant, les PAP 2016 et 2017 permettent de retracer les indicateurs depuis 2015, sur le nouveau périmètre résultant de la fusion et des changements de calcul d'indicateur, notamment la prise en compte dans les indicateurs bibliométriques du secteur des lettres, sciences humaines et sociales.

Un bilan détaillé peut en être tiré.

1 - Programme 172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Objectif 1 : Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international

La présence de la science française au meilleur niveau international se manifeste principalement par sa capacité à publier dans les journaux internationaux les plus visibles pour les domaines couverts par les opérateurs du programme.

Les réalisations enregistrées sur les sous-indicateurs de l'indicateur 1.1, qui mesurent la part mondiale et la part européenne des publications des opérateurs, sont en retrait par rapport aux valeurs cibles ambitieuses proposées initialement, dans un contexte où la position internationale de la France et de ses opérateurs dépend de la dynamique de ses concurrents et partenaires. Certains pays à forte croissance économique et en émergence scientifique rapide ont en effet enregistré, ces dernières années, une évolution exceptionnelle de leurs résultats. C'est notamment le cas de la Chine, de l'Inde et de la Corée (cf. *tableau ci-dessous*). On relève à cet égard le caractère général de cette pression sur tous les opérateurs des grands pays de tradition scientifique : États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, Japon dont la part de publications est, comme celle de la France, en recul régulier depuis 2010.

L'appréciation de cette évolution au sein de l'Union européenne confirme le recul relatif de la production scientifique française, dans un contexte de rattrapage scientifique important de certains des États membres, qui ont bénéficié de la construction de l'Espace européen de la recherche et de la collaboration budgétaire dans le cadre des PCRDT. Ce moindre dynamisme apparent de la production française doit être relativisé, d'après le ministère, par la progression du nombre absolu de publications et la non prise en compte, dans ces analyses bibliométriques, des sciences humaines et sociales.

Tableau n° 40 : Production scientifique mondiale (2010-2014)

Part mondiale (%) de publications	2010	2012	évolution 2012/2010 (%)	2013	évolution 2013/2010 (%)	2014	évolution 2014/2010 (%)
France	4,1	3,7	-8	3,6	-12	3,5	-15
Allemagne	5,5	5,2	-6	5,0	-10	4,9	-12
Royaume-Uni	5,1	4,7	-7	4,5	-12	4,3	-14
Espagne	2,8	2,8	-0	2,8	-2	2,7	-4
Italie	3,6	3,3	-7	3,3	-8	3,3	-8
Pologne	1,4	1,3	-2	1,4	-1	1,4	+1
Suède	1,0	1,0	-5	1,0	-6	1,0	-6
Brésil	2,3	2,3	0	2,3	0	2,3	0
Inde	3,2	3,4	6	3,5	+9	3,6	+12
Chine	10,4	13,7	32	15,6	+51	16,5	+59
Japon	6,2	5,5	-10	5,2	-15	5,0	-19
Corée du sud	2,9	3,1	7	3,1	+8	3,1	+10
États-Unis	22,5	21,1	-6	20,2	-10	19,7	-12
Union européenne à 28	31,6	29,9	-6	29,2	-8	28,7	-10
Monde	100,0	100,0	0	100,0	0	100,0	0

Source : MENESR

Relativement aux deux grandes nations scientifiques comparables à la France en Europe (Royaume-Uni et Allemagne) on constate une baisse plus marquée de la part des productions européennes. La production française reste donc en retrait de celle de ces deux pays, pesant nettement moins d'un tiers de l'ensemble.

L'influence scientifique internationale des publications des opérateurs du programme est mesurée par l'indice d'impact (niveau relatif de citation à deux ans des publications). Cet indicateur, bien que peu intuitif, est reconnu comme essentiel pour évaluer la performance de la recherche, en complétant la mesure quantitative de la production par un

indicateur plus qualitatif afin de ne pas induire un éventuel comportement « productiviste » de la part des chercheurs, au détriment de la qualité. Le ministère souligne l'augmentation régulière observée pour cet indice concernant les opérateurs du programme 172, avec un niveau de 1,24 en 2014, sensiblement supérieure à 1, valeur de visibilité internationale de référence. Prise dans son ensemble, la visibilité de la France est également en progression continue depuis une dizaine d'années, atteignant 1,11 en 2014. Cette valeur est toutefois en retrait par rapport à celle de l'Allemagne (1,24), du Royaume-Uni (1,34) et des États-Unis, principale puissance scientifique mondiale (1,44).

Comme pour les parts de publications, la cible et les prévisions qui avaient été proposées étaient ambitieuses au regard du contexte international, marqué notamment par la forte progression de certains pays asiatiques.

