

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2023,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 24
Recherche et enseignement supérieur

Rapporteurs spéciaux :
Mme Vanina PAOLI-GAGIN et M. Jean-François RAPIN

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. UNE EXÉCUTION 2023 CONTRASTÉE MAIS UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS À L'ÉCHELLE DE LA MISSION	7
II. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MME VANINA PAOLI-GAGIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)	13
A. LE PROGRAMME 150 : UN RENFORCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR LA LPR.....	14
1. <i>Des moyens conséquents au titre de la loi de programmation.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une nécessaire prudence face au mouvement continu de renforcement de l'autonomie des universités du fait de la faiblesse des montants contractualisés avec l'État</i>	<i>15</i>
3. <i>Un niveau de trésorerie des universités qui continue d'augmenter.....</i>	<i>17</i>
B. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE » QUI APPELLE NOTAMMENT À UNE VIGILANCE SUR LES MOYENS DU CNOUS	18
1. <i>Une réduction de la sous-consommation au titre des bourses sur critères sociaux dans le contexte de la réforme des bourses.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Une tension budgétaire croissante sur les ressources du CNOUS.....</i>	<i>19</i>
III. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (M. JEAN-FRANÇOIS RAPIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)	22
A. EN L'ABSENCE D'ALÉA DE GESTION NOTABLE, LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES » A PERMIS DE POURSUIVRE LA CONSOLIDATION DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE ET DE RENFORCER LES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE (ANR)	22
B. LES PROGRAMMES PLACÉS DANS LE PÉRIMÈTRE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS ONT AUGMENTÉ LEURS DÉPENSES SOUS L'EFFET DE LA LPR (PROGRAMME 193) ET DU COÛT CROISSANT DU DISPOSITIF DES « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (PROGRAMME 192) ...	25
C. LES AUTRES PROGRAMMES DÉDIÉS À LA RECHERCHE N'ONT PAS CONNU EN GESTION DE MODIFICATION SUBSTANTIELLE DE LEUR AUTORISATION BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE 2023	27

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits de la mission s'élèvent en 2023 à **30,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 31,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de respectivement 4,1 % et 6,1 % par rapport à 2022. Le taux d'exécution de la mission atteint 97,8 % en AE et 100,7 % en CP.

2. La hausse des crédits de la mission est expliquée à la fois par la dynamique inscrite dans la **loi de programmation de la recherche (LPR) 2021-2030**, par la compensation des **mesures générales de revalorisation salariale** des agents publics et par une **tendance haussière des dépenses pilotables de la mission** selon des facteurs qui diffèrent selon les programmes de la mission. Les moyens nouveaux de la mission en dehors des mesures prévues par la LPR et de la compensation des revalorisations salariales représentent une hausse de **659 millions d'euros en CP**, soit **41 %** de la hausse totale de la mission.

3. Concernant les programmes « Enseignement supérieur » (Mme Vanina Paoli-Gagin) :

- Sur la période 2021-2023, **425 millions d'euros** auront été ouverts sur le **programme 150 - Enseignement supérieur au titre de la LPR**. Les montants dédiés à la **contractualisation** entre les universités et l'État, spécifiquement ouverts en 2023 à hauteur de **35 millions d'euros** sont **proportionnellement très modestes**.

- L'année 2023 s'est caractérisée par un niveau inédit de prestations accordées par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) aux étudiants dans un contexte inflationniste fort : 5 millions de repas à tarifs réduits ont été servis en plus en 2023 par rapport à 2022. Cette croissance met le réseau des CROUS sous tension et appelle à une réflexion en profondeur.

4. Concernant les programmes « Recherche » (M. Jean-François Rapin) :

- le **programme 172** « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » bénéficie de la **dynamique programmée par la LPR** qui lui permet notamment de **maintenir les moyens dont dispose l'Agence nationale de la recherche (ANR)** pour financer des actions de recherche **au-dessus de 1,1 milliard d'euros** en AE ;

- le **programme 192** « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » a pu participer à la **réduction de la dette de l'État vis-à-vis de l'Acoss** en 2023 au prix d'un effort des opérateurs du programme qui ont absorbé presque intégralement les surcoûts associés à l'inflation et aux mesures générales de revalorisation salariale. Cette dynamique risque d'être **remise en cause lors de l'exercice 2024** du fait d'un alourdissement de la dépense sociale du dispositif des JEI qui n'a pas été anticipé sur le budget de la mission.

I. UNE EXÉCUTION 2023 CONTRASTÉE MAIS UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS À L'ÉCHELLE DE LA MISSION

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) se compose de **8 programmes**, dont trois relèvent du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), à savoir les programmes 150, 231 et 172.

