

N° 156

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 22

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Michel BERSON et Philippe ADNOT*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

### PREMIÈRE PARTIE

#### L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2014

I. L'INSCRIPTION DE LA MISSION DANS LE BUDGET GÉNÉRAL .....	11
II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2014 .....	11
III. LE NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	15
IV. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION.....	15

### DEUXIÈME PARTIE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » : UN BUDGET CONSOLIDÉ .....	17
A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES : DES CRÉDITS MAINTENUS MALGRÉ UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINT .....	18
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS : UNE PRIORITÉ DONNÉE À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS.....	20
1. <i>Les dépenses de personnel : une baisse à structure courante essentiellement liée au     passage à l'autonomie des universités .....</i>	20
2. <i>Les dépenses de fonctionnement : des moyens supplémentaires pour les établissements     d'enseignement supérieur .....</i>	20
3. <i>Les dépenses relatives à l'immobilier : la poursuite des opérations .....</i>	23
4. <i>Les dépenses d'intervention : une nouvelle baisse du financement de l'enseignement     supérieur privé .....</i>	26
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	27
1. <i>La recherche d'un financement plus équitable des universités .....</i>	27
a) <i>Améliorer le système d'allocation critérisé « SYMPA » .....</i>	29
b) <i>Développer d'autres sources de financement : augmenter les frais de         scolarité ? .....</i>	31
2. <i>La persistance de difficultés financières pour certaines universités .....</i>	34
3. <i>La relance du plan Campus .....</i>	37
4. <i>Le financement « sacrifié » de l'enseignement supérieur privé .....</i>	40

<b>II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE » : UN BUDGET RENFORCÉ POUR ASSURER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</b> .....	42
A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES : UNE HAUSSE DE 6 % DES CRÉDITS .....	42
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS : UN SOUTIEN FINANCIER AUX ÉTUDIANTS.....	43
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i> .....	44
2. <i>Les dépenses d'intervention : un budget en hausse pour les aides sociales directes</i> .....	44
3. <i>Les dépenses d'investissement : des crédits pour les opérations des CPER 2007-2013</i> .....	45
C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	46
1. <i>Une réforme attendue des aides sociales directes</i> .....	46
a) Les bourses sur critères sociaux, socle du régime des aides sociales directes .....	46
b) La nécessité d'un meilleur calibrage des crédits : une sous-budgétisation chronique .....	47
c) La réforme des aides sociales directes : création de deux nouveaux échelons aux bourses sur critères sociaux et de 1000 allocations nouvelles.....	49
d) Une réforme qui se poursuit en 2014 .....	50
2. <i>La difficile réponse aux besoins du logement étudiant</i> .....	51

### TROISIÈME PARTIE LA RECHERCHE

<b>I. UNE INFLEXION DES MOYENS DE LA RECHERCHE ?</b> .....	57
A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « RECHERCHE ».....	57
B. UNE DIMINUTION DE L'ENVELOPPE RECHERCHE DE LA MIRES.....	59
<b>II. LA RELANCE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR</b> .....	61
A. LE PREMIER PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	61
B. L'ACTE 2 DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR .....	61
1. <i>Le programme « Ecosystèmes d'excellence »</i> .....	63
a) L'action « Equipements d'excellence » (EQUIPEX).....	63
b) L'action « Initiatives d'excellence » (IDEX) .....	64
c) L'action « Technologies-clefs génériques » .....	65
d) L'action « Espace, lanceurs, satellites ».....	65
e) L'action « Recherche hospitalo-universitaire en santé » .....	66
f) L'action « Calcul intensif » .....	67
g) L'intervention des opérateurs dans le programme .....	67
2. <i>Le programme « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »</i> .....	68
3. <i>La part de la recherche dans le second volet du PIA</i> .....	69
<b>III. LE FINANCEMENT EUROPÉEN DE LA RECHERCHE</b> .....	71
A. UN BILAN DU 7 <sup>E</sup> PCRD.....	71
B. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME-CADRE « HORIZON 2020 » .....	73

<b>IV. LES DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES « RECHERCHE »</b> .....	74
A. LA TAXATION RÉDUITE DES PLUS-VALUES DE CESSION DE BREVETS.....	75
B. LE POIDS CROISSANT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE.....	76
1. <i>La sous-estimation récurrente du CIR</i> .....	76
2. <i>Le coût élevé du CIR en 2014</i> .....	78
3. <i>L'évolution future du coût du CIR</i> .....	79
4. <i>Vers une nécessaire maîtrise du coût du CIR</i> .....	80
<b>V. LES ENJEUX DE LA RECHERCHE EN 2014</b> .....	81
A. QUEL AVENIR POUR LE FINANCEMENT SUR PROJETS ?.....	81
B. LA SITUATION DES ORGANISMES DE RECHERCHE.....	84
C. LE « TRANSFERT » : UN ENJEU ÉCONOMIQUE ESSENTIEL.....	87
D. LA FRANCE ET LE PROGRAMME-CADRE « HORIZON 2020 » .....	88
<b>VI. LES PROGRAMMES RELEVANT DU MESR</b> .....	90
1. <i>Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »</i> .....	90
2. <i>Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »</i> .....	93
3. <i>Le programme 193 « Recherche spatiale »</i> .....	94
<b>VII. LES PROGRAMMES RELEVANT DES AUTRES MINISTÈRES</b> .....	96
1. <i>Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable »</i> .....	96
2. <i>Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »</i> .....	98
3. <i>Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »</i> .....	99
4. <i>Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »</i> .....	100
5. <i>Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole »</i> .....	101
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	103
• <i>ARTICLE 71 (Art. 13 et 131 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 1383 D et 1466 D du code général des impôts) Prolongation et extension du régime d'exonérations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes (JEI)</i> .....	103
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71 (Art. 244 quater B du code général des impôts) Suppression du bénéfice de crédit d'impôt recherche (CIR) pour les dépenses supérieures à 100 millions d'euros</i> .....	112
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71 (Art. 244 quater B du code général des impôts) Suppression de la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets ou d'inventions brevetables</i> .....	115
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL PHILIPPE ADNOT</b> .....	119
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL MICHEL BERSON</b> .....	121

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	125
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	137

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### I. L'évolution des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2014

1°) La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) porte la quasi-totalité des moyens budgétaires alloués à la recherche civile de l'Etat ainsi que l'essentiel des dépenses d'enseignement supérieur. Elle représente l'une des principales missions du budget général de l'Etat, après les missions « Enseignement scolaire » et « Défense », réunissant **27,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) en 2014** (hors nouveau programme d'investissements d'avenir).

Ainsi, **l'enveloppe budgétaire de la MIRES serait réduite de 182,3 millions d'euros en AE (- 0,7 %) et progresserait de 113,3 millions d'euros en CP (+ 0,4 %).**

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de la MIRES s'élèveraient à 24,9 milliards d'euros en AE et à 25,2 milliards d'euros en CP. Par conséquent, les plafonds définis par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 seraient respectés en 2014.

2°) Pris isolément, **les crédits relevant de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)** reculeraient de 90,5 millions d'euros en AE (- 0,4 %) et augmenteraient de 107,1 millions d'euros en CP (+ 0,5 %).

3°) **Dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2), la MIRES recevrait 5,3 milliards d'euros** (soit 44 % d'un total de 12 milliards d'euros). À cet effet, deux programmes spécifiques sont créés : les programmes 409 « Ecosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique ». Cette enveloppe comprendrait des dotations non consommables, à hauteur de 3 265 millions d'euros, des subventions (850 millions d'euros), des avances remboursables (1 120 millions d'euros) et des prises de participations (100 millions d'euros).

### II. Les programmes « Enseignement supérieur » (Philippe Adnot)

1°) Le **budget total consacré à l'enseignement supérieur** (programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ») s'élèverait à **15 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 15,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** en 2014, correspondant à une stabilité en AE (- 0,05 %) et une augmentation de 190 millions d'euros en CP (+ 1,3 %) par rapport à 2013.

2°) Le **programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** voit son budget conforté, avec une hausse de 0,4 % de ses crédits, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

Les transferts de personnels vers les dépenses de fonctionnement se poursuivent, compte tenu de la **poursuite de l'accession à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur**. Toutes les universités sont désormais passées aux responsabilités et compétences élargies.

Le **plan de « déprécarisation »** se poursuit, avec 2 200 titularisations prévues pour 2014, et le schéma d'emplois du projet de loi de finances prévoit, par ailleurs, la **création de 1 000 emplois supplémentaires** orientés vers le premier cycle, conformément au « plan licence ».

Année de transition en matière immobilière, 2014 voit se prolonger pour un an les contrats de projets Etat-régions (CPER) 2007-2013. Suite aux conclusions de la mission confiée à Roland Peylet, président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, il est mis **fin au recours systématique aux partenariats publics-privés** dans le cadre de la relance des opérations du plan Campus.

Pour la deuxième année consécutive, les **crédits consacrés à l'enseignement supérieur privé sont réduits de 4,9 millions d'euros**, correspondant à une baisse de 7 % en 2014.

Un **financement plus équitable** entre les universités doit être garanti, alors que certaines d'entre elles continuent de rencontrer d'importantes difficultés financières. Le SYStème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité dit « **SYMPA** » **doit être amélioré**, notamment par l'intégration de la masse salariale et en opérant certains ajustements permettant une meilleure redistribution, sans remettre en cause l'excellence des universités.

3°) S'agissant du **programme 231 « Vie étudiante »**, la hausse de 6 % des crédits est consacrée aux **aides sociales directes**, compte tenu d'un nouveau **calibrage** des crédits qui s'efforce d'être plus adapté aux besoins réels et de la mise en place d'une **réforme** des bourses sur critères sociaux, consistant à créer deux nouveaux échelons ainsi qu'une nouvelle allocation destinée aux étudiants en situation d'autonomie avérée au sein du fonds national d'aide d'urgence.

Le plan de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans se poursuit, même si l'objectif semble encore difficile à atteindre. Une **participation accrue d'autres acteurs**, telles que les collectivités territoriales et les offices HLM, devrait être recherchée pour une **politique du logement étudiant plus efficace**.

### III. Les programmes « Recherche » (Michel Berson)

1°) Le budget total des programmes « Recherche » (172, 187, 190, 192, 191, 186 et 142) s'élèverait à **10,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 10,8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) en 2014**. Aussi les crédits correspondants reculeraient-ils de 1,6 % en AE et de 0,7 % en CP, soit de respectivement 174,9 millions d'euros et de 76,9 millions d'euros.

La **réduction substantielle des autorisations d'engagement provient en partie de la baisse de la dotation accordée à l'enseignement supérieur agricole** (programme 142), qui ne finance pas d'activités de recherche. Cette évolution résulte du fait que 88,6 millions d'euros étaient inscrits, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, pour le déménagement d'AgroParisTech et de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) sur le plateau de Saclay.

2°) En tout état de cause, si ne sont considérés que **les crédits de la MIREs exclusivement fléchés vers la recherche** (en prenant en compte ceux affectés à la recherche universitaire relevant du programme 150 et excluant ceux destinés à l'enseignement supérieur inscrits dans les programmes 192 et 142), soit 13,9 milliards d'euros en AE et 14 milliards d'euros en CP, il apparaît que ces derniers **diminueraient de 0,6 % en AE et de 0,5 % en CP**, soit respectivement de 87,9 millions d'euros et de 76,8 millions d'euros.

La diminution de l'enveloppe dédiée à la recherche résulte essentiellement de la **réduction des moyens de l'Agence nationale de la recherche (ANR), à hauteur de 81,5 millions d'euros en AE et CP**. Selon le rapporteur spécial, la baisse continue des crédits affectés à l'Agence au cours des dernières années est désormais susceptible de venir menacer la viabilité du système français de financement sur projets.



Quoi qu'il en soit, le moment lui semble venu de **redéfinir la place et le rôle de l'ANR, dans le financement de notre système de recherche**, notamment à travers un contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR qui, bien que prévu dans la loi de 2005, n'a toujours pas été conclu.

3°) Alors que la diminution de la dotation de l'ANR avait pu, par le passé, être justifiée par le souhait de procéder à **un transfert entre crédits récurrents et crédits sur projets**, tel ne semble plus être le cas en 2014 si l'on considère **la diminution des financements récurrents des organismes de recherche**.

Le rapporteur spécial constate que la situation budgétaire de ces derniers est de plus en plus tendue. Néanmoins, la baisse de leurs moyens pourrait être plus prononcée s'il était tenu compte de la réserve de précaution. Jusqu'à présent, **cette réserve a été calculée, pour les organismes de recherche, sur la base d'un taux réduit ; il lui semble donc important que cette mesure soit reconduite en 2014**.

Il tient également à rappeler que les organismes sont contraints de financer, sur leur dotation, une part de plus en plus importante des frais de fonctionnement engendrés par la mise en œuvre des projets de recherche issus d'appels d'offres.

Il considère qu'il conviendrait, en conséquence, de s'orienter vers un financement à coût complet de ces projets, et vers une hausse du « préciput » – part du financement versé aux organismes pour leur frais de structures – à hauteur de 20 %. En effet, le préciput s'élève à 25 % pour les programmes européens.

Enfin, le rapporteur spécial estime qu'un équilibre doit être trouvé entre **crédits récurrents et crédits sur projets**.

4°) Toutefois, les actions de recherche portées par la MIREs bénéficieraient du **nouveau programme d'investissements d'avenir** (PIA 2), puisque sur les crédits inscrits dans la présente mission à ce titre, le rapporteur spécial estime que **3,8 milliards d'euros (sur un total de 5,3 milliards d'euros) seraient orientés vers le volet recherche**.

5°) En 2014, s'engagerait **le nouveau programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne, « Horizon 2020 »**. Dans ce cadre, près de 79 milliards d'euros seraient attribués à des projets de recherche. Le rapporteur spécial considère comme essentiel le développement, par le Gouvernement, **d'une stratégie afin d'accroître la participation des équipes de recherche françaises aux appels à projets européens**, celle-ci s'étant révélée insuffisante lors du dernier PCRD.

6°) Les programmes « Recherche » de la présente mission comprennent **13 dépenses fiscales dont le coût total s'élèverait à 6,6 milliards d'euros en 2014**. Le coût du crédit d'impôt recherche (CIR) serait de 5,8 milliards d'euros – voire de 6 milliards d'euros s'il est tenu compte du crédit d'impôt innovation (CII). Toutefois, le coût du CIR pourrait encore s'élever au cours des prochaines années ; aussi, bien que le rapporteur spécial estime que ce dispositif est particulièrement utile pour renforcer les dépenses privées de recherche, il considère que celui-ci est perfectible. **Eu égard à l'augmentation dynamique du coût du CIR, il lui paraît peu opportun de le « cristalliser » avant même qu'il ait pu être amélioré**.

Le rapporteur spécial estime qu'il serait nécessaire d'assurer un meilleur équilibre entre financement de la recherche privée, par les dépenses fiscales, et financement de la recherche publique, par les dotations budgétaires.

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

## PREMIÈRE PARTIE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2014

### I. L'INSCRIPTION DE LA MIRES DANS LE BUDGET GÉNÉRAL

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) porte la quasi-totalité des moyens budgétaires alloués à **la recherche civile de l'Etat** ainsi que l'essentiel des **dépenses d'enseignement supérieur**. Aussi, celle-ci présente une forte dimension interministérielle puisqu'outre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, interviennent également dans son périmètre les ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, du redressement productif, de la défense, de la culture et de la communication, et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

**La MIRES représente l'une des principales missions du budget général de l'Etat**, après les missions « Enseignement scolaire » et « Défense », réunissant 27,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26 milliards d'euros en crédits de paiement en 2014, sans tenir compte du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2).

### II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MIRES EN 2014

Crédits apportés dans le cadre du PIA 2 mis à part, **l'enveloppe budgétaire de la MIRES serait réduite de 182,3 millions d'euros en AE (- 0,7 %) et progresserait de 113,3 millions d'euros en CP (+ 0,4 %)**. Toutefois, cette évolution renvoie à une réalité contrastée :

- les programmes « Enseignement supérieur », analysés par le rapporteur spécial Philippe Adnot, connaissent une relative **stabilité en AE** (- 7,3 millions d'euros soit une baisse de 0,05 %) et une **augmentation d'1,3 % en CP** (+ 190,3 millions d'euros) par rapport à 2013. Alors que le budget consacré aux formations supérieures et à la recherche universitaire est préservé, l'essentiel des **crédits supplémentaires est consacré aux aides sociales directes** avec un meilleur calibrage des crédits alloués par rapport aux besoins réels ainsi qu'une réforme des bourses sur critères sociaux entrée en vigueur pour l'année universitaire 2013-2014.

- à l'inverse, **les programmes « Recherche »**, analysés par le rapporteur spécial Michel Berson, enregistrent une baisse de 174,9 millions d'euros en AE (- 1,6 %) et de 77 millions d'euros en CP (- 0,7 %) qui résulte principalement de **la réduction des moyens mis à la disposition de l'Agence nationale de la recherche** (- 81,5 millions d'euros en AE et CP). En effet, la diminution des AE inscrites dans le programme 142 « Enseignement

supérieur et recherche agricole » provient du fait que 88,6 millions d'euros étaient inscrits, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, pour le déménagement d'AgroParisTech et de l'INRA sur le plateau de Saclay, ce qui ne saurait être associé à une baisse des crédits de la recherche.

**Tableau n° 1 : Evolution des crédits de la MIREs (hors PIA)***(en euros)*

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 709 825 371	12 558 897 523	- 1,2	-150 927 848
	CP	12 753 411 649	12 803 219 190	+ 0,4	49 807 541
231 - Vie étudiante	AE	2 312 419 325	2 456 032 691	+ 6,2	143 613 366
	CP	2 325 147 825	2 465 618 691	+ 6,0	140 470 866
<b>TOTAL « ENSEIGN. SUP. »*</b>	AE	<b>15 022 244 696</b>	<b>15 014 930 214</b>	<b>0,0</b>	<b>- 7 314 482</b>
	CP	<b>15 078 559 474</b>	<b>15 268 837 881</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>190 278 407</b>
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
	CP	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
	CP	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
193 - Recherche spatiale	AE	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
	CP	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 415 998 070	1 387 505 166	- 2,0	- 28 492 904
	CP	1 377 998 070	1 397 505 166	+ 1,4	19 507 096
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	948 709 682	970 802 894	+ 2,3	22 093 212
	CP	1 005 723 015	991 936 147	- 1,4	- 13 786 868
191 - Recherche duale (civile et militaire)	AE	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
	CP	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	115 592 176	112 590 972	- 2,6	- 3 001 204
	CP	118 592 176	114 490 972	- 3,5	- 4 101 204
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	395 433 759	312 441 202	- 21,0	- 82 992 557
	CP	308 473 759	312 441 202	+ 1,3	3 967 443
<b>TOTAL « RECHERCHE »**</b>	AE	<b>10 921 500 061</b>	<b>10 746 547 692</b>	<b>- 1,6</b>	<b>-174 952 369</b>
	CP	<b>10 856 553 394</b>	<b>10 779 580 945</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 76 972 449</b>
<b>TOTAL</b>	AE	<b>25 943 744 757</b>	<b>25 761 477 906</b>	<b>- 0,7</b>	<b>-182 266 851</b>
	CP	<b>25 935 112 868</b>	<b>26 048 418 826</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>113 305 958</b>

\* Total des crédits des programmes « Enseignement supérieur » de la MIREs.

\*\* Total des crédits des programmes « Recherche » de la MIREs.

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de la MIREs s'élèveraient à 24,9 milliards d'euros en AE et à 25,2 milliards d'euros en CP ; aussi, il apparaît que **les plafonds définis - hors contribution au CAS « Pensions » - par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 seraient respectés en 2014** (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 2 : Plafonds définis par la LPFP 2012-2017 (MIREs)**

(en milliards d'euros)

2012	2013	2014
25,62	25,74	25,86

Source : LPFP 2012-2017

Pris isolément, les crédits relevant de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) reculeraient de 90,5 millions d'euros en AE (- 0,4 %) et augmenteraient de 107,1 millions d'euros en CP (+ 0,5 %) - essentiellement en raison de la revalorisation des enveloppes de crédits de paiement des programmes 190 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ».

**Tableau n° 3 : Evolution des crédits des programmes du MESR (hors PIA)\***

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	12 709 825 371	12 558 897 523	- 1,2	-150 927 848
	CP	12 753 411 649	12 803 219 190	+ 0,4	49 807 541
231 - Vie étudiante	AE	2 312 419 325	2 456 032 691	+ 6,2	143 613 366
	CP	2 325 147 825	2 465 618 691	+ 6,0	140 470 866
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
	CP	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
	CP	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
193 - Recherche spatiale	AE	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
	CP	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
<b>TOTAL « MESR »</b>	AE	<b>22 875 812 325</b>	<b>22 785 268 927</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 90 543 398</b>
	CP	<b>22 932 127 103</b>	<b>23 039 176 594</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>107 049 491</b>

\* Total des crédits des programmes relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) au sein de la MIREs.

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

### III. LE NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le projet de loi de finances pour 2014 propose de **reconduire le mode de financement spécifique qui avait été institué dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1)**. Le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2) comprendrait 12 milliards d'euros de crédits.

Dans ce cadre, **la MIREs recevrait 5,3 milliards d'euros (soit près de 44 % du total)** ; à cet effet, deux programmes spécifiques sont créés dans la MIREs : les programmes 409 « Ecosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique ».

Ces derniers sont analysés plus avant par le rapporteur spécial Michel Berson *infra*.

Selon une estimation réalisée par Michel Berson, **les crédits inscrits dans la MIREs dans le cadre du PIA 2 profiteraient de manière quasi égale à l'enseignement supérieur et à la recherche** : 2,5 milliards d'euros seraient tournés vers les actions en faveur de la recherche.

Tableau n° 4 : Le programme d'investissements d'avenir 2 dans la MIREs

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 409</b>	<b>4 115 000 000</b>	<b>4 115 000 000</b>
01 - Equipements d'excellence	365 000 000	365 000 000
02 - Initiatives d'excellence	3 100 000 000	3 100 000 000
03 - Technologies-clefs génériques	150 000 000	150 000 000
04 - Espace, lanceurs, satellites	50 000 000	50 000 000
05 - Recherche hospitalo-universitaire en santé	400 000 000	400 000 000
06 - Calcul intensif	50 000 000	50 000 000
<b>Programme 410</b>	<b>1 220 000 000</b>	<b>1 220 000 000</b>
01 - Démonstrateurs technologiques aéronautiques	1 220 000 000	1 220 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>5 335 000 000</b>	<b>5 335 000 000</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014)

### IV. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MIREs

Les dépenses fiscales rattachées à la MIREs sont au nombre de 16 et représenteraient **un coût de 6,9 milliards d'euros en 2014**, soit près de 27 % des crédits budgétaires de la mission.

L'essentiel de ces dépenses fiscales sont inscrites au sein des programmes « Recherche » – pour un montant de 6,6 milliards d'euros –

qui portent notamment le crédit d'impôt recherche (CIR), dont le coût atteindrait 5,8 milliards d'euros en 2014. Aussi, le rapporteur spécial Michel Berson s'attache-t-il à analyser plus en détails les dispositifs fiscaux dérogatoires inscrits dans les programmes relevant de son champ de compétence.



## DEUXIÈME PARTIE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

*(Philippe Adnot)*

Pour 2014, les **crédits consacrés à l'enseignement supérieur et relevant du MESR** (programme 231 « Formations supérieures et recherches universitaires » et 150 « Vie étudiante ») s'élèvent à :

- **15 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une enveloppe **stable** par rapport à 2013 ;

- et à **15,3 milliards d'euros en crédits de paiements (CP)**, correspondant à une **hausse d'1,26 %** par rapport à 2013. 190 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires sont ainsi consacrés à l'enseignement supérieur entre 2013 et 2014.

En tenant compte des crédits consacrés à l'enseignement supérieur **relevant d'autres ministères au sein de la MIREs**, le budget de l'enseignement supérieur atteint 15,6 milliards d'euros en AE et 15,9 milliards d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 0,6 % et une hausse de 1,2 % par rapport à 2013. Y sont ainsi intégrés les crédits consacrés à l'enseignement supérieur agricole (276,6 millions d'euros en 2014, AE=CP) au sein du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » et ceux relatifs à l'enseignement en matière économique et industrielle (305,7 millions d'euros en 2014, AE=CP) du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».

Il convient également de signaler que le programme 231 comprend **7 actions relatives à la recherche**, pour un montant de 3,8 milliards d'euros (AE=CP) en 2014. En ôtant ces crédits, le budget consacré à l'enseignement supérieur au sein de la MIREs s'élève à 11,8 milliards d'euros en AE et 12,1 milliards d'euros en CP, en augmentation respectivement de 0,8 % et 1,6 %.

### I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » : UN BUDGET CONSOLIDÉ

Placé sous la responsabilité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce programme finance essentiellement **la formation des étudiants inscrits dans les universités**, les instituts d'études politiques (IEP), les formations d'ingénieurs et les écoles normales supérieures (ENS). Environ 1,580 million d'étudiants relèvent de ce programme.

Pour rappel, il héberge également les crédits consacrés à d'autres établissements, tels que l'Agence de mutualisation des universités et des

établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE), l'Observatoire de Paris ou le Bureau des longitudes.

**A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES : DES CRÉDITS MAINTENUS MALGRÉ UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINT**

Pour 2014, le programme 150 regroupe 12,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 12,8 milliards d'euros de crédits de paiement, correspondant à près de la moitié des crédits de paiement de la mission, hors PIA.

A **périmètre constant**, les autorisations d'engagement enregistrent une diminution d'1,16 % par rapport à 2013. Au contraire, les **crédits de paiement connaissent, dans le même temps, une augmentation de 0,42 %**. A périmètre courant, l'évolution est quasi similaire avec une baisse de 1,19 % des autorisations d'engagement et une hausse de 0,39 % des crédits de paiements, après une augmentation de 2 % en 2013.

Malgré la recherche d'économies et le contexte budgétaire et économique difficile, les crédits du programme 150 sont **globalement confortés**, avec une augmentation de près de 50 millions d'euros à structure courante.

Le programme se scinde en 15 actions, dont les crédits sont répartis comme suit :

**Présentation par action des crédits demandés pour 2014**

<b>Intitulé</b>	<b>Autorisations d'engagement (en euros)</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>En % des CP du programme</b>
Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 842 803 786	2 842 803 786	22,2 %
Formation initiale et continue de niveau master	2 375 770 047	2 375 770 047	18,6 %
Formation initiale et continue de niveau doctorat	353 674 136	353 674 136	2,8 %
Etablissements d'enseignement privés	79 595 852	79 595 852	0,6 %
Bibliothèques et documentation	433 531 960	433 531 960	3,4 %
Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	770 713 805	770 713 805	6,0 %
Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	370 334 171	370 334 171	2,9 %
Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	549 200 580	549 200 580	4,3 %
Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	13 360 620	13 360 620	0,1 %
Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	165 819 865	165 819 865	1,3 %
Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	985 124 415	985 124 415	7,7 %
Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	925 500 778	925 500 778	7,2 %
Diffusion des savoirs et musées	107 930 191	107 930 191	0,8 %
Immobilier	1 079 144 924	1 323 466 591	10,3 %
Pilotage et support du programme	1 506 392 393	1 506 392 393	11,8 %
<b>Total</b>	<b>12 558 897 523</b>	<b>12 803 219 190</b>	<b>100,0 %</b>

Source : d'après les données du projet annuel de performances pour 2014

## **B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS : UNE PRIORITÉ DONNÉE À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS**

### **1. Les dépenses de personnel : une baisse à structure courante essentiellement liée au passage à l'autonomie des universités**

À structure constante, les dépenses de personnel du titre 2 s'élevaient à 714,2 millions d'euros, dont 224,4 millions d'euros au titre du CAS « pensions », correspondant à une hausse de 0,91 %.

Cette évolution représente 6,4 millions d'euros, dont 2,3 millions d'euros, soit 36 %, au titre du « CAS pensions ».

En revanche, à structure courante<sup>1</sup>, les dépenses de personnel du titre 2 enregistrent une baisse de 17,9 % par rapport à 2013, pour atteindre 581,3 millions d'euros. Comme pour les années précédentes depuis 2009, cette évolution s'explique principalement par la poursuite du transfert de masse salariale aux universités qui accèdent à l'autonomie.

Alors qu'elles en représentaient plus de la moitié en 2009, les dépenses de titre 2 ne correspondent plus qu'à 4,5 % des crédits du programme 150.

À structure courante, le projet de loi de finances prévoit 9 377 équivalent temps plein travaillés (ETPT) sur le titre 2, correspondant à une baisse de 1 876 ETPT.

1 945 ETPT ont ainsi été transférés du titre 2 au titre 3 (dépenses d'intervention) dans le cadre de l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) de cinq établissements d'enseignement supérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

7 autres ETPT ont également été transférés, 5 d'entre eux découlant du rattachement en 2014 de l'antenne toulousaine de l'Institut supérieur de mécanique de Paris à l'université de Toulouse.

Parallèlement, 76 ETPT ont été transférés du titre 3 au titre 2 dans le cadre de la création des 1 000 postes prévus en 2013.

### **2. Les dépenses de fonctionnement : des moyens supplémentaires pour les établissements d'enseignement supérieur**

Avec 2 % de hausse par rapport à 2013, les crédits de fonctionnement s'élevaient à 11,7 milliards d'euros, soit 92 % du programme et 45 % de la mission, hors PIA.

Ils correspondent, pour la quasi-totalité d'entre eux, aux **subventions pour charges de service public versées aux opérateurs**.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire après mesures de transferts et de périmètre.

Le montant alloué pour le fonctionnement courant des établissements supérieurs reste stable.

9,1 milliards d'euros sont consacrés à la **masse salariale des universités et autres établissements d'enseignement supérieur** ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Ils augmentent, tout d'abord, de **170,6 millions d'euros** en 2014, sous le double effet :

- du montant, non provisionné en 2013, lié au **transfert de personnels** lors de la prise d'autonomie des universités ou établissements d'enseignement supérieur ;

- de la « **déprécarisation** », par la **titularisation**, d'agents contractuels, en vertu de loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Après 1 775 agents en 2013, ce plan de « déprécarisation » concernera **2 200 agents en 2014**, avec une enveloppe de 39 millions d'euros.

Pour rappel, le plan de « déprécarisation » a déjà concerné 1 775 agents en 2013, pour l'essentiel de catégorie C. Par ailleurs, 2 200 titularisations devraient également être programmées en 2015 et 2016.

Ensuite, comme en 2013, le schéma d'emplois du projet de loi de finances prévoit la **création de 1 000 emplois supplémentaires** dans l'enseignement supérieur pour 2014, pour 60,52 millions d'euros<sup>1</sup>, avec la répartition indicative suivante :

- 570 emplois d'enseignants chercheurs ;
- 380 emplois de personnels administratifs ;
- 50 emplois de professeurs agrégés.

Ces créations de postes sont principalement orientées vers le premier cycle, conformément au « plan licence ».

Comme pour les projets de loi de finances précédents, les prévisions budgétaires ne tiennent pas compte du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

---

<sup>1</sup> Ce montant comprend également l'extension en année pleine des mesures prises en fraction d'année en 2013.

**Pour mémoire : le financement du GVT dans le cadre de l'accès aux responsabilités et compétences élargies par les établissements d'enseignement supérieur.**

Le GVT est un facteur d'évolution de la masse salariale qui a fait l'objet ces dernières années d'un traitement circonstancié faute de financement en loi de finances initiale (LFI).

Malgré cette absence de financement en LFI, l'année du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), l'Etat a toujours financé le GVT solde s'il était positif et si les établissements en faisaient la demande. *A contrario*, le GVT négatif éventuellement constaté n'a jamais été défalqué de la subvention calculée. Ensuite, après l'année de passage aux RCE, le GVT a fait systématiquement l'objet d'un financement à l'occasion de l'actualisation des enveloppes de masse salariale des établissements.

Ainsi, entre 2009 et 2012, sous différentes modalités, un financement au moins partiel du GVT a toujours été accordé en cours d'année (2010 pour les RCE 2009, 2011 pour les vagues 2009-2010 et 2012 pour les vagues 2009-2011). Il est précisé que contrairement à l'actualisation 2011, le complément exceptionnel accordé fin 2012 (50 % du GVT positif total, soit 18,3 millions d'euros) n'a pas été consolidé en socle pour 2013.

L'absence de consolidation de la mesure de 2012 traduit la volonté du ministère consistant à ce que les établissements RCE prennent progressivement en charge le financement du GVT, comme c'est le cas en général pour les opérateurs de l'Etat. A cet égard, il est à souligner que les organismes de recherche n'ont jamais bénéficié de financements GVT.

Dans ce contexte, la couverture financière systématique et intégrale du GVT par l'Etat serait antinomique avec le régime de responsabilité institué par les RCE. D'une part, elle impliquerait de maintenir des moyens de contrôle a priori très approfondis sur les déterminants de la masse salariale de tous les établissements RCE (en admettant que ce dispositif de contrôle soit réaliste sur une centaine d'établissements), d'autre part, un principe de compensation intégrale conduirait symétriquement à reprendre des crédits à chaque fois que le GVT solde constaté serait négatif, ce qui serait la négation de la responsabilité.

En revanche, le ministère demeure très vigilant sur le financement de toutes les mesures de portée nationale qui s'imposent aux établissements, comme par exemple la hausse de la valeur du point de la fonction publique ou du taux de CAS Pensions. Ainsi, comme signalé supra, le PLF 2014 intègre bien une provision destinée au financement des contributions au CAS pensions consécutives aux titularisations prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le nombre d'emplois sous plafond prévu pour 2014 s'élève à 160 141 ETP, soit une augmentation de 2 844 emplois.

Le nombre d'emplois hors plafond rémunérés par les opérateurs augmente de 1 815 ETP par rapport à 2013, pour atteindre 23 922 ETP.

Au total, les **plafonds d'emplois** du programme 150 (Etat et opérateurs) passent de 168 550 à **169 518 emplois** entre 2013 et 2014. La différence de 968 emplois provient à la fois de la création des 1 000 emplois en 2014 et du transfert de 32 autres (20 emplois créés en 2013 transférés vers l'enseignement supérieur agricole, 5 emplois vers les délégations régionales à la recherche et à la technologie et 7 emplois vers d'autres ministères).