Objectif 2 : Promouvoir le transfert et l'innovation

Les organismes de recherche produisent des connaissances qui peuvent se transformer en innovations et induire des effets externes positifs sur l'économie. Afin de raccourcir le cycle de l'innovation, un objectif de renforcement de la culture de la valorisation et du transfert des savoirs et des technologies est poursuivi au sein de la recherche publique.

L'indicateur 2.1, qui mesure l'impact des politiques de valorisation de la propriété intellectuelle en suivant l'évolution des retours financiers de contrats de licences, affiche une augmentation significative par rapport à 2014. Le ministère l'explique par les efforts des grands organismes nationaux couplés au travail de valorisation des actifs, réalisé notamment par les nouveaux acteurs mis en place pour favoriser le transfert, en particulier les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT). Le renforcement de ces dispositifs ainsi que la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle législation concernant le mandataire unique en matière de brevet, qui a pour ambition de faciliter notablement les démarches de valorisation d'un brevet en copropriété, permet d'envisager une croissance tendancielle de cet indicateur dans les années à venir.

Cet indicateur doit toutefois être considéré sur plusieurs années, des variations importantes pouvant résulter d'événements particuliers sur une année (émergence d'un nouveau « *blockbuster* » ou, *a contrario*, tombée dans le domaine public d'un brevet important).

L'indicateur 2.2 complète le suivi en mesurant financièrement l'intensité de la recherche contractuelle entre les organismes et les entreprises. Il est en forte croissance par rapport à 2013, ce que le ministère relie à la montée en charge des dispositifs tels que les Carnot et les

LabCom, qui favorisent le transfert et l'innovation en développant le partenariat entre organismes de recherche et secteur privé.

Les entreprises de leur côté sont symétriquement incitées à accroître leurs dépenses de R&D au profit de l'innovation. L'impact du CIR, principal instrument d'incitation à la dépense fiscale rattachée au programme 172, est mesuré par l'indicateur 2.3. Il est jugé positif par le ministère, sur le fondement de l'étude d'impact réalisée en décembre 2013 par une équipe internationale dans le cadre du rapport remis au MENESR « *Évaluation de l'impact des aides directes et indirectes à la R&D en France* ».

Objectif 3 : Participer activement à la construction de l'Europe de la recherche

Le programme-cadre de recherche et d'innovation (PCRI), « Horizon 2020 » a remplacé le 7^{ème} PCRDT à compter du 1^{er} janvier 2014. Couvrant la période 2014-2020, il est le principal instrument financier des politiques communautaires de recherche. Horizon 2020 présente la nouveauté de réunir dans un même programme-cadre les activités relevant du PCRDT, du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) ainsi que de l'institut européen de technologie (IET) créé en 2008. Il s'articule autour de trois grandes priorités : l'« excellence scientifique », la « primauté industrielle » et les « défis sociétaux », cette dernière priorité étant marquée par une interdisciplinarité accrue.

Horizon 2020 finance des projets plus orientés sur les phases avales de la recherche et se caractérise par une approche multi-acteurs.

Les résultats des taux de participation et de coordination des opérateurs du programme dans le cadre des projets européens du 7^{ème} PCRDT reflètent un repli, amorcé depuis 2012, de l'implication des équipes françaises dans les dispositifs européens. Malgré des taux de succès supérieurs à la moyenne européenne, les équipes obtiennent de bons résultats lorsqu'elles déposent un projet mais elles en déposent comparativement beaucoup moins que celles d'autres grands pays de l'Union Européenne. Ce phénomène de sous-implication s'expliquerait par la complexité administrative du montage et de la gestion des projets européens ainsi que de possibles effets d'éviction et de concurrence avec les actions de la programmation nationale, en particulier celles liées aux investissements d'avenir.

Concernant Horizon 2020, la participation des acteurs au programme se caractérise par un grand nombre de candidatures (15 563) et un taux de participation supérieur à celui observé sur le 7^{ème} PCRDT, ce qui témoignerait de l'intérêt et de la mobilisation des équipes et des

établissements pour ces appels à projets. En revanche, le taux de coordination est en retrait, ce qui pourrait s'expliquer par la part croissante que prennent à cet égard les opérateurs du programme 150. Enfin, le taux de sélection (14,9 %) est en forte baisse mais cela refléterait la concurrence générale accrue sur les appels à projets d'Horizon 2020. Dans ce contexte, les déposants français restent à un niveau relativement élevé par rapport à l'ensemble des participants aux programmes d'Horizon 2020.

Les résultats constatés en 2015 relatifs aux taux de participation et de coordination des opérateurs du programme dans le cadre des projets européens d'Horizon 2020, s'établissent au-delà des prévisions, dans un contexte où l'évolution du programme-cadre en faveur de projets multi-acteurs positionnés plus en aval de la chaîne de l'innovation laissait présager des difficultés pour la participation française. Afin d'améliorer la participation française au PCRI, le ministère a commandité une évaluation de politique publique sur ce sujet, afin d'identifier les leviers et les mécanismes qui inciteront les organismes et les chercheurs à se mobiliser davantage.