Si, en 2022 comme en 2021, les crédits du programme 191 « Recherche duale » étaient transférés au programme 363 « Compétitivité » de la mission Plan de relance, ce n'est plus le cas en 2023. Le programme 191 comptait, en 2023, 150 millions d'euros de crédits, ce qui constitue facialement une hausse mais n'en est pas une à l'échelle du budget général.

Les crédits de la mission s'élèvent en 2023 à **30,6 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et 31,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une **hausse de respectivement 4,1 % et 6,1 % par rapport à 2022**. En dehors de l'impact périmétrique du rapatriement des crédits du programme 191, les crédits de la mission augmentent à **périmètre constant de 1,054 milliard d'euros en AE et 1,641 milliard d'euros en CP**.

Exécution des crédits de la mission

(en millions d'euros)

		Exécution 2022	Prévision 2023	Exécution 2023	Variation prévision / exécution	Variation exécution 2022/2023
Programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire	AE	14 267,50	15 215,81	14 972,49	- 1,60 %	4,94 %
	CP	14 212,80	14 931,52	15 018,55	0,58 %	5,67 %
Programme 231 - Vie étudiante	AE	2 965,00	3 137,81	3 088,17	- 1,58 %	4,15 %
	CP	2 955,20	3 131,10	3 082,26	- 1,56 %	4,30 %
Programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	7 616,40	8 070,81	7 882,10	- 2,34 %	3,49 %
	CP	7 384,50	7 833,53	7 668,50	- 2,11 %	3,85 %
Programme 193 - Recherche spatiale	AE	1 632,20	1 865,70	1 835,20	- 1,63 %	12,44 %
	CP	1 632,20	1 865,70	1 835,20	- 1,63 %	12,44 %
Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	AE	1 782,90	1 675,83	1 658,46	- 1,04 %	- 6,98 %
	CP	2 043,60	1 800,83	2 078,66	15,43 %	1,72 %
Programme 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	731,5	681,56	578,23	- 15,16 %	- 20,95 %
	CP	718,8	693,74	830,31	19,69 %	15,51 %
Programme 191 - Recherche duale (civile et militaire)	AE	0	150,02	150,02	0,00 %	
	CP	0	150,02	150,02	0,00 %	
Programme 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	AE	374	426,49	408,82	- 4,14 %	9,31 %
	CP	369,5	424,4	407,18	- 4,06 %	10,20 %
Total	AE	29 369,40	31 224,03	30 573,49	- 2,08 %	4,10 %
	CP	29 429,20	30 980,86	31 220,70	0,77 %	6,09 %

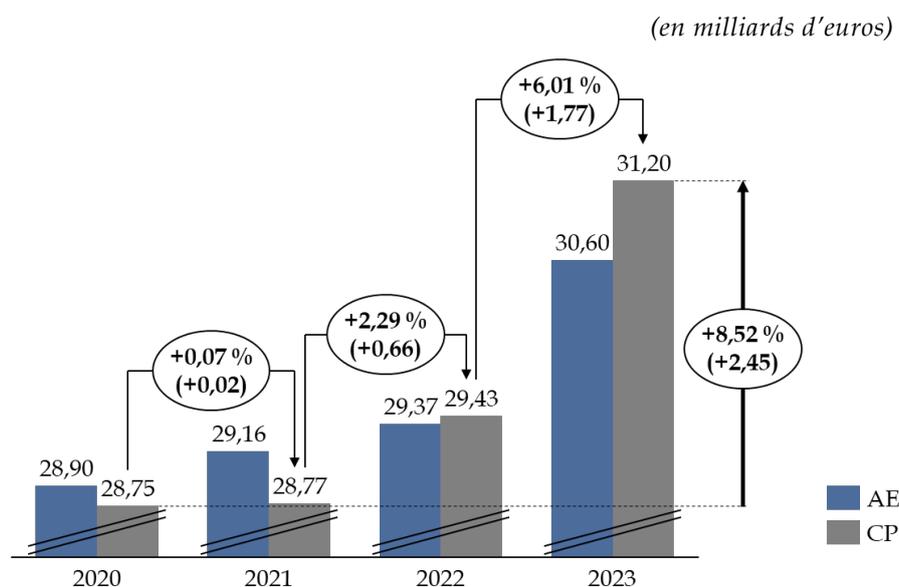
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En 2023, la consommation des crédits de la mission se révèle légèrement supérieure à la prévision établie en loi de finances initiale (LFI) en CP, mais l'on constate par contre une sous-exécution plus importante en AE. Les crédits exécutés en 2023 sont supérieurs de 240 millions d'euros en CP mais inférieurs de 656,5 millions d'euros en AE par rapport aux crédits ouverts.