### **3. Les dépenses relatives à l'immobilier : la poursuite des opérations**

Les dépenses d'investissement, qui s'élèvent à 111,12 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014 (pas d'autorisations d'engagement), sont consacrées aux constructions, extensions et/ou réhabilitations réalisées dans le cadre des contrats de projets Etats-régions (CPER) ou hors CPER sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

Elles relèvent de l'action 14 « Immobilier » du présent programme, relative aux moyens que l'Etat consacre à la politique immobilière des établissements d'enseignement supérieur. A cette dotation, s'ajoutent des crédits extra budgétaires, en particulier l'opération Campus.

Hors titre 2, la dépense immobilière s'élève globalement à 1 029,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 274,1 millions d'euros de crédits de paiement pour 2014, correspondant respectivement à une baisse de 17,9 % et 1,9 % par rapport à 2013.

En outre, 10 millions d'euros en AE et 56,4 millions d'euros en CP sont prévus pour être rattachés au titre de fonds de concours. Ils proviennent de collectivités et d'autres organismes tels que les universités ou les centres régionaux des œuvres universitaires ainsi que du Fonds européen de développement régional (FEDER).

### Ventilation de la dépense immobilière

(en millions d'euros)

	PLF 2013		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP
Opérations CPER (2000-2006 et 2006-2013)	165,30	168,00	0,00	215,00
Opérations hors CPER hors PPP	32,96	63,14	17,80	26,26
Partenariat public privé (PPP)	178,54	47,28	96,14	27,67
<b>Constructions-restructuration</b>	<b>376,80</b>	<b>278,42</b>	<b>113,94</b>	<b>268,93</b>
<b>Masse salariale RCE</b>	<b>378,87</b>	<b>378,87</b>	<b>391,81</b>	<b>391,81</b>
<b>Maintenance et logistique</b>	<b>434,14</b>	<b>434,14</b>	<b>434,14</b>	<b>434,14</b>
Mise en sécurité hors EPAURIF	20,00	20,00	25,00	25,00
Dévolution du patrimoine	21,94	21,94	21,94	21,94
Mise en sécurité EPAURIF	23,20	165,16	24,95	128,28
Immobilier parisien			18,00	4,00
<b>Travaux de mise en sécurité</b>	<b>65,14</b>	<b>207,10</b>	<b>89,89</b>	<b>179,22</b>
<b>Total</b>	<b>1 254,95</b>	<b>1 298,53</b>	<b>1 029,78</b>	<b>1 274,10</b>

Source : d'après les données du PAP 2013 et du PAP 2014 relatifs à la présente mission

Il convient de noter que la **restructuration du campus de Jussieu** est en phase d'achèvement, avec, pour 2014, 24,95 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 128,28 millions d'euros en crédits de paiement.

#### • Le prolongement sur 2014 des contrats de projets Etats-régions (CPER) 2007-2013

Le projet de loi de finances prévoit 200,6 millions d'euros de crédits de paiements au titre des contrats de projets Etats-régions (CPER) 2007-2013<sup>1</sup> et 14,4 millions d'euros pour les contrats de plans Etats-régions 2000-2006.

Par ailleurs, l'exécution du CPER est prolongée pour un an, avec 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouverts pour 2014 et financés par des reports d'anciens crédits de partenariats public-privé (PPP) restés sans objet depuis trois ans, qui permettront de prendre en charge de nouvelles opérations.

<sup>1</sup> Pour rappel, l'axe prioritaire du volet « immobilier universitaire » des CPER est de « moderniser les structures d'enseignement supérieur par la mise au standard international de l'immobilier universitaire ». Il se traduit par : « des mises en sécurité lourdes et des réhabilitations de bâtiments existants, des constructions ou extensions de locaux accueillant des laboratoires de recherche ou des écoles doctorales ainsi que l'amélioration et le développement de l'offre de logements en faveur des étudiants » (source : projet annuel de performances de la mission).



### **Opérations bénéficiant de prolongement sur 2014 du CPER 2007-2013**

#### Critères d'urgence retenus pour identifier les opérations :

- opérations déjà lancées par des collectivités partenaires vis-à-vis desquelles l'Etat est en situation de dettes ;
- premier équipement de locaux achevés en 2014 qui, faute de financement, seront livrés vides et ne pourront donc pas être exploités ;
- opérations urgentes comprenant des travaux de mise en sécurité ou des réhabilitations indispensables.

Une cinquantaine d'opérations prioritaires seraient ainsi retenues parmi lesquelles :

- le campus Porte des Alpes de l'université Lyon 2 à Bron (23,5 millions d'euros dont 14,7 millions d'euros pour l'Etat) ;
- l'UFR de médecine de l'université de Caen (50,3 millions d'euros, dont 15,3 millions d'euros pour l'Etat) ;
- la réhabilitation de l'université Bordeaux 3 Michel de Montaigne (5 millions d'euros dont 4,8 millions d'euros pour l'Etat) ;
- la faculté de médecine de l'université Paris Orsay au Kremlin-Bicêtre (16 millions d'euros dont 6 millions d'euros pour l'Etat) ;
- le pôle de physique stellaire de l'université de Nice (12,7 millions d'euros, dont 4,8 millions d'euros pour l'Etat) ;
- l'UFR de lettres, langues et histoire de l'Université d'Amiens (94 millions d'euros, dont 26 millions d'euros pour l'Etat).

*Source : projet annuel de performances et informations fournies par le ministère du budget*

Pour mémoire, le montant de l'enveloppe allouée par l'Etat pour les CPER 2007-2013, ajusté à l'issue de la procédure de révision à mi-parcours, s'élevait à 1 952,8 millions d'euros pour le programme 150 (sur les 2 121,5 millions d'euros prévus au total).

1 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 942,7 millions d'euros en crédits de paiement ont été exécutés entre 2007 et 2013 sur le programme 150, pour un taux d'exécution global<sup>1</sup> du volet immobilier des CPER 2007-2013 s'élevant à 73 % des autorisations d'engagement à la fin de l'année 2013.

Compte tenu du prolongement prévu en 2014, ce **taux d'exécution global serait porté à 77,5 %** à la fin de l'année 2014.

---

<sup>1</sup> Incluant les programmes 231 « Vie étudiante » pour les logements étudiants et 723 « CAS immobilier ».

• **La poursuite des contrats de partenariat public-privé (PPP)**

Le projet de loi de finances prévoit 96,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,67 millions d'euros en crédits de paiements pour les contrats de partenariats public-privé (PPP).

À la fin de l'année 2013, trois nouveaux PPP auront été signés ou sont prévus de l'être, portant ainsi leur nombre total à 9 :

- signés en 2009 : universités Paris IV, Paris VII, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ;

- signés en 2010 : Muséum national d'histoire naturelle ;

- signés en 2012 : université de Toulouse II - Le Mirail ;

- signés ou prévus de l'être en 2013 : campus innovant de Dijon, campus prometteur de l'université européenne de Bretagne, campus prometteur de Clermont-Ferrand et le campus Grand Lille.

En 2014, un nouveau contrat est prévu pour le projet UFR Mathématiques, informatiques et mécanique du campus de l'université de Lorraine.

Par ailleurs, suite aux conclusions de Roland Peylet, président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, chargé par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche d'une mission sur l'évaluation des projets immobiliers de l'opération Campus, le Gouvernement a adopté plusieurs mesures concernant les opérations conduites dans le cadre de ce plan, sur les crédits du présent programme. Il s'agit essentiellement, selon le projet annuel de performance de :

« - La poursuite en contrat de partenariat des opérations prévues à Lille, en Lorraine (MIM et Biosanté) et sur le campus Paris-Est (Marne-la-Vallée) ;

- le basculement pour une réalisation dans le cadre du code des marchés publics (« loi MOP ») des opérations proposées par le MESR sur les sites de Lille (équipements sportifs), Lorraine (gestion management à Nancy), Clermont-Ferrand (Centre de recherche bio-clinique - CRBC), Nantes, Nice, Cergy, Valenciennes et Paris Dauphine. »

Les décisions prises suite à cette mission pour la relance du plan Campus sont développées ci-après dans le présent rapport<sup>1</sup>.

**4. Les dépenses d'intervention : une nouvelle baisse du financement de l'enseignement supérieur privé**

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 94 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, et portent principalement sur l'action n° 4 « Etablissements d'enseignement privés ».

---

<sup>1</sup> Cf le 3 du C du présent I.

Cette action ne comprend, en effet, que des dépenses d'intervention, pour un montant de **79,6 millions d'euros en 2014** (AE=CP), consacrées aux subventions versées aux établissements d'enseignement supérieur privés qui contribuent au service public de l'enseignement supérieur.

Or, alors que les crédits consacrés à l'enseignement supérieur sont, pour l'essentiel, consolidés voire renforcés dans le programme 150, l'enveloppe allouée à l'enseignement supérieur privé se voit, pour la deuxième année consécutive, considérablement réduite, avec une baisse de 5,8 % correspondant à 4,9 millions d'euros, soit le même montant que pour le PLF 2013.

Votre rapporteur spécial ne se satisfait pas de cet arbitrage consistant à faire porter les efforts de maîtrise budgétaire sur l'enseignement privé à une telle hauteur. Il y reviendra dans le cadre de ses principales observations sur le présent programme.

### ***C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

#### **1. La recherche d'un financement plus équitable des universités**

En 2013, toutes les universités sont désormais autonomes, conformément aux dispositions de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU), avec l'accession aux responsabilités et compétences élargies des universités de La Réunion, d'Antilles-Guyane et de Polynésie Française. Cette autonomie se manifeste à la fois en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

**Etat de l'accès aux responsabilités et compétences élargies des universités et autres établissements d'enseignement supérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>1</sup>**

- 75 universités ;
- Institut national polytechnique de Toulouse depuis 2010 ;
- les trois écoles normales supérieures (depuis 2010 pour l'ENS et l'ENS de Lyon et depuis 2011 pour l'ENS de Cachan) ;
- 9 grands établissements (l'université de Lorraine et l'université Paris-Dauphine, le Collège de France, le Conservatoire national des arts et métiers (2013), l'École centrale de Paris, l'École des hautes études en sciences sociales, l'École pratique des hautes études (2013), l'Institut polytechnique de Grenoble, l'École des hautes études de santé publique) ;
- 17 autres écoles d'ingénieurs (les trois universités de technologie de Belfort-Montbéliard, Compiègne et Troyes, les écoles centrales de Lille, Lyon (2013) et Nantes, les INSA de Rouen, Strasbourg (2013) et Toulouse, les écoles nationales supérieures de chimie de Montpellier et de Paris, les écoles nationales supérieures d'ingénieurs de Bourges, Caen et Poitiers (2013), l'école nationale d'ingénieurs de Tarbes, l'Institut français de mécanique avancée de Clermont et l'École Polytechnique).

Par ailleurs, 5 établissements non universitaires ont accédé aux responsabilités et compétences élargies au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

La situation financière des universités s'est profondément dégradée suite à leur passage à l'autonomie et malgré les efforts financiers substantiels qui ont été fournis par l'Etat pour accompagner ce changement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces chiffres tiennent compte des fusions réalisées depuis 2009.

<sup>2</sup> En particulier, les universités n'ont pas subi les mêmes exigences de réduction de dépenses publiques applicables aux autres opérateurs de l'Etat.

**Rappel des principales critiques formulées  
à l'encontre des modalités de financement des universités**

- les **multiples réformes** du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui se sont succédées à un rythme intense au cours de la dernière décennie, ont conduit à un empilement des modes de financement qui, dès lors que leur compatibilité et leur articulation n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi à l'origine, répondent à des objectifs différents, parfois divergents. Le curseur est particulièrement difficile à placer entre des objectifs potentiellement concurrents ou contradictoires tels que la péréquation dans la répartition des financements publics récurrents et l'encouragement à la performance et l'excellence par la voie des financements extrabudgétaires ;

- les décisions politiques qui ont conduit, chaque année, à **neutraliser les effets attendus du modèle critérisé de financement** par répartition à l'activité et à la performance n'ont pas permis aux universités autonomes d'anticiper, sur une base pluriannuelle, les conséquences financières de leurs choix stratégiques de développement ;

- l'**incapacité des universités à retracer l'origine de l'ensemble de leurs ressources**, de même que leur affectation, n'a pas permis une **objectivation des coûts** de la formation par filière et de la recherche.

*Source : Rapport d'information n° 547 (2012-2013) établi par Philippe Adnot et Dominique Gillot, au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités, « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous »*

Suite à ce constat, la commission des finances et la commission de la culture ont publié un **rapport d'information** qui, à partir d'une analyse approfondie du système de financement des universités, suggère des pistes de réforme tendant à « garantir l'équité de [la] répartition [des moyens], condition de la réussite des étudiants et de la préservation de la qualité de notre système universitaire »<sup>1</sup>.

*a) Améliorer le système d'allocation critérisé « SYMPA »*

Parmi ces recommandations, votre rapporteur spécial est particulièrement attaché à l'évolution du modèle critérisé de financement des universités (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité, dit « SYMPA »).

Sur les 12 milliards d'euros environ attribués au financement des universités, SYMPA répartit seulement autour de 2 milliards d'euros et 120 000 emplois. En revanche, la masse salariale correspondant à ces emplois n'est pas répartie par le système, de même qu'une partie des crédits de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 547 (2012-2013) établi par Philippe Adnot et Dominique Gillot, au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur le bilan consolidé des sources de financement des universités, « Financement des universités : l'équité au service de la réussite de tous ».*

Le rapport d'information tire un bilan mitigé de ce système de répartition qui s'avère incapable de combattre les inégalités, avec des universités qui restent sous-dotées.

Cela s'explique à la fois par :

- le fait qu'il a été garanti à toutes les universités que leur dotation ne pouvait subir de baisse par rapport à leur socle de référence. Le montant des crédits susceptibles d'être attribués aux universités sous-dotées se trouve d'autant plus réduit ;

- les augmentations sont également soumises à un plafond qui n'a cessé d'être réduit au fil des années ;

- le choix de « saupoudrer » l'augmentation des crédits entre toutes les universités en 2009 et 2010, plutôt que de cibler celles qui étaient les moins dotées ;

- la stagnation des crédits à compter de 2011.

En outre, le système SYMPA n'a pas été utilisé pour redistribuer les emplois entre universités, alors que le nombre d'emplois concernés étaient estimé à 5 000 en 2009 et que seulement 150 l'ont effectivement été.

Il était souhaité dans le rapport que les 5 000 emplois créés au cours du quinquennat participent à la réduction des inégalités entre universités. Votre rapporteur spécial constate qu'en 2013, les 980 emplois créés ont intégralement bénéficié aux universités sous-dotées<sup>1</sup>.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, sur 76 universités, 53 d'entre elles sont actuellement « sous-dotées » en emplois et 46 en crédits. Des écarts de - 24 % à + 40 % sont constatés entre les universités.

Afin d'améliorer le système SYMPA en termes de redistribution, tout en préservant l'excellence des universités, le rapport d'information propose notamment de procéder à un rééquilibrage, si ce n'est total à tout le moins partiel, des crédits et emplois affectés à chaque université. Dans le cas d'un rééquilibrage partiel, un ratio minimal moyen effectifs/moyens théoriques pourrait être retenu pour chaque établissement.

Pour **obtenir ce rééquilibrage**, le rapport préconise que SYMPA :

- **intègre dorénavant la masse salariale**, au moins à hauteur de 90 %, les 10 % restants pouvant être répartis dans le cadre des contrats d'établissement ;

- **devienne plus juste** en : prenant mieux en compte la recherche clinique dans le calcul de la dotation théorique, tenant compte des implantations sur plusieurs sites, augmentant le nombre de classes de formation retenues par la pondération, tirant les conséquences de la

---

<sup>1</sup> 20 emplois étaient affectés à l'enseignement supérieur agricole.

disparition des notations des unités de recherche par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) sur les critères utilisés par SYMPA et rééquilibrant la répartition des enveloppes allouées au profit de la licence.

Il est également recommandé qu'avant de généraliser les contrats de site sur l'ensemble du territoire national, les expérimentations soient poursuivies en associant pleinement les collectivités territoriales afin d'assurer la coordination entre tous les acteurs concernés.

À titre personnel, votre rapporteur spécial avait également suggéré, pour améliorer le système de répartition, qu'il soit **consacré au niveau législatif**. Ainsi, la loi définirait ses principales caractéristiques et fixerait un redéploiement annuel minimum des besoins, par exemple 90 % des moyens théoriques calculés par SYMPA pour chaque université.

Depuis, conscient de la nécessité de faire évoluer le système d'allocation des moyens aux universités, le Gouvernement a mis en place un **comité de pilotage avec la Conférence des Présidents d'Universités et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs**.

À l'issue de ses travaux, des mesures devraient être prises au plus tard au printemps 2014, pour tester ensuite les paramétrages et une mise en service en 2015.

Votre rapporteur spécial espère que les travaux menés avec Dominique Gillot seront utiles et leurs préconisations entendues. Il sait d'ores et déjà que nombre de ces dernières sont en cours de réflexion, notamment l'intégration, au moins partielle, de la masse salariale dans SYMPA.

*b) Développer d'autres sources de financement : augmenter les frais de scolarité ?*

Compte tenu de la nécessité de **diversifier les sources de financement**, le rapport d'information fournit plusieurs pistes tendant à favoriser le développement des ressources propres des universités : le financement sur projets, les recettes issues de la formation continue avec, notamment, la proposition de permettre à certaines universités d'obtenir l'agrément pour être organismes collecteurs de taxe d'apprentissage, les fondations, les levées de fonds, les prises de participation...

À titre personnel, votre rapporteur spécial a également défendu un **alignement des droits de scolarité sur la moyenne européenne**. Il lui semble que cette piste de réflexion mérite d'être explorée, compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint et de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.

Alors qu'à l'heure actuelle, les droits de scolarité rapportent environ 300 millions d'euros annuels, pour une moyenne de 250 euros par étudiant, un complément de 900 millions d'euros pourrait être assuré avec un passage

à 1 000 euros par étudiant. Ce montant serait dans la moyenne européenne des droits de scolarité et bien en-deçà du plafond prévu au Royaume-Uni (9 000 livres soit 10 800 euros).

Constituant une ressource stable et prévisible, les frais d'inscription pourraient ainsi être fixés librement, dans la limite d'un plafond par étudiant. Ils ne sauraient pour autant représenter plus de 20 % des financements accordés par l'État, celui-ci ne devant pas se désengager du financement des universités.

Parallèlement à ce dispositif, le **système des bourses** devrait nécessairement être **renforcé** et un **dispositif de péréquation instauré** afin de tenir compte des proportions de boursiers dans chaque université.

Enfin, la **hausse** des frais de scolarité pourrait également être **portée**, en tout ou partie, **par les étudiants étrangers non ressortissants de l'Union européenne**. Dans ce cas, il conviendrait d'agir prudemment afin de conserver l'attractivité de nos universités pour les chercheurs étrangers et d'éviter de les dissuader à choisir la France.

## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

### I. Propositions communes aux deux rapporteurs

**Proposition n° 1** : Créer, comme prévu, 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur sur la durée du quinquennat, et affecter la totalité des créations d'emplois aux universités sous-dotées.

**Proposition n° 2** : Si le choix était fait de redéployer, dans le cadre de la prochaine réforme de SYMPA, des moyens de la recherche (privilégiée par les investissements d'avenir) vers l'enseignement, cette décision devrait être prise dans la plus grande transparence, et ne pas remettre en cause les orientations du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

**Proposition n° 3** : Veiller à la compatibilité d'un éventuel redéploiement des moyens des formations secondaires vers les formations tertiaires avec le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

**Proposition n° 4** : Annoncer un objectif chiffré (comme un ratio minimal dotation effective/dotation théorique), associé à un calendrier précis, de réduction des inégalités entre universités au sens de SYMPA. Privilégier un scénario d'augmentation globale des moyens, au profit des universités sous-dotées. Si cela n'est pas suffisant, effectuer des redéploiements des universités sur-dotées vers les universités sous-dotées, en veillant à ce que ces redéploiements ne remettent pas en cause les filières d'excellence.

**Proposition n° 5** : Intégrer 90 % de la masse salariale dans SYMPA, les 10 % restants étant répartis dans le cadre du contrat (comme le propose l'IGAENR).

**Proposition n° 6** : Mieux prendre en compte la recherche clinique dans le calcul de la dotation théorique de SYMPA.

**Proposition n° 7** : Prendre en compte les implantations sur plusieurs sites dans le calcul de la dotation théorique de SYMPA.

**Proposition n° 8** : Augmenter le nombre de classes de formations pris en compte par la pondération.



**Proposition n° 9** : Dans le cas des critères utilisés par SYMPA, tirer les conséquences de la disparition des notations des unités de recherche par l'AERES.

**Proposition n° 10** : Rééquilibrer la répartition des différentes enveloppes de SYMPA au profit de la licence.

**Proposition n° 11** : Poursuivre les expérimentations, en associant pleinement les collectivités territoriales, avant de généraliser la conclusion de contrats de site.

**Proposition n° 12** : Systématiser l'établissement, par les opérateurs nationaux, d'une cartographie des financements sur projet attribués, avant et après chaque grande vague de sélection, afin de déterminer d'éventuelles tendances à la concentration dans la répartition de ces financements et de prévenir les risques de surfinancements.

**Proposition n° 13** : Expérimenter, dans plusieurs régions, la communication aux collectivités territoriales de listes de projets non retenus par l'ANR mais identifiés comme prometteurs afin de favoriser leur financement sur projet.

**Proposition n° 14** : Développer au niveau de l'AMUE, en lien avec les organismes de recherche, des guides méthodologiques et des parcours de formation ouverts aux enseignants-chercheurs et aux personnels administratifs.

**Proposition n° 15** : Rapprocher les procédures d'appels à projet et de suivi de l'utilisation des financements sur projet mises en œuvre par l'ANR et par les opérateurs européens, afin de limiter les audits redondants.

**Proposition n° 16** : Renforcer la coordination entre les opérateurs nationaux, les collectivités territoriales et les partenaires publics et privés sur l'assiette des dépenses éligibles aux cofinancements afin de garantir, autant que possible, un financement des projets en coûts complets.

**Proposition n° 17** : Généraliser la présentation en coûts complets des dossiers déposés en réponse aux appels à projet nationaux, après avoir établi, dans le cadre d'une concertation entre les agences de financement sur projet, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche, une liste d'indicateurs et de critères permettant d'apprécier de façon transparente et équilibrée les frais d'environnement associés à la mise en œuvre d'un projet de recherche.

**Proposition n° 18** : Mettre en place, dans chaque région, un comité de coordination du financement réunissant l'ensemble des acteurs du territoire afin de dresser le bilan des financements disponibles et de rappeler ainsi aux partenaires la teneur de leurs engagements.

**Proposition n° 19** : Garantir la présence d'un représentant de l'enseignement supérieur (le coordonnateur académique ou régional de la formation continue universitaire nommé par le recteur) au sein des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle et associer systématiquement les universités à l'élaboration des projets territoriaux et des parcours professionnels organisés.

**Proposition n° 20** : Assortir les contrats pluriannuels d'établissement et les contrats de site d'objectifs ambitieux en termes de développement de la validation des acquis professionnels (VAP) et de la validation des acquis de l'expérience (VAE) au niveau des universités, ce qui suppose, en contrepartie, l'affectation par l'État de moyens humains et financiers supplémentaires en vue de renforcer les capacités des services universitaires de gestion de l'offre de formation continue.

**Proposition n° 21** : Permettre aux établissements d'enseignement supérieur, sur la base du volontariat, d'être agréés organismes collecteurs de taxe d'apprentissage.

**Proposition n° 22** : Associer plus étroitement les universités, au travers de la contractualisation, aux dispositifs de formation tout au long de la vie au bénéfice des agents publics, en particulier pour les métiers de l'enseignement et de l'éducation.

**Proposition n° 23** : Exiger des recteurs qu'ils transmettent au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche les bilans financiers consolidés des fondations universitaires, partenariales et de coopération scientifique.

**Proposition n° 24** : Renforcer l'accompagnement des universités dans le développement de leurs fonctions de pilotage budgétaire et financier avec pour objectif de généraliser la mise en place de la comptabilité analytique dans l'ensemble des établissements d'ici à la rentrée universitaire 2014-2015.

**Proposition n° 25** : Encourager le développement des ressources propres en vue de financer les activités sur projet, à partir d'une évaluation préalable des coûts complets de chaque activité ou projet. Faire du renforcement du suivi du recouvrement des ressources un objectif prioritaire dans le cadre du dialogue de gestion avec les composantes.

**Proposition n° 26** : Mettre en place, sous l'égide de l'AMUE, un référentiel d'informations comptables et financières commun aux universités et aux organismes de recherche. Développer la délégation globale de gestion, au sein des unités mixtes de recherche et des structures de recherche partenariales, et faire appliquer l'obligation de présentation consolidée des recettes et des dépenses.

## **II. Propositions du rapporteur Philippe Adnot**

**Proposition n° A1** : Pour réduire effectivement les inégalités au sens de SYMPA, « élever » SYMPA au niveau législatif, en fixant une cible de ratio dotation effective/dotation théorique en dessous de laquelle aucune université ne devrait se trouver à moyen terme.

À défaut, inscrire dans la loi l'obligation d'un rapport public annuel indiquant précisément, pour chaque université, les dotations théorique et effective résultant de SYMPA.

**Proposition n° A2** : Porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, pour augmenter les ressources des universités de 900 millions d'euros. Concentrer autant que possible cette augmentation sur les étudiants étrangers non communautaires.

## **2. La persistance de difficultés financières pour certaines universités**

Avec l'accession à l'autonomie depuis 2009, certaines universités ont rencontré des difficultés financières. En effet, toutes n'étaient pas prêtes à assumer cette autonomie à la fois budgétaire et de gestion des ressources humaines, et certaines critiques ont été formulées s'agissant notamment de l'insuffisante redistribution des moyens nécessaires ou des transferts insuffisants en termes de prise en charge de la masse salariale et de son évolution<sup>1</sup>, en particulier au regard du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Selon les chiffres qui ont été fournis à votre rapporteur spécial, sur la période 2010-2011, 23 universités avaient enregistré un déficit pour la deuxième année consécutive. 20 universités disposaient, par ailleurs, d'un

---

<sup>1</sup> Sur la maîtrise de la masse salariale et le GVT, voir le rapport de votre rapporteur spécial n° 148(2012-2013)-tome III-Annexe 22.

fonds de roulement inférieur au seuil prudentiel de 30 jours de fonctionnement.

26 établissements ont présenté des budgets prévisionnels en déséquilibre en 2012. Finalement 10 établissements ont effectivement exécuté leur budget en déficit. Pour 2013, quinze établissements envisageaient, au 17 juillet, de terminer l'exercice en déficit.

Parmi les établissements ayant prévu un déficit budgétaire en 2012 et/ou en 2013, et ayant effectivement constaté un déficit à la fin de l'exercice 2012, seuls deux d'entre eux ont rencontré des difficultés financières de 2009 à 2011, avec des déficits successifs constatés dans leur comptes financiers.

Ainsi, cinq opérateurs parmi les établissements ayant présenté un budget prévisionnel déficitaire pour 2012 et/ou pour 2013 ont relevé de l'application des dispositions de l'article R. 719-109 du code de l'éducation, dite du « règle du double déficit »<sup>1</sup>.

Compte tenu de ces éléments, il convient de rester vigilant. Depuis 2012, un **dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement a été mis en place**, en lien avec les rectorats, afin d'accompagner les établissements en difficultés financières et d'améliorer l'identification des risques financiers rencontrés.

---

<sup>1</sup> Article R. 719-109 du code de l'éducation (codification de l'article 56 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies) :

« Lorsque le compte de résultat fait apparaître un déficit pendant deux années consécutives, le budget qui suit la constatation des déficits est établi par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Il ne peut être modifié pendant tout l'exercice sans son accord préalable.

« Les mesures peuvent être reconduites jusqu'au rétablissement complet de l'équilibre financier. »

### **Le dispositif de suivi d'alerte et d'accompagnement des établissements**

#### 1. Un suivi partagé et formalisé des situations des établissements qui a vocation à s'étoffer progressivement

Un « tableau de bord de suivi financier » a été réalisé, avec 18 d'indicateurs et, en particulier, des éléments relatifs au cycle d'exploitation. Il comporte plusieurs volets qui doivent permettre d'appréhender globalement la situation financière d'un établissement. Il devrait être enrichi en 2013 d'éléments relatifs à l'explication des évolutions de masse salariale et d'emplois.

En outre, le MESR mène un travail de fiabilisation des données et développe un outil qui permettra de remonter les budgets des établissements, dans le détail et selon le même périmètre (en principe, opérationnel au début de l'année 2014).

#### 2. La création d'un « lien permanent » avec les recteurs, contrôleurs budgétaires, et plus largement entre les acteurs en charge du suivi et du contrôle

Un « comité de pilotage du dispositif de suivi d'alerte et d'accompagnement » a été installé en octobre 2012. Co-animé par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et la direction des affaires financières, il réunit trimestriellement des recteurs ainsi que l'inspection générale de l'administration de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il dresse un bilan de la situation nationale, à partir du tableau de bord de suivi et des enquêtes menées auprès des contrôleurs budgétaires afin de connaître la situation des principaux indicateurs financiers.

A partir d'une revue d'avancement, il propose également les actions à mener pour accompagner les établissements en difficulté, notamment en conduisant des diagnostics (« diagnostic flash » ou « diagnostic économique et stratégique ») ou un « audit approfondi » (cf. ci-après).

Dans le cadre du comité, les enseignements tirés des diagnostics menés sont également présentés. Cette instance permet enfin de partager les bonnes pratiques en matière de suivi engagé par les recteurs.

Par ailleurs, une « convention cadre de partenariat » entre les ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère du budget est en cours de signature pour formaliser leurs liens et encadrer les conventions conclues entre les directions régionales des finances publiques et les recteurs, contrôleurs budgétaires.

#### 3. Un accompagnement « post-RCE » des établissements au-delà du diagnostic financier.

Pour accompagner les établissements dans la maîtrise de leur autonomie et de leur équilibre économique, le MESR peut mener plusieurs types d'audits :

- en cas de situation financière dégradée : les « diagnostics flashes », effectués systématiquement en cas de double déficit ou suite à une alerte d'un recteur, et les « audits approfondis » ;

- en tant que mesures d'accompagnement, les « diagnostics économiques et stratégiques », pour éclairer la situation et les perspectives d'établissements en situation fragile mais n'ayant pas nécessairement connu deux années de suite des déficits budgétaires, et les « audits précontractuels », avant la contractualisation entre l'Etat et les établissements.

Par ailleurs, des actions de formation sont également menées.

*Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire*

Votre rapporteur se félicite de ce dispositif. Selon les informations qui lui ont été fournies, 16 « diagnostics flashes » et 4 « audits approfondis » ont ainsi été menés depuis leur instauration.

Lors de l'audition de la Conférence des Présidents d'Universités ainsi que de l'Union nationale des Présidents d'instituts universitaires de technologies (IUT) et de l'Assemblée des directeurs d'IUT, votre rapporteur spécial a été informé des difficultés rencontrées quotidiennement par des universités pour tenir leurs budgets et conserver une bonne « santé financière ».

Il a été alerté par la **situation des IUT** qui subissent les difficultés financières de leurs universités de rattachement. Alors que, par voie de circulaire, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a prévu la constitution d'un « budget propre intégré » pour ces IUT, il semblerait que pour un certain nombre d'entre eux, ce texte ne soit pas respecté et qu'aucune garantie financière ne leur soit, en réalité, assurée par l'université dont ils dépendent.

Sans remettre en cause la nécessité pour ces instituts de participer à l'effort de maîtrise des dépenses des universités, votre rapporteur spécial souhaite donc interroger la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ce point, l'absence de sécurisation des moyens accordés aux IUT pouvant rendre difficile le bon fonctionnement d'établissements qui ont démontré leur efficacité en termes de réussite scolaire. Il est indispensable qu'ils puissent continuer à respecter la maquette du diplôme national.

### 3. La relance du plan Campus

Lancé en février 2008, le **plan Campus** visait à financer d'importantes **opérations immobilières** afin de favoriser le développement de **pôles universitaires d'excellence de niveau international**.

Plusieurs projets ont ainsi été retenus, suite à un premier appel à projets et, ensuite, à l'octroi du label Campus aux projets de Lille et de Lorraine ainsi qu'au développement des labels « campus prometteurs » et « campus innovants ».

Les opérations ont **diverses sources de financement** qui font appel, pour partie, à des crédits extra budgétaires.

Les dix premiers projets sélectionnés par appel à projets disposent ainsi d'une dotation non consommable de 5 milliards d'euros issue de la vente par l'Etat d'une partie des titres d'EDF (3,7 milliards d'euros) et de l'emprunt national (1,3 milliard d'euros). Seuls les intérêts produits par la dotation, transférée à l'Agence nationale pour la recherche et placée sur un compte du Trésor, peuvent être utilisés.

Par ailleurs, l'opération Campus du plateau de Saclay a reçu 1 milliard d'euros supplémentaires, intégralement consommables, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010, tandis que des crédits budgétaires ont été alloués à hauteur de 625 millions d'euros aux autres opérations non issues de la première sélection (campus de Lille et de Lorraine, « campus prometteurs » et « campus innovants »).

75 millions d'euros issus du plan de relance de 2009 ont également été dédiés au financement de l'ingénierie des opérations.

Enfin, les collectivités territoriales participent au plan Campus, à hauteur d'1,1 milliard d'euros.

Le détail des différentes phases de sélection et des sources de financement du plan Campus a été présenté dans le rapport spécial relatif à la mission « Recherche et enseignement supérieur » de votre rapporteur spécial pour le projet de loi de finances pour 2013<sup>1</sup>.