Objectif 4 : Développer le rayonnement international de la recherche française

La part des chercheurs étrangers recrutés au sein des EPST ou accueillis temporairement dans les laboratoires (indicateur 4.1) est en légère augmentation en 2015 (32 %) par rapport à 2013 (30 %) et 2014 (28 %). Les mesures prises dans le cadre de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, ainsi que les récentes dispositions en faveur de l'accueil de talents étrangers⁵⁶ intégrées dans la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, devraient être de nature à maintenir et renforcer cette attractivité.

Une tendance générale positive est également enregistrée en matière de coopération scientifique avec des partenaires des pays du Sud (hausse de la part des co-publications).

2 – Programme 193 – recherche spatiale

⁵⁶ Création d'un passeport « talents », titre de séjour valable jusqu'à quatre ans pour le chercheur étranger et sa famille, qui doit constituer le titre unique ouvert aux chercheurs étrangers et simplifier les démarches administratives.

Les valeurs des indicateurs sont correctes ; un travail est en cours pour actualiser les valeurs provisoires mais les résultats ne sont pas encore disponibles.

Indicateur 1.1 : Production scientifique des opérateurs du programme

On observe globalement une stabilité dans le temps des indicateurs de production scientifique, malgré l'augmentation du nombre d'acteurs dans le monde. Le ministère estime que cette reconnaissance relative dans le domaine spatial devrait être préservée à court et moyen terme. La participation des scientifiques français aux grands projets internationaux devrait en effet permettre d'assurer résultats et publications dans les prochaines années.

Indicateur 1.2 : Chiffre à l'export de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années

Une croissance continue est observée ces dernières années, sur un marché jugé de plus en plus concurrentiel voire volatil (télécommunications, observation optique ou services de lancement). Ces bons résultats refléteraient la qualité des produits et la politique d'innovation conduite par le CNES et les industriels. Le ministère cite en exemple les fruits tirés d'investissements d'avenir volontaristes dans le domaine des plates-formes électriques de télécommunications.

Indicateur 2.1 : Part du marché « ouvert » des lancements de satellites prise par Arianespace

S'appuyant, d'après le ministère, sur la qualité du service offert, une fiabilité démontrée des lanceurs opérés notamment par Ariane 5 (76 lancements réussis d'affilée) et le respect de son calendrier de lancement, Arianespace continue à emporter plus de 50 % du marché ouvert de lancement de satellites. Le contexte est pourtant rendu défavorable par l'accroissement de la concurrence (politique de prix de la société Space-X) et l'évolution de la parité €/€ jusqu'à mi-2014⁵⁷.

Indicateur 2.2 : Coût moyen du lancement de satellites par le lanceur Ariane 5

Le prix moyen du service de lancement de satellites par Ariane 5 est jugé stable, rapporté à la performance de lanceur, nonobstant les programmes de réduction des coûts dans un paysage industriel européen morcelé. Le ministère estime que seule l'arrivée d'Ariane 6, dans un

⁵⁷ Cette parité a alors atteint environ 1,3, avant de décroître, notamment depuis début 2015 (p=1,1).

contexte volontariste de réduction des coûts de production récurrents, pourrait avoir un impact significatif sur les prix pratiqués.

Indicateur 3.1 : Tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES

De façon générale, le CNES maîtrise les coûts, délais et performances de ses projets. Le surcoût moyen reste largement inférieur à l'objectif plafond de 3 % alors que les projets spatiaux institutionnels sont, par nature, extrêmement innovants (donc à risque) du fait des technologies mises en œuvre et de l'originalité des missions conduites dans les domaines des sciences de l'univers ou de l'observation de la Terre. Il convient également de préciser que tous les projets sont conduits dans le cadre de coopérations internationales pouvant engendrer des difficultés lorsqu'il faut garantir la tenue des délais. Enfin, le ministère indique que les résultats des missions satisfont à 99 % les objectifs attendus par les utilisateurs (scientifiques et défense notamment).

Indicateur 4.1 : Nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins applicatives

Le nombre d'instruments développés ou co-développés par l'industrie française au profit des applications est en croissance régulière, ce qui est cohérent avec l'indicateur relatif aux ventes à l'exportation.

Indicateur 5.1 : Taux de présence des projets européens dans les projets financés par le CNES

Une grande partie des programmes du CNES sont des programmes européens (ESA, UE, bi ou multi-latéral). Cette valeur, de l'ordre de 70-75%, est stable. Le CNES contribue à plus de 90 % des programmes européens. La part du CNES dans ce financement est de l'ordre de 16 %. Cette part a diminué en 2014 du fait de l'augmentation du budget de l'Union européenne consacrée à l'espace.