Le taux d'exécution atteint ainsi 97,8 % en AE et 100,7 % en CP.

Les crédits de la mission sont en hausse constante au cours des dernières années, en particulier du fait des mesures liées à la loi de programmation de la recherche (LPR). Les crédits consommés en 2023 ont augmenté de près de 2,5 milliards d'euros en CP et 1,7 milliard d'euros en AE par rapport à 2020.

Évolution des crédits de la mission depuis 2020

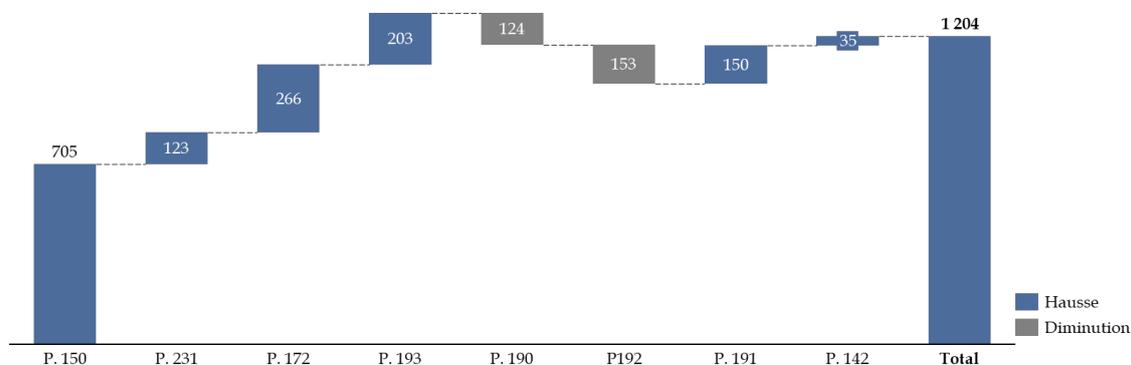


Source : commission des finances d'après les données budgétaires

Tous les programmes n'ont cependant pas été affectés de la même manière. La hausse s'est concentrée sur les programmes 150 - Formations supérieures et recherche universitaire, 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires et 193 - Recherche spatiale. En revanche, les programmes 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables et 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle voient leurs crédits diminuer en AE, même s'ils continuent à augmenter en CP.

Décomposition par programme des moyens supplémentaires accordés à la mission en 2023

(en millions d'euros en AE)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

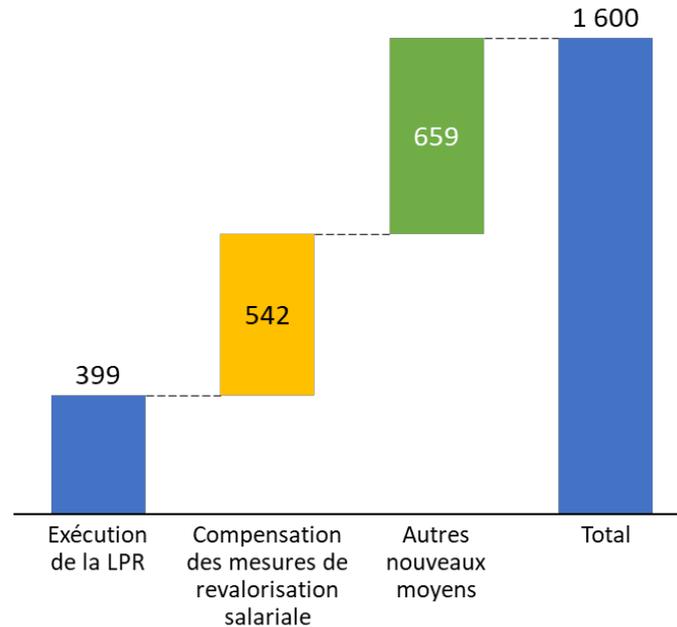
La quasi-totalité des programmes est touchée dans des mesures variables par une sous-consommation, à l'exception du programme 193 - Recherche spatiale pour lequel les CP sont sur-exécutés à hauteur de 15 %. Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » fait également l'objet d'une importante surconsommation en CP à hauteur de 20 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

La hausse des crédits ouverts dans le périmètre de la mission, en AE et en CP, s'explique par trois facteurs qui sont l'exécution de la loi de programmation de la recherche¹ (LPR), la compensation des mesures générales de revalorisation salariales des agents publics et une tendance haussière des dépenses pilotables de la mission. Il est à relever à ce titre que l'exécution de la troisième annuité de la LPR n'explique que 399 millions d'euros soit 25 % de la hausse totale en CP, le reste résultant des deux autres facteurs mentionnés.

¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Facteurs de hausse des crédits ouverts sur le périmètre de la mission entre 2022 et 2023

(en millions d'euros et en CP)



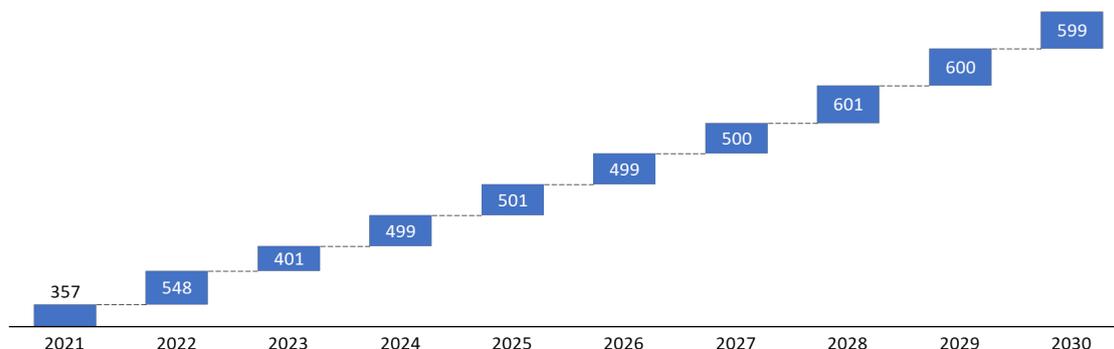
Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

La mise en œuvre des mesures de réinvestissement public dans le secteur de la recherche, inscrites dans la loi de programmation adoptée en 2020, se traduit par une trajectoire dynamique des crédits des programmes budgétaires 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 193 « Recherche spatiale » et 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

Au regard de la trajectoire inscrite à l'article 2 de la LPR, les rapporteurs relèvent par surcroît que la hausse des crédits de la mission sous l'effet de la LPR est appelée à se poursuivre et même à s'intensifier à moyen terme avec des « marches » annuelles d'augmentation des crédits de l'ordre de 500 millions d'euros entre 2024 et 2027.

Marches annuelles d'augmentation des crédits prévues par la LPR

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après l'article 2 de la LPR

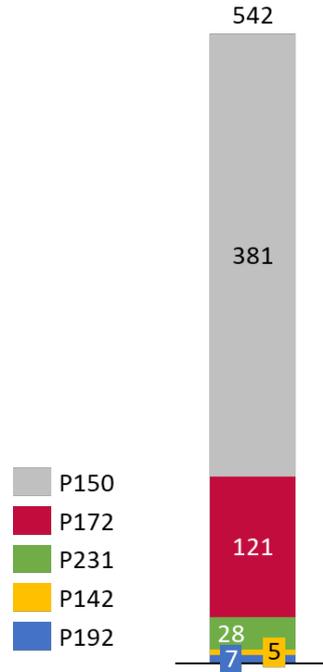
Les rapporteurs relèvent également qu'une partie importante de l'augmentation des crédits ouverts pour la mission en 2023 correspond à la mise à disposition de moyens nouveaux en dehors du périmètre des mesures prévues par la LPR. Cette augmentation des dépenses pilotables, d'un montant de 659 millions d'euros en 2023, répond à des enjeux différenciés selon les programmes de la mission dont notamment le renforcement des moyens des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE) pour le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ou les hausses des subventions versées à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) pour le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie et du développement et de la mobilité durable ». Il est à relever que si cette tendance haussière des dépenses pilotables pourrait être remise en cause dans un contexte de consolidation de la situation des finances publiques, **les rapporteurs seront attentifs à ce que les crédits de la mission suffisent à couvrir les dépenses nécessaires pour mener à bien les programmes de long terme engagés dans le domaine du financement du démantèlement d'installations nucléaires et de la participation française au budget de l'Agence spatiale européenne.**

Enfin, l'un des facteurs explicatifs déterminants de la hausse des crédits de la mission en dehors du champ de la LPR est la compensation versée aux services et aux opérateurs pour tenir compte des mesures générales de revalorisation salariale et en particulier des deux mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique, de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022 puis 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2023. Les programmes de la mission sont particulièrement sensibles aux mesures générales de revalorisation au regard du nombre très importants d'agents employés par les opérateurs de la mission qui représentent 239 360 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2023 soit 59 % du plafond d'autorisation d'emploi pour l'ensemble des opérateurs de l'État. Les compensations inscrites en loi de finances initiale pour 2023 au titre

des mesures générales de revalorisation salariales représentaient une hausse globale de 542 millions d'euros sur le périmètre de la mission.