**Suite au lancement de ce plan, la mise en œuvre concrète des opérations s'est avérée très lente.** Depuis 2009, un seul contrat de partenariat a été signé en juillet 2012, les autres étant encore en cours d'élaboration à cette même date : trois sites en phase d'appel public à candidature, neuf en cours de consultation des entreprises, deux en phase d'évaluation préalable par la mission d'appui aux PPP (MAPPP), un ayant obtenu l'avis favorable de la MAPPP et trois étant soumis à l'expertise du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Relevant ce constat, Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a lancé, en juillet 2012, une **mission d'évaluation conduite par Roland Peylet**, président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, **sur les projets immobiliers de l'opération Campus.**

Remis le 29 octobre 2012, le rapport établit un certain nombre de **recommandations** pour l'avenir que votre rapporteur spécial vous a déjà présenté l'an dernier et qui, **suite à leur examen par le Gouvernement, ont donné lieu à plusieurs décisions prises dans le cadre de la relance du plan Campus.**

Tout d'abord, le **recours aux PPP est maintenu lorsque les procédures sont d'ores et déjà engagées** et que la nature des opérations le justifie, sous réserve des avis de la MAPPP.

Parallèlement, **les autres opérations passent sous le régime du code des marchés publics**, les procédures paraissant plus adaptées. Sont notamment concernées les opérations suivantes : Paris, Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Montpellier, Toulouse, Cergy, Lille, Lorraine, Nantes, Nice, et Valenciennes.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport de votre rapporteur spécial n° 148 (2012-2013)-tome III-Annexe 22.

Lors de son audition par la commission de la culture du Sénat, Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confirmé qu'il serait effectivement mis **fin au « tout » PPP**, « *puisque 61 % des opérations y échappent* ».

Le choix a également été fait de **réunifier la dotation attribuée à Paris** intra-muros pour la confier à la chancellerie des universités de Paris.

En outre, les pouvoirs adjudicateurs peuvent désormais **contracter des emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement** pour tout PPP ou, s'agissant des opérations financées sur dotation, pour toutes les autres formules de commande publique.

Concernant plus spécifiquement les PPP, votre rapporteur spécial insiste sur le constat du rapport Peylet selon lequel « *l'avantage principal de la procédure est l'assurance que soient pris en charge dans la durée le gros entretien et la maintenance, traditionnels points faibles de la gestion immobilière des établissements d'enseignement supérieur. Encore faut-il que le contrat soit convenablement négocié et que son exécution soit rigoureusement suivie par le pouvoir adjudicateur. C'est ainsi que, contrairement à une idée reçue, le recours au contrat de partenariat suppose un acheteur public particulièrement aguerri et doté de solides moyens en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière, ce que sont encore loin d'être bien des établissements.* »

Déjà en 2013, votre rapporteur spécial insistait sur la nécessité de **veiller à la fois à la soutenabilité financière des PPP et à la sensibilisation des universités sur les coûts induits par ces investissements**. Ces contrats engagent, en effet, les universités pour de nombreuses années, jusqu'à 25 à 30 ans, et reportent les coûts sur les crédits de fonctionnement.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le **bilan** du plan Campus à l'été 2013 est le suivant :

- 7 contrats de partenariat signés (Aix-Marseille, Dijon, Clermont-Ferrand, Lyon Sud, Toulouse et 2 à Grenoble) ;
- 1 contrat d'autorisation d'occupation temporaire assortie d'une location de longue durée signé par l'université de Bordeaux, dans le cadre d'un montage proposé par la Caisse des dépôts et consignations ;
- 2 contrats en cours d'analyse des offres finales (Lille, université européenne de Bretagne) ;
- 4 opérations sont en phase de consultation des entreprises (Aix-Marseille, Condorcet, Lorraine et Saclay).

#### 4. Le financement « sacrifié » de l'enseignement supérieur privé

Par son action 4 « Etablissements d'enseignement privés », l'Etat participe au financement des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif et participant aux missions de service public de l'enseignement supérieur. Avec 79,6 millions d'euros prévus pour 2014 (AE=CP), l'enveloppe allouée à l'enseignement supérieur privé enregistre une baisse de près de 6 %, après une diminution identique en 2012.

Entre 2012 et 2014, l'enseignement privé aura ainsi perdu 9,8 millions d'euros de subventions, soit 11 % de ses crédits.

##### Les subventions versées par l'Etat aux établissements d'enseignement supérieur privés

Les subventions de fonctionnement versées aux établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif le sont sur la base de conventions financières annuelles signées, à ce jour, avec 64 associations « loi 1901 » ou fondations gérant les établissements d'enseignement supérieur privés.

60 associations sont financées au titre de leur participation aux missions de service public de l'enseignement supérieur :

- 12 établissements d'enseignement supérieur libre, soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1875 relative à la liberté de l'enseignement supérieur et de la loi du 18 mars 1880 relative aux établissements libres d'enseignement supérieur ;

- 48 établissements d'enseignement supérieur technique qui se voient appliquer les dispositions législatives du code de l'enseignement technique reprises dans le code de l'éducation. Il s'agit principalement d'écoles d'ingénieurs, de commerce et de communication.

4 associations reçoivent une subvention de l'Etat pour la formation des enseignants, dans le cadre de la mise en place de masters destinés aux métiers de l'enseignement.

En 2010, ces établissements sont entrés dans un processus de **contractualisation** avec l'Etat. Les contrats pluriannuels comportent ainsi des indicateurs de performance pour chaque établissement privé qui s'engage, après évaluation, sur la base d'objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de développement de la formation et de la recherche. Ils font l'objet de conventions financières annuelles.

La reconnaissance par l'Etat des établissements et le caractère non lucratif des associations supports constituent des conditions minimales d'éligibilité à la subvention de l'Etat.

38 contrats arrivés à échéance ont été renouvelés en 2013, sur la base de la section « établissement » de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Sur le fondement du bilan et de l'évaluation des premiers contrats signés, tout en tenant compte des objectifs nationaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, une attention particulière a été portée aux priorités ministérielles de formation et de recherche ainsi qu'à l'inscription de ces établissements dans les politiques de sites.

*Source : d'après le projet annuel de performance de la mission et les réponses au questionnaire budgétaire*



Sans tenir compte de la subvention versée au titre de la formation initiale des maîtres des établissements d'enseignements privés sous contrat (premier et second degré), qui est maintenue à son montant de 2013, soit 10 millions d'euros, la baisse du financement aux établissements publics privés s'élève à 7 %.

Votre rapporteur spécial comprend que l'enseignement supérieur privé doit participer à l'effort de redressement des finances publiques mais considère que celui-ci doit, toutefois, être partagé et non s'opérer aussi fortement sur ce poste budgétaire.

Déjà, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, la commission des finances avait adopté un amendement proposé par votre rapporteur spécial, tendant à réduire la portée de l'effort demandé aux établissements d'enseignement supérieur privé. Cela se justifiait d'autant plus que la dotation de 3,2 millions d'euros attribuée en 2012 depuis la mission « Travail et emploi » n'avait pas été reconduite en 2013.

Certes, entre 2004 et 2013, l'effort budgétaire consenti en faveur de ces établissements a augmenté de 79 % mais parallèlement, leurs effectifs d'étudiants ont également connu une hausse de 70 % (de 44 700 à 75 600 étudiants entre 2003-2004 et 2012-2013), en particulier dans les écoles de commerce et de gestion.

Comme l'a indiqué Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche lors de son audition devant la commission de la culture du Sénat le 29 octobre 2013, ce choix délibéré de faire davantage porter l'effort de redressement des comptes publics sur l'enseignement privé s'explique, par « leur moindre dépendance vis-à-vis de l'État dont le financement représente entre 5 et 20 % de leurs recettes, avec une moyenne à 9 % . »

Pour autant, cette perte de financement n'est pas négligeable pour certains établissements (jusqu'à 20 % de leur financement) et alors que, parallèlement, est annoncée la réforme de la taxe d'apprentissage.

Votre rapporteur spécial considère qu'une diminution de 11 % en deux ans des crédits alloués aux établissements privés est excessive. Surtout, la baisse de 7 % pour le PLF 2014 intervient alors que parallèlement, d'une part, l'enveloppe globale du programme 150 augmente de 0,4 % (l'action 4 relative à l'enseignement supérieur privé ne représentant que 0,6 % du programme) et, d'autre part, les dépenses de fonctionnement courant dans les subventions aux établissements d'enseignement supérieur publics restent stables.

Il convient, en outre, de préciser que la baisse des crédits accordés aux établissements privés en 2013 a été plus élevée encore puisque, compte tenu du gel de précaution opéré, elle a atteint 13 %.

Votre rapporteur spécial rappelle l'importance de ces établissements qui, sous contrats avec l'Etat, participent à la mission de service public de

l'enseignement supérieur. Ils comptent un effectif de 76 000 étudiants, soit 3,3 % des effectifs d'étudiants de l'enseignement supérieur : 73 500 étudiants suivaient une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur libre ou technique et 2 500 étudiants une formation préparant aux métiers de l'enseignement.

Pour rappel, ces établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif ont bénéficié d'une reconnaissance officielle dans le cadre de l'article 70 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial considère, par conséquent, qu'il convient de réduire la portée de la participation des établissements d'enseignement privés à la maîtrise des dépenses publiques, déjà considérable en 2013. Il vous propose un **amendement** en ce sens.

## II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE » : UN BUDGET RENFORCÉ POUR ASSURER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le programme 231 finance les actions permettant d'offrir à chaque étudiant un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite : aides sociales, logement, suivi sanitaire et développement des activités sportives, culturelles et associatives.

### A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES : UNE HAUSSE DE 6 % DES CRÉDITS

Pour 2014, le programme 231 bénéficie de 2,456 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,466 milliards d'euros de crédits de paiements, correspondant à une hausse de 6 % par rapport à 2013. Il convient d'y ajouter 2,3 millions d'euros en AE et 3,160 millions d'euros en CP issus de fonds de concours.

---

<sup>1</sup> Codifié à l'article L. 732-1 du code de l'éducation :

« Art. L. 732-1.-Des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif, concourant aux missions de service public de l'enseignement supérieur telles que définies par le chapitre III du titre II du livre Ier de la première partie, peuvent, à leur demande, être reconnus par l'Etat en tant qu'établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé.

« Ne peuvent obtenir la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général que les établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif créés par des associations ou fondations, reconnues d'utilité publique, ou des syndicats professionnels au sens de l'article L. 2131-1 du code du travail.

« Un établissement bénéficie de la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général pour la durée du contrat pluriannuel mentionné à l'article L. 732-2 du présent code. Cette qualification peut, après une évaluation nationale, être renouvelée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Les crédits de paiements augmentent ainsi de 140,5 millions d'euros par rapport au budget de 2013 qui avait déjà connu une hausse plus de 7 % par rapport à 2012. En deux ans, les crédits consacrés à la vie étudiante dans le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche ont ainsi augmenté de près de 300 millions d'euros, soit 13,7 %.

Dans le contexte budgétaire contraint que connaît actuellement la France, cet effort mérite d'être souligné. Il correspond principalement à la hausse des crédits relatifs au titre des aides sociales directes qui connaissent une sous-budgétisation chronique comparé aux besoins réels.

Le programme se scinde en quatre actions dont les crédits sont ainsi répartis :

**Présentation par action des crédits demandés pour 2014**

<b>Intitulé</b>	<b>Autorisations d'engagement (en euros)</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>En % des CP du programme</b>
Aides directes	2 053 219 957	2 053 219 957	83,3 %
Aides indirectes	250 013 441	259 599 441	10,5 %
Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	62 269 151	62 269 151	2,5 %
Pilotage et animation du programme	90 530 142	90 530 142	3,7 %
<b>Total</b>	<b>2 456 032 691</b>	<b>2 465 618 691</b>	<b>100 %</b>

*Source : d'après les données du projet annuel de performances pour 2014*

**B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS : UN SOUTIEN FINANCIER AUX ÉTUDIANTS**

À titre liminaire, il convient de rappeler que les **crédits de personnel** relevant du titre 2 du présent programme, ainsi que les **emplois rattachés**, sont **transférés au programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire » depuis la loi de finances n° 2009-1673 du 31 décembre 2009 pour 2010.

## 1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 319,2 millions d'euros, contre 325,8 millions d'euros en 2013. L'essentiel d'entre elles est consacré aux **subventions pour charges de service public** qui dispose de 316,07 millions d'euros pour le financement alloué par l'Etat :

- au **réseau des œuvres universitaires et scolaires** pour la couverture de la rémunération et des charges connexes des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes dans les vingt-huit centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), à hauteur de 26,82 millions d'euros (AE=CP), comme en 2013 ;

- pour les dépenses relatives à la **gestion du logement et la restauration universitaires**, soit les aides indirectes apportées aux étudiants, pour 150,46 millions d'euros en AE et CP (fonctionnement et rémunérations des personnels des CROUS : 148,68 millions d'euros ; informatique du réseau des œuvres universitaires et scolaires et formation des personnels : 1,78 millions d'euros), contre 157 millions d'euros en 2013. 7 millions d'économies sont portés par la restauration universitaire qui devrait pouvoir réduire ses dépenses compte tenu de l'évolution de son modèle de restauration.

- pour les dépenses relatives aux **secteurs de la santé et des activités sportives, socioculturelles** ainsi que pour le financement des mesures en faveur des **étudiants handicapés**, représentant un montant total de 50,89 millions d'euros (AE=CP). Ces crédits correspondent à 82 % de l'enveloppe allouée à l'action 3 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » et qui, avec 62,27 millions d'euros, sont relativement stables par rapport à 2013 (- 0,57 %) ;

- pour les dépenses liées au **fonctionnement du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)**, à la rémunération de ses personnels administratifs et au financement d'actions spécifiques menées en direction du réseau des œuvres universitaires et scolaires (informatisation, formation des personnels), correspondant à une enveloppe totale de 87,9 millions d'euros. Un transfert de 10 postes d'assistantes sociales pour les CROUS a également été opéré depuis le programme 150.

## 2. Les dépenses d'intervention : un budget en hausse pour les aides sociales directes

Les dépenses d'intervention correspondent à 83 % des crédits de paiements inscrits au programme 231, avec 2,041 milliards d'euros en 2014 (AE=CP), contre 1,883 milliard d'euros en 2013.

La quasi-totalité des dépenses d'intervention couvrent les dépenses liées aux **dispositifs d'aides sociales directes** en faveur des étudiants. 2 024,4 millions d'euros en AE et CP sont ainsi répartis :

- 1 864,7 millions d'euros pour les bourses sur critères sociaux, soit 102,4 millions d'euros de plus que dans le PLF 2013 ;

- 42,3 millions d'euros pour les aides au mérite, soit une hausse de 3,1 millions d'euros (+ 8 %) par rapport au PLF 2013<sup>1</sup> ;

- 25,7 millions d'euros pour les aides à la mobilité internationale, comme en 2013 ;

- 44,4 millions d'euros, correspondant à une hausse de 11 % par rapport au PLF 2013, pour le fonds national d'aide d'urgence qui permet de financer des aides ponctuelles ou annuelles à des étudiants rencontrant des difficultés. En 2014, sont également créées 1 000 nouvelles allocations pour des jeunes en situation d'autonomie avérée.

Une réforme des aides sociales directes, menée en 2013, conduit à expliquer l'augmentation des crédits alloués à l'essentiel de ces dispositifs. En outre, environ 47 millions d'euros sont également budgétés en prévision de la seconde étape de la réforme des bourses, souhaitée par le Gouvernement pour la rentrée 2014 et portant sur l'aide au mérite.

Votre rapporteur spécial y reviendra plus longuement dans la suite du présent rapport<sup>2</sup>.

### **3. Les dépenses d'investissement : des crédits pour les opérations des CPER 2007-2013**

Les dépenses d'investissement du programme 231 s'élèvent à 9,6 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajoutent 860 000 euros de fonds de concours, tandis qu'aucun montant n'est prévu en autorisations d'engagement. Cette enveloppe est uniquement consacrée aux opérations programmées dans le cadre des CPER 2007-2013 pour le logement étudiant.

---

<sup>1</sup> Il convient d'y ajouter une dotation de 100 000 euros consacrée aux bourses au mérite relevant de l'ancien dispositif qui, en voie d'extinction depuis 2008-2009, ne concerne plus que 22 étudiants pour la rentrée 2013-2014.

<sup>2</sup> Cf. 1 du C du présent II.

## C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Une réforme attendue des aides sociales directes

Depuis 2008, les crédits relatifs aux bourses sur critères sociaux ont fait l'objet de sous-budgétisations importantes, rendant indispensable un recalibrage de ces aides sociales directes.

En outre, lors de la campagne présidentielle de 2012, le Président de la République s'était engagé à réformer ces aides allouées sous conditions de ressources.

Pour l'année universitaire 2013-2014, le Gouvernement a engagé sa réforme en commençant par le régime des bourses sur critères sociaux.

*a) Les bourses sur critères sociaux, socle du régime des aides sociales directes*

À titre liminaire, il convient de rappeler que **le dispositif des aides est construit autour des bourses sur critères sociaux**, attribuées selon, d'une part, les ressources et les charges des parents, appréciées au regard d'un barème national, et, d'autre part, des « points de charge », que constituent notamment l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et le nombre d'enfants à charge dans la famille.

Depuis 2008 et jusqu'à la réforme adoptée cette année, les bourses sur critères sociaux comprenaient 7 échelons, de 0 à 6.

Ces bourses sur critères sociaux constituent ainsi le fondement des aides sociales directes aux étudiants, sur lequel se greffent ensuite les **bourses sur conditions de mérite**<sup>1</sup> ou accordées dans le cadre d'une **mobilité internationale**<sup>2</sup>. Ces dernières ne peuvent être octroyées qu'aux bénéficiaires de bourses sur critères sociaux.

En outre, il existe un **dispositif d'aides d'urgence constitué par le Fonds national d'aide d'urgence (FNAU)**, géré par les CROUS. Les étudiants rencontrant des difficultés graves peuvent ainsi se voir accorder une aide ponctuelle<sup>3</sup> voire, lorsque les difficultés sont plus durables et que

---

<sup>1</sup> L'aide au mérite vise à promouvoir l'excellence tout au long des études, quel que soit le domaine dans lequel elle s'exerce. Elle constitue un complément de bourse équivalent à un montant annuel de 1 800 euros.

<sup>2</sup> L'aide à la mobilité internationale est attribuée aux étudiants qui souhaitent suivre une formation supérieure à l'étranger, dans le cadre d'un programme d'échanges, ou effectuer un stage international et qui sont affectés dans un établissement d'enseignement supérieur inscrit dans une démarche de contractualisation avec l'Etat. Sélectionnés par l'établissement dont ils dépendent, les bénéficiaires se voient accorder, pour une période comprise entre 2 et 9 mois, un montant mensuel de 400 euros.

<sup>3</sup> Cumulable avec la bourse sur critères sociaux ou l'aide annuelle, elle est plafonnée à 1 653 euros.

les bénéficiaires ne sont pas déjà boursiers sur critères sociaux, une aide annuelle<sup>1</sup>.

*b) La nécessité d'un meilleur calibrage des crédits : une sous-budgétisation chronique*

Depuis 2008, une insuffisance des crédits consacrés aux aides sociales directes accordées aux étudiants est constatée. Dès l'examen de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de cette année, votre rapporteur spécial avait mis en évidence cette impasse budgétaire structurelle.

Les difficultés de financement ont ainsi conduit à des reports de charges année après année, malgré l'adoption de décrets de virement et le dégel de la réserve de précaution.

**Rappel des difficultés rencontrées de 2008 à 2011**

En 2008, un report de charges de 18,6 millions d'euros a été décidé sur l'année 2009.

En 2009, malgré un décret de virement et le dégel de la réserve de précaution, des reports de crédits ont été effectués à hauteur de 64,1 millions d'euros.

Outre l'apurement des reports de 2008, cette situation provenait de divers facteurs imprévus :

- l'augmentation du nombre de boursiers, tant à la rentrée 2008, due aux campagnes publicitaires menées dans le cadre de la réforme des bourses, qu'à la rentrée 2009 ;

- l'attribution d'un dixième mois aux étudiants boursiers dont les examens avaient été reportés en raison du blocage de leurs universités.

En 2010, en dépit des redéploiements de crédits opérés, une ouverture de crédits a du être décidée, à hauteur de 97 millions d'euros en AE et CP par décret d'avance du 30 novembre 2010.

Cette année encore, les reports de l'année passée se sont accompagnés d'une augmentation du nombre de boursiers. En outre, les années universitaires 2010-2011 et 2011-2012 ont vu la mise en place progressive d'un dixième mois de bourse, non anticipée dans les projets de loi de finances.

En 2011, la sous-budgétisation des crédits destinés aux aides sociales directes a conduit à des reports, des redéploiements de crédits et un décret de transfert ainsi qu'une ouverture de crédits de 43,4 millions d'euros par décret d'avance du 30 novembre 2011.

<sup>1</sup> Elle est versée sur le même calendrier que les bourses sur critères sociaux, selon l'un des échelons de ces dernières.

Lors de l'examen de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial a pu constater, pour cette année encore, une sous-budgétisation persistante de l'enveloppe allouée au versement des aides sociales directes<sup>2</sup>. Le montant des dotations en loi de finances initiale était, en effet, déjà inférieur à la consommation observée en 2011. De plus, outre le report de charges subi de 2011, le nombre de boursiers sur critères sociaux avait été sous-évalué et les bourses avaient fait l'objet d'une revalorisation de 2,1 % en juillet 2012.

Un décret d'avance du 30 novembre 2012<sup>3</sup> a permis l'ouverture de 128 millions d'euros en AE et CP.

La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a tenu compte de cette impasse budgétaire et votre rapporteur spécial avait estimé que la budgétisation des crédits attribués pour le paiement des bourses sur critères sociaux semblait plus sincère.

Ainsi, afin de sécuriser le paiement de ces bourses, environ 140 millions d'euros supplémentaires ont été prévus en 2013, compte tenu des mesures suivantes :

- un rebasage de 75,5 millions d'euros pour compenser la sous-budgétisation ;

- un rebasage de 29,9 millions d'euros afin de prendre en compte l'augmentation prévue de boursiers (alors que, jusqu'à présent, la dépense prévisionnelle était notamment fondée sur un nombre constant de boursiers) ;

- une mesure nouvelle de 48 millions d'euros pour financer la revalorisation des taux de bourses intervenue lors des rentrées 2012 et 2013 ;

- une diminution de 12,5 millions d'euros des crédits dédiés aux aides au mérite.

Toutefois, comme le craignait également votre rapporteur spécial dès l'examen de la loi de finances pour 2013<sup>4</sup>, une fois encore cette année les dépenses liées aux bourses sur critères sociaux devraient connaître un dépassement. Selon la Cour des comptes<sup>5</sup>, le programme 231 enregistre « *dès le départ un déficit prévisionnel de 110 millions d'euros, qui devra être comblé par un dégel quasi-complet de la réserve de précaution* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-712 du 7 août 2013.

<sup>2</sup> Cf. Rapport n° 711 (2012-2013) de M. François Marc, au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, tome II : contributions des rapporteurs spéciaux.

<sup>3</sup> Décret n° 2012-1333 du 30 novembre 2012 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>4</sup> Sur ce point, cf. le rapport de votre rapporteur spécial n° 148(2012-2013) - tome III - Annexe 22

<sup>5</sup> Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, exercice 2012 - mai 2013.



En outre, la réforme des bourses sur critères sociaux est entrée en vigueur dès septembre 2013 et il est permis de penser qu'elle risque de favoriser le dépassement des dépenses enregistrées cette année.

Votre rapporteur spécial rappelle que les prévisions sur ce type de dépense à « guichet ouvert » s'avèrent délicates, tant s'agissant du nombre de boursiers attendus que de leur positionnement sur les échelons, notamment lié à la situation économique des foyers.

Pour 2014, les crédits prévisionnels ont été évalués en tenant compte du financement de la réforme des bourses sur critères sociaux ainsi que l'augmentation attendue des effectifs de boursiers :

- augmentation d'1,5 % pour le premier semestre 2014, conforme à la prévision du nombre total des effectifs étudiants ;

- hausse de 0,5 % pour la rentrée universitaire 2014-2015.

Il a également été tenu compte de la revalorisation effectuée à la rentrée 2013 (+ 0,8 %) et attendue à la rentrée 2014 (+ 1,3 %).

La prévision a également été faite au regard des dossiers de demandes de bourses dont l'instruction n'étant pas achevée à l'issue de l'année civile, décale la mise en paiement au second trimestre, c'est-à-dire sur l'exercice budgétaire suivant.

Votre rapporteur espère que l'augmentation de 150 millions d'euros des crédits consacrés aux aides sociales directes permettra, cette fois, de couvrir les besoins réels.

*c) La réforme des aides sociales directes : création de deux nouveaux échelons aux bourses sur critères sociaux et de 1 000 allocations nouvelles*

Corollaire de l'adoption de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, la réforme des aides sociales dédiées aux étudiants tend à contribuer à la démocratisation des études supérieures l'objectif du Gouvernement étant d'atteindre 50 % de diplômés du supérieur dans chaque classe d'âge.

À compter de la rentrée universitaire 2013-2014, les bourses sur critères sociaux comprennent **deux nouveaux échelons** :

- l'**échelon « 0 bis »**, destiné à permettre à environ 50 000 boursiers de l'échelon « 0 » de percevoir une aide de 1 000 euros annuels. Il s'agit ainsi d'aider les étudiants qui étaient jusqu'à présent exonérés de frais de scolarité et de cotisations au régime de sécurité sociale mais ne disposaient d'aucune bourse ;

- l'**échelon « 7 »** pour que plus de 30 000 boursiers bénéficient d'une aide annuelle de 5 500 euros.

Il s'agit ainsi d'aider les étudiants contraints de travailler pendant leurs études, au point de voir leurs chances de réussite réduites.

### Comparaison des montants annuels des bourses sur critères sociaux\*

(en euros)

	Taux 2012-2013	Taux 2013-2014
Echelon 0	0**	0**
<i>Echelon 0 bis</i>		<b>1 000</b>
Echelon 1	1 640	1 653
Echelon 2	2 470	2 490
Echelon 3	3 165	3 190
Echelon 4	3 858	3 889
Echelon 5	4 430	4 465
Echelon 6	4 697	4 735
<i>Echelon 7</i>		<b>5 500</b>

\* Y compris la revalorisation des bourses intervenue à la rentrée 2013 (+ 0,8 %).

\*\* Exonération des droits d'inscription et de cotisations de sécurité sociale.

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Cette réforme des bourses sur critères sociaux **participe à la réussite des étudiants les plus modestes**. Votre rapporteur spécial ne peut donc que **soutenir** ces mesures.

Il souhaite, toutefois, rappeler qu'il convient d'éviter que l'amélioration du statut social des étudiants ne favorise l'inscription de personnes plus attirées par ce statut que par la réussite dans leurs études.

Il souhaite interroger la ministre sur ce sujet. Par exemple, le suivi de l'assiduité des étudiants boursiers pourrait être renforcé, parallèlement au versement de ces aides. Selon les chiffres fournis par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 7 000 à 10 000 étudiants feraient chaque année l'objet d'une exclusion du système des bourses, mais le taux de récupération des sommes allouées au titre de ces aides serait plus bas.

Dans le cadre du dispositif d'aides d'urgence constitué par le FNAU, un contingent de **1 000 allocations nouvelles** est également mis en place pour les « jeunes en situation d'autonomie avérée ». Le montant de ces allocations individuelles annuelles s'élève entre 4 000 et 5 500 euros.

Là encore, votre rapporteur spécial comprend la démarche du Gouvernement et juge nécessaire d'assurer l'égalité des étudiants en leur permettant de suivre leurs études sans devoir subvenir intégralement à leurs besoins. Pour autant, il estime que la responsabilité des parents, qui disposent des ressources nécessaires, devrait également être mise en cause.

#### d) Une réforme qui se poursuit en 2014

La réforme des aides sociales directes se poursuit en 2014, concernant, en particulier, la bourse au mérite et la création annoncée, pour

la rentrée 2014-2015, en conformité avec l'engagement du Président de la République, d'une « *allocation d'études et de formation sous conditions de ressources dans le cadre d'un parcours d'autonomie.* »

**Une nouvelle allocation d'études et de formation se substituant à l'aide au mérite** devrait être créée au regard « *des conclusions et des recommandations de la mission d'évaluation de la politique de la vie étudiante constituée par le Premier ministre en 2013 dans le cadre de la modernisation de l'action publique.* » (projet annuel de performances de la mission pour 2014).

## **2. La difficile réponse aux besoins du logement étudiant**

Le logement constitue le premier poste de dépense d'un étudiant. D'après les informations fournies à votre rapporteur, il représenterait ainsi 48 % de son budget, ce taux passant même à 55 % pour un étudiant en Ile-de-France.

Les besoins estimés en termes de constructions tendent à s'accroître puisqu'entre 2012 et 2013, l'évaluation fournie par les CROUS est passé de 25 865 à 29 699 nouveaux logements, ainsi répartis par académie :

#### Répartition géographique des besoins estimés par académie

LISTE DES CROUS	BESOINS EN <u>CONSTRUCTION</u> PAR ACADEMIE
Aix-Marseille	1 753
Amiens	0
Antilles-Guyane	210
Besançon	0
Bordeaux	436
Caen	0
Clermont	520
Corte	0
Créteil	2 421
Dijon	0
Grenoble	400
Lille	1 853
Limoges	0
Lyon	4 300
Montpellier	729
Nancy-Metz	100
Nantes	855
Nice	800
Orléans -Tours	330
Paris	5 931
Poitiers	9
Reims	261
Rennes	0
Réunion (la)	500
Rouen	14
Strasbourg	184
Toulouse	1 653
Versailles	6 440
<b>TOTAUX</b>	<b>29 699</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Il convient de noter que l'indicateur de performance relatif à la **répartition de la couverture des besoins en logements** reste, par ailleurs, insuffisant.

Alors que le projet annuel de performance du PLF 2013 prévoyait 28,5 places en logement social étudiant pour 100 étudiants boursiers, la prévision actualisée pour 2013 est finalement fixée à 27,8 places. Le même

nombre est retenu en prévision pour 2014 et pour cible en 2015. Pour rappel, il avait pu atteindre jusqu'à 30,2 places en 2009 avant de diminuer à 28,4 en 2010, 27,9 en 2011 et 27,2 en 2012. La progression du taux de couverture des besoins en logement social géré par les CROUS est, toutefois, également dépendant du nombre d'étudiants boursiers.

Faisant suite au « plan Anciaux », établi après le rapport remis au Premier ministre, en 2004, par le député Jean-Paul Anciaux, sur le logement étudiant<sup>1</sup>, **un programme de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans** a été annoncé par le Président de la République. Il s'inscrit dans le programme de construction de 150 000 logements sociaux par an. Ces constructions nouvelles doivent être prioritairement situées dans les académies déficitaires.

Le parc des résidences universitaires est sollicité pour 30 000 de ces nouveaux logements, dont 13 000 en Ile-de-France, le reste étant réparti entre les régions Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Une première liste de 19 000 logements a été arrêtée, avec une livraison prévue pour 2015.

Les 10 000 logements restants, dont la moitié devra nécessairement être construite en Ile-de-France, seront identifiés dans le cadre d'une mission mise en place par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Le financement repose notamment sur le plan Campus, dont il a déjà été question dans le présent rapport<sup>2</sup>. Les collectivités territoriales sont également sollicitées dans le cadre des CPER 2007-2013 et devraient l'être également dans les prochains.

Par ailleurs, une première convention « Campus d'@venir » a été signée avec la Caisse des dépôts et consignations le 11 avril 2013 et recouvre parmi ses quatre priorités stratégiques le développement de l'offre sociale de logements étudiants à proximité des campus<sup>3</sup>.

Enfin, les moyens mis à disposition par loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 pour mobiliser le foncier public en faveur du logement social pourront également être utilisés<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce plan prévoyait 7 000 réhabilitations et 5 000 constructions nouvelles par an.

<sup>2</sup> Cf. le 2 du C du II de la présente deuxième partie.

<sup>3</sup> Les trois autres priorités stratégiques de cette convention sont : la rénovation des campus et leur transition vers des campus intégrant les enjeux du développement durable, la promotion de l'université numérique et la montée en gamme des infrastructures numériques des universités et des contenus et le soutien à l'innovation et au transfert.

Les premières conventions d'application devraient être signées au début de l'année 2014 et les établissements d'enseignement supérieur ont d'ores et déjà accès aux 20 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne destinés à financer les projets structurants des collectivités territoriales et des universités.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que le logement étudiant doit pouvoir bénéficier d'**autres moyens de financement**, en particulier des **collectivités territoriales** qui, notamment dans le cadre de la construction de logements sociaux, peuvent développer l'offre en la matière. Il considère que l'attractivité de certaines zones géographiques et la réussite des établissements d'enseignement supérieur qui y sont installés passent par le développement de logements universitaires, notamment en région. L'implication des organismes HLM lui semble également utile au regard de leur savoir-faire.

En 2013, 4 034 nouveaux logements étudiants ont été construits et 4 242 sont prévus pour 2014. Par ailleurs, la réhabilitation a porté sur 4 096 logements en 2013, avec une prévision de 5 499 pour 2014.

#### Réhabilitation et construction de logements étudiants

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Réhabilitations	5 458	5 854	4 989	8 523	5 939	5 204 réalisées	<b>4 096</b> réalisées	<b>5 499</b> prévues
Constructions <sup>1</sup>	1 019	3 891	2 395	3 007	4 208	3 617 réalisées	<b>4 034</b> réalisées	<b>4 242</b> prévues

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial constate que nous sommes encore loin des 40 000 nouveaux logements attendus sur cinq ans.

Il convient de noter qu'afin de répondre également aux difficultés rencontrées par les étudiants de disposer d'une caution lors de la location d'un bien, un dispositif de caution locative étudiante a été mise en place, à titre expérimental, à la rentrée 2013.

<sup>1</sup> Concernant les constructions, il ne s'agit que des constructions de logements sociaux gérés par les CROUS.

### **Caution locative étudiante - dispositif expérimental**

Expérimenté à la rentrée 2013 pour 2 000 étudiants, le dispositif de caution locative étudiante devrait se généraliser en 2014 avec un objectif de 14 000 à 20 000 étudiants.

S'inspirant d'un dispositif analogue déployé depuis cinq ans en Aquitaine et Midi-Pyrénées, il permet de proposer rapidement une caution solvable pour une période universitaire de dix mois aux étudiants socialement défavorisés qui ne peuvent, en pratique, disposer d'une caution classique.

Pour cautionner cette garantie, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'engage à hauteur de 300 000 euros, tandis que la Caisse des dépôts et consignations a été sollicitée pour le même montant et le Crédit coopératif, opérateur du dispositif, à hauteur de 4 millions d'euros.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*





## TROISIÈME PARTIE LA RECHERCHE

*(Michel Berson)*

Les crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2014, consacrés à la recherche, dans le budget de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement Supérieur » s'élèvent à **14 milliards d'euros, en baisse de 0,5 % par rapport à 2013 mais demeurent supérieurs de 0,6 % à ceux de 2012.**

Dans un contexte financier très contraint, le budget « Recherche » est donc sanctuarisé et **la recherche reste bien une priorité de l'action gouvernementale.**

### I. UNE INFLEXION DES MOYENS DE LA RECHERCHE ?

#### A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « RECHERCHE »

Le budget total des programmes « Recherche »<sup>1</sup> de la mission s'élèverait à **10,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **10,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** en 2014. Aussi les crédits correspondant reculeraient-ils de 1,6 % en AE et de 0,7 % en CP, soit de respectivement 174,9 millions d'euros et de 76,9 millions d'euros (*cf.* tableau ci-après), par rapport à 2013.

S'agissant des crédits des programmes « Recherche » relevant de la seule responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) (7,8 milliards d'euros en AE et CP), ces derniers **baisseraient de 1,1 % en AE et CP, soit de 83,2 millions d'euros.**

L'essentiel de la réduction des dotations en 2014 reposerait sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », qui constitue le principal programme dirigé vers la recherche de la mission (5,1 milliards d'euros en AE et CP en 2014). L'enveloppe serait réduite de 97,1 millions d'euros en AE et CP, essentiellement en raison de **la diminution des moyens alloués à l'Agence nationale de la recherche (ANR), à hauteur de 81,5 millions d'euros.**

Au sein du périmètre des programmes relevant du MESR, l'évolution à la baisse des crédits du programme 172 serait, en partie, compensée par **une hausse de 18,1 millions d'euros de l'enveloppe du programme 193 « Recherche spatiale »**, du fait du relèvement de la dotation

---

<sup>1</sup> Dans la présente analyse, le périmètre des programmes « Recherche » ne correspond pas parfaitement à celui des crédits spécifiquement alloués à la recherche dans la présente mission (*cf.* infra).

du Centre national d'études spatiales (CNES), de 6,2 millions d'euros, et de la contribution française aux programmes de satellites météorologiques développés par l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EMETSAT), à hauteur de 11,9 millions d'euros.

Ces différents éléments sont analysés plus en détails *infra*.

**Tableau n° 5 : Evolution des crédits des programmes « Recherche »**

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
	CP	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
	CP	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
193 - Recherche spatiale	AE	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
	CP	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
<b>TOTAL MESR*</b>	AE	<b>7 853 567 629</b>	<b>7 770 338 713</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 83 228 916</b>
	CP	<b>7 853 567 629</b>	<b>7 770 338 713</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 83 228 916</b>
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 415 998 070	1 387 505 166	- 2,0	- 28 492 904
	CP	1 377 998 070	1 397 505 166	+ 1,4	19 507 096
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	948 709 682	970 802 894	+ 2,3	22 093 212
	CP	1 005 723 015	991 936 147	- 1,4	- 13 786 868
191 - Recherche duale (civile et militaire)	AE	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
	CP	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	115 592 176	112 590 972	- 2,6	- 3 001 204
	CP	118 592 176	114 490 972	- 3,5	- 4 101 204
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	AE	395 433 759	312 441 202	- 21,0	- 82 992 557
	CP	308 473 759	312 441 202	+ 1,3	3 967 443
<b>TOTAL**</b>	AE	<b>10 921 500 061</b>	<b>10 746 547 692</b>	<b>- 1,6</b>	<b>-174 952 369</b>
	CP	<b>10 856 553 394</b>	<b>10 779 580 945</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 76 972 449</b>

\* Total des crédits des programmes « Recherche » relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

\*\* Total des crédits des programmes « Recherche » de la MIREs.

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

En tout état de cause, les moyens budgétaires alloués aux programmes « Recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) connaîtraient une diminution en 2014. Néanmoins, il est important de souligner qu'une part substantielle de cette diminution en

**AE serait liée à la baisse des crédits accordés à l'enseignement supérieur agricole dans le programme 142 (à hauteur de 82,8 millions d'euros), qui ne finance pas, à proprement parler, des activités de recherche.**

#### **B. UNE DIMINUTION DE L'ENVELOPPE RECHERCHE DE LA MIREs**

**Le périmètre des programmes « Recherche » ne correspond pas parfaitement à celui des crédits spécifiquement alloués à la recherche dans la MIREs.** Le financement de la recherche universitaire (3,8 milliards d'euros en AE et CP en 2014) est retracé dans le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et les programmes 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » et 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole » comprennent également des actions en direction de l'enseignement.

Si ne sont considérés que **les crédits de la présente mission exclusivement fléchés vers la recherche** (soit 13,9 milliards d'euros en AE et 14 milliards d'euros en CP), il apparaît que ces derniers **diminueraient de 0,6 % en AE et de 0,5 % en CP**, soit respectivement de 87,9 millions d'euros et de 76,8 millions d'euros.

Aussi, en dépit de **l'augmentation des crédits de la recherche universitaire** (+ 0,1 %, soit + 4,2 millions d'euros), l'enveloppe affectée à la recherche au sein de la MIREs reculerait, principalement en raison de la diminution de la dotation à l'Agence nationale de la recherche (ANR)<sup>1</sup>, comme cela était indiqué précédemment.

**La réduction des moyens accordés à la recherche doit, toutefois, être nuancée** dans la mesure où celle-ci bénéficie également du programme d'investissements d'avenir (PIA), de financements de l'Union européenne (UE) ainsi que de dépenses fiscales, et notamment du crédit d'impôt recherche (CIR).

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial souhaite rappeler que la recherche française reçoit également des financements des collectivités territoriales, évalués à 1,2 milliard d'euros en 2010<sup>2</sup>**, du ministère de la défense<sup>3</sup>, ainsi que de la mission « Santé », pour un niveau moindre toutefois.

---

<sup>1</sup> De 81,5 millions d'euros en AE et CP.

<sup>2</sup> Cf. *Cour des comptes*, Le financement public de la recherche, un enjeu national, *rapport public thématique*, juin 2013.

<sup>3</sup> Il s'agit des crédits consacrés à la recherche au sein du programme 144 de la mission « Défense », dont l'enveloppe approcherait 2 milliards d'euros en 2014, ainsi que des moyens alloués aux études dans le cadre du programme 146.

Tableau n° 6 : Evolution des crédits du volet recherche de la MIRES

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
190 - Formations supérieures et recherche universitaire (1)	AE	3 775 802 322	3 780 054 234	+ 0,1	4 251 912
	CP	3 775 802 322	3 780 054 234	+ 0,1	4 251 912
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
	CP	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
	CP	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
193 - Recherche spatiale	AE	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
	CP	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
<b>TOTAL MESR*</b>	AE	<b>11 629 369 951</b>	<b>11 550 392 947</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 78 977 004</b>
	CP	<b>11 629 369 951</b>	<b>11 550 392 947</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 78 977 004</b>
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 415 998 070	1 387 505 166	- 2,0	- 28 492 904
	CP	1 377 998 070	1 397 505 166	+ 1,4	19 507 096
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle (2)	AE	643 045 326	665 121 386	+ 3,4	22 076 060
	CP	700 018 659	686 254 639	- 2,0	- 13 764 020
191 - Recherche duale (civile et militaire)	AE	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
	CP	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	AE	115 592 176	112 590 972	- 2,6	- 3 001 204
	CP	118 592 176	114 490 972	- 3,5	- 4 101 204
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole (3)	AE	36 036 648	35 886 648	- 0,4	- 150 000
	CP	36 036 648	35 886 648	- 0,4	- 150 000
<b>TOTAL**</b>	AE	<b>14 032 240 916</b>	<b>13 944 365 864</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 87 875 052</b>
	CP	<b>14 054 214 249</b>	<b>13 977 399 117</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 76 815 132</b>

\* Total des crédits des programmes « Recherche » relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

\*\* Total des crédits dédiés aux actions de recherche dans le cadre de la MIRES.

(1) Actions 6 à 12 du programme 150.

(2) Actions 2 et 3 du programme 192.

(3) Action 2 du programme 142.

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

## II. LA RELANCE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

### A. LE PREMIER PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1), 21,9 milliards d'euros ont été rattachés à la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Toutefois, seule une partie des crédits y afférents a été consacrée à la recherche ; aussi la Cour des comptes a-t-elle proposé une clef de répartition afin d'isoler ces derniers<sup>1</sup>. A cet égard, celle-ci indique qu'« une approximation des crédits annuels apportés par les investissements d'avenir aux actions se rapportant à la recherche peut être réalisée autour des principes suivants : ne pas prendre en compte l'action « Initiative d'excellence en formations innovantes » (IDEFI) qui ne concerne que des actions d'enseignement supérieur, ni les actions « Plateau de Saclay » et « Campus » qui concernent l'immobilier ; en revanche, retenir 50 % de l'action « Initiatives d'excellence »<sup>2</sup>.

Sur la base de ces hypothèses et en tenant compte des parts consommables et non consommables du PIA<sup>3</sup>, la Cour des comptes estime que « le total de crédits des investissements d'avenir disponibles pour la recherche dans le périmètre de la MIREs se monte à 9,065 Md€ sur la période 2010-2020 » ; elle considère également que, compte tenu des faibles décaissements intervenus en 2010 (2,8 millions d'euros) et en 2011 (400 millions d'euros), le montant annuel sur période 2012-2020 devrait être de l'ordre d'un milliard d'euros.

### B. L'ACTE 2 DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le projet de loi de finances pour 2014 propose de reconduire le mode de financement spécifique qui avait été institué dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1). Ainsi, il est prévu de **créer 14 programmes budgétaires spécifiques portant 12 milliards d'euros de crédits**. Ces programmes spécifiques sont institués pour la seule année 2014 afin de permettre le versement de fonds aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) – en vertu des conventions qui seront signées avec l'Etat en 2014. Toutefois, le versement effectif des dotations sera étalé tout au long de la période 2014-2024.

---

<sup>1</sup> Cf. Cour des comptes, juin 2013, op. cit.

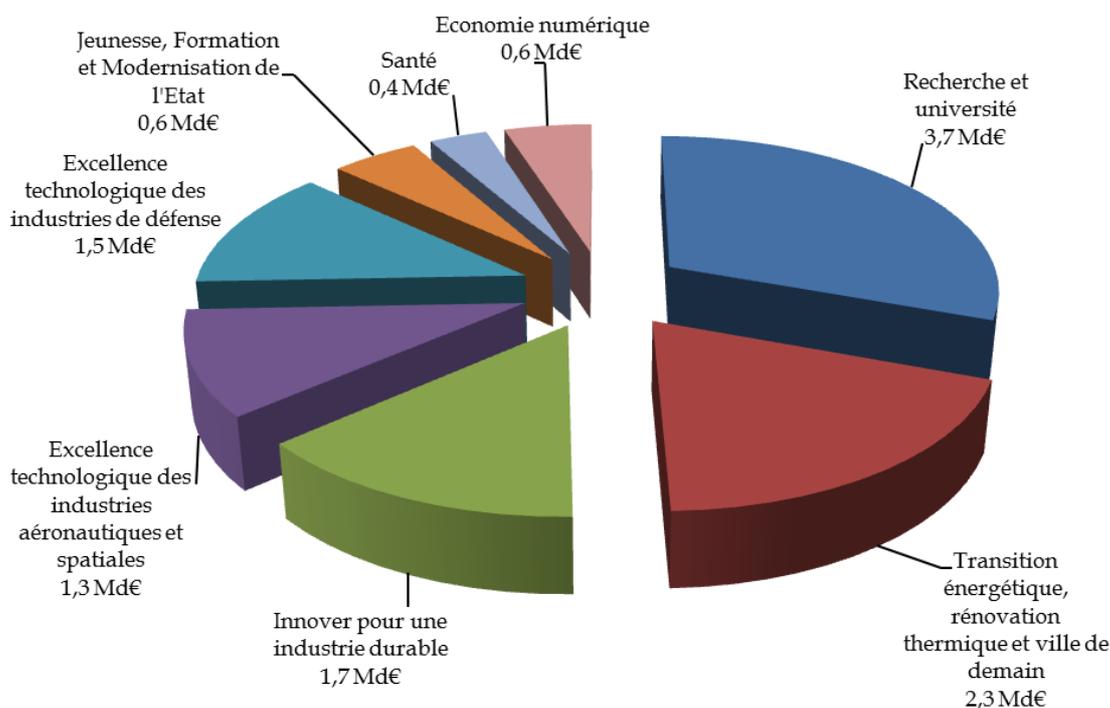
<sup>2</sup> La Cour des comptes précise, néanmoins, que cette méthode peut majorer l'apport du PIA à la recherche en intégrant plusieurs financements couvrant des actions d'enseignement supérieur (LABEX, par exemple) ou de soins (instituts hospitalo-universitaires).

<sup>3</sup> La part non consommable du PIA est destinée à financer la formation d'actifs financiers ayant vocation à dégager des revenus qui sont ensuite affectés au financement des actions. La part consommable, quant à elle, est versée sous forme de subventions, d'avances remboursables, de prêts, de prises de participations et de dotations en fonds de garantie.

Ainsi que l'indique la présentation générale du présent projet de loi par le Gouvernement, **une minorité des crédits du PIA 2 – soit moins d'un tiers – seront versés sous forme de subventions** ; ces subventions seront, dès que possible, assorties d'intéressement pour l'Etat sous forme de redevances sur le chiffre d'affaires futur, par exemple. Il est également précisé que « 1 Md€ sera investi sous forme de prêts, et plus d'1,7 Md€ sous formes de prises de participations [...]. Enfin, plus de 2,1 Md€ seront investis sous formes d'avances remboursables, tandis que 3,3 Md€ seront placés sous formes de dotations non consommables, générant des intérêts pour les bénéficiaires »<sup>1</sup>.

L'enveloppe du PIA 2 devrait être répartie selon huit priorités, précisées dans le graphique ci-après ; aussi la MIREs devrait-elle porter une large partie des actions engagées dans ce cadre.

**Graphique n° 7 : Répartition du PIA 2 par secteur**



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du ministère de l'économie et des finances)

Au total, la MIREs recevrait **5,3 milliards d'euros au titre du PIA 2 (soit près de 44 % du total)** ; deux programmes spécifiques sont créés à cet effet par le présent projet de loi : les programmes 409 « Ecosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique ».

<sup>1</sup> Cf. dossier de presse du ministère de l'économie et des finances et du ministère délégué en charge du budget sur le projet de la loi de finances pour 2014, « Cap sur la croissance et l'emploi », septembre 2014.

## 1. Le programme « Ecosystèmes d'excellence »

Le plus important des deux programmes créés au sein de la MIREs pour la mise en œuvre du PIA 2 est le programme 409 « Ecosystèmes d'excellence », qui serait doté d'une enveloppe de 4,1 milliards d'euros en AE et CP. Celui-ci vise à prolonger un certain nombre d'actions engagées dans le cadre du premier PIA – initiatives d'excellence (IDEX), équipements d'excellence (EQUIPEX), volet espace et volet santé – qui sont, par ailleurs, complétées par deux actions nouvelles concernant les « technologies-clefs génériques » et le « calcul intensif » (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 8 : Ventilation des crédits du programme « Ecosystèmes d'excellence »

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 - Equipements d'excellence	365 000 000	365 000 000
02 - Initiatives d'excellence	3 100 000 000	3 100 000 000
03 - Technologies-clefs génériques	150 000 000	150 000 000
04 - Espace, lanceurs, satellites	50 000 000	50 000 000
05 - Recherche hospitalo-universitaire en santé	400 000 000	400 000 000
06 - Calcul intensif	50 000 000	50 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>4 115 000 000</b>	<b>4 115 000 000</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

### a) L'action « Equipements d'excellence » (EQUIPEX)

L'action « Equipements d'excellence » (EQUIPEX), dotée de 365 millions d'euros en AE et CP<sup>1</sup>, a vocation à **renforcer les capacités d'acquisition d'équipements et d'instruments de recherche par les laboratoires de recherche**. Selon le projet annuel de performances (PAP) de la présente mission, l'action « doit contribuer à combler le déficit en matière d'équipement de pointe de taille moyenne du tissu de recherche français ».

Bien évidemment, la sélection des projets devrait dépendre de la qualité du projet scientifique, du caractère innovant de ce dernier et de son inscription dans les priorités de la stratégie nationale de recherche. Mais il est aussi précisé qu'un accent particulier sera porté à des projets associant laboratoires de recherche et partenaires économiques pour **optimiser l'impact des plates-formes et valoriser rapidement les recherches**. Votre rapporteur spécial ne peut que saluer l'attention particulière qui est portée à la problématique du « transfert », qui constitue l'un des principaux enjeux actuels de la recherche française (cf. *infra*).

<sup>1</sup> Dont 200 millions d'euros de subventions et 165 millions d'euros de dotation non consommable.

En outre, la qualité du plan de financement sera également examinée, notamment à l'aune de la capacité des porteurs du projet à s'inscrire dans la programmation des financements européens ou internationaux. Aussi votre rapporteur spécial espère-t-il que **ce critère saura constituer un levier permettant d'accroître la participation des équipes de recherche françaises aux projets financés par le programme-cadre européen « Horizon 2020 »** (cf. *infra*).

L'objectif associé à la présente action, « Développer les équipements scientifiques d'excellence (EQUIPEX) sur le territoire national », comporte deux indicateurs : la part des cofinancements dans l'acquisition et la gestion des EQUIPEX (dont la cible est fixée à 33 % en 2017) et le nombre de partenaires privés associés dans les projets lauréats (avec une cible de 50 % en 2017).

Eu égard à l'enjeu essentiel que représente la participation d'équipes de recherche françaises aux programmes-cadre européens, **votre rapporteur spécial estime qu'il aurait été utile de disposer d'un indicateur mesurant le taux de présence des bénéficiaires de l'action EQUIPEX - notamment en termes de participation - dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne.**

*b) L'action « Initiatives d'excellence » (IDEX)*

L'action « Initiatives d'excellence » (IDEX) a pour finalité d'amplifier la politique visant à créer de **nouveaux campus universitaires à rayonnement international** ; il s'agit, pour reprendre les termes utilisés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de doter la France d'initiatives d'excellence « *capables de rivaliser avec les meilleures universités du monde* ». Elle est dotée de **3,1 milliards d'euros en AE et CP**, correspondant à une dotation non consommable<sup>1</sup>.

L'objectif poursuivi par cette action est de « Favoriser la constitution de pôles d'enseignement supérieur et de recherche d'excellence » ; elle sera mesurée par trois indicateurs : le nombre et la part des publications scientifiques dans les 5 % les plus citées dans les thématiques concernées des IDEX<sup>2</sup>, le nombre et la part des chercheurs publiant sous signature unique IDEX<sup>3</sup> et le nombre et la part d'étudiants étrangers inscrits en Master et en Doctorat<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cela signifie que les campus sélectionnés ne recevront que le produit du capital mis à leur disposition.

<sup>2</sup> Avec des cibles de 1 000 publications scientifiques et de 5 % des publications scientifiques les plus citées en 2017.

<sup>3</sup> Avec une cible de 100 % des chercheurs publiant sous signature unique au sein des établissements partenaires de l'IDEX.

<sup>4</sup> Avec une cible de progression de 10 % des étudiants étrangers inscrits en doctorat et master en 2017, ces derniers devant également représenter 33 % des effectifs à cette échéance.



Si votre rapporteur spécial comprend le souci du Gouvernement de constituer des pôles d'excellence internationalement reconnus, il estime que **les initiatives d'excellence pourraient également être mobilisées afin de favoriser le développement de campus universitaires moins en vue mais porteurs de projets scientifiques et pédagogiques qui participent eux-aussi au rayonnement du paysage universitaire français.**

c) *L'action « Technologies-clefs génériques »*

Dotée de **150 millions d'euros en AE et CP**, l'action « Technologies-clefs génériques » vise à « *renforcer le dispositif national de recherche à finalité industrielle en favorisant la diffusion de technologies transversales, pouvant induire des progrès en matière de compétitivité* ». Ces technologies peuvent relever de l'électronique, de la photonique, des matériaux, des biotechnologies, etc.

Il est, par ailleurs, précisé que cette action « *pourra notamment être pilotée en miroir du programme européen « Horizon 2020 », pour certains projets. Les acteurs français qui participeront ou coordonneront une réponse aux appels à projets d'Horizon 2020, en cohérence avec les enjeux stratégiques nationaux, pourront ainsi, si leur dossier est satisfaisant et retenu au niveau européen, bénéficier d'une contribution financière de la France* ».

L'atteinte de l'objectif associé, « *Susciter des projets d'excellence en matière de technologies-clefs génériques* » sera évaluée au regard des indicateurs suivants : les montants et les parts des cofinancements privés octroyés aux projets soutenus<sup>1</sup>, le nombre de brevets octroyés aux projets soutenus<sup>2</sup>, ainsi que les montants et les parts des cofinancements européens octroyés aux projets soutenus<sup>3</sup>.

Ce dernier indicateur paraît particulièrement utile à votre rapporteur spécial dès lors que, de toute évidence, **la présente action a vocation à favoriser la participation française aux projets de recherche financés par l'Union européenne** ; une telle finalité est d'autant plus louable que cette participation reste, à ce jour, largement insuffisante (*cf. infra*).

d) *L'action « Espace, lanceurs, satellites »*

L'action « Espace, lanceurs, satellites », qui bénéficie d'une enveloppe de 50 millions d'euros, doit participer à « *consolider les activités déjà engagées dans le cadre du premier PIA avec l'objectif de maintenir la place de leader de l'industrie française dans le domaine des lanceurs et des satellites de télécommunications* ». Deux activités sont ainsi clairement identifiées :

- **le rallongement de la coiffe d'Ariane 5**, afin de permettre l'accroissement des volumes disponibles pour l'accueil de satellites

---

<sup>1</sup> Avec une cible de 33 %.

<sup>2</sup> Avec une cible de plus d'un brevet par million d'euros investis.

<sup>3</sup> Avec une cible de 33 %.

désormais plus volumineux<sup>1</sup> et, de cette manière, conforter la présence de ce lanceur sur le marché commercial ;

- **l'électrification des plateformes actuelles des satellites de communication** ; il s'agit de financer le développement de plateformes (ou modules de service) à propulsion électrique pour les satellites. L'objectif est de réduire la masse du satellite au lancement et donc le coût de ce dernier, afin de consolider l'offre européenne de satellites de télécommunication, confrontée à une concurrence croissante des constructeurs américains.

Ces deux activités devraient bénéficier à parts égales des subventions portées par cette action (soit **25 millions d'euros chacune**).

L'objectif « Affirmer l'excellence française dans le domaine de l'espace » est donc évalué à travers deux indicateurs qui restituent les finalités qui viennent d'être décrites : la part du marché « ouvert »<sup>2</sup> des lancements de satellites prise par la nouvelle version d'Ariane 5 (avec une cible supérieure ou égale à 17 % en 2015) et le nombre de plateformes géostationnaires à propulsion électrique commercialisées (avec une cible de 2 en 2015).

*e) L'action « Recherche hospitalo-universitaire en santé »*

L'action « Recherche hospitalo-universitaire en santé », qui représente une dotation de **400 millions d'euros en AE et CP<sup>3</sup>**, vise à soutenir des projets de recherche avec un fort potentiel de transfert vers l'industrie ou la société (développement de dispositifs médicaux, de plateformes technologiques, de bio-informatique, etc.).

Les 100 millions d'euros prévus dans l'enveloppe de la mission destinés à des **dotations en fonds propres seraient investis dans des projets présentant des perspectives de retour économique** (par exemple, au capital de *start-up* créées à cette fin).

L'objectif « Développer la recherche hospitalo-universitaire d'excellence dans le domaine de la santé » sera apprécié à l'aune de l'augmentation du nombre de publications scientifiques liées aux structures de recherche hospitalo-universitaires sélectionnées (avec une cible de + 50 % en 2020) et de l'augmentation du nombre de brevets déposés dans le cadre des projets sélectionnés (la cible étant de + 150 % en 2020).

---

<sup>1</sup> Il faut rappeler que l'exploitation commerciale d'Ariane 5 est fondée sur le modèle du lancement double qui implique l'emport, sur un même lanceur, de deux satellites géostationnaires.

<sup>2</sup> Sans tenir compte du marché constitué de clients « captifs » des autres lanceurs, soit en particulier des satellites gouvernementaux américains, russes, chinois et japonais.

<sup>3</sup> Dont 250 millions d'euros sous forme de subventions, 50 millions d'euros d'avances remboursables et 100 millions d'euros de dotations en fonds propres.

*f) L'action « Calcul intensif »*

L'action « Calcul intensif » a pour finalité de **soutenir le développement des technologies dans le domaine des supercalculateurs** ; il s'agit ainsi de répondre à une demande croissante en ce domaine de la part des entreprises industrielles (y compris des petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire).

Cette action devrait disposer d'une **dotation de 50 millions d'euros** qui sera attribuée sous forme de subventions.

L'objectif « Développer des technologies permettant à l'industrie française de proposer des supercalculateurs basés sur des architectures offrant des performances au meilleur niveau mondial à l'horizon 2020 » comporte deux indicateurs : le nombre de supercalculateurs du ou des bénéficiaires de l'action présents dans le top 500 mondial (avec une cible supérieure à 20 %) et la livraison au Commissariat de l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) dans les délais d'un démonstrateur d'architecture novatrice répondant aux spécifications.

*g) L'intervention des opérateurs dans le programme*

Le principal porteur des crédits prévus dans le cadre du programme 409 « Ecosystèmes d'excellence » est **l'Agence nationale de la recherche (ANR) qui devrait assurer la gestion de près de 4 milliards d'euros** (cf. tableau ci-après).

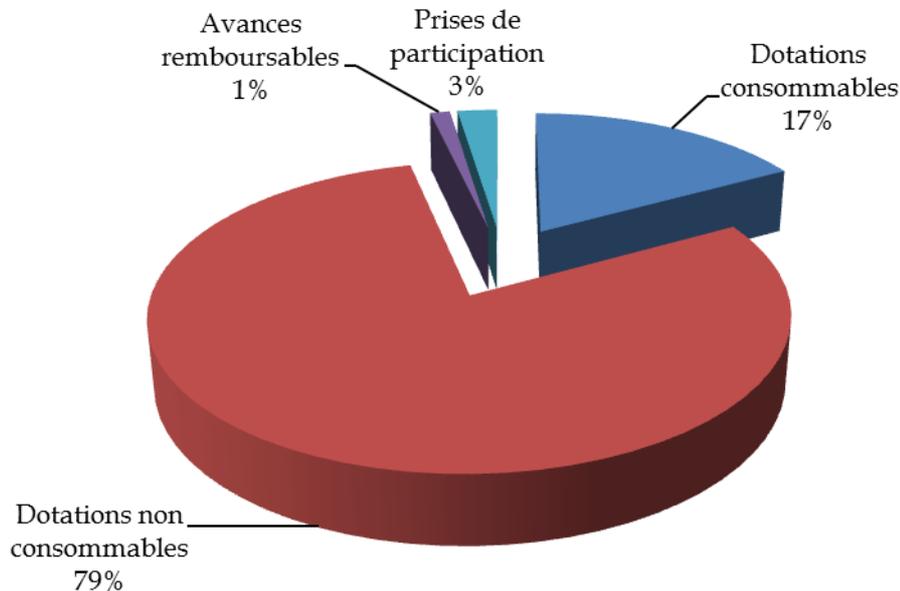
**Tableau n° 9 : Type de versement de l'Etat**

(en euros)

	<b>Dotations consommables</b>	<b>Dotations non consommables</b>	<b>Avances remboursables</b>	<b>Prises de participation</b>	<b>Total</b>
<b>Agence nationale de la recherche</b>	600 000 000	3 265 000 000	50 000 000	100 000 000	<b>4 015 000 000</b>
<b>Centre national d'études spatiales</b>	50 000 000				<b>50 000 000</b>
<b>Commissariat à l'énergie atomique</b>	50 000 000				<b>50 000 000</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

Graphique n° 10 : Type de versement de l'Etat



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014)

Ainsi, l'**Agence nationale de la recherche** (ANR) sera chargée de la mise en œuvre des actions suivantes :

- « Equipements d'excellence » (EQUIPEX) ;
- « Initiatives d'excellence » (IDEX) ;
- « Technologies-clefs génériques » ;
- « Recherche hospitalo-universitaire en santé » ;

L'action « Calcul intensif » sera, quant à elle, gérée par le **Commissariat à l'énergie atomique** (CEA) et celle « Espace, lanceurs, satellites » par le **Centre national d'études spatiales** (CNES).

Ces différents opérateurs bénéficieront donc, tout au long de la période 2014-2024, d'une enveloppe de 700 millions d'euros de subventions, de 50 millions d'euros d'avances remboursables et de 100 millions d'euros de prises de participation. Ils recevront également le produit de dotations non consommables s'élevant à 3,3 milliards d'euros.

## 2. Le programme « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »

La mission « Recherche et enseignement supérieur » accueille également, dans le cadre du PIA 2, un programme 410 « Recherche dans le

**domaine de l'aéronautique** ». Celui-ci est placé sous la responsabilité du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le programme 410, doté de près de **1,2 milliard d'euros en AE et CP**, comporte une action unique, « Démonstrateurs technologiques aéronautiques ». Cette dernière, dont la gestion sera confiée au centre français de recherche aérospatiale (ONERA<sup>1</sup>), aura pour finalité de **porter des projets permettant le développement d'une nouvelle génération d'aéronefs** ; aussi deux à trois démonstrateurs technologiques aéronautiques pourraient-ils être financés.

Le premier objectif associé au présent programme (« Favoriser le développement durable du transport aérien ») permet d'approcher ce à quoi pourrait correspondre la nouvelle génération d'aéronefs dont le développement est souhaité ; celle-ci devrait permettre de **réduire la consommation de carburant et d'émission de CO<sub>2</sub> et le bruit perçu de 50 % à l'horizon 2015 et de diminuer les émissions de NOx<sup>2</sup> de 80 %**.

Le second objectif, « Favoriser la structuration de la filière », vise à ce que le présent programme permette **la pleine participation de l'ensemble de l'« écosystème » aux projets tendant au développement d'une nouvelle génération d'aéronefs**, soit des maîtres d'œuvre industriels, mais également des petites et moyennes entreprises (PME), des entreprises de taille intermédiaire (ETI), des équipementiers, etc. C'est pourquoi l'évaluation de cet objectif repose sur un indicateur mesurant la participation en valeur des PME aux projets (avec une cible de 15 %).

L'enveloppe de 1,2 milliard alloué au présent programme comprendrait **150 millions d'euros de dotations consommables** - qui devraient être reversées sous la forme de subventions - et **1 070 millions d'euros d'avances remboursables**.

### **3. La part de la recherche dans le second volet du PIA**

Si l'on reprend la clef de répartition qui avait été établie par la Cour des comptes afin d'approximer le montant des crédits apportés par le programme investissements d'avenir à la recherche (*cf. supra*), qui implique de ne retenir que 50 % de l'action « Initiatives d'excellence », cela signifie que **le nouveau PIA (PIA 2) comporte un volet recherche d'un montant de 3,8 milliards d'euros dans le cadre de la MIREs** (sur un total de 5,3 milliards d'euros) (*cf. tableau ci-après*).

Il est utile de rappeler **les limites de cette méthodes**, inhérentes au fait que certains financements retenus peuvent couvrir des actions d'enseignement supérieur (à l'instar des EQUIPEX) ou encore de soins (comme l'action « Recherche hospitalo-universitaire en santé »).

---

<sup>1</sup> Office national d'études et de recherche aérospatiale (ONERA).

<sup>2</sup> Le NOx désigne l'oxyde d'azote.

En outre, il est délicat, à ce stade, de déterminer le montant moyen des crédits attribués annuellement dans le cadre des deux programmes précités dans la mesure où les actions peuvent avoir des horizons temporels différents ; à titre d'exemple, alors que l'action « Espace, lanceurs, satellites » vise des résultats rapides (à l'échéance 2015-2018), d'autres s'inscrivent dans le plus long terme, comme la « Recherche hospitalo-universitaire en santé ».

**Tableau n° 11 : Le volet recherche du PIA 2 dans le cadre de la MIREs**

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 409</b>		
<b>01 - Equipements d'excellence</b>	365 000 000	365 000 000
<b>02 - Initiatives d'excellence*</b>	1 550 000 000	1 550 000 000
<b>03 - Technologies-clefs génériques</b>	150 000 000	150 000 000
<b>04 - Espace, lanceurs, satellites</b>	50 000 000	50 000 000
<b>05 - Recherche hospitalo-universitaire en santé</b>	400 000 000	400 000 000
<b>06 - Calcul intensif</b>	50 000 000	50 000 000
<b>Programme 410</b>		
<b>01 - Démonstrateurs technologiques aéronautiques</b>	1 220 000 000	1 220 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>3 785 000 000</b>	<b>3 785 000 000</b>

\* En appliquant une clef de répartition de 50 %, conformément à la méthode retenue par la Cour des comptes.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014)

Partant de ces hypothèses, le montant des crédits du PIA 2 disponibles pour la recherche dans le cadre de la MIREs devrait s'élever à environ 2,5 milliards d'euros sur la période 2014-2024. Cette enveloppe comprendrait 850 millions d'euros de subventions, 1 120 millions d'euros d'avances remboursables et 100 millions d'euros de prises de participations auxquelles viendraient s'ajouter les intérêts produits par les dotations non consommables, soit près de 420 millions d'euros<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cette estimation est réalisée sur la base de l'hypothèse d'une rémunération à 2,5 % par an des dotations non consommables conservées sur le compte du Trésor retenue dans l'évaluation préalable de l'article 42 du projet de loi de finances pour 2014. Toutefois, il est précisé que cette hypothèse est « purement conventionnelle », la « rémunération des fonds [étant] fixée au cas par cas par arrêté des ministres en charge de l'économie et du budget ». Par ailleurs, il est fait l'hypothèse qu'« une telle rémunération concernera uniquement les trois derniers trimestres de l'année 2014 afin de tenir compte du temps nécessaire à la préparation et la signature des conventions ».