Compensations des mesures générales de revalorisation salariales inscrites en LFI 2023

(en millions d'euros et en AE=CP)



Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

II. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MME VANINA PAOLI-GAGIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)

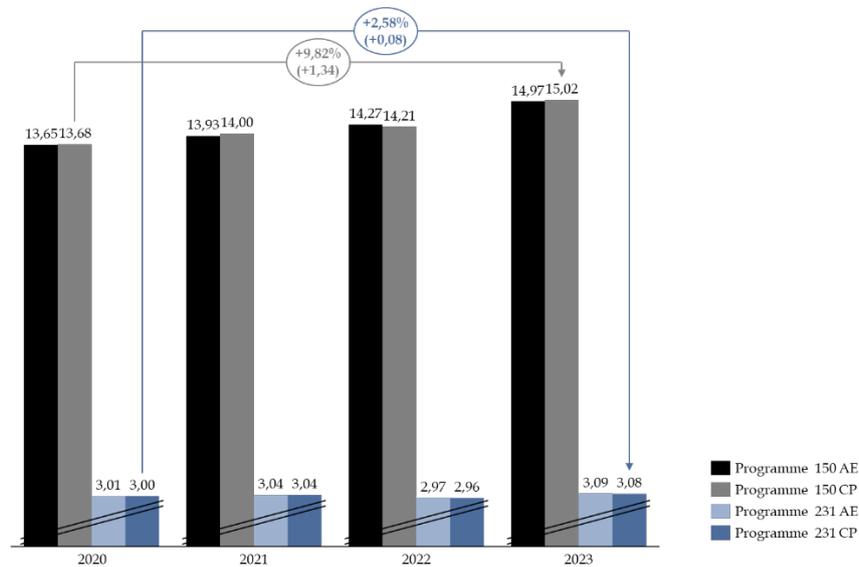
Le périmètre « Enseignement supérieur » de la mission regroupe les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ».

Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » ont poursuivi en 2023 la trajectoire haussière exécutée au cours des années précédentes, conformément à la LPR.

Ces deux programmes représentaient au total, en 2023, 18,06 milliards d'euros en AE et 18,1 milliards d'euros de CP, **soit une progression de 4,3 % (+ 940 millions d'euros) par rapport à 2022**, année où les crédits avaient déjà augmenté de 2,3 %. En quatre ans, **entre 2020 et 2023, les crédits exécutés des programmes « Enseignement supérieur » ont augmenté d'1,42 milliard d'euros.**

Évolution des crédits des programmes relatifs à l'enseignement supérieur

(en millions d'euros)



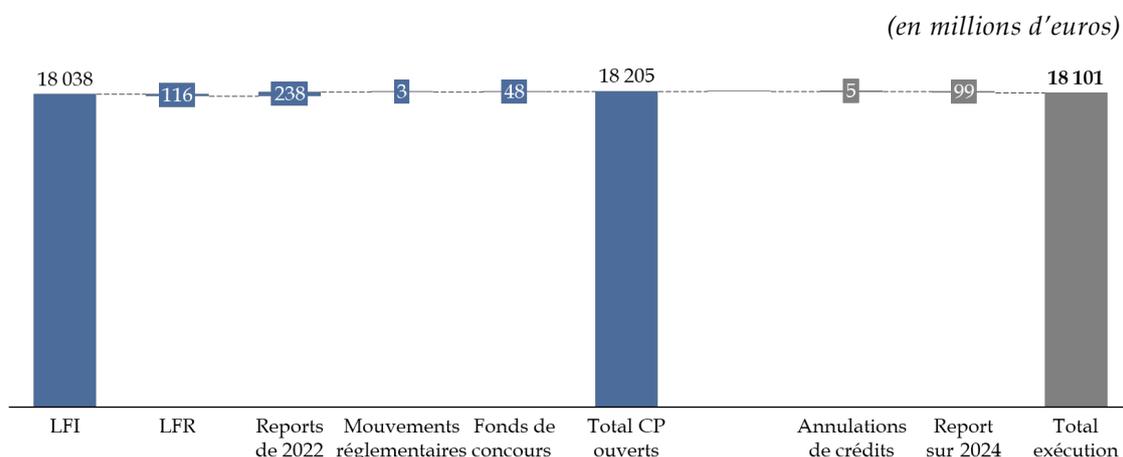
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette hausse est quasiment intégralement concentrée sur le programme 150, dont les crédits ont augmenté de 5 % en AE et de 5,7 % en CP par rapport à 2022, pour atteindre 15 milliards d'euros en AE et en CP.