**Tableau n° 12 : Crédits du PIA 2 disponibles pour la recherche (MIREs)***(en millions d'euros)*

<b>Subventions</b>	850
<b>Avances remboursables</b>	1 120
<b>Prises de participation</b>	100
<b>Intérêts produits par les dotations non consommables (e)</b>	418
<b>TOTAL (e)</b>	2 488

(e) : Estimations

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014 et des évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2014)

### III. LE FINANCEMENT EUROPÉEN DE LA RECHERCHE

#### A. UN BILAN DU 7<sup>E</sup> PCRD

L'Union européenne, par le biais des programmes-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD), est également pourvoyeuse de moyens au profit de la recherche. **Le 7<sup>e</sup> programme-cadre, lancé en 2006, couvre la période 2007-2013.** Le montant des crédits rattachés à ce dernier, soit **53,2 milliards d'euros** (dont 2,7 milliards d'euros réservés au programme Euratom pour la recherche nucléaire), est en nette augmentation par rapport au 6<sup>e</sup> PCRD (17,5 milliards d'euros)<sup>1</sup>. Cette évolution montre bien la montée en puissance du financement européen de la recherche.

Le 7<sup>e</sup> PCRD, qui repose sur une logique d'appel à projets, est structuré autour de quatre programmes spécifiques<sup>2</sup> :

- le **programme « Coopération »** qui vise à accorder « *un soutien à la coopération transnationale à l'échelle appropriée dans l'Union et au-delà* » dans un certain nombre de domaines thématiques, à savoir : la santé, l'alimentation, l'agriculture, la pêche et la biotechnologie, les technologies de l'information et de la communication, les nanosciences, les nanotechnologies, les matériaux et nouvelles technologies de production, l'énergie, l'environnement (y compris les changements climatiques), les transports (y compris l'aéronautique), les sciences économiques et humaines, l'espace et la sécurité ;

- le **programme « Idées »** qui vise à soutenir des travaux de recherche entrepris à l'initiative des chercheurs eux-mêmes et menés dans tous les domaines par des équipes nationales ou transnationales distinctes en concurrence au niveau européen ;

<sup>1</sup> Toutefois, le 6<sup>e</sup> PCRD ne couvrait qu'une période de cinq années.

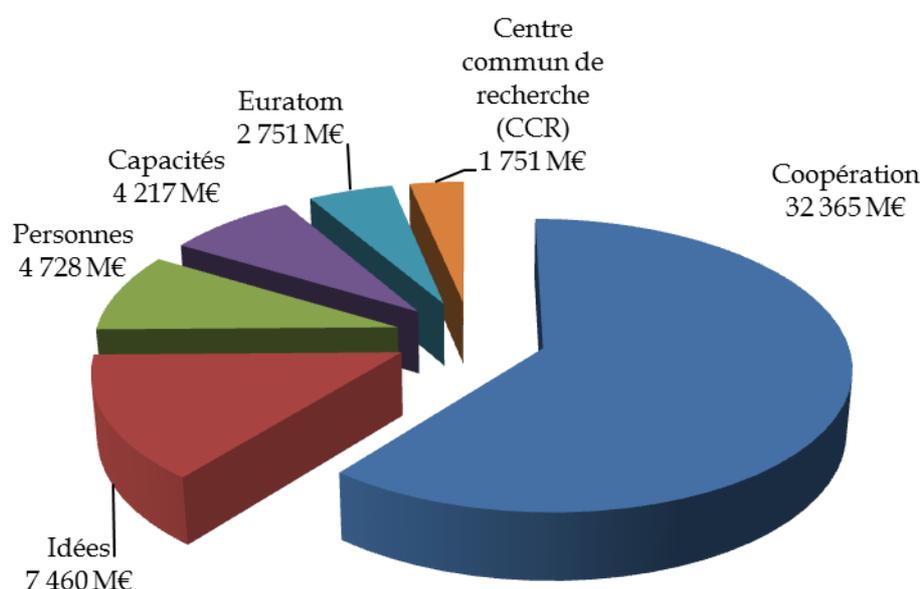
<sup>2</sup> Cf. décision n° 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013).

- le **programme « Personnes »** qui vise à renforcer, quantitativement et qualitativement, le potentiel humain dans les domaines de la recherche et du développement technologique en Europe, et à soutenir la mobilité ;

- le **programme « Capacités »** qui vise à appuyer les aspects essentiels en matière de capacité de recherche et d'innovation européennes, tels que les infrastructures de recherche, la recherche des petites et moyennes entreprises (PME), etc.

Un cinquième programme est dédié à la recherche nucléaire (cf. graphique ci-après).

**Graphique n° 13 : La structure du 7<sup>e</sup> PCRD**



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, DGCIS)

La France est le troisième pays bénéficiaire du 7<sup>e</sup> PCRD. Toutefois, selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, **la participation de la communauté française de recherche et d'innovation aux appels à projets européens a connu une baisse significative en comparaison avec le 6<sup>e</sup> PCRD<sup>1</sup>**. Aussi les financements obtenus par les participants français sont-ils passés de 13 % pour le 6<sup>e</sup> PCRD à 11,4 % pour le

<sup>1</sup> Le taux de participation de la France dans les réponses aux appels est ainsi passé de 9 % à 8 %.



7<sup>e</sup> PCRD ; cette tendance à la baisse a été particulièrement marquée en 2011 et 2012<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial estime que **ces performances sont insuffisantes au regard des capacités de recherche de la France et de sa contribution au budget de l'Union européenne** sur la période (soit 16,4 %).

Pour autant, il faut noter que **les participants français affichent un taux de succès de 24 %, supérieur à la moyenne** (d'environ 20 % dans le cadre du 7<sup>e</sup> PCRD).

Dans ces conditions, il sera essentiel que la France se dote d'un plan stratégique tendant à **renforcer la participation française aux appels à projets européens dans la perspective du déploiement du programme-cadre « Horizon 2020 »**.

Au total, **la France a reçu à ce jour 3,9 milliards d'euros dans le cadre du 7<sup>e</sup> PCRD**, ce qui la place après l'Allemagne (5,4 milliards d'euros, soit 16,1 % de l'enveloppe) et le Royaume-Uni (5,2 milliards d'euros, soit 15,2 % des crédits). Ainsi, la France est « contributrice nette » au PCRD à hauteur de 5 points, l'Allemagne pour 3,6 points<sup>2</sup> ; le Royaume-Uni, quant à lui, est « bénéficiaire net » à hauteur de 4 points<sup>3</sup>.

La France a toutefois bénéficié de 22 % des financements rattachés au programme Euratom, soit de 65 millions d'euros au titre de la recherche nucléaire.

## **B. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME-CADRE « HORIZON 2020 »**

**Pour la période 2014-2020 a été institué un nouveau programme-cadre, intitulé « Horizon 2020 »** (ou 8<sup>e</sup> PCRD) ; celui-ci devrait débiter en janvier prochain.

**Il regroupera, pour la première fois, les différents programmes de recherche et d'innovation européens** – soit le PCRD, le programme Euratom, les actions pour l'innovation du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP), l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET) – dans un programme-cadre unique. Cette intégration devrait permettre de soutenir les projets tout au long du processus allant de la recherche à l'innovation et de rationaliser les financements en ce domaine.

---

<sup>1</sup> Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, il est possible que cette évolution soit en partie liée à l'apparition de nouveaux dispositifs de financement nationaux, notamment dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA).

<sup>2</sup> La contribution de l'Allemagne au budget de l'Union européenne s'est élevée à 19,7 % en moyenne sur la période 2007-2012.

<sup>3</sup> La contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne a été de 11,2 % en moyenne sur la période 2007-2012.

Le nouveau programme-cadre se concentre sur trois priorités :

- l'« **Excellence scientifique** » qui a pour objectif d'élever le niveau d'excellence scientifique de l'Europe pour garantir des recherches de classe mondiale à long terme, de soutenir les meilleures idées, de développer les talents en Europe, d'offrir aux chercheurs l'accès à des infrastructures de recherche prioritaires et de rendre l'Europe attrayante pour les meilleurs chercheurs du monde ;

- la « **Primauté industrielle** » qui aura pour but de fournir des investissements ciblés sur des technologies industrielles clefs pour la compétitivité des entreprises européennes, de relever les défis sociétaux, d'optimiser le potentiel de croissance des entreprises et d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) européennes innovantes à devenir des acteurs majeurs sur le marché mondial ;

- les « **Défis sociétaux** » qui devraient être « *orientés vers la réponse aux grands défis sociétaux auxquels l'Europe est confrontée et qu'aucun Etat membre ne peut prétendre relever seul* », plutôt que vers des disciplines scientifiques ou des secteurs technologiques.

L'enveloppe dédiée au programme-cadre « Horizon 2020 » s'élèverait à **79 milliards d'euros**.

#### IV. LES DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES « RECHERCHE »

Les programmes « Recherche » de la présente mission comprennent **13 dépenses fiscales dont le coût total s'élèverait à 6,6 milliards d'euros en 2014** (soit près de 55 % des crédits budgétaires rattachés à ces programmes)<sup>1</sup>.

Les trois principales dépenses fiscales rattachées aux programmes « Recherche » sont :

- **le crédit d'impôt recherche (CIR)**, dont le coût est évalué à 5,8 milliards d'euros pour 2014 et qui constitue, de loin, la principale dépense fiscale de la MIREs ;

- **la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets**, dont le coût peut être estimé à 635 millions d'euros<sup>2</sup> ;

- **le crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII)**, institué par la loi de finances pour 2013<sup>3</sup>, dont le coût serait de 160 millions d'euros en 2014.

<sup>1</sup> Cf. Tome II « Dépenses fiscales » de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2014.

<sup>2</sup> Selon le tome II de l'annexe « Voies et moyens », le coût de cette dépense fiscale n'est pas connu pour 2014 ; toutefois, pour le calcul du montant des dépenses fiscales rattachées à la MIREs son coût pour 2013 tient lieu d'estimation pour 2014, ce qui est également fait dans le présent rapport.

<sup>3</sup> Cf. article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

En réalité, le CII constitue une extension du CIR aux dépenses liées à la conception de prototypes de nouveaux produits et aux installations pilotes des petites et moyennes entreprises (PME) dans la limite de 400 000 euros par an et à un taux de crédit d'impôt de 20 %. La Cour des comptes estime le coût du dispositif à 300 millions d'euros en régime de croisière<sup>1</sup>.

Ainsi, alors que le crédit d'impôt recherche (CIR) est souvent considéré isolément, il apparaît que le secteur de la recherche bénéficie également d'autres dispositifs fiscaux dérogatoires correspondant à des montants conséquents.

#### A. LA TAXATION RÉDUITE DES PLUS-VALUES DE CESSION DE BREVETS

Les articles 39 *terdecies* et 219 du code général des impôts (CGI) prévoient une taxation au taux de 15 % - au lieu du taux normal de 33 ⅓ % - des plus-values provenant des produits de cessions et de concessions de brevets réalisées par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Dans le cadre du rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales<sup>2</sup> (dit « rapport Guillaume »), ce dispositif s'était vu attribuer le score de 1, soit la deuxième note la moins élevée. **Plusieurs éléments du rapport interrogent, en effet, sur la pertinence du dispositif :**

- « *l'avantage fiscal est d'autant plus grand, à rendement social donné, que l'entreprise peut facilement s'approprier les gains liés à l'invention en la cédant ou la concédant et donc que l'externalité est faible* » ; en d'autres termes, plus l'entreprise est en mesure de valoriser le fruit de ses recherches - et donc d'en tirer profit -, plus l'avantage fiscal est important ;

- « *le taux réduit en vigueur en France ne devrait avoir un impact sur la localisation de la R&D que très limité dans la mesure où son application est indépendante au lieu d'exécution de la R&D* » ; en effet, « *un inconvénient du dispositif en termes d'attractivité est que le produit des brevets peut découler de travaux de recherche exécutés à l'étranger* ». D'ailleurs, 58 % de l'avantage fiscal soutiendrait des activités de recherche menées à l'étranger.

Par suite, il y a lieu de se demander si ce dispositif, qui compte comptait 100 bénéficiaires en 2007 et dont les dix premiers bénéficiaires concentraient 89 % du coût du dispositif, permet réellement d'encourager la recherche en France. Il faut, en outre, noter qu'un seul bénéficiaire du dispositif totalise près de 60 % des redevances déclarées.

---

<sup>1</sup> Cf. Cour des comptes, juin 2013, op. cit.

<sup>2</sup> Cf. annexe J au rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

La Cour des comptes, dans un récent rapport sur le crédit d'impôt recherche réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a indiqué « *s'interroger sur la logique économique sous-jacente d'une mesure fiscale incitant à la cession de brevets, dans un contexte où une part de ces cessions de brevets est effectuée à l'étranger, au détriment de la valorisation en France* », tout en notant la possible redondance du dispositif avec le crédit d'impôt recherche (CIR)<sup>1</sup>.

Aussi, si votre rapporteur spécial est favorable aux dispositifs favorisant un renforcement de l'effort de recherche en France, il constate qu'**aucun travail approfondi n'a permis de démontrer l'existence d'un effet de levier sur les dépenses de recherche** résultant de cette dépense fiscale, **ni même d'établir les conséquences positives de celle-ci pour l'attractivité de la France** à l'égard des activités de recherche.

A l'heure où les marges de manœuvre budgétaire sont réduites et qu'il est essentiel de soutenir les efforts en matière de recherche et d'innovation des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), **les doutes entourant l'efficacité de cette dépense fiscale sont difficilement acceptables** ; c'est pourquoi votre rapporteur spécial souhaite proposer la suppression celle-ci. De cette manière, près de 635 millions d'euros seraient rendus disponibles pour **renforcer les mesures en faveur de la recherche des PME et des ETI**, voire pour **sanctuariser les crédits budgétaires alloués aux opérateurs de recherche ou à la recherche sur projets** qui vont en déclinant.

## **B. LE POIDS CROISSANT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE**

**Seul le crédit d'impôt recherche (CIR) - intégrant, dans une perspective élargie, le crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII) - contribue, en tant que tel, au financement public de la recherche, et ce de manière substantielle.** Son coût est estimé à 5,8 milliards d'euros en 2014<sup>2</sup> - ce qui en fait la deuxième dépense fiscale après le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) - ; pour autant, il ne faut pas perdre de vue le fait que le CIR a été sans cesse sous-évalué au cours des dernières années.

### **1. La sous-estimation récurrente du CIR**

Depuis la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) dans le cadre de la loi de finances pour 2008<sup>3</sup>, qui a intégré à l'assiette du dispositif l'ensemble des dépenses de recherche et non plus seulement l'accroissement

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche », rapport commandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2013.

<sup>2</sup> Près de 6 milliards s'il est également tenu compte du CII.

<sup>3</sup> Cf. article 69 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

de ces dernières, **le coût de celui-ci n'a cessé de croître au-delà des anticipations**. Lors de la réforme, le Gouvernement évaluait le « surcoût » à 1,3 milliard d'euros, ce qui devait porter le coût du CIR à 2,7 milliards d'euros environ en régime de croisière. Toutefois, il est rapidement apparu que cette prévision était insuffisante, le coût du CIR atteignant 6,2 milliards d'euros en 2009.

Il faut néanmoins noter que **le CIR a été mobilisé en 2008 et 2009 dans le cadre du plan de relance ; les entreprises pouvaient, en effet, obtenir le remboursement du crédit d'impôt dès la première année si celui-ci était supérieur à l'impôt dû** – alors même que ce remboursement n'intervient, normalement, qu'à l'issue de la quatrième année. Cette mesure, reconduite en 2010, explique la forte augmentation du coût du CIR sur la période 2008-2010 (celui-ci a atteint 6,2 milliards d'euros en 2009 et 4,9 milliards d'euros en 2010<sup>1</sup>).

Pour autant, le tableau ci-après fait apparaître que **le coût du CIR a été systématiquement sous-estimé au cours de la période 2010-2012, à hauteur de près de 40 % en moyenne<sup>2</sup>** (cf. tableau ci-après).

Par ailleurs, la réduction du coût du CIR qui semble se dessiner sur la période 2011-2013 par rapport aux années 2009 et 2010 s'explique essentiellement par les effets de la « purge » des créances de crédit d'impôt survenues dans le cadre du plan de relance.

**Tableau n° 14 : Estimation du coût du CIR en loi de finances**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>PLF pour 2009</b>	1 000	1 390	2 010					
<b>PLF pour 2010</b>		1 500	5 800	4 000				
<b>PLF pour 2011</b>			6 200	4 500	2 100			
<b>PLF pour 2012</b>				4 900	2 275	2 300		
<b>PLF pour 2013</b>					3 070	2 850	3 350	
<b>PLF pour 2014</b>						3 370	4 050	5 800

Source : commission des finances du Sénat (à partir des annexes « Voies et moyens » aux projets de loi de finances mentionnés)

À compter de 2014, quatre années se seront écoulées depuis la fin de la mesure générale de remboursement anticipé du CIR prévue par le plan de relance ; aussi **le coût du dispositif devrait-il augmenter de nouveau**.

<sup>1</sup> Les montants évoqués comprennent aussi bien les imputations que les restitutions au titre du crédit d'impôt recherche (CIR).

<sup>2</sup> Sont comparées les estimations du coût du CIR pour l'année n retenues dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année n et celles apparaissant pour la même année n dans le projet de loi de finances pour l'année n+2.

## 2. Le coût élevé du CIR en 2014

Ainsi que cela était indiqué précédemment, le coût du crédit d'impôt recherche (CIR) est évalué à 5,8 milliards d'euros en 2014, voire à près de 6 milliards d'euros s'il est tenu compte du volet « CII » du dispositif. Aussi, à compter de l'année prochaine, le coût du CIR, dépense fiscale finançant la recherche privée, excéderait les dotations budgétaires allouées aux trois principaux organismes de recherche publique, à savoir le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ; en effet, celles-ci s'élèveraient à 5,7 milliards d'euros (cf. *infra*).

Ce constat interpelle d'autant plus que les dotations finançant la recherche publique stagneraient en 2014, alors que la dépense fiscale finançant la recherche privée devrait augmenter de 1,75 milliard d'euros.

Néanmoins, dans le rapport précité sur le crédit d'impôt recherche, la Cour des comptes a estimé « *qu'à l'horizon 2014, la créance sera a minima de 5,5 Md€ et pourrait atteindre 6,2 Md€* »<sup>1</sup>.

En effet, cette dernière considère qu'à partir de 2014, « *quatre années de dispositifs post-plan de relance seront écoulées et les entreprises pourront obtenir le remboursement de leurs créances non imputées sur l'impôt sur les sociétés des exercices précédents. Ce sera donc dans le projet de loi de finances pour 2014 que, pour la première fois depuis la fin du plan de relance, la dépense fiscale correspondra à l'équivalent de 100 % de la créance constituée par les entreprises* » (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 15 : Passage de la créance à la dépense fiscale**

Millésime de créance	Dépense fiscale			
	2011	2012	2013	2014
2010	45,38 %	8,2 %	8,2 %	38,22 %
2011		45,38 %	8,2 %	8,2 %
2012			45,38 %	8,2 %
2013				45,38 %
<b>Dépense fiscale (en % de créance)</b>	<b>45,38 %</b>	<b>53,58 %</b>	<b>61,78 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes (2013)

L'évaluation du coût du crédit d'impôt par la Cour des comptes au titre de l'exercice 2014 est très proche de celle retenue par votre rapporteur spécial dans le cadre de son rapport d'information sur le CIR<sup>2</sup> qui estimait

<sup>1</sup> Cour des comptes, septembre 2013, op. cit.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 677 (2011-2012) sur le crédit d'impôt recherche (CIR) fait par Michel Berson au nom de la commission des finances.

que le coût de ce dernier serait compris entre 5 et 6 milliards d'euros en 2014.

Dans ces conditions, la prévision relative au coût du crédit d'impôt recherche proposée par le Gouvernement pour l'année 2014 ne paraît pas manifestement sous-estimée ou, du moins, permet d'envisager un écart entre la prévision et l'exécution moins importante que par le passé. Aussi est-ce plutôt l'évolution à moyen et long termes qui pose réellement question à ce jour.

### 3. L'évolution future du coût du CIR

Dans son rapport sur le crédit d'impôt recherche (CIR) précité, votre rapporteur spécial a posé l'hypothèse que le coût du dispositif, après avoir atteint 5-6 milliards d'euros en 2014, évoluerait comme le produit intérieur brut (PIB). Dans ces conditions, le coût du CIR s'établirait entre 6,2 milliards d'euros et 7,4 milliards d'euros en 2020<sup>1,2</sup> (soit entre 0,2 et 0,3 point de PIB).

Toutefois, cette projection part de l'hypothèse que les entreprises ne tireraient pas meilleur parti, à l'avenir, du dispositif – afin d'intégrer une part croissante de leur dépense intérieure de recherche et développement (DIRDE) – et que le taux de dépense intérieure de recherche des entreprises sur PIB resterait stable.

Tenant compte de ces deux éléments, la Cour des comptes a également procédé à des projections d'évolution du coût du CIR :

Dans le cadre de l'instruction conduite par la Cour en 2012, il a été demandé à la direction générale pour la recherche et l'innovation de fournir les éléments permettant d'estimer ce que serait la créance de CIR si les entreprises présentaient au CIR l'équivalent des dépenses qu'elles déclarent dans l'enquête sur leurs dépenses de R&D éligibles au crédit d'impôt.

Par ailleurs, deux projections ont été établies pour estimer la dynamique potentielle du CIR en cas de réalisation totale ou partielle de l'objectif de Barcelone. En cas d'atteinte de l'objectif de Barcelone, soit un ratio de 2 % de dépenses de R&D des entreprises dans le PIB, la créance de CIR s'établirait entre 9,7 et 13 Md€<sub>2010</sub>, avec une valeur médiane estimée à 11 Md€<sub>2010</sub>, soit 0,6 point de PIB. Dans l'hypothèse d'un ratio de dépenses de R&D des entreprises sur PIB de 1,6 %, soit la réalisation de la moitié de l'objectif fixé, le coût du CIR se situerait entre 8 Md€<sub>2010</sub> et

<sup>1</sup> En retenant une hypothèse de croissance en valeur du PIB de 3,4 % en 2015 puis de 3,7 % par an entre 2016 et 2020.

<sup>2</sup> Soit entre 5,6 milliards d'euros et 6,7 milliards d'euros constants 2014.

10,6 Md€<sub>2010</sub>, avec une hypothèse médiane à 9 Md€<sub>2010</sub>, soit 0,5 point de PIB<sup>1</sup>.

À titre indicatif, en retenant la clef de passage de la créance à la dépense fiscale précisée *supra*, si le niveau de la créance de CIR approchait progressivement 10 milliards d'euros à l'horizon 2020, **le coût du dispositif serait proche de 8 milliards d'euros par an à cette échéance<sup>2</sup>.**

#### 4. Vers une nécessaire maîtrise du coût du CIR

**Votre rapporteur spécial estime que le crédit d'impôt recherche (CIR) constitue un dispositif particulièrement utile pour renforcer les dépenses privées de recherche ;** à cet égard, il ne fait aucun doute, selon lui, que la part de la recherche privée dans le PIB aurait reculé au cours des dernières années en l'absence de ce crédit d'impôt. En effet, celui-ci a permis de **stabiliser l'effort de recherche en France** alors même que la part de l'industrie – plus intensive que les services en recherche – dans la valeur ajoutée a reculé, comme a baissé la part présentée par l'industrie dans le CIR, de 69 % à 61 % entre 2008 et 2011<sup>3</sup>.

Malgré tout, **il considère que le CIR est encore perfectible et que son coût doit être maîtrisé.** Eu égard à l'augmentation dynamique du coût de ce dispositif, il lui paraît peu opportun de le « cristalliser » avant même qu'il ait pu être amélioré.

Comme votre rapporteur spécial l'avait indiqué dans son rapport d'information sur le crédit d'impôt recherche<sup>4</sup>, sans remettre en cause le dispositif, **une réforme structurelle de ce dernier devrait être engagée afin de « supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises [et] réorienter le dispositif vers les PME ».** À cette fin, il proposait, d'une part, d'instaurer un barème à taux multiples, étant entendu que le taux serait plus élevé pour les PME et les ETI et minoré pour les grandes entreprises et, d'autre part, de supprimer le seuil de 100 millions d'euros de dépenses de recherche au-delà duquel le taux du crédit est ramené de 30 % à 5 %. En effet, **un taux aussi faible a vraisemblablement peu effet incitatif<sup>5</sup>** ; c'est pourquoi il serait préférable de supprimer ce mécanisme de seuil pour soumettre l'ensemble des dépenses de recherche des grandes entreprises à un taux uniforme, conformément à la logique qui vient d'être décrite.

<sup>1</sup> Cf. *Cour des comptes, septembre 2013, op. cit.*

<sup>2</sup> Dans le cadre de cette estimation, les montants sont exprimés en euros constants 2010, à l'instar de ce que fait la Cour des comptes dans les travaux cités.

<sup>3</sup> L'industrie représente 11,5 % du PIB en France, contre 21,5 % en Allemagne.

<sup>4</sup> Cf. *rapport d'information n° 677 (2011-2012) fait par Michel Berson, op. cit.*

<sup>5</sup> A titre de rappel, en 2007, la direction générale du Trésor avait estimé que le taux qui créait l'effet de levier le plus fort était de 15 %.



En tout état de cause, **dans l'attente d'une réforme approfondie du CIR, votre rapporteur spécial propose de supprimer le bénéfice du crédit d'impôt pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros**, ce qui permettrait de réduire le coût du dispositif de près de 800 millions d'euros<sup>1</sup> et contribuerait à la maîtrise du coût du CIR.

Dans la mesure où le taux de 5 % constitue un effet d'aubaine pour les grandes entreprises, il paraît peu pertinent de mobiliser une telle somme alors qu'il conviendrait, comme l'a déjà souligné votre rapporteur spécial, de **consolider les mesures en faveur de la recherche et de l'innovation des PME et des ETI ainsi que le financement par crédits budgétaires de la recherche**. Ainsi, serait assuré un meilleur équilibre entre financement de la recherche privée, par les dépenses fiscales, et financement de la recherche publique, par les dotations budgétaires<sup>2</sup>.

## V. LES ENJEUX DE LA RECHERCHE EN 2014

### A. QUEL AVENIR POUR LE FINANCEMENT SUR PROJETS ?

Les dernières années ont été marquées par la croissance des moyens financiers alloués au financement sur projets faisant appel à des mécanismes de mise en concurrence, à l'instar de ce qui est pratiqué par les grandes puissances occidentales. La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR)<sup>3</sup> en 2005 avait été suivie d'une augmentation continue de la dotation budgétaire de cette dernière – qui avait atteint 850 millions d'euros en AE en 2008 –, à laquelle étaient venus s'ajouter les crédits issus du programme d'investissements d'avenir (PIA) dont l'attribution se fait en majeure partie sur la base d'une mise en concurrence.

Pour autant, il convient de rappeler que **le financement sur projets préexistait à la mise en place de l'ANR**, puisque les organismes de recherche eux-mêmes, de même que les fondations, pratiquaient déjà de telles mises en concurrence. Par ailleurs, les programmes-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne (cf. *supra*), qui apportent une contribution non négligeable à la recherche française<sup>4</sup>, fonctionnent également sur la base d'appels à projets.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 677 (2011-2012) fait par Michel Berson, op. cit.

<sup>2</sup> Il convient de noter que le coût total des dépenses fiscales rattachées aux programmes « Recherche », soit 6,6 milliards d'euros en 2014, s'approche de la moitié de l'enveloppe des crédits dédiés à la recherche au sein de la MIREs, soit 7 milliards d'euros.

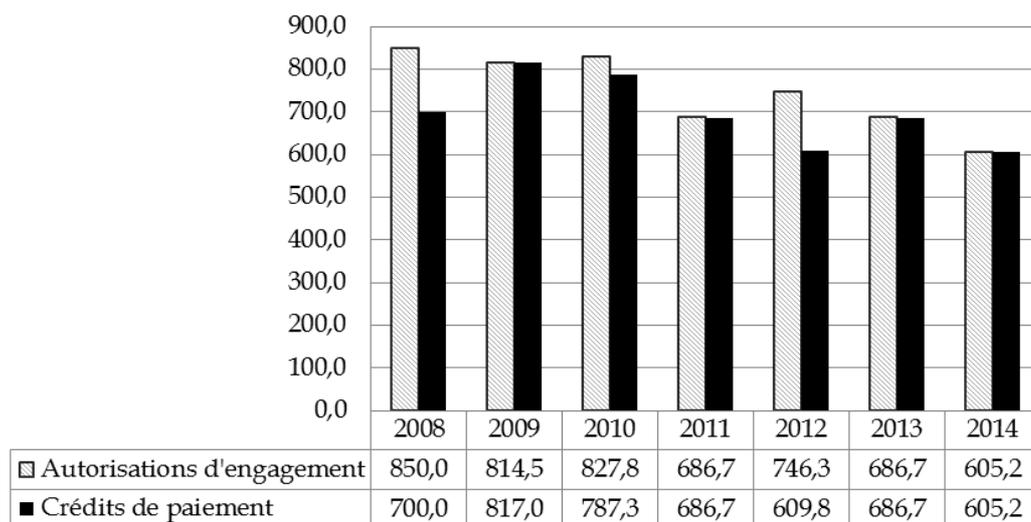
<sup>3</sup> L'Agence nationale de la recherche (ANR) constitue la première agence nationale pluridisciplinaire de financement de la recherche, dont la mission principale est d'allouer des fonds sur la base de mises en concurrence.

<sup>4</sup> A titre de rappel, la France a reçu 3,9 milliards d'euros dans le cadre du 7<sup>e</sup> PCRD (2007-2013).

Toutefois, à compter de 2009, la dotation budgétaire de l'ANR n'a cessé de diminuer pour atteindre, en exécution, 746,3 millions d'euros en AE et 609,8 millions d'euros en CP en 2012 (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 16 : Evolution de la dotation de l'Etat à l'ANR

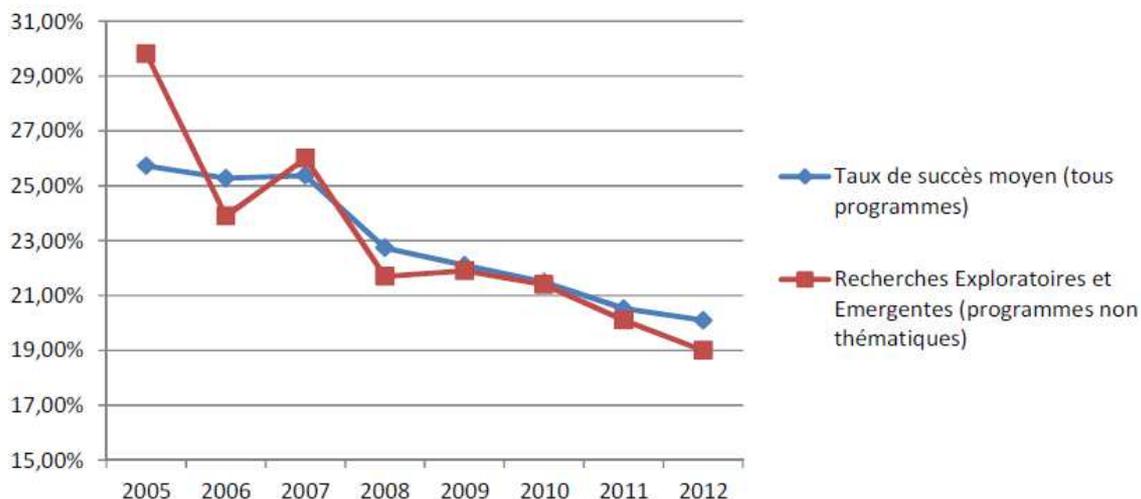
(en millions d'euros)



Note : pour les années 2013 et 2014, les données correspondent aux prévisions retenues en projet de loi de finances.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances pour les années 2008 à 2012 et des projets annuels de performances pour 2013 et 2014)

Graphique n° 17 : Evolution du taux de succès aux appels à projets de l'ANR entre 2005 et 2012



Source : Cour des comptes (2013)

Ainsi que l'a montré la Cour des comptes, la baisse de la dotation de l'ANR et l'augmentation continue du nombre de soumissions ont eu pour conséquence de **diminuer le taux de succès moyen aux appels à projets de l'Agence, qui sont passés de 26 % en 2005 à 20 % en 2012** (cf. graphique ci-avant)<sup>1</sup>. Selon l'Agence, **ce taux pourrait même être ramené à 17 % en 2013**, alors qu'il atteint 24 % en moyenne dans l'Union européenne. La récente réforme de la procédure d'appel d'offres pourrait améliorer ce taux de succès.

**Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette réduction de la dotation budgétaire de l'Agence nationale de la recherche (ANR)**, qui s'est prolongée en 2013 et 2014, cette dernière s'étant vu allouer 686,7 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale pour 2013 et le présent projet de loi proposant de lui attribuer une enveloppe de 605,2 millions d'euros en AE et CP (soit **une baisse de 81,5 millions d'euros en AE et CP en 2014**)<sup>2</sup>.

Ainsi de 2006 à 2014, les dotations de l'ANR auront baissé de 30 %, alors que les crédits de la MIREs auront progressé de 24 %. Il conviendra de remarquer que, même en prenant en compte les Investissements d'avenir, le taux de financement de la recherche française sur projets reste nettement inférieur à celui de nos homologues allemands ou britanniques.

Le projet annuel de performances (PAP) de la présente mission indique que les « *moyens dédiés aux interventions (appels à projet et actions relevant du département "partenariats et compétitivité") sont réduits pour tenir compte des actions lancées dans le cadre du programme "Investissements d'avenir", PIA, et s'établissent à 575,154 M€ (-81,000 M€, -12,4 %) sur le titre 6 du budget de l'Etat. Symétriquement, et compte tenu de l'achèvement programmé de la phase de conventionnement avec les bénéficiaires finaux du PIA, la subvention finançant le budget de fonctionnement de l'Agence, relevant du titre 3, est ramenée à 30,000 M€ (-0,500 M€, -1,6 %) ».*

À cet égard, votre rapporteur spécial s'étonne que l'indicateur 2.1 du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » – qui avait pour objet de mesurer l'évolution des parts respectives du financement sur projets et du financement récurrent des organismes de recherche – ait été supprimé dans le projet annuel de performance 2013. Il souhaite le rétablissement de cet indicateur.