Il est à noter que cette hausse devrait en outre se prolonger en 2024. Selon les crédits votés en loi de finances initiale, ces deux programmes représenteraient en 2024 au total 18,5 milliards d'euros de CP, soit une progression de 2,6 % (+ 469 millions d'euros) par rapport à 2023¹.

Les crédits ont peu évolué par rapport aux crédits ouverts lors de l'exécution budgétaire. Ainsi, si les programmes 150 et 231 ont fait l'objet d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative² à hauteur de 116 millions d'euros, en complément de 238 millions d'euros de crédits reportés sur 2023, le montant total exécuté en 2023 n'est supérieur que de 100 millions d'euros aux crédits ouverts en LFI du fait notamment d'un report de crédits de 2023 sur 2024 à hauteur de 100 millions d'euros.

Mouvements de crédits de paiement lors de l'exécution en 2023 des crédits des programmes 150 et 231 en 2023



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

A. LE PROGRAMME 150 : UN RENFORCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR LA LPR

1. Des moyens conséquents au titre de la loi de programmation

La trajectoire adoptée dans le cadre de la loi de programmation pour la recherche prévoyait, pour 2023, une hausse de 143 millions d'euros du budget du programme 150 par rapport à l'année 2022. **La LFI 2023 respectait cet engagement.**

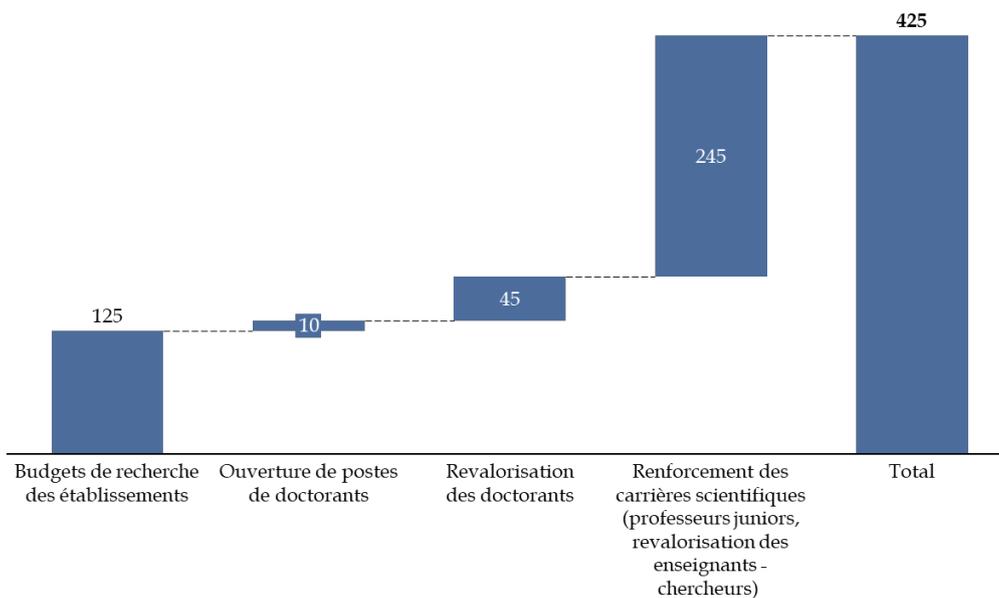
¹ Le décret d'annulation du 2 février 2024 a annulé 80 millions d'euros sur le programme 150 et 110 millions d'euros sur le programme 231.

² Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

Au total, sur la période 2021-2023, 425 millions d'euros auront été ouverts sur le programme 150 au titre de la LPR. Une part de ces moyens nouveaux est fléchée sur les revalorisations des chercheurs et le recrutement d'emplois supplémentaires (chaires de professeurs juniors notamment).

**Somme des crédits accordés au programme 150 au titre de la LPR
sur la période 2021-2023**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. Une nécessaire prudence face au mouvement continu de renforcement de l'autonomie des universités du fait de la faiblesse des montants contractualisés avec l'État

En LFI pour 2023, 35 millions d'euros étaient prévus pour la mise en place expérimentale des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) avec certaines universités. Ces contrats devraient à terme être généralisés en trois vagues en se substituant au dialogue stratégique et de gestion, pour un financement total de 300 millions d'euros environ lorsque tous les établissements seront concernés.

La première vague des COMP a concerné 17 contrats pour 34 établissements, pour une allocation prévisionnelle de plus de 110 millions d'euros sur trois ans. Ce montant correspond à une augmentation de la subvention pour charge de service public comprise entre 0,72 % et 1 % selon les établissements. Les COMP visent quatre objectifs de politiques publiques (adaptation de l'offre de formation, recherche,

transition écologique pour un développement soutenable et bien-être et réussite des étudiants) ainsi que le renforcement des fonctions de pilotage.

L'idée semble être intéressante et va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la performance des universités tout en reconnaissant leur autonomie. Les universités en accueillent favorablement le principe. Cependant, il souligne d'ores et déjà deux potentielles limites du dispositif.

D'une part, il faut souligner que, si les COMP engagent des montants supérieurs à ceux des derniers dialogues stratégiques de gestion, **les sommes concernées demeurent loin d'être substantielles** à l'échelle du programme 150.

Il est en outre nécessaire de **définir en amont des indicateurs efficaces. Sans amélioration du suivi et du pilotage et sans système d'information à la hauteur, il est à craindre que ce dispositif ne puisse réellement être utile et ne reproduise les lacunes des années passées.**

Les COMP sont en outre appelés à prendre une nouvelle ampleur avec « l'acte II de l'autonomie » annoncé par le Président de la République lors de son discours du 7 décembre 2023 sur l'avenir de la recherche. La ministre de l'enseignement supérieur a indiqué avoir choisi de lancer une **expérimentation au sein de neuf établissements.** Ces établissements pilotes devront signer un avenant à leur COMP.

Le rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur mène actuellement des travaux de contrôle sur la performance de la commande publique dans les universités. Alors que la commande publique représente plus de 10 milliards d'euros annuels de dépenses publiques pour les seules universités, il faut revoir en profondeur le rôle de l'État dans le contrôle de la performance de l'usage des crédits publics alloués aux universités. Si l'autonomie est plus que jamais souhaitable en matière pédagogique, **ces travaux récents ont pu démontrer, faute notamment d'outils informatiques adéquats, la faiblesse du pilotage effectué par le ministère.** Il est à craindre que le renforcement de l'autonomie, autre que pédagogique, des universités, face à un État n'ayant pas les moyens de contrôler l'utilisation des crédits qu'il alloue, n'accroisse les lacunes constatées.

Un autre récent rapport de contrôle de la commission des finances sur le bilan de la loi ORE¹, a mis en avant le besoin d'un **déploiement d'un système informatique interopérable entre les rectorats, l'administration centrale et les établissements, qui fait encore défaut.** Ce grand chantier informatique, toujours repoussé et qui sera de grande ampleur, tant financière que par sa durée et les changements que cela impliquera pour l'ensemble des établissements, devient néanmoins incontournable. En l'absence d'avancée

¹ *Orientation et réussite des étudiants : ouvrir la boîte noire des financements, rapport n° 790 déposé au nom de la commission des finances, juin 2023.*

sur ce plan, il est nécessaire d'inciter à la prudence et au renforcement des moyens de contrôle de l'État.

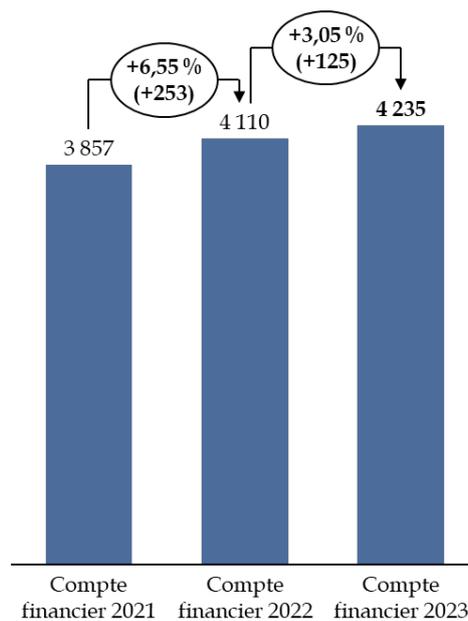
3. Un niveau de trésorerie des universités qui continue d'augmenter

Au cours de l'année 2023, le résultat des universités est positif de 42 millions d'euros. Celles-ci disposent d'une **capacité d'autofinancement de 363 millions d'euros**, soit une nette amélioration par rapport aux prévisions pouvant être qualifiées de pessimistes du budget initial 2023 qui présentait une perte de 316 millions d'euros.

L'ensemble de la trésorerie des universités atteint ainsi 4,2 milliards d'euros en 2023, soit une hausse d'environ 10 % et de 380 millions d'euros en deux ans.