Si, par le passé, **la réduction de la dotation de l'ANR a pu être justifiée par la volonté de procéder à un transfert de crédits sur projets vers les crédits récurrents, tel n'est plus le cas en 2014 au vu de la diminution des moyens des organismes de recherche** (cf. *infra*). Aussi votre rapporteur spécial, qui a toujours refusé d'opposer financements récurrents et sur projets, juge-t-il cette évolution préoccupante. Il pense que la

<sup>1</sup> Cf. *Cour des comptes, juin 2013, op. cit.*

<sup>2</sup> *Les crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR) sont inscrits au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».*

réduction des crédits de l'ANR est susceptible de venir menacer la viabilité du système français de financement sur projets. **Le moment lui semble venu de redéfinir la place et le rôle de l'ANR, dans le financement de notre système de recherche**, notamment à travers un contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR qui, bien que prévu dans la loi de 2005, n'a toujours pas été conclu.

## B. LA SITUATION DES ORGANISMES DE RECHERCHE

Certes, si sont considérés les principaux opérateurs de recherche en termes de dotation budgétaire<sup>1</sup> - à savoir le CEA, le CNES, le CNRS, l'IFPEN, l'INRA, l'INRIA, l'INSERM et l'IRSN -, il apparaît que leurs dotations progresseraient au total de 118,7 millions d'euros (+ 1,6 %), pour atteindre 7,5 milliards d'euros environ en 2014 (cf. tableau ci-après). Toutefois, **cette évolution ne doit pas occulter une réduction des financements récurrents de l'Etat.**

En effet, l'accroissement des crédits affectés au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en 2014 (+ 104,5 millions d'euros) est lié, d'une part, au relèvement des moyens alloués notamment aux opérations de démantèlement et d'assainissement des installations nucléaires et, d'autre part, à l'attribution de l'enveloppe rattachée à l'action « Calcul intensif » du programme 409 « Ecosystèmes d'excellence » créé dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2). Pour autant, **la subvention récurrente du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au CEA reculerait de 4,6 millions d'euros (- 0,9 %) pour atteindre 513,4 millions d'euros.**

Il en va de même s'agissant du Centre national d'études spatiales (CNES) qui recevrait, en 2014, 50 millions d'euros au titre de l'action « Espace, lanceurs, satellites » du programme 409 créé dans le cadre du PIA2 et un surcroît de dotation de 6,2 millions d'euros, notamment en raison de la hausse de la contribution française à l'Agence spatiale européenne dans la perspective du développement du nouveau lanceur Ariane 6. Néanmoins, **les crédits inscrits au budget de l'Etat attribués au CNES reculeraient de 5,7 millions d'euros pour atteindre 736,5 millions d'euros.**

Hormis ces deux entités, l'ensemble des organismes de recherche verraient leurs dotations reculer : le CNRS (- 12,5 millions d'euros), l'IFPEN (- 3 millions d'euros), l'INRA (- 2,3 millions d'euros), l'INRIA (- 3,3 millions d'euros) et l'IRSN (- 19,8 millions d'euros) - dont la situation est examinée plus avant par votre rapporteur spécial *infra*.

S'agissant de l'INSERM, votre rapporteur spécial tient à souligner que la réduction de la dotation (- 0,2 %) serait plus importante s'il n'était pas

---

<sup>1</sup> Sont ici considérées les dotations allant à ces organismes inscrites dans l'ensemble des programmes du budget général de l'Etat et non pas seulement ceux relevant de la MIREs.

tenu compte de l'enveloppe dédiée du Plan Cancer (à hauteur de 2,2 millions d'euros).

**Tableau n° 18 : Evolution des crédits des principaux opérateurs de recherche**

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	AE	1 412 338 000	1 516 809 000	+ 7,4	104 471 000
	CP	1 412 338 000	1 516 809 000	+ 7,4	104 471 000
Centre national d'études spatiales (CNES)	AE	1 541 283 000	1 597 957 000	+ 3,7	56 674 000
	CP	1 541 283 000	1 597 957 000	+ 3,7	56 674 000
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	AE	2 614 142 000	2 601 615 000	- 0,5	-12 527 000
	CP	2 614 142 000	2 601 615 000	- 0,5	-12 527 000
IFP Energies nouvelles	AE	146 600 000	143 600 000	- 2,0	-3 000 000
	CP	146 600 000	143 600 000	- 2,0	-3 000 000
Institut national de la recherche agronomique (INRA)	AE	679 508 000	677 189 000	- 0,3	-2 319 000
	CP	679 508 000	677 189 000	- 0,3	-2 319 000
Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)	AE	172 375 000	169 105 000	- 1,9	-3 270 000
	CP	172 375 000	169 105 000	- 1,9	-3 270 000
Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	AE	621 429 000	619 915 000	- 0,2	-1 514 000
	CP	621 429 000	619 915 000	- 0,2	-1 514 000
Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	AE	209 856 000	190 011 000	- 9,5	-19 845 000
	CP	209 856 000	190 011 000	- 9,5	-19 845 000
<b>TOTAL</b>	AE	<b>7 397 531 000</b>	<b>7 516 201 000</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>118 670 000</b>
	CP	<b>7 397 531 000</b>	<b>7 516 201 000</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>118 670 000</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

Par ailleurs, **les organismes considérés verraient leur nombre d'emplois réduit de 116 ETP**. Toutefois, il est nécessaire de tenir compte de transfert d'emplois de post-doctorants vers le programme 150 (4 ETP).

Tableau n° 19 : Evolution des emplois des principaux opérateurs de recherche

	LFI pour 2013			PLF pour 2014			Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en ETP)
	Sous plafond	Hors plafond	Total	Sous plafond	Hors plafond	Total		
CEA	11 631	1 706	13 337	11 630	1 706	13 336	0,0	-1
CNES	2 417	303	2 720	2 417	303	2 720	0,0	0
CNRS	28 632	7 353	35 985	28 629	7 353	35 982	0,0	-3
IFPEN	1 959	2	1 961	1 885	2	1 887	- 3,8	-74
INRA	10 005	898	10 903	10 004	898	10 902	0,0	-1
INRIA	1 794	823	2 617	1 794	823	2 617	0,0	0
INSERM	6 246	2 248	8 494	6 245	2 248	8 493	0,0	-1
IRSN	1 666	59	1 725	1 630	59	1 689	- 2,1	-36
<b>TOTAL</b>	<b>64 350</b>	<b>13 392</b>	<b>77 742</b>	<b>64 234</b>	<b>13 392</b>	<b>77 626</b>	<b>- 0,1</b>	<b>-116</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

Aussi, votre rapporteur spécial constate que la situation budgétaire des organismes de recherche est de plus en plus tendue au regard des évolutions de crédits entre la loi de finances pour 2013 et le présent projet de loi de finances. **La baisse des moyens pourrait même être plus prononcée encore s'il était tenu compte de la réserve de précaution. Jusqu'à présent, cette réserve a été calculée, pour les organismes de recherche, sur la base d'un taux réduit ; il lui semble donc important que cette mesure soit reconduite en 2014<sup>1</sup>.**

Enfin, votre rapporteur spécial tient à rappeler que les organismes sont contraints de financer, sur leur dotation, une part de plus en plus importante des frais de fonctionnement engendrés par la mise en œuvre des projets de recherche issus d'appels d'offres.

Il considère qu'il **conviendrait, en conséquence, de s'orienter vers un financement à coût complet de ces projets**, et vers une hausse du « préciput » - part du financement versé aux organismes pour leur frais de structures - à hauteur de 20 %. En effet, le préciput s'élève à 12 % pour les universités et 15 % pour l'ANR, mais à 25 % pour les programmes européens.

D'un point de vue plus général, **l'insuffisance des moyens de soutien aux programmes de recherche, au regard de la part croissante des crédits de personnels, pose aujourd'hui de sérieuses difficultés de gestion aux organismes**, comme l'ont souligné l'Administrateur général du CEA, le Président de l'INRA et le PDG de l'INSERM, auditionnés par votre rapporteur spécial.

<sup>1</sup> Le taux normal sur la base duquel est calculée la réserve de précaution s'établira à 0,5 % de la masse salariale et à 7 % des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les montants mis en réserves sont supposés être annulés en fin d'exercice.

### C. LE « TRANSFERT » : UN ENJEU ÉCONOMIQUE ESSENTIEL

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche<sup>1</sup> a posé le nouveau cadre de la politique nationale de la recherche qui sera portée, notamment, par la mission « Recherche et enseignement supérieure ». En particulier, l'article 14 de cette loi a modifié l'article L. 111-1 du code de la recherche afin d'y **insérer la notion de transfert parmi les objectifs de la politique nationale de recherche** ; aussi, il y est désormais indiqué que cette dernière vise à « *valoriser les résultats de la recherche au service de la société. A cet effet, elle s'attache au développement de l'innovation, du transfert de technologie lorsque celui-ci est possible, de la capacité d'expertise et d'appui aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique, et aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et du développement durable* ».

La notion de transfert est définie par Jean-Luc Beylat et Pierre Tambourin dans leur rapport relatif à l'innovation<sup>2</sup> comme « *le processus qui permet de passer d'une invention, issue de la recherche publique ou de la recherche industrielle, à l'innovation* ». Autrement dit, le transfert permet aux inventions d'accéder au marché.

Votre rapporteur pour avis estime que **le transfert constitue un enjeu économique essentiel** ; comme le souligne le rapport précité : « *la France dispose d'une recherche publique de qualité* », mais « *pour bénéficier pleinement au pays, cette recherche doit accroître son impact économique par la mise en place d'une politique volontariste de transfert, dont le caractère spécifique vis-à-vis de la recherche doit être affirmé* ».

À cet égard, il faut noter **la faiblesse relative des dépenses consacrées au développement expérimental<sup>3</sup> en France par rapport à celles dirigées vers la recherche fondamentale et la recherche appliquée**. Jean-Luc Beylat et Pierre Tambourin précisent qu'en dix ans, la part de développement expérimental dans la recherche et développement (R&D) française – publique et privée – est passée de 48 % à 34 %. Cette baisse relative s'est traduite par une chute des dépenses de développement expérimental de 0,25 point de PIB, alors que les dépenses de recherche appliquée ont légèrement augmenté (+ 0,3 point), « *grâce à l'effort public et à l'augmentation des incitations fiscales pour les entreprises (crédit d'impôt recherche)* ». À titre de comparaison, **la part du développement expérimental**

<sup>1</sup> Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

<sup>2</sup> Jean-Luc Beylat et Pierre Tambourin, L'innovation : un enjeu majeur pour la France. Dynamiser la croissance des entreprises innovantes, rapport aux ministres chargés du redressement productif et de l'enseignement supérieur et de la recherche, juillet 2013.

<sup>3</sup> Selon l'Insee, le développement expérimental est fondé sur des connaissances obtenues par la recherche ou l'expérience pratique et effectué – au moyen de prototype ou d'installations pilotes – en vue de lancer de nouveaux produits, d'établir de nouveaux procédés ou d'améliorer substantiellement ceux qui existent déjà.

**dans la R&D s'élève à 83 % pour la Chine, 63 % pour le Japon et les Etats-Unis et à 61 % pour la Corée.**

Votre rapporteur spécial souhaite donc **que les moyens retracés dans la présente mission – aussi bien les crédits budgétaires que les dépenses fiscales – soient pleinement mobilisés en faveur du transfert.**

A cet égard, il note avec satisfaction **la création du crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII), dans le cadre du crédit d'impôt recherche (CIR), par la loi de finances pour 2013, ainsi que l'extension de l'exonération de cotisations sociales à la charge des PME aux personnels affectés à des activités d'innovation** qui est proposée par le présent projet de loi<sup>1</sup>. Par ailleurs, il relève **le souci du Gouvernement de prendre en compte la problématique du transfert dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2), s'agissant notamment de l'action « EQUIPEX » (cf. supra).**

#### **D. LA FRANCE ET LE PROGRAMME-CADRE « HORIZON 2020 »**

Ainsi que cela était indiqué précédemment, l'année 2014 sera marquée par l'engagement du nouveau programme-cadre de l'Union européenne « Horizon 2020 ». **Il est essentiel que la France puisse bénéficier davantage de ces financements, ce qui implique, notamment, un relèvement de la participation française aux appels à projets européens.** Interrogé par votre rapporteur spécial, le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur a indiqué avoir prévu un plan pour encourager la participation des équipes de recherche françaises (cf. encadré ci-après).

---

<sup>1</sup> Cf. infra, analyse de votre rapporteur spécial de l'article 71 du projet de loi de finances pour 2014.



### **Stratégie de la France dans cadre d'« Horizon 2020 »**

« Pour remédier à ce déficit de participation, le MESR prévoit un plan d'action à plusieurs niveaux :

- dans le cadre des négociations d'Horizon 2020, défendre les priorités scientifiques des acteurs français (y compris en termes budgétaires) et des règles de participation qui leur seront favorables (des règles ne prêtant pas à interprétation et un modèle de remboursement des coûts permettant de réduire le nombre d'erreurs) et relayer activement les priorités des acteurs français dans la mise en œuvre d'Horizon 2020 (rôle de la France dans les comités de programme) ;

- mettre en cohérence la future stratégie nationale de recherche avec le programme Horizon 2020 et davantage articuler les programmations nationales et européenne (l'Agenda stratégique pour la recherche, le transfert et l'innovation « France Europe 2020 », rendu public par la ministre Geneviève Fioraso en mai 2013, refonde ainsi le dispositif de coordination et d'orientation de la recherche afin d'optimiser le couplage et la coordination avec les programmes européens et annonce un recentrage des missions de l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le but de faciliter l'accès à l'Europe ;

- développer des mesures d'incitation à participer au programme cadre, ce que le MESR promeut dans le cadre de la contractualisation avec les grands acteurs de la recherche ;

- mettre en place un dispositif d'accompagnement plus performant. Dans la perspective d'Horizon 2020, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche déploiera, pilotera et animera le nouveau réseau de points de contact nationaux (PCN) d'HORIZON 2020, à forte visibilité nationale. Il sera chargé de porter le plan d'action du ministère en faveur de l'amélioration de la participation française au programme européen afin de soutenir les porteurs de projets ;

- porter un plan de communication national et régional afin de promouvoir le nouveau programme. Les actions prévues au titre du plan sont :

- organisation de séminaires d'informations nationaux : une vingtaine de manifestations sur chacun des programmes d'Horizon 2020 et sur les aspects transversaux (règles de participation, coopération internationale, genre...) auront lieu entre le 25 novembre et le 6 décembre 2013 ;

- déploiement d'un plan d'action du réseau des PCN en région ;

- organisation d'un événement de lancement en décembre 2013, à l'occasion duquel seront remises les Etoiles de l'Europe ;

- lancement du site Web [www.horizon2020.gouv.fr](http://www.horizon2020.gouv.fr) pour répondre à la demande de la Commission en septembre 2013. »

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

## VI. LES PROGRAMMES RELEVANT DU MESR

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, les crédits des programmes « Recherche » relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) connaîtraient **une diminution de 1,1 % en AE et CP, soit de 83,2 millions d'euros** (cf. tableau ci-après).

**Tableau n° 20 : Evolution des crédits des programmes « Recherche » relevant du MESR**

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
	CP	5 158 773 289	5 061 652 242	- 1,9	- 97 121 047
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	AE	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
	CP	1 281 772 133	1 277 577 911	- 0,3	- 4 194 222
193 - Recherche spatiale	AE	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
	CP	1 413 022 207	1 431 108 560	+ 1,3	18 086 353
<b>TOTAL</b>	AE	<b>7 853 567 629</b>	<b>7 770 338 713</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 83 228 916</b>
	CP	<b>7 853 567 629</b>	<b>7 770 338 713</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 83 228 916</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

### 1. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »

Le programme 172 tient lieu de **chef de file de la politique de recherche mise en œuvre par l'intermédiaire de la mission « Recherche et enseignement supérieur »** (MIRES). Son poids financier (5,1 milliards d'euros en 2014) en fait le premier programme consacré à la recherche au sein de la MIREs.

Ses opérateurs de recherche, couvrent la totalité des disciplines scientifiques ; parmi ceux-ci peuvent être cités le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) - entièrement financé par le présent programme -, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), les Instituts Pasteur et Curie, etc.

Son enveloppe serait **réduite de 97,1 millions d'euros en AE et CP** (- 1,9 %) en 2014 (*cf.* tableau ci-après); cette évolution résulterait notamment :

- **d'une réduction conséquente des moyens de l'Agence nationale de la recherche** (ANR) (action 02), déjà analysée précédemment dans le présent rapport, de 81,5 millions d'euros en AE et CP (- 11,9 %) ;

- **d'une hausse de 3 millions d'euros de l'action « Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur »** (03) liée à la contribution française au réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) ; alors que cette dernière était de 92 millions d'euros en 2013, elle serait portée à 96 millions d'euros en 2014 (+ 4 millions d'euros).

Par ailleurs, les crédits affectés aux grandes infrastructures de recherche sont réduits de 1,8 million d'euros (action 13) et des **économies de fonctionnement sont demandées aux opérateurs de recherche**.

A titre d'exemple, la dotation au titre du programme 172 du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) baisse de 12,5 millions d'euros, celle de l'Institut national de la recherche en informatique et en automatique (INRIA), de 3,3 millions d'euros, et celle de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) de 1,5 million d'euros. Par ailleurs, le transfert à l'Institut Pasteur<sup>1</sup> est réduit de 1,2 million d'euros.

Au total, **les dotations budgétaires aux opérateurs du programme 172 passent de 4 751,7 millions d'euros à 4 651,5 millions d'euros entre 2013 et 2014**, soit une baisse de 100 millions d'euros (- 2,1 %). Les emplois de ces derniers seraient quasi stabilisés, évoluant de 48 824 ETP à 48 820 ETP (- 4 ETP, correspondant aux transferts d'emplois de post-doctorants vers le programme 150).

---

<sup>1</sup> Y compris l'Institut Pasteur de Paris, l'Institut Pasteur de Lille et le Réseau international des Instituts Pasteur.

Tableau n° 21 : Evolution des crédits du programme 172

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Pilotage et animation	AE	151 697 613	146 743 443	- 3,3	- 4 954 170
	CP	151 697 613	146 743 443	- 3,3	- 4 954 170
02 - Agence nationale de la recherche	AE	686 654 491	605 154 491	- 11,9	- 81 500 000
	CP	686 654 491	605 154 491	- 11,9	- 81 500 000
05 - Recherche scientifique et technologiques en sciences de la vie, technologies de la santé	AE	1 220 908 022	1 217 918 845	- 0,2	- 2 989 177
	CP	1 220 908 022	1 217 918 845	- 0,2	- 2 989 177
06 - Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques	AE	524 798 481	522 619 720	- 0,4	- 2 178 761
	CP	524 798 481	522 619 720	- 0,4	- 2 178 761
07 - Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	AE	673 309 734	674 992 894	+ 0,2	1 683 160
	CP	673 309 734	674 992 894	+ 0,2	1 683 160
08 - Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	AE	344 008 799	343 074 432	- 0,3	- 934 367
	CP	344 008 799	343 074 432	- 0,3	- 934 367
09 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre	AE	314 192 205	313 101 494	- 0,3	- 1 090 711
	CP	314 192 205	313 101 494	- 0,3	- 1 090 711
10 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences de l'homme et de la société	AE	330 929 821	329 675 582	- 0,4	- 1 254 239
	CP	330 929 821	329 675 582	- 0,4	- 1 254 239
11 - Recherches interdisciplinaires et transversales	AE	62 706 000	62 420 918	- 0,5	- 285 082
	CP	62 706 000	62 420 918	- 0,5	- 285 082
12 - Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	AE	78 865 241	78 639 878	- 0,3	- 225 363
	CP	78 865 241	78 639 878	- 0,3	- 225 363
13 - Grandes infrastructures de recherche	AE	244 246 000	242 393 000	- 0,8	- 1 853 000
	CP	244 246 000	242 393 000	- 0,8	- 1 853 000
14 - Moyens généraux et d'appui à la recherche	AE	526 456 882	524 917 545	- 0,3	- 1 539 337
	CP	526 456 882	524 917 545	- 0,3	- 1 539 337
<b>TOTAL</b>	AE	<b>5 158 773 289</b>	<b>5 061 652 242</b>	<b>- 1,9</b>	<b>-97 121 047</b>
	CP	<b>5 158 773 289</b>	<b>5 061 652 242</b>	<b>- 1,9</b>	<b>-97 121 047</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

## **2. Le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »**

Le programme 187 couvre un large champ de thématiques de recherche : agronomie, connaissance et ingénierie des milieux et des écosystèmes, technologie environnementale, etc.

Les crédits du programme seraient **réduits de 4,2 millions d'euros en AE et CP en 2014** (- 0,3 %). Cette baisse concernerait principalement :

- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), pour un montant de 1,6 million d'euros ;

- l'Institut de recherche pour le développement (IRD), pour 1,3 million d'euros ;

- le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), à hauteur de 564 000 euros ;

- l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), pour 329 000 euros.

Des réductions d'enveloppe sont également prévues pour les autres opérateurs rattachés au présent programme : le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

Une hausse des crédits interviendrait néanmoins au titre de l'action 06 « Grandes infrastructures de recherche » (+ 1,8 million d'euros, soit + 3,9 %).

Tableau n° 22 : Evolution des crédits du programme 187

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Recherche scientifique et technologique sur les ressources, les milieux et leur biodiversité	AE	282 051 181	280 507 145	- 0,5	- 1 544 036
	CP	282 051 181	280 507 145	- 0,5	- 1 544 036
02 - Recherche scientifique et technologique sur les systèmes de production	AE	282 472 013	281 416 543	- 0,4	- 1 055 470
	CP	282 472 013	281 416 543	- 0,4	- 1 055 470
03 - Recherche scientifique et technologique sur les systèmes économiques associés	AE	89 472 013	89 288 148	- 0,2	- 183 865
	CP	89 472 013	89 288 148	- 0,2	- 183 865
04 - Recherche scientifique et technologique sur l'alimentation	AE	73 877 125	73 651 361	- 0,3	- 225 764
	CP	73 877 125	73 651 361	- 0,3	- 225 764
05 - Recherche scientifique et technologique pour la sécurité alimentaire	AE	175 148 805	174 347 131	- 0,5	- 801 674
	CP	175 148 805	174 347 131	- 0,5	- 801 674
06 - Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	AE	75 410 292	74 832 211	- 0,8	- 578 081
	CP	75 410 292	74 832 211	- 0,8	- 578 081
07 - Grandes infrastructures de recherche	AE	47 651 000	49 504 000	+ 3,9	1 853 000
	CP	47 651 000	49 504 000	+ 3,9	1 853 000
08 - Moyens généraux et d'appui à la recherche	AE	255 333 964	254 031 372	- 0,5	- 1 302 592
	CP	255 333 964	254 031 372	- 0,5	- 1 302 592
TOTAL	AE	1 281 416 393	1 277 577 911	- 0,3	- 3 838 482
	CP	1 281 416 393	1 277 577 911	- 0,3	- 3 838 482

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

### 3. Le programme 193 « Recherche spatiale »

Le programme 193 porte les crédits affectés à la **politique spatiale de la France** ; il comprend :

- les moyens alloués au **Centre national d'études spatiales (CNES)** ;
- la contribution française à l'**Agence spatiale européenne (ESA)** ;
- la participation française à l'**Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EMETSAT)**.

L'enveloppe du programme progresserait de **18,1 millions d'euros en 2014** du fait du relèvement de la dotation du CNES, de 6,2 millions d'euros, et de la contribution française aux programmes de satellites météorologiques développés par l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EMETSAT), à hauteur de 11,9 millions d'euros.

Tableau n° 23 : Evolution des crédits du programme 193

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Développement de la technologie spatiale au service de la science	AE	180 424 219	181 325 757	+ 0,5	901 538
	CP	180 424 219	181 325 757	+ 0,5	901 538
02 - Développement de la technologie spatiale au service de l'observation de la terre	AE	277 871 918	277 760 003	0,0	-111 915
	CP	277 871 918	277 760 003	0,0	-111 915
03 - Développement de la technologie spatiale - sciences de l'information	AE	116 042 359	117 068 247	+ 0,9	1 025 888
	CP	116 042 359	117 068 247	+ 0,9	1 025 888
04 - Maîtrise de l'accès à l'espace	AE	503 596 950	507 849 719	+ 0,8	4 252 769
	CP	503 596 950	507 849 719	+ 0,8	4 252 769
05 - Maîtrise de technologies orbitales et de l'innovation technologique	AE	220 335 075	220 708 125	+ 0,2	373 050
	CP	220 335 075	220 708 125	+ 0,2	373 050
06 - Moyens généraux et d'appui à la recherche	AE	84 051 686	83 827 856	- 0,3	-223 830
	CP	84 051 686	83 827 856	- 0,3	-223 830
07 - Développement des satellites de météorologie	AE	30 700 000	42 568 853	+ 38,7	11 868 853
	CP	30 700 000	42 568 853	+ 38,7	11 868 853
<b>TOTAL</b>	AE	<b>1 413 022 207</b>	<b>1 431 108 560</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>18 086 353</b>
	CP	<b>1 413 022 207</b>	<b>1 431 108 560</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>18 086 353</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

Le CNES gère la participation française aux programmes de l'Agence spatiale européenne (ESA). A ce titre, il reçoit chaque année, au titre du programme 193, une dotation dédiée à ces programmes ; toutefois, la subvention annuelle reçue par le CNES ayant été pendant la dernière décennie tendanciellement inférieure aux appels à contributions de l'ESA, il en résulte une dette de la France envers l'Agence qui devait, initialement, être apurée en 2015. Toutefois, **le remboursement de cette dette a été remis à 2021 (cf. tableau ci-après), principalement en raison du lancement du programme Ariane 6.**

Par ailleurs, il convient de rappeler que 50 millions d'euros du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2) profiteront à la recherche spatiale, dans le cadre de l'action « Espace, lanceurs, satellites » du programme 409 « Ecosystèmes d'excellence » (cf. *supra*).

Evolution de la dette française à l'Agence Spatiale Européenne												
En M€ courants	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dette nette au 1/1/N	325,6	377,3	298,4	220,1	170,7	103,6	193,4	257,6	232,5	202,9	174,7	146,3
Besoins en contributions des programmes souscrits par la France	736,7	676,1	691,7	749,6	794,8	1 000,9	901,1	824,7	833,3	848,1	861,4	757,1
Subvention pour charge de service public - Part ESA (1)	685,0	755,0	770,0	799,0	811,4	824,1	836,9	849,8	862,9	876,2	889,8	903,5
PIA - contribution au programme Ariane 6					50,6	87,0						
<b>Dette nette au 31/12/N</b>	<b>377,3</b>	<b>298,4</b>	<b>220,1</b>	<b>170,7</b>	<b>103,6</b>	<b>193,4</b>	<b>257,6</b>	<b>232,5</b>	<b>202,9</b>	<b>174,7</b>	<b>146,3</b>	<b>0,0</b>
<i>variation de la dette</i>	<i>51,7</i>	<i>-78,9</i>	<i>-78,3</i>	<i>-49,4</i>	<i>-67,1</i>	<i>89,9</i>	<i>64,2</i>	<i>-25,1</i>	<i>-29,6</i>	<i>-28,1</i>	<i>-28,4</i>	<i>-146,3</i>
Source : PMT ESA CNES - CA CNES du 4 juillet 2013												
(1) : y compris les 47,940 M€ de crédits gelés au titre des dispositions de la LOLF pour 2013												
<b>Nota : nouveaux engagements souscrits lors du Conseil de l'ESA au niveau ministériel de Naples et prévisions de souscriptions ultérieures inclus</b>												

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

## VII. LES PROGRAMMES RELEVANT DES AUTRES MINISTÈRES

### 1. Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable »

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » relève du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Il couvre **la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement.**

Sept opérateurs entrent dans le champ du programme : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFPEN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

Dans le cadre du présent projet de loi, il est prévu une baisse de l'ensemble des actions du programme, à l'exception de l'action 15 « Charges nucléaires de long terme des installations du CEA » (+ 24,1 %, soit + 60 millions d'euros).

Cette dernière action retrace les crédits concourant à **la couverture des charges pour les installations nucléaires en exploitation ou à l'arrêt et au financement des opérations de démantèlement et d'assainissement en cours.** Au titre de 2014, il est ainsi prévu 309 millions d'euros pour ces opérations.



Par suite, les ressources attribuées au CEA dans le cadre du présent programme atteindraient 824 millions d'euros, en progression de 55 millions d'euros par rapport à 2013.

Tableau n° 24 : Evolution des crédits du programme 190

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
10 - Recherche dans le domaine de l'énergie	AE	668 100 000	659 100 000	- 1,3	- 9 000 000
	CP	668 100 000	659 100 000	- 1,3	- 9 000 000
11 - Recherche dans le domaine des risques	AE	214 588 070	193 278 767	- 9,9	- 21 309 303
	CP	214 588 070	193 278 767	- 9,9	- 21 309 303
12 - Recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement	AE	112 410 000	110 376 399	- 1,8	- 2 033 601
	CP	112 410 000	110 376 399	- 1,8	- 2 033 601
13 - Recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durable	AE	39 400 000	31 900 000	- 19,0	- 7 500 000
	CP	42 700 000	37 900 000	- 11,2	- 4 800 000
14 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile	AE	132 500 000	83 850 000	- 36,7	- 48 650 000
	CP	91 200 000	87 850 000	- 3,7	- 3 350 000
15 - Charges nucléaires de long terme des installations du CEA	AE	249 000 000	309 000 000	+ 24,1	60 000 000
	CP	249 000 000	309 000 000	+ 24,1	60 000 000
<b>TOTAL</b>	AE	<b>1 415 998 070</b>	<b>1 387 505 166</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 28 492 904</b>
	CP	<b>1 377 998 070</b>	<b>1 397 505 166</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>19 507 096</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

S'agissant des réductions de dotations, votre rapporteur spécial souhaiterait **revenir plus spécifiquement sur les cas de l'Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFPEN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).**

L'IFPEN est un établissement public industriel et commercial dont les activités sont la recherche, l'innovation et la formation dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement. A cet égard, il faut rappeler que lui est rattachée l'École nationale supérieure du pétrole et des moteurs, qui a acquis une renommée internationale.

En 2013, les ressources totales de l'IFPEN s'élevaient à 302,1 millions d'euros ; sur ce montant, seuls 48 % provenaient de la dotation de l'Etat. Ainsi que l'avait déjà indiqué votre rapporteur spécial dans ses précédents rapports budgétaires relatifs à la présente mission, plus les ressources propres de l'Institut se révèlent dynamiques, plus la contribution budgétaire de l'Etat tend à diminuer. En 2014, cette dotation serait de 143,6 millions

d'euros (soit une baisse de 2,4 millions d'euros par rapport à 2013). Aussi, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la soutenabilité de cette évolution : l'IFPEN sera-t-il toujours en mesure d'afficher son dynamisme actuel si les moyens publics qui lui sont attribués vont en diminuant continûment ?**

S'agissant de l'IRSN, qui est en charge des politiques publiques relatives à la sûreté et la sécurité nucléaires ainsi qu'à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets des rayonnements ionisants, celui-ci verrait sa **subvention réduite de près de 20 millions d'euros en 2014** (pour atteindre 186,4 millions d'euros). Selon les indications recueillies par votre rapporteur spécial, cette baisse substantielle ne remettrait pas en question la capacité de l'IRSN à remplir ses missions en 2014, en raison de la fin des travaux de réfection du réacteur expérimental CABRI ; toutefois, si une baisse provisoire de la dotation aurait des conséquences limitées, il ne faudrait pas que la capacité de l'Institut à faire fonctionner ce réacteur - conformément aux engagements internationaux qui lient l'IRSN - soit remise en question.

En tout état de cause, **à l'heure où la sûreté nucléaire constitue une préoccupation majeure, votre rapporteur spécial estime qu'une réflexion devrait être engagée rapidement afin de conforter les ressources de l'IRSN.**

## **2. Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »**

Le programme 192 vise à **renforcer la compétitivité de l'économie française par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologie** ; aussi est-il placé sous la responsabilité du ministère du redressement productif.

Le programme regroupe trois actions. La première (« Organisme de formation supérieure et de recherche ») regroupe les financements apportés à des établissements d'enseignement supérieur et recherche comme l'Institut Mines-Télécom, les écoles des mines qui lui sont rattachées, le Groupe des écoles nationales d'économie et statistiques (GENES), l'Ecole supérieure d'électricité (SUPELEC) et l'Ecole nationale de création industrielle (ENSCI - Les Ateliers). La dotation de cette action est stabilisée en 2014 (à 305,7 millions d'euros en AE et CP).

L'action 02 « Soutien et diffusion de l'innovation technologique » tend à accroître les capacités d'innovation et de croissance des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ; elle repose notamment sur Bpifrance financement. Ainsi se traduit-elle principalement par **un accompagnement financier des entreprises**. Les crédits qui sont inscrits à cette action augmentent de 8,3 millions d'euros (+ 2,2 %), ce que votre rapporteur spécial ne peut que saluer.

Enfin, l'action 03 « Soutien de la recherche industrielle stratégique » porte également des aides financières aux entreprises mais en se concentrant sur les projets permettant de « dépasser des verrous technologiques ». **Son enveloppe progresserait de 13,8 millions d'euros en AE et reculerait de 22 millions d'euros en CP.**

**Tableau n° 25 : Evolution des crédits du programme 192**

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Organismes de formation supérieure et de recherche	AE	305 664 356	305 681 508	0,0	17 152
	CP	305 704 356	305 681 508	0,0	- 22 848
02 - Soutien et diffusion de l'innovation technologique	AE	377 656 214	385 911 386	+ 2,2	8 255 172
	CP	377 656 214	385 911 386	+ 2,2	8 255 172
03 - Soutien de la recherche industrielle stratégique	AE	265 389 112	279 210 000	+ 5,2	13 820 888
	CP	322 362 445	300 343 253	- 6,8	- 22 019 192
<b>TOTAL</b>	AE	<b>948 709 682</b>	<b>970 802 894</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>22 093 212</b>
	CP	<b>1 005 723 015</b>	<b>991 936 147</b>	<b>- 1,4</b>	<b>-13 786 868</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

Au total, les crédits du programme 192 s'élèveraient à **970,8 millions d'euros en AE (+ 22,1 millions d'euros, soit + 2,3 %)** et à **991,9 millions d'euros en CP (- 13,8 millions d'euros, soit - 1,4 %)**.

### **3. Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »**

Dépendant du ministère de la défense, le programme 191 couvre le domaine de la recherche civile et militaire. Il retrace les dotations budgétaires attribuées par l'Etat au Centre nationale d'études spatiales (CNES) et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). La finalité première du programme est de **créer des synergies entre les projets de recherche civils et militaires.**

En 2014, les crédits du programme 191 seraient légèrement **augmentés, à hauteur de 670 000 euros (+ 0,3 %)**; cette hausse serait notamment consacrée à la recherche dans le domaine aérospatial.

Tableau n° 26 : Evolution des crédits du programme 192

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Recherche duale en science du vivant	AE	11 808 299	11 808 299	0,0	0
	CP	11 808 299	11 808 299	0,0	0
02 - Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication	AE	3 505 888	3 505 888	0,0	0
	CP	3 505 888	3 505 888	0,0	0
03 - Recherche duale dans le domaine aérospatiale	AE	158 862 924	159 416 714	+ 0,3	553 790
	CP	158 862 924	159 416 714	+ 0,3	553 790
04 - Autres recherches et développement technologiques duaux	AE	18 021 634	18 137 844	+ 0,6	116 210
	CP	18 021 634	18 137 844	+ 0,6	116 210
TOTAL	AE	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000
	CP	192 198 745	192 868 745	+ 0,3	670 000

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

#### 4. Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »

Placé sous la responsabilité du ministère chargé de la culture, le programme 186 finance la **politique de recherche dans le domaine de la culture** et la **diffusion de la culture scientifique et technique auprès du public**.

Les crédits du programme s'élèveraient, en 2014, à **112,6 millions d'euros en AE** et de **114,5 millions d'euros en CP**, enregistrant une **diminution de 3 millions d'euros en AE (- 2,6 %)** et de **4,1 millions d'euros en CP - 3,5 %**.

Cette réduction résulterait de la baisse de la dotation de l'opérateur Universcience - qui est l'établissement public du Palais de la découverte et de la Cité des sciences - au titre de « *l'effort général de réduction des dépenses publiques* », selon le projet annuel de performances (PAP) de la présente mission, ainsi que du transfert de crédits du programme 186 vers le programme 121 « Concours financier aux régions ».

**Tableau n° 27 : Evolution des crédits du programme 186**

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Recherche culturelle	AE	8 741 649	8 737 650	0,0	- 3 999
	CP	8 741 649	8 737 650	0,0	- 3 999
03 - Culture scientifique et technique	AE	106 850 527	103 853 322	- 2,8	- 2 997 205
	CP	109 850 527	105 753 322	- 3,7	- 4 097 205
<b>TOTAL</b>	AE	<b>115 592 176</b>	<b>112 590 972</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 3 001 204</b>
	CP	<b>118 592 176</b>	<b>114 490 972</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4 101 204</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014

### 5. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole »

Le programme 142 finance **l'enseignement supérieur agricole et la recherche conduite par le ministère de l'agriculture**, notamment au travers de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Il relève de la responsabilité du ministère chargé de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Les crédits du présent programme entrant dans le champ de la recherche – soit ceux relevant de l'action 02 – baisseraient très modérément, de 150 000 euros en 2014. En effet, l'essentiel de la réduction de la dotation de près de 83 millions d'euros (- 21 %) porterait sur l'enseignement supérieur agricole. **Cette évolution résulte du fait que 88,6 millions d'euros étaient inscrits, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, pour le déménagement d'AgroParisTech et de l'INRA sur le plateau de Saclay.**

**Tableau n° 28 : Evolution des crédits du programme 142**

(en euros)

		Ouverts en 2013	Demandés pour 2014	Evolution 2014/2013 (en %)	Evolution 2014/2013 (en valeur)
01 - Enseignement supérieur	AE	359 397 111	276 554 554	-23,1	-82 842 557
	CP	359 397 111	276 554 554	-23,1	-82 842 557
02 - Recherche, développement et transfert technologique	AE	36 036 648	35 886 648	-0,4	-150 000
	CP	36 036 648	35 886 648	-0,4	-150 000
<b>TOTAL</b>	AE	<b>395 433 759</b>	<b>312 441 202</b>	<b>-21,0</b>	<b>-82 992 557</b>
	CP	<b>395 433 759</b>	<b>312 441 202</b>	<b>-21,0</b>	<b>-82 992 557</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2014



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 71

(Art. 13 et 131 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 1383 D et 1466 D du code général des impôts)

### **Prolongation et extension du régime d'exonérations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes (JEI)**

**Commentaire : le présent article vise, premièrement, à prolonger le statut de jeune entreprise innovante (JEI) aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2016, deuxièmement, à étendre l'exonération de cotisations à la charge de l'employeur aux personnels affectés à des activités d'innovation et, troisièmement, à supprimer la dégressivité de l'exonération de cotisations sociales.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### **A. LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES**

Le statut spécifique de « **jeune entreprise innovante réalisant des projets de recherche et de développement** » (JEI) a été créé par l'article 13 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004<sup>1</sup>. Celui-ci est accordé aux petites et moyennes entreprises de moins de huit ans dont la recherche et le développement (R&D) représente une part substantielle de l'activité<sup>2</sup>.

L'article 13 précité prévoit que le dispositif s'applique aux **entreprises créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2013**.

#### **1. Les allègements fiscaux**

Les entreprises relevant du statut de jeune entreprise innovante bénéficient de différents avantages fiscaux :

- **une exonération d'impôt sur les bénéfices**<sup>3</sup>, totale au cours de la première année d'exercice, puis de 50 % durant l'année suivante, en application de l'article 44 *sexies* A du code général des impôts (CGI).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

<sup>2</sup> A titre indicatif, la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a étendu à la jeune entreprise universitaire (JEU), qui mène des travaux de recherche dans le cadre d'une convention conclue avec un établissement d'enseignement supérieur, le bénéfice du régime de la jeune entreprise innovante (JEI).

<sup>3</sup> Sont concernés aussi bien l'impôt sur les sociétés que l'impôt sur le revenu.

Toutefois, afin d'assurer la compatibilité du dispositif avec les normes européennes relatives aux aides d'Etat, le bénéfice retiré pour chaque entreprise de cette exonération ne peut être supérieur à 200 000 euros sur une période de trois ans<sup>1</sup> ;

- **une exonération, pendant sept ans, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la contribution économique territoriale (CET)** sur délibération des collectivités territoriales bénéficiaires ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre, conformément aux articles 1383 D et 1466 D du CGI. Comme précédemment, cet allègement ne peut excéder 200 000 euros par entreprise sur une période de trois ans ;

- **une exonération, sur option, des plus-values de cession de parts ou actions des JEI** réalisées par les personnes physiques dès lors que les titres cédés sont détenus depuis au moins trois ans. Cette possible exonération, prévue par l'article 150-0 A du CGI, concerne également les plus-values de cession de titres d'entreprises ayant bénéficié du statut de JEI au cours des cinq années précédant la mutation.

Selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014, les avantages fiscaux rattachés aux jeunes entreprises innovantes et aux jeunes entreprises universitaires représenteraient en 2012 un coût de :

- **19 millions d'euros au titre de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices** (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés)<sup>2</sup> ;

- **2 millions d'euros au titre l'exonération des plus-values de cession** de titre des JEI et des JEU.

## **2. L'exonération de cotisations sociales**

En outre, les jeunes entreprises innovantes (JEI) bénéficient d'**une exonération de cotisations sociales employeurs** pour les personnels impliqués dans des projets de recherche, en application de l'article 131 de la loi du 30 décembre 2003 précitée. Sont donc concernés « *les chercheurs, les techniciens, les gestionnaires de projets de recherche et de développement, les juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet et les personnels chargés des tests préconcurrentiels* ».

---

<sup>1</sup> Cf. règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission européenne du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis. A titre indicatif, les articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne (TCE) précités correspondent désormais aux articles 107 et 108 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>2</sup> La relative faiblesse du coût de ce dispositif s'explique par le fait que les PME innovantes réalisent peu de bénéfices au cours de leurs premières années d'existence.



Cet avantage fait l'objet d'un double plafonnement, institué par la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011<sup>1</sup> :

- **un plafond de rémunération mensuelle brute par personne**, fixé à 4,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ;

- **un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement**, fixé à 5 fois le plafond<sup>2</sup> annuel de la sécurité sociale, soit 185 160 euros en 2013.

En outre, la loi de finances pour 2011 a également prévu que l'exonération est applicable à taux plein jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle de la création de l'entreprise, puis passe à 80 % jusqu'à la fin de la quatrième année, 70 % jusqu'à la fin de la cinquième année, 60 % jusqu'à la fin de la sixième année et 50 % jusqu'à la fin de la septième année<sup>3</sup>.

Le bénéfice de cette exonération **ne peut être cumulé, pour l'emploi d'un même salarié, ni avec une aide d'Etat à l'emploi, ni avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales**. Toutefois, ainsi que l'indique l'étude d'impact du présent article, il reste « *sans incidence sur l'éligibilité de[s] rémunérations au CICE [crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi]* ».

Selon l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, ce dispositif représenterait **un coût de 91 millions d'euros au titre des jeunes entreprises innovantes et de 2 millions d'euros au titre des jeunes entreprises universitaires**. Il bénéficierait à près de 2 650 entreprises. A titre de rappel, avant sa réforme par la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, l'exonération de cotisations sociales constituait un avantage de près de 150 millions d'euros pour les entreprises innovantes.

## **B. LA QUALIFICATION DE JEUNE ENTREPRISE INNOVANTE**

Pour prétendre aux avantages fiscaux et sociaux attachés au statut de jeune entreprise innovante (JEI), **une entreprise doit remplir cumulativement cinq critères**, détaillés à l'article 44 *sexies*-0 A du CGI qui ont trait à :

- sa taille ;
- son ancienneté ;
- l'engagement d'un montant minimal de dépenses de recherche ;
- les modalités de détention de son capital ;
- le caractère réellement nouveau de son activité.

<sup>1</sup> Cf. article 175 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Le plafonnement initial s'élevait à 3 fois plafond annuel de sécurité sociale, avant d'être relevé à cinq fois le plafond par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>3</sup> La dégressivité initialement prévue par la loi de finances pour 2011 a été atténuée par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

## 1. La taille de l'entreprise

La première condition pour bénéficier du statut de jeune entreprise innovante (JEI) concerne la taille de l'entreprise, appréhendée par le biais de son **effectif** et de son **chiffre d'affaires** (voire du total de son bilan).

En effet, seule une petite et moyenne entreprise (PME) est éligible au dispositif. Aussi celle-ci doit-elle employer moins de 250 personnes<sup>1</sup> et son chiffre d'affaires doit être inférieur à 50 millions d'euros au cours de l'exercice ou disposer d'un bilan total inférieur à 43 millions d'euros, ces deux derniers critères étant alternatifs<sup>2</sup>.

## 2. L'ancienneté de l'entreprise

En application de l'article 44 *sexies-0* A précité, à la clôture de l'exercice au titre duquel elle prétend au qualificatif de jeune entreprise innovante (JEI), **l'entreprise doit avoir été créée depuis moins de huit ans**.

Par exemple, il est considéré une entreprise créée le 1<sup>er</sup> février N qui clôture son exercice le 31 décembre de chaque année. Celle-ci atteindra son huitième anniversaire le 1<sup>er</sup> février N+8.

Ainsi, au 31 décembre N+7, l'entreprise est âgée de sept ans et peut prétendre à la qualification de jeune entreprise innovante au titre de cet exercice. A l'inverse, au 31 décembre N+8, l'entreprise est âgée de huit ans et ne respecte donc plus la condition d'ancienneté pour bénéficier de la qualité de jeune entreprise innovante au titre de l'exercice clos le 31 décembre N+8<sup>3</sup>.

## 3. Le montant minimal de dépenses de recherche

Pour bénéficier de la qualité de jeune entreprise innovante (JEI), une entreprise doit également avoir réalisé, à la clôture de chaque exercice au titre duquel elle peut prétendre au dispositif, **des dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles au titre du même exercice**.

Les dépenses de recherche retenues pour l'appréciation de la qualification de JEI sont définies par renvoi aux dépenses visées aux *a* à *g* du II de l'article 244 *quater* B du CGI relatif au crédit d'impôt recherche (CIR).

---

<sup>1</sup> L'effectif de l'entreprise est apprécié, tous établissements confondus, en fonction de la moyenne, au cours de l'exercice, des effectifs déterminés chaque moins conformément aux dispositions des articles L. 1111-2 et suivants du code du travail.

<sup>2</sup> La condition est donc satisfaite si l'un de ces seuils au moins est respecté.

<sup>3</sup> Cf. Instruction fiscale du 21 octobre 2004, 4 A-9-04, n° 26.

Aussi, toutes les catégories de dépenses éligibles au CIR ne sont pas retenues pour l'appréciation du seuil de 15 % précité<sup>1</sup>.

Les dépenses de recherche concernées sont donc :

- les dotations aux amortissements des **immobilisations créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherches scientifiques et techniques**, y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes ;

- les **dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche** directement et exclusivement affectés à ces opérations et à l'exclusion des cotisations patronales de sécurité sociale exonérées en application de l'article 131 de la loi du 30 décembre 2003 précitée ;

- une part forfaitaire des autres **dépenses de fonctionnement** ;

- les dépenses pour la réalisation d'opérations de même nature confiées à des **organismes de recherche publique ou à des universités** ;

- les dépenses pour la réalisation d'opérations de même nature confiées à des **organismes de recherche privée agréés par le ministre de la recherche**, ou à des experts scientifiques ou techniques agréés dans les mêmes conditions ;

- les **frais de prise ou de maintenance des brevets** ;

- les **frais de défense des brevets** ;

- les dotations aux amortissements des **brevets acquis en vue de réaliser des opérations de recherche et de développement expérimental** ;

- certaines **dépenses de normalisation**.

#### **4. Les modalités de détention du capital**

Pour pouvoir bénéficier du statut de jeune entreprise innovante (JEI), **l'entreprise doit être indépendante**. Cette condition doit être respectée tout au long de l'exercice au titre duquel l'entreprise concernée souhaite bénéficier de la qualité de JEI.

Ainsi, **le capital de l'entreprise prétendant à la qualification de JEI doit être détenu de manière continue à 50 % au moins** :

- soit par des **personnes physiques** ;

- soit par une société satisfaisant les mêmes critères d'effectif et de chiffre d'affaires ou de total de bilan que ceux imposés à l'entreprise

---

<sup>1</sup> Sont par exemple exclues, certaines dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir ou encore celles liées à la veille technologique.

prétendant à la qualification de JEI, et **dont le capital est détenu pour 50 % au moins par des personnes physiques ;**

- soit par des **sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation ou des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque** à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds ;

- soit par des **associations ou fondations** reconnues d'utilité publique à caractère scientifique, ou des **établissements publics de recherche et d'enseignement** ou leurs filiales.

Les redevables qui, juridiquement, ne peuvent avoir de capital social sont tenus au respect des seules conditions tenant à l'effectif salarié et au montant du chiffre d'affaires ou du total de bilan. Il en est ainsi, notamment, des associations et fondations.

## 5. Le caractère réellement nouveau de l'activité

Enfin, **sont exclues du bénéfice du statut de jeune entreprise innovante (JEI) les entreprises créées dans le cadre de la concentration, de la restructuration<sup>1</sup> ou de l'extension d'activités préexistantes ou qui reprennent de telles activités.**

Pour autant, les entreprises nouvellement constituées **peuvent prétendre à la qualification de JEI si elles sont issues de la reprise, de la restructuration ou de la concentration d'entreprises elles-mêmes qualifiées de JEI au moment de l'opération.** Dans ces conditions, la condition d'âge de l'entreprise issue de l'opération est appréciée à partir de la plus ancienne des dates de création ou de début d'activité des entreprises concernées.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LA PROLONGATION DU STATUT DE JEUNE ENTREPRISE INNOVANTE

Tout d'abord, le présent article vise à prolonger le statut de jeune entreprise innovante (JEI). En effet, comme cela était indiqué précédemment, l'article 13 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2014, dans sa rédaction actuelle, prévoit **l'extinction de ce régime à compter du 31 décembre 2013.** Cela signifie que les entreprises créées à partir de cette date ne pourraient plus prétendre à la qualification de jeune entreprise innovante et aux avantages qui s'y rattachent.

---

<sup>1</sup> La restructuration d'activités préexistantes est caractérisée lorsqu'il y a identité au moins partielle d'activités, existence de liens privilégiés entre l'entreprise créée et l'entreprise préexistante et transfert de moyens d'exploitation de l'entreprise préexistante à l'entreprise nouvellement créée.

C'est la raison pour laquelle il est proposé de **prolonger le dispositif aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2016.**

Le **I du présent article (alinéas 1 à 3)** prévoit de modifier les articles 1383 D et 1466 D du code général des impôts (CGI) afin que l'exonération de **la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la contribution économique territoriale (CET) puisse s'appliquer aux jeunes entreprises innovantes créées jusqu'au 31 décembre 2016.**

Le **1° du II du dispositif proposé (alinéas 4 et 5)** procède à une modification de l'article 13 de la loi du 30 décembre 2003 précitée afin que **l'exonération d'impôt sur les bénéfices** prévue à l'article 44 *sexies* A du CGI continue aussi à s'appliquer aux jeunes entreprises innovantes créées jusqu'au 31 décembre 2016.

Cette dernière modification a également pour effet de prolonger le bénéfice de **l'exonération de cotisations sociales employeurs** pour les personnels impliqués dans des projets de recherche prévue par l'article 131 de la loi du 30 décembre 2003 précitée.

Par ailleurs, ce même article 131 fait l'objet de deux modifications (**alinéas 6 à 8**) visant à actualiser sa rédaction afin qu'il soit tenu compte du changement de dénomination du code rural en code rural et de la pêche ainsi que de la refonte du code du travail entrée en vigueur en 2008.

#### **B. L'EXTENSION DE L'EXONÉRATION DE COTISATIONS EMPLOYEURS AUX PERSONNELS AFFECTÉS À DES ACTIVITÉS D'INNOVATION**

Les **c à f du 2° du II du présent article** proposent de modifier plus substantiellement l'article 131 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2014 afin d'**étendre l'exonération de cotisations sociales employeurs aux personnels affectés à des activités d'innovation.**

Ainsi, une telle exonération trouverait à s'appliquer aux salariés qui participent « *à la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits* » (**alinéas 9 et 10**).

En bref, le bénéfice de cette exonération concernerait les personnels en charge de **la phase préparatoire à la traduction industrielle des recherches menées par l'entreprise.**

#### **C. LA SUPPRESSION DE LA DÉGRESSIVITÉ DES EXONÉRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Enfin, les **e et f du 2° du II du présent article (alinéas 11 et 12)** visent à supprimer la dégressivité des exonérations de sécurité sociale. En effet, comme cela était indiqué *supra*, le taux de **l'exonération de cotisations sociales employeurs** pour les personnels impliqués dans des projets de recherche diminue, en l'état actuel du droit, avec l'âge de l'entreprise.

Aussi est-il proposé d'appliquer **une exonération à taux plein jusqu'à la fin de la septième année suivant la création de l'entreprise**. Une modification de l'article 131 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2014 est donc prévue à cet effet.

Cette mesure concernerait également les cotisations sociales employeurs dues au titre des personnels affectés à des activités d'innovation qui entreraient, en application de la mesure d'extension décrite précédemment, dans le champ de l'exonération prévue par l'article 131 précité.

#### **D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF**

Le **III du présent article (alinéa 13)** prévoit que le dispositif proposé entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## **II. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL (MICHEL BERSON)**

Le dispositif proposé par le présent article vient s'inscrire dans la continuité des **actions engagées par le Gouvernement en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes**. Pour rappel, la loi de finances pour 2013<sup>1</sup> avait institué le crédit d'impôt innovation (CII)<sup>2</sup>, complémentaire du crédit d'impôt recherche (CIR). De même, l'article 12 du présent projet de loi prévoit l'instauration d'un régime d'amortissement exceptionnel pour les robots acquis ou créés par les PME.

Ainsi que le notait déjà votre rapporteur spécial dans un récent rapport sur le crédit d'impôt recherche (CIR)<sup>3</sup>, les PME constituent des acteurs essentiels de la recherche. Mais c'est également le cas en matière d'innovation. Les petites et moyennes entreprises représentent des leviers essentiels de l'innovation au sein de notre tissu économique ; comme le soulignent Jean-Luc Beylat et Pierre Tambourin dans leur rapport relatif à l'innovation<sup>4</sup>, « *les grands groupes sont à la recherche de ruptures et sont friands de l'agilité offerte par les PME* ».

Toutefois, le processus d'innovation des PME peine parfois à aboutir, alors même que le passage aux phases d'industrialisation

---

<sup>1</sup> Cf. article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>2</sup> Le crédit d'impôt innovation (CII) offre aux PME la possibilité de bénéficier d'un crédit d'impôt au taux de 20 % sur les dépenses liées aux opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits.

<sup>3</sup> Rapport n° 677 (2011-2012) sur le crédit d'impôt recherche (CIR) fait par Michel Berson au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>4</sup> Jean-Luc Beylat et Pierre Tambourin, *L'innovation : un enjeu majeur pour la France. Dynamiser la croissance des entreprises innovantes, rapport aux ministres chargés du redressement productif et de l'enseignement supérieur et de la recherche*, juillet 2013.

consécutives aux projets de recherche et développement (R&D) permettent de maximiser les impacts économiques de la recherche des entreprises.

Aussi votre rapporteur spécial estime-t-il que **l'intégration des personnels affectés à des activités d'innovation dans le champ de l'exonération des cotisations sociales employeurs représente un progrès notable**, offrant une aide appréciable aux entreprises désireuses d'opérer une traduction industrielle de leurs travaux de recherche.

Eu égard à l'importance des PME tant en matière de recherche que d'innovation, **la prolongation jusqu'à 2016 la durée du dispositif jeune entreprise innovante (JEI) ne peut qu'être saluée.**

Surtout, il y a lieu de se féliciter de **la suppression de la dégressivité de l'exonération des cotisations sociales employeurs pour les personnels impliqués dans des projets de recherche et, dorénavant, d'innovation qui avait été instituée en 2011.** En effet, cette dégressivité semble contraire à la logique même du processus de recherche et d'innovation, qui s'inscrit nécessairement dans le temps long ; rares sont les projets susceptibles de produire des bénéfices quelques années seulement après leur lancement.

Selon l'étude d'impact du présent article, **le dispositif proposé représenterait un coût de 58 millions d'euros en 2013, qui progresserait ensuite pour atteindre 88 millions d'euros en 2016.**

**Votre rapporteur pour avis préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71  
(Art. 244 quater B du code général des impôts)

**Suppression du bénéfice de crédit d'impôt recherche (CIR) pour les dépenses supérieures à 100 millions d'euros**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer le bénéfice du crédit d'impôt recherche (CIR) pour les dépenses supérieures à 100 millions d'euros.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), prévu par l'article 244 quater B du code général des impôts (CGI), permet aux entreprises **d'imputer en réduction de leur impôt sur les sociétés une part de leurs dépenses de recherche** ; le taux du crédit d'impôt est de 30 % pour les dépenses de recherche inférieures ou égales à 100 millions d'euros, puis de 5 % au-delà.

**L'imputation peut être étalée sur quatre exercices au cas où elle excède l'impôt dû, l'éventuel reliquat étant remboursé par l'Etat à la fin de la quatrième année.** A titre dérogatoire, les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent demander le remboursement de la créance de crédit d'impôt recherche (CIR) dès la première année.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche sont celles exposées dans le cadre des opérations de recherche définies à l'article 49 septies F de l'annexe III au CGI. Il s'agit des **opérations de recherche fondamentale, de recherche appliquée ou de développement expérimental**. La définition des opérations de recherche retenue par l'administration fiscale s'appuie sur le **manuel de Frascati**<sup>1</sup>, élaboré par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les dépenses ouvrant droit au CIR sont limitativement énumérées par l'article 244 quater B précité :

- les **dotations aux amortissements des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche** ;

---

<sup>1</sup> OCDE, Manuel de Frascati. Méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental, 2002.



- les **dépenses relatives aux personnels affectés aux opérations de recherche** (principalement les chercheurs et techniciens de recherche)<sup>1</sup> ;
- les **dépenses de fonctionnement**, évaluées forfaitairement à 50 % des dépenses de personnel auxquelles s'ajoutent 75 % de la dotation aux amortissements des immobilisations affectées aux activités de recherche ;
- les **dépenses de recherche sous-traitées à certains organismes de recherche**, dans la limite d'un plafond ;
- les **frais liés à la propriété intellectuelle des opérations de recherche** (frais de prise, de maintenance, de défense de brevets et de certificats d'obtention végétale, etc.) ;
- les **dépenses de veille technologique**, dans la limite de 60 000 euros par an ;
- les **dépenses de normalisation**, pour la moitié de leur montant.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2013 a institué le crédit d'impôt innovation (CII), qui permet aux PME exposant des dépenses d'innovation au titre de la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits de bénéficier du crédit d'impôt recherche (CIR). L'assiette du CII est plafonnée à 400 000 euros par an et son taux s'élève à 20 %.

Selon le tome II de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2014, **le coût du crédit d'impôt recherche s'élèverait à 5,8 milliards d'euros** – ou à près de 6 milliards d'euros, s'il est également tenu compte du crédit d'impôt innovation.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **supprimer le bénéfice du crédit d'impôt recherche (CIR) pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros** et de modifier, à cette fin, le I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts (CGI).

**Le CIR constitue un dispositif particulièrement utile pour renforcer les dépenses privées de recherche** ; toutefois, celui-ci est encore perfectible. Aussi, eu égard à l'augmentation dynamique du coût de ce crédit d'impôt, **il paraît peu opportun de le « cristalliser » avant même qu'il ait pu être amélioré.**

Ainsi que votre rapporteur spécial Michel Berson l'avait indiqué dans son rapport d'information sur le crédit d'impôt recherche (rapport n° 677, 2011-2012), une réforme structurelle de ce dernier devrait être

---

<sup>1</sup> Les dépenses de personnel liées à la première embauche de personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent entrent dans l'assiette du crédit d'impôt recherche (CIR) pour le double de leur montant pendant les vingt-quatre mois suivant le recrutement.

engagée afin de « *supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises [et] réorienter le dispositif vers les PME* ». À cette fin, il proposait, d'une part, d'instaurer un barème à taux multiples, étant entendu que le taux serait plus élevé pour les PME et les ETI et minoré pour les grandes entreprises et, d'autre part, de supprimer le seuil de 100 millions d'euros de dépenses de recherche au-delà duquel le taux du crédit est ramené à 5 %. En effet, un taux aussi faible n'a vraisemblablement que peu d'effet incitatif ; c'est pourquoi il serait préférable de supprimer ce mécanisme de seuil pour soumettre l'ensemble des dépenses de recherche des grandes entreprises à un taux uniforme, conformément à la logique qui vient d'être décrite.

En tout état de cause, dans l'attente d'une réforme approfondie du CIR, il est proposé de supprimer le bénéfice du crédit d'impôt pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros, **ce qui permettrait de réduire le coût du dispositif de près de 800 millions d'euros.**

Dans la mesure où le taux de 5 % constitue un effet d'aubaine pour les grandes entreprises, il paraît peu pertinent de mobiliser une telle somme alors qu'il conviendrait de **consolider les mesures en faveur de la recherche et de l'innovation des PME et des ETI ainsi que le financement par crédits budgétaires de la recherche.**

**Décision de la commission : votre commission des finances vous demande d'adopter cet article additionnel.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71*  
(Art. 244 quater B du code général des impôts)

**Suppression de la taxation à taux réduit des plus-values à long terme  
provenant des produits de cessions et de concessions de brevets ou  
d'inventions brevetables**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets ou d'inventions brevetables.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 39 *terdecies* du code général des impôts (CGI) prévoit que le **régime des plus-values à long terme est applicable aux plus-values de cessions de brevets**, d'inventions brevetables ou de perfectionnements qui y ont été apportés, ainsi qu'aux **redevances issues de ces mêmes éléments**. Le dispositif bénéficie aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Sur le plan juridique, la notion de brevet est définie par le code de la propriété intellectuelle ; **un brevet est un titre de propriété industrielle protégeant une invention**, délivré pour une durée de vingt ans à compter du jour du dépôt de la demande<sup>1</sup> par une décision de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Les dispositions de l'article 39 *terdecies* précité s'appliquent également, dans certaines conditions, aux brevets délivrés dans un pays étranger<sup>2</sup>.

La **notion d'invention brevetable**, quant à elle, est définie aux articles L. 611-10 et suivants du code précité. Sous réserve qu'elle ne soit pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, une invention brevetable doit satisfaire les trois critères suivants :

- constituer une invention nouvelle ;
- impliquer une activité inventive ;
- être susceptible d'application industrielle.

En application des dispositions de l'article 219 du CGI, **les plus-values de cessions et redevances précitées sont imposées au taux de 15 %** – au lieu du taux normal de l'impôt sur les sociétés de 33 ⅓ % – dès lors que les droits de propriété intellectuelle concernés ont le caractère d'éléments de l'actif immobilisé, et ne pas avoir été acquis à titre onéreux depuis moins de deux ans.

---

<sup>1</sup> Cf. article L. 611-2 du code de la propriété intellectuelle.

<sup>2</sup> Cf. instruction n° 4 B-2-09 du 24 février 2009.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel propose de **supprimer l'article 39 terdecies du code général des impôts (CGI) et, par conséquent, la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets ou d'inventions brevetables.**

Dans le cadre du rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (dit « rapport Guillaume »), **ce dispositif s'était vu attribuer le score de 1, soit la deuxième note la moins élevée.** Plusieurs éléments du rapport interrogent, en effet, sur la pertinence du dispositif :

- « *l'avantage fiscal est d'autant plus grand, à rendement social donné, que l'entreprise peut facilement s'approprier les gains liés à l'invention en la cédant ou la concédant et donc que l'externalité est faible* » ; en d'autres termes, plus l'entreprise est en mesure de valoriser le fruit de ses recherches – et donc d'en tirer profit –, plus l'avantage fiscal est important ;

- « *le taux réduit en vigueur en France ne devrait avoir un impact sur la localisation de la R&D que très limité dans la mesure où son application est indépendante au lieu d'exécution de la R&D* » ; en effet, « *un inconvénient du dispositif en termes d'attractivité est que le produit des brevets peut découler de travaux de recherche exécutés à l'étranger* ». D'ailleurs, 58 % de l'avantage fiscal soutiendrait des activités de recherche menées à l'étranger.

Par suite, il y a lieu de se demander si ce dispositif, qui comptait 100 bénéficiaires en 2007 et dont les dix premiers bénéficiaires concentraient 89 % du coût du dispositif, permet réellement d'encourager la recherche en France.

La Cour des comptes, dans un récent rapport sur le crédit d'impôt recherche réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a indiqué « *s'interroger sur la logique économique sous-jacente d'une mesure fiscale incitant à la cession de brevets, dans un contexte où une part de ces cessions de brevets est effectuée à l'étranger, au détriment de la valorisation en France* », tout en notant la possible redondance du dispositif avec le crédit d'impôt recherche (CIR).

À l'heure où les marges de manœuvre budgétaire sont réduites et qu'il est essentiel de soutenir les efforts en matière de recherche et d'innovation des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), **les doutes entourant l'efficacité de cette dépense fiscale sont difficilement acceptables ; c'est pourquoi il est proposé la suppression de celle-ci.**

De cette manière, près de 635 millions d'euros pourraient être utilisés pour renforcer les mesures en faveur de la recherche des PME et des

ETI, voire pour sanctuariser les crédits budgétaires alloués aux opérateurs de recherche ou à la recherche sur projets qui vont en déclinant.

**Décision de la commission : votre commission des finances vous demande d'adopter cet article additionnel.**



**AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL PHILIPPE ADNOT**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014



SECONDE PARTIE  
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR »

N°

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. Philippe Adnot  
rapporteur spécial

ARTICLE 44

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Formations supérieures et recherche universitaire Dont Titre 2	4 890 000		4 890 000	
Vie étudiante		4 890 000		4 890 000
Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires				
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources				
Recherche spatiale				
Ecosystèmes d'excellence				
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables				
Recherche dans le domaine de l'aéronautique				
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle Dont titre 2				
Recherche duale (civile et militaire)				
Recherche culturelle et culture scientifique				
Enseignement supérieur et recherche agricoles Dont titre 2				
<b>TOTAL</b>	<b>4 890 000</b>	<b>4 890 000</b>	<b>4 890 000</b>	<b>4 890 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

### OBJET

Déjà présenté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, cet amendement a pour objet de réduire la portée de l'effort demandé aux établissements d'enseignement supérieur privés dans le cadre du redressement des comptes publics.

Si cet effort doit effectivement être partagé par les différents secteurs, il ne doit pas l'être de façon excessive par des établissements privés qui, conventionnés avec l'Etat, participent aux missions de service public de l'enseignement supérieur et comptent un effectif d'environ 76 000 étudiants.

Les crédits à destination de l'enseignement supérieur privé, dans le cadre de la mission « Recherche et enseignement supérieur », diminuent de 4,9 millions d'euros comme en 2013.

Il convient de noter que la baisse des crédits en 2013 atteint 13 % lorsqu'on tient compte du gel de précaution.

C'est pourquoi, le présent amendement propose :

- de réduire de 4,89 millions d'euros le programme 231 « Vie étudiante », en portant cette baisse sur l'action 01 « Aides directes » ;

- d'abonder, en contrepartie, de 4,89 millions d'euros l'action 04 « Etablissements d'enseignement privés » du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».



---

**AMENDEMENTS PROPOSÉS  
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL MICHEL BERSON**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

SECONDE PARTIE  
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR »

N°	
----	--

---

A M E N D E M E N T

présenté par  
M. Michel Berson  
rapporteur spécial

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71

Après l'article 71

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

- I. - L'article 39 *terdecies* du code général des impôts est abrogé.
- II. - Le I est applicable aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**OBJET**

Le présent amendement propose de supprimer **la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets**. Ce dispositif fiscal dérogatoire prévoit une taxation au taux de 15 % - au lieu du taux normal de de 33 ⅓ % - des plus-values provenant des produits de cessions et de concessions de brevets réalisées par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Dans le cadre du rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (dit « rapport Guillaume »), **ce dispositif s'était vu attribuer le score de 1, soit la deuxième note la moins élevée**. Plusieurs éléments du rapport interrogent, en effet, sur la pertinence du dispositif :

- « *l'avantage fiscal est d'autant plus grand, à rendement social donné, que l'entreprise peut facilement s'appropriier les gains liés à l'invention en la cédant ou la concédant et donc que l'externalité est faible* » ; en d'autres termes, plus l'entreprise est en mesure de valoriser le fruit de ses recherches – et donc d'en tirer profit –, plus l'avantage fiscal est important ;

- « *le taux réduit en vigueur en France ne devrait avoir un impact sur la localisation de la R&D que très limité dans la mesure où son application est indépendante au lieu d'exécution de la R&D* » ; en effet, « *un inconvénient du dispositif en termes d'attractivité est que le produit des brevets peut découler de travaux de recherche exécutés à l'étranger* ». D'ailleurs, 58 % de l'avantage fiscal soutiendrait des activités de recherche menées à l'étranger.

Par suite, il y a lieu de se demander si ce dispositif, qui comptait 100 bénéficiaires en 2007 et dont les dix premiers bénéficiaires concentraient 89 % du coût du dispositif, permet réellement d'encourager la recherche en France.

La Cour des comptes, dans un récent rapport sur le crédit d'impôt recherche réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a indiqué « *s'interroger sur la logique économique sous-jacente d'une mesure fiscale incitant à la cession de brevets, dans un contexte où une part de ces cessions de brevets est effectuée à l'étranger, au détriment de la valorisation en France* », tout en notant la possible redondance du dispositif avec le crédit d'impôt recherche (CIR).

A l'heure où les marges de manœuvre budgétaire sont réduites et qu'il est essentiel de soutenir les efforts en matière de recherche et d'innovation des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), **les doutes entourant l'efficacité de cette dépense fiscale sont difficilement acceptables ; c'est pourquoi il est proposé la suppression de celle-ci.**

De cette manière, près de **635 millions d'euros seraient rendus disponibles pour renforcer les mesures en faveur de la recherche des PME et des ETI, voire pour sanctuariser les crédits budgétaires alloués aux opérateurs de recherche ou à la recherche sur projets qui vont en déclinant.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

SECONDE PARTIE  
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR »

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par  
M. Michel Berson  
rapporteur spécial

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 71

Après l'article 71

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - A la première phrase du premier alinéa du I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, les mots : « et de 5 % pour la fraction des dépenses de recherche supérieure à ce montant » sont supprimés.

II. - Le I s'applique aux crédits d'impôts calculés au titre des dépenses exposées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

OBJET

Le présent amendement propose de **supprimer le bénéfice du crédit d'impôt recherche (CIR) pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros.**

**Le CIR constitue un dispositif particulièrement utile pour renforcer les dépenses privées de recherche ; toutefois, celui-ci est encore perfectible. Aussi, eu égard à l'augmentation dynamique du coût de ce crédit d'impôt, il paraît peu opportun de le « cristalliser » avant même qu'il ait pu être amélioré.**

Ainsi que l'auteur du présent amendement l'avait indiqué dans son rapport d'information sur le crédit d'impôt recherche (rapport n° 677, 2011-2012), **une réforme structurelle de ce dernier devrait être engagée afin de « supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises [et] réorienter le dispositif vers les PME ».** A cette fin, il proposait, d'une part, d'instaurer un

barème à taux multiples, étant entendu que le taux serait plus élevé pour les PME et les ETI et minoré pour les grandes entreprises et, d'autre part, de supprimer le seuil de 100 millions d'euros de dépenses de recherche au-delà duquel le taux du crédit est ramené à 5 %. En effet, un taux aussi faible n'a vraisemblablement que peu d'effet incitatif ; c'est pourquoi il serait préférable de supprimer ce mécanisme de seuil pour soumettre l'ensemble des dépenses de recherche des grandes entreprises à un taux uniforme, conformément à la logique qui vient d'être décrite.

En tout état de cause, dans l'attente d'une réforme approfondie du CIR, il est proposé de supprimer le bénéfice du crédit d'impôt pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros, ce qui permettrait de **réduire le coût du dispositif de près de 800 millions d'euros.**

Dans la mesure où le taux de 5 % constitue un effet d'aubaine pour les grandes entreprises, il paraît peu pertinent de mobiliser une telle somme alors qu'il conviendrait de **consolider les mesures en faveur de la recherche et de l'innovation des PME et des ETI ainsi que le financement par crédits budgétaires de la recherche.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2013, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **MM. Michel Berson et Philippe Adnot, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**M. Philippe Marini, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir Alain Houpert, rapporteur pour avis, de la commission du développement durable.

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Si les crédits de paiement de la mission « Recherche et enseignement supérieur » progressent de 113,3 millions d'euros, les moyens fléchés exclusivement sur la recherche diminuent de 88 millions en autorisations d'engagement et de 76,8 millions en crédits de paiement, soit une baisse de l'ordre de 0,5 % par rapport à 2013, mais une augmentation de 0,6 % par rapport à 2012. Alors que la contrainte est très forte, le budget de la recherche est sanctuarisé : elle demeure l'une des priorités de l'action gouvernementale.

La diminution de l'enveloppe résulte essentiellement de la réduction des moyens de l'Agence nationale de la recherche (ANR), à hauteur de 81,5 millions d'euros. Cette baisse continue constitue désormais une menace pour la viabilité du système de financement de la recherche sur projets. Un décret d'avance, transmis avant-hier à la commission des finances, ampute les crédits de l'ANR de quelque 155 millions d'euros. Cela risque d'affecter le taux de succès moyen aux appels à projets, qui était déjà tombé à 17 % en 2013 – pour une moyenne européenne de 24 %.

La diminution de la dotation avait pu, par le passé, être justifiée par le transfert de crédits vers les grands organismes de recherche. Or ceux-ci vont voir leurs ressources récurrentes reculer. Le moment est venu de redéfinir le rôle et la place de l'agence dans notre système de financement de la recherche. Nous devons être attentifs à l'évolution de ses crédits. Le contrat pluriannuel avec l'Etat, prévu par la loi de 2005, n'a toujours pas été signé ni même ébauché ! La situation budgétaire des organismes de recherche est de plus en plus tendue, et nombre de leurs programmes sont reportés ; si les emplois restent stables, beaucoup ne sont pas pourvus.

Les actions de recherche portées par la présente mission bénéficient, en 2014, du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2). 3,8 milliards d'euros s'ajouteront aux 9 milliards d'euros du PIA 1 fléchés vers la recherche. L'attribution des crédits rattachés serait assurée par l'ANR, le CNES, le CEA et le Centre français de recherche aérospatiale (ONERA).

En 2014 va s'engager « Horizon 2020 », nouveau programme-cadre pour la recherche et le développement technologique de l'Union européenne

(PCRD), doté de 79 milliards d'euros destinés à des projets de recherche. Il est déterminant de se doter d'une stratégie en la matière. La contribution de la France à l'enveloppe du PCRD a été de 16,4 % sur la période 2007-2013, alors que la proportion des financements obtenus par des participants français est tombée à 11,4 %. Avec le repli des crédits de l'ANR, il convient que nos chercheurs puissent tirer parti de cette manne. L'objectif est de tendre vers un niveau au moins égal à la contribution française.

En outre, 2014 sera la première année de pleine application de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui concrétisera la notion de transfert, maillon faible de notre système. Il est nécessaire de passer de l'invention - le laboratoire - à l'innovation - le marché - de manière à ce que la recherche serve la création de richesse et d'emplois.

La faiblesse de la France dans ce domaine est connue. Les dépenses consacrées au développement expérimental ne représentent que 34 % des budgets de recherche et développement (R & D) contre 63 % aux États-Unis ou au Japon. Par conséquent, je souhaite que les crédits budgétaires et les dépenses fiscales soient pleinement mobilisés en faveur du transfert. La création du crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII), extension du crédit d'impôt recherche (CIR), s'inscrit bien dans cette problématique, également prise en compte dans le PIA 2.

L'article 71 prolonge le statut de jeune entreprise innovante (JEI) aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2016. Il étend également l'exonération de cotisations à la charge de l'employeur aux personnels affectés à des activités d'innovation ; à ce jour, seules les personnes impliquées dans un projet de recherche étaient concernées. Enfin, il supprime la dégressivité de l'exonération de cotisations sociales instituée en 2011. Grâce à ce très utile dispositif, les entreprises passeront plus rapidement et dans de meilleures conditions à une phase d'industrialisation, ce qui maximisera l'impact économique de la recherche.

Le coût du CIR devrait atteindre 5,8 milliards d'euros en 2014 - voire 6 milliards d'euros s'il est tenu compte du CII. Ce montant, significatif, dépasse ainsi la dotation des trois principaux organismes de recherche (CNRS, CEA et CNES). Depuis la réforme de 2008, cette charge a triplé ! Selon les projections de la Cour des comptes, son montant va continuer à croître. Je présente un amendement destiné à maîtriser cette évolution. Je suis attaché au maintien du CIR, mais il serait bon de l'améliorer avant de le cristalliser.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits des programmes relatifs à la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ainsi que l'article 71 du présent projet de loi de finances.

**M. Philippe Marini, président.** – Dans le passé, on avait déjà cherché à plafonner et à cibler le CIR de façon à ce qu'il ne joue pas de la même façon pour les grandes entreprises. À quelle famille vos amendements se rattachent-ils ?

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Lorsque les dépenses de recherche sont inférieures à 100 millions, le taux de CIR est de 30 % ; au-dessus, il est de 5 %, à un taux qui a peu d'effet incitatif pour les grandes entreprises. Mon amendement vise à diminuer l'effet d'aubaine et à maîtriser l'évolution de son coût en instaurant un plafond de 100 millions.

**M. Philippe Marini, président.** – Pour les groupes ou les sociétés prises individuellement ?

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Pour les sociétés prises individuellement. Cet amendement réduit la dépense fiscale d'environ 800 millions d'euros. Chaque année, des entreprises plus nombreuses bénéficient du CIR et déclarent de plus en plus de dépenses qui en relèvent : cela gonfle le volume total. Au rythme actuel, si on atteignait l'objectif de Lisbonne, soit une recherche privée à 2 % du PIB, le coût du CIR dépasserait les 10 milliards d'euros !

Mon deuxième amendement supprime la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant du produit de cession et de concession des brevets. Ce taux est actuellement de 15 %, par dérogation au taux normal de 33 1/3 %. Le rapport Guillaume avait attribué à ce dispositif le score de 1, soit la deuxième note la moins élevée. Il profiterait en effet principalement aux entreprises pouvant déjà s'approprier les gains de leur innovation. De plus, son impact serait très limité en termes de localisation : 58 % de l'avoir fiscal soutient la R & D à l'étranger ! Revenir au taux normal diminuerait les dépenses fiscales de 635 millions d'euros.

Ces deux mesures permettraient de renforcer les incitations à l'effort de recherche en direction des PME et des entreprises de taille intermédiaire. Elles pourraient aussi bénéficier au financement de la recherche sur projets, trop faible en France par rapport aux financements récurrents.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Le budget total consacré à l'enseignement supérieur s'élève à 15 milliards d'euros en autorisations d'engagement, qui restent stables, et à 15,3 milliards d'euros en crédits de paiement, qui augmentent de 1,3 %. Il est globalement satisfaisant.

Le programme 150 est conforté avec une hausse de 0,4 % de ses crédits. Les transferts de personnel vers les dépenses de fonctionnement se poursuivent, toutes les universités étant passées aux responsabilités et compétences élargies. Les trois dernières sont celles de La Réunion, de Polynésie française et des Antilles-Guyane.

Dans le cadre du plan de « déprécarisation », 2 200 titularisations sont prévues pour 2014, après 1 775 en 2013. Les subventions pour charges

de service public versées aux établissements d'enseignement supérieur augmentent également en raison de la création de 1 000 emplois supplémentaires orientés vers le premier cycle, conformément au plan licence. Nous resterons attentifs à leur distribution.

Les contrats de projets Etat-régions 2007-2013 sont prolongés pour un an. A la suite des conclusions de la mission confiée à Roland Peylet, président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, il est mis fin au recours systématique aux partenariats publics-privés (PPP) dans le cadre du plan Campus. Je me réjouis de cette décision. On a beaucoup rêvé sur les PPP, sans mesurer leur soutenabilité financière.

L'enseignement supérieur privé à but non lucratif voit ses crédits réduits de 4,9 millions d'euros (- 7 %). La même somme a été ôtée en 2013, un gel de précaution portant la diminution à 13 %. L'argument du ministère consiste à dire que puisque la participation est faible, l'impact l'est également. Il est faux. La charge pour l'Etat de la disparition de ces établissements privés représenterait entre 800 millions et 1 milliard d'euros. S'il est normal que l'enseignement supérieur privé participe à l'effort de redressement des finances publiques, il n'a pas à le subir aussi fortement quand, en même temps, les crédits de fonctionnement courant des établissements publics sont stabilisés à leur montant de 2013. Nous parlons d'organismes à gestion associative, sous contrat avec l'Etat, participant aux missions de service public de l'enseignement supérieur et rassemblant plus de 76 000 étudiants. Je vous proposerai donc un amendement maintenant le montant de la dotation accordée à ces établissements. La commission l'avait adopté l'année dernière.

Un financement plus équitable entre les universités doit également être recherché : certaines d'entre elles continuent de rencontrer d'importantes difficultés financières. Cette situation alarmante peut avoir un impact direct sur celle des instituts universitaires de technologie (IUT), dont les universités sont tentées de prélever des crédits.

Dominique Gillot et moi l'avons dit dans notre rapport d'information, le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) doit être amélioré pour assurer une meilleure redistribution des moyens, notamment en intégrant la masse salariale et en opérant certains ajustements. Le dispositif SYMPA répartit 2 milliards d'euros au sein d'un budget des universités qui s'élève à 15 milliards d'euros.

À titre personnel, je suis favorable à l'augmentation des frais de scolarité. Un alignement sur la moyenne européenne, avec un plafond de 1 000 euros par étudiant, dégagerait un complément de ressources stable et prévisible d'environ 900 millions d'euros chaque année. Les universités en ont bien besoin. Bien sûr, le financement de l'Etat resterait majoritaire, le système de bourses devrait être renforcé et un dispositif de péréquation mis



en place pour tenir compte du déséquilibre du nombre de boursiers par université. Cette évolution pourrait notamment être portée par les étudiants étrangers, pour qui le fait de ne pas payer est parfois synonyme de mauvaise qualité : cela, en pratique, nous défavorise.

Le programme 231 « Vie étudiante », connaît une augmentation de 6 % de ses crédits, bénéficiant aux aides sociales directes. La hausse de près de 300 millions d'euros en deux ans vise principalement à améliorer le calibrage des crédits consacrés aux bourses : elles connaissent une sous-budgétisation chronique depuis 2008.

Le Gouvernement a réformé le système des bourses sur critères sociaux, en créant, pour la rentrée 2013, un échelon 0 *bis*. Il sera destiné à verser une aide de 100 euros annuels à environ 50 000 boursiers qui ne disposent actuellement que d'une exonération des frais de scolarité et de cotisation au régime de sécurité sociale. De plus, un échelon 7 fera bénéficier plus de 30 000 boursiers d'une aide annuelle de 5 500 euros, contre 4 700 euros actuellement pour l'échelon 6. La réforme participe à la réussite des étudiants les plus modestes. Toutefois, trop de jeunes adultes recherchent surtout le statut d'étudiant, les moyens doivent profiter aux autres.

Dans le cadre du fonds national d'aide d'urgence, un contingent de 1 000 allocations nouvelles est mis en place pour les « jeunes en situation d'autonomie avérée », pour un montant allant de 4 000 à 5 500 euros. Là encore, je comprends la démarche du Gouvernement, mais je souhaite responsabiliser les parents aisés qui n'assumeraient pas la charge des études de leurs enfants.

Une réforme de l'aide au mérite est annoncée pour la rentrée 2014. Elle devrait être remplacée par une allocation d'études et de formation.

J'ai découvert que 47 millions d'euros étaient prévus dans le budget pour couvrir la mise en œuvre de la seconde étape de la réforme des bourses, mais n'avaient pas été affectés : nous avons une petite cagnotte...

**M. Philippe Marini, président.** – Intéressant !

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Le plan de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans se poursuit, même si l'objectif semble encore difficile à atteindre. Je considère, pour ma part, que la problématique des logements n'entre pas dans le cœur du métier du ministère de l'enseignement supérieur : elle devrait revenir aux collectivités territoriales et à leurs offices HLM.

Le budget consacré à l'enseignement supérieur est préservé, voire renforcé pour certains de ses aspects. Dans un contexte pourtant très contraint, il reste convenable. Je ne peux que m'en réjouir, tant la réussite de nos étudiants est essentielle pour l'avenir de notre pays. Même si je ne suis pas certain que toutes les décisions prises permettront réellement d'atteindre

les objectifs retenus par le Gouvernement, je vous propose d'adopter les crédits. Je partage également l'analyse présentée par Michel Berson concernant les jeunes entreprises innovantes.

Je rappelle à François Patriat que les présidents d'université protestent contre la diminution des crédits de l'apprentissage. Leur recadrage vers des étudiants des premières années risque de remettre en cause une formule opérationnelle de formation et de professionnalisation des étudiants concernés.

Mon amendement consiste à rétablir une certaine équité vis-à-vis de l'enseignement privé sous contrat, en lui réaffectant 4,89 millions d'euros. Ceux-ci peuvent être pris, comme l'année dernière, sur l'action n° 2 « Aides indirectes » du programme 231. Il y a bien d'autres manières de construire des logements étudiants qu'en passant par le CROUS : dans mon département, celui-ci peut facturer à 300 euros des logements que nous lui louons à 90 euros ! Si cette solution ne vous convient pas, nous pouvons encore prendre ces crédits sur la petite cagnotte de 47 millions sur l'action n°1 du même programme.

**M. Philippe Marini, président.** – Lorsque vous avez découvert cette cagnotte, n'avez-vous pas proposé au directeur du budget de réduire le déficit ?

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Elle n'est pas affectée, mais peut participer à la réforme annoncée du financement des bourses au mérite.

**M. Philippe Marini, président.** – Il nous reste des marges !

**M. Alain Houpert, rapporteur pour avis de la commission du développement durable.** – Notre commission a auditionné des fleurons du développement durable : le CEA, l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (IFPEN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). Leurs administrateurs sont inquiets de la baisse des dotations de l'Etat dans le programme 190. Dans le domaine du développement durable, la recherche n'est malheureusement pas sanctuarisée.

Se séparer d'actifs va obérer l'avenir de ces instituts et les rendra de plus en plus dépendants des dotations de l'Etat. Ce désarroi est un mauvais signe. Notre commission a rejeté les crédits alloués à la recherche dans le domaine de l'énergie du développement et de la mobilité durables : en période de crise, il faut innover et se tourner vers l'avenir.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Philippe Adnot a rappelé combien il est important de redynamiser le plan Campus. Les attentes sont manifestes dans beaucoup d'universités françaises. Quels rythmes d'investissement peut-on anticiper à partir des ajustements opérés sur la

méthodologie et les modalités de financement ? Le plan peut-il produire des effets d'accélération ?

La composante guyanaise de l'Université Antilles-Guyane n'a que 2 000 étudiants, mais revendique des spécificités : quelles seraient les conséquences et les risques d'une éventuelle scission ? Perte de synergie ?

Alors que le rapporteur pour avis est sensible aux craintes des organismes de recherche, Michel Berson met l'accent sur le dynamisme des dépenses fiscales liées au CIR et propose une approche plus sélective, avec son amendement qui limite ses avantages pour les grandes entreprises. Il appartient à la commission des finances d'être vigilante au sujet des niches fiscales. Son amendement s'inscrit dans cette démarche.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Les mesures prises cette année ont, en particulier, pour objectif d'accélérer le plan Campus. L'abandon des partenariats public-privé, montages complexes et très lents, y participe. Je ne dispose pas d'éléments beaucoup plus précis.

Le projet d'université en Guyane est d'actualité. Il est légitime de renforcer l'offre d'enseignement supérieur en Guyane mais l'université est traversée de luttes intestines. Un administrateur provisoire vient d'ailleurs d'être nommé.

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – La baisse des crédits du programme 190, consacré à la recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, est due à la fin des travaux de réfection du réacteur expérimental CABRI. Un grand nombre d'organismes, comme le CEA ou l'IFPEN, disposent de ressources propres qui augmentent et leurs crédits, globalement, ne sont pas en forte baisse. Le nouveau plan des investissements d'avenir consacre des crédits importants à la recherche en développement durable. Ainsi, 1,2 milliard d'euros sont alloués à la recherche dans le domaine de l'aéronautique.

Les deux amendements que je propose visent à contenir la dépense fiscale. Il faut veiller à préserver l'équilibre entre le financement de la recherche privée grâce à des dépenses fiscales et de la recherche publique grâce à des dotations budgétaires.

**M. Yvon Collin.** – En aéronautique, de grands projets, tel Airbus, ont été réalisés grâce au mécanisme des avances remboursables, critiqué d'ailleurs par les Etats-Unis comme une concurrence déloyale. Quels programmes financent-elles ? Contribuent-elles toujours à soutenir les recherches pour réduire les émissions de carbone, réaliser des économies d'énergie ou limiter le bruit ?

**M. Joël Bourdin.** – L'accès à l'enseignement supérieur est très différent selon les groupes sociaux : 41 % des enfants d'ouvriers et employés entrent à l'université contre 78 % pour les enfants d'enseignants ou des milieux socio-professionnels aisés. C'est mieux qu'avant mais le rattrapage

n'est pas rapide. Heureusement, des aides existent, notamment les bourses. Comment les améliorer ? De plus les étudiants ont du mal à se loger. Le nombre des logements réalisés par les CROUS n'augmente pas. Comment y remédier ? Enfin, comment expliquer la baisse des crédits consacrés à la restauration étudiante ?

**M. Richard Yung.** – Je partage l'avis du rapporteur spécial sur l'évolution du CIR, cet excellent dispositif. Notre faiblesse en France est due à la recherche privée, non à la recherche publique. Néanmoins l'évolution de ses dépenses est préoccupante. Il faudra évaluer son efficacité et prendre des mesures en conséquence.

Quel est l'avenir de l'ANR, à laquelle se substituent les investissements d'avenir ? N'est-elle pas condamnée ?

**M. Francis Delattre.** – Vous procédez à une attaque en règle du CIR. Pourtant il s'agit d'un dispositif qui fonctionne. Le rapport Guillaume souhaitait limiter la marchandisation des brevets de recherche et vous proposez d'augmenter le taux de la taxation des plus-values réalisées sur les cessions et concessions de brevets de 15 % à 33 1/3 %.

Vous souhaitez rééquilibrer le CIR en faveur des PME et des ETI ; cela ne me semble pas être une proposition recevable. Comment prétendre que l'on fait des cadeaux aux grands groupes : si le CIR disparaît, les grands groupes délocaliseront leurs centres de recherche comme ils l'ont fait pour les centres de production.

L'évolution des dépenses du CIR vous inquiète. Votre amendement portant sur la taxation à taux réduit des plus-values de cessions de brevets « libérera », selon vous, 635 millions pour les petites entreprises. Par quel mécanisme ? Rien n'est prévu ! C'est une mesure d'habillage. La loi de finances pour 2013 a créé un crédit d'impôt en faveur de l'innovation, doté d'une enveloppe de 160 millions. C'est peu pour un gouvernement qui se targue d'innovation ! À l'exception du CEA, les dotations de tous les organismes publics de recherche diminuent. L'INRA est un bon exemple : il y a quelques années, cet institut était en pointe dans tous les secteurs ; que ses crédits baissent signifie-t-il que la recherche sur les OGM est secondaire ? Comme il y a loin entre le discours du Gouvernement et la réalité...

**M. Albéric de Montgolfier.** – Toutes les entreprises déplorent que le CIR s'accompagne systématiquement d'un contrôle fiscal. Est-ce le cas ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les citoyens honnêtes ne craignent pas le gendarme...

**M. François Fortassin.** – Le rapporteur spécial a évoqué les difficultés qui frappent le logement étudiant. La raison est simple : l'université et le monde de la recherche, qui ne comprennent rien au béton, doivent-ils donner les ordres ? Les collectivités territoriales, en revanche, construisent les écoles, les collèges ou les lycées ; elles disposent d'un

savoir-faire en la matière. Il suffirait de mettre en place des partenariats avec les universités pour leur confier la maîtrise d'ouvrage. Dans les Hautes-Pyrénées, les collectivités ont conclu un partenariat pour rénover le centre de recherche du Pic du midi. L'Etat devait apporter un million grâce au produit d'une vente. Voilà dix ans que nous attendons...

**M. Philippe Marini, président.** – L'Etat a l'éternité devant lui !

**M. François Fortassin.** – Une recommandation forte, voire un amendement, serait utile.

**M. Roger Karoutchi.** – Le plan Campus, en collaboration avec les collectivités territoriales, devait apporter une solution au déficit de logements étudiants, mais ces plans ne fonctionnent pas. En 2005, il en manquait 20 000 en Ile-de-France ; avec le contrat de projet Etat-Région, 6 000 à 7 000 logements ont été construits. Or, en 2012, il en manquait toujours 15 000, et en 2013, lors du renouvellement du contrat, l'Etat a refusé d'abonder le plan Campus. Il faut que l'Etat contribue à son financement. D'un côté, il baisse les dotations des collectivités, de l'autre il leur demande de le remplacer dans l'accomplissement de ses missions. Comment la situation pourrait-elle s'améliorer dans ces conditions ?

**M. François Patriat.** – Les nouveaux CPER sont en cours de négociation. L'Etat demande aux régions de contribuer au financement des logements étudiants. Pourquoi pas ? À condition de ne plus aller sur d'autres actions.

Les entreprises craignent que le CIR ou le CICE ne s'accompagnent d'une hausse des contrôles fiscaux. Cela relève de la fable : l'Etat n'en a simplement pas les moyens ! Enfin, une partie de la taxe d'apprentissage s'évapore vers les grandes écoles, les universités ou les écoles de commerce. L'apprentissage n'a-t-il pas plutôt pour fin de faciliter l'acquisition d'un métier en entreprise ?

**M. Philippe Marini, président.** – Le programme 409 est consacré aux écosystèmes d'excellence : de quoi s'agit-il ? Comment les crédits sont-ils répartis ? Selon quelles procédures ? La frontière entre les financements liés au programme des investissements d'avenir et le financement par abondement de crédits budgétaires ordinaires n'est pas toujours nette. Il conviendrait d'opérer un recensement au sein de chaque mission.

L'autonomie de gestion des universités a été renforcée. Dans un rapport récent, Philippe Adnot avait souligné qu'il fallait améliorer SYMPA et que beaucoup restait à faire pour assurer la bonne imputation de la masse salariale. L'amélioration de la gestion a-t-elle suivi la hausse des crédits universitaires ces dernières années ? Les problèmes de méthode ont-ils été surmontés ?

Je voterai l'amendement de Michel Berson qui supprime le bénéficiaire du CIR pour les dépenses au-delà de 100 millions d'euros. Les entreprises

qui nous demandent, à juste titre, de faire des coupes dans les dépenses publiques doivent participer à l'effort. L'amendement est un bon signal. Toutefois, je ne voterai pas les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Les aides à l'aéronautique sont constituées en partie d'avances remboursables, prévues aussi bien dans le projet de loi de finances que dans le nouveau programme d'investissements d'avenir. Dans le programme 410, leur montant dépasse un milliard d'euros : il s'agit de développer de nouveaux aéronefs permettant de réduire de moitié les émissions de CO<sub>2</sub> ainsi que les nuisances sonores. Pour les émissions d'oxyde d'azote, l'objectif est même de parvenir à une baisse de 80%.

Monsieur Yung, je partage votre préoccupation sur l'ANR. Ses crédits baissent régulièrement : 605 millions en 2014 contre 760 millions en 2012. Le décret d'avance notifié hier réduit sa dotation de 155 millions. Son existence a-t-elle encore du sens ? En outre, il semble que s'opère un transfert des financements sur projets vers le programme des investissements d'avenir et le programme-cadre européen de recherche. J'interrogerai le Gouvernement en séance. Le contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR prévu par la loi de 2005 n'a jamais été signé. La plupart des pays européens possèdent une agence consacrée au financement sur appel d'offres ; en France, nous préférons les crédits récurrents.

Mes deux amendements visent à réduire les dépenses fiscales. Le CIR n'a pas pour objectif de financer les grands groupes mais d'inciter les entreprises à engager des dépenses de recherche : il ne s'agit pas d'un cadeau aux entreprises. Quant à la taxation à taux réduit des plus-values de cession de brevets, le rapport Guillaume estime qu'elle est inefficace et lui attribue la note de 1 car 58 % de la recherche ainsi financée est réalisée à l'étranger. L'article 40 de la Constitution interdit de flécher les économies de dépenses fiscales réalisées, respectivement 800 millions et 635 millions, vers des dotations budgétaires ; toutefois, dans mon rapport, je préconise de soutenir les organismes publics de recherche. Le Gouvernement devra trancher. Enfin, la baisse des crédits alloués aux organismes publics de recherche reste modérée. Leur dotation reste supérieure à celle de 2012.

Les écosystèmes d'excellence concernent essentiellement les initiatives d'excellence (Idex), avec 3,1 milliards d'euros ; 365 millions d'euros sont alloués aux équipements d'excellence (Equipex) dans le prolongement du premier PIA. Le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2) comporte aussi des nouveautés pour le calcul intensif ou les technologies-clefs génériques. En outre des crédits sont prévus pour le développement d'Ariane 5.

Enfin, seules 3 % des entreprises font l'objet d'un contrôle fiscal : il s'agit d'un contrôle sur pièces au moment où est déclarée la dépense de recherche.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Pour renforcer le parc de logements étudiants, il faut faire appel au bon opérateur et distinguer la construction des logements de leur gestion. Il serait légitime de confier la responsabilité de la construction aux collectivités territoriales et à leurs partenaires qui disposent déjà d'une expertise en la matière ainsi qu'en d'urbanisme. Le CROUS resterait responsable de la gestion.

La réforme de SYMPA n'est toujours pas en vigueur. Je serai entendu sur ce sujet le 11 décembre prochain par le comité de pilotage mis en place par le ministère. La baisse des crédits de restauration est due aux changements de modes alimentaires. La restauration rapide coûte moins cher.

Les présidents d'université considèrent que l'apprentissage constitue une réussite en matière de professionnalisation. Conservons ce système efficace et qui consomme peu de crédits. Enfin, une question, pour Michel Berson : est-il opportun de taxer à 33 1/3 % les cessions de brevets lorsque les fonds ne sont pas distribués mais réinvestis dans l'entreprise ?

**M. Philippe Marini, président.** – Michel Berson vous répondra en séance.

**M. Philippe Adnot.** – Je conclus de nos échanges que le gage de l'amendement que je propose portera sur l'action n° 1 « Aides directes » du programme 231 « Vie étudiante ».

**À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement n° 1, proposé par Philippe Adnot, rapporteur spécial, et a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ainsi modifiés.**

**Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 71.**

**M. Francis Delattre.** – Je vote pour l'amendement n° 2 qui porte à 33 1/3 % le taux de la taxation sur les plus-values provenant de cessions de brevets. En revanche je suis hostile à une limitation du CIR. Je voterai contre l'amendement n° 3.

**La commission a adopté les amendements n° 2 et 3 proposés par Michel Berson, rapporteur spécial, portant articles additionnels après l'article 71.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés**

**par son amendement. Elle a confirmé sa décision de proposer l'adoption, sans modification, de l'article 71 et de deux articles additionnels après l'article 71.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. PHILIPPE ADNOT**

#### **Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur**

- M. Emmanuel Giannesini, directeur adjoint en charge des questions budgétaires

#### **Conférence des présidents d'université**

- M. Jean-Loup Salzmann, président
- M. Michel Dellacasagrande, consultant

#### **Conférence des grandes écoles**

- M. Philippe Jamet, président
- Mme Sophie Suivre, responsable du pôle politique
- M. Francis Jouanjean, délégué général

#### **Paris Sciences et Lettres (PSL)**

- Mme Monique Canto-Sperber, présidente

#### **Institut Pasteur**

- Professeur Christian Bréchet, directeur général

#### **Agence nationale de la recherche (ANR)**

- Mme Pascale Briand, directrice générale
- M. Philippe Freyssinet, directeur général adjoint

#### **Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC)**

- M. Jean-Philippe Ammeux, président
- M. Svend-Erik Estellon, délégué général

**Instituts universitaires de technologie (IUT)**

- M. Jean-Paul Vidal, président de l'Union nationale des Présidents d'IUT
- M. Eric de Saint-Léger, vice-président chargé du Réseau des IUT de l'Assemblée des directeurs d'IUT

**Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)**

- M. Jean-Marc Bournigal, président
- M. Pierre-Yves Saint, conseiller

**Centre technique des industries mécaniques (CETIM)**

- M. Jean-Paul Papin, directeur de l'agence de programme

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. MICHEL BERSON**

**Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- M. Emmanuel Giannesini, directeur adjoint en charge des questions budgétaires

**Commissariat à l'énergie atomique (CEA)**

- M. Bernard Bigot, administrateur général

**Agence nationale de la Recherche (ANR)**

- Mme Pascale Briand, directrice générale

**Centre national d'études spatiales (CNES)**

- M. Jean-Yves Le Gal, président

**Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)**

- M. André Syrota, président directeur général

**IFP Energies nouvelles (IFP-EN)**

- M. Olivier Appert, directeur général

**Institut national de la recherche agronomique (INRA)**

- M. François Houiller, président

**Institut Pasteur**

- M. Christian Bréchet, directeur général