Évolution de la trésorerie globale des universités

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Il convient cependant d'analyser plus en détail les capacités des établissements à mobiliser cette trésorerie. **Plus des deux-tiers du fonds de roulement brut des universités est en effet préempté** par les opérations pluriannuelles d'investissement (1 039 millions d'euros en 2023), les provisions pour risques et charges (y compris dépréciations, 278 millions d'euros), les fonds de roulement des structures autonomes (243 millions d'euros), les emprunts et dettes assimilées (140 millions d'euros), les

excédents relatifs à la formation continue (79 millions d'euros) et les créances non provisionnées supérieures à deux ans (38 millions d'euros).

D'après la Cour des comptes¹, la part de la trésorerie fléchée pour l'ensemble des opérateurs du programme 150 a nettement augmenté sur les années 2020-2023 : **la part des ressources non immédiatement mobilisables a augmenté de 30 % en quatre ans**. Conséquence également d'une augmentation des charges, en particulier les hausses successives du point d'indice partiellement compensées, la croissance des fonds de roulement (+ 22 % entre 2020 et 2023) ne va pas de pair avec une croissance de la capacité d'autofinancement des établissements d'enseignement supérieur. Au contraire, celle-ci a diminué sur la période de 25 %. Les dettes financières atteignent ainsi un niveau très élevé de 866 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs du programme 150. Il n'en reste pas moins que **le fonds de roulement des universités a augmenté de 22 % sur la même période**. D'après les documents budgétaires, les charges ont diminué de 460 millions d'euros en exécution par rapport aux prévisions des budgets initiaux 2023.

B. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE » QUI APPELLE NOTAMMENT À UNE VIGILANCE SUR LES MOYENS DU CNOUS

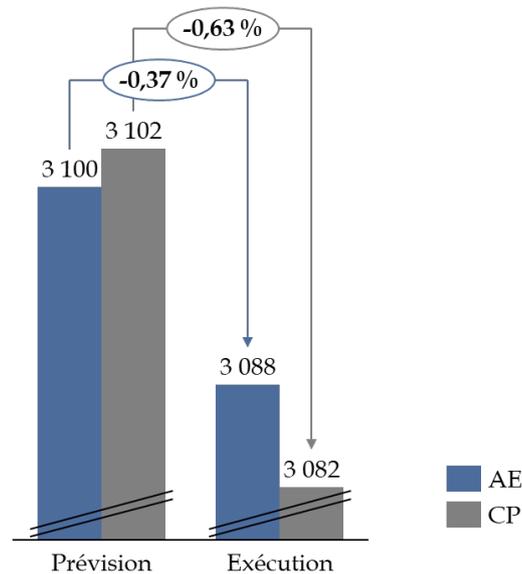
1. Une réduction de la sous-consommation au titre des bourses sur critères sociaux dans le contexte de la réforme des bourses

Le programme 231 connaît depuis plusieurs années une sous-exécution importante. Celle-ci atteignait en 2022 - 4 % en AE et en CP. Si on constate également une légère sous-exécution en 2023, celle-ci est dans des proportions bien moindres.

¹ *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », Cour des comptes, avril 2024.*

Exécution des crédits du programme 231 en 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette sous-exécution est généralement en lien avec la **sous-consommation des crédits accordés au titre des dépenses d'intervention et en premier lieu des bourses accordées aux étudiants**. Ainsi, en 2022, les montants dépensés pour les bourses étudiantes avaient été inférieurs de 135 millions d'euros aux crédits ouverts en LFI. Cette différence découlait d'un nombre de boursiers très inférieur à celui anticipé. **Elle se réduit notamment fortement en 2023** : la sous-consommation des montants ouverts pour les bourses sur critères sociaux s'est élevée à 90 millions d'euros.

Le Gouvernement avait annoncé le lancement d'une **réforme des bourses sur critères sociaux**, annoncée en mars 2023 et dont la première étape s'est appliquée dès la rentrée 2023. Afin d'anticiper les conséquences attendues de cette réforme, le montant inscrit en LFI 2024 au titre des bourses sur critères sociaux s'élève à 2,475 milliards d'euros, en hausse de 9 % par rapport au montant qui devrait avoir été consommé en 2023.

2. Une tension budgétaire croissante sur les ressources du CNOUS

L'année 2023 s'est caractérisée par un niveau inédit de prestations accordées par les établissements du réseau des œuvres universitaires aux étudiants dans un contexte inflationniste fort.

En particulier, les charges du réseau des œuvres sociales s'agissant de son activité de restauration ont été nettement plus importantes. Ainsi, **5 millions de repas à tarifs réduits (3 millions de repas à un euro et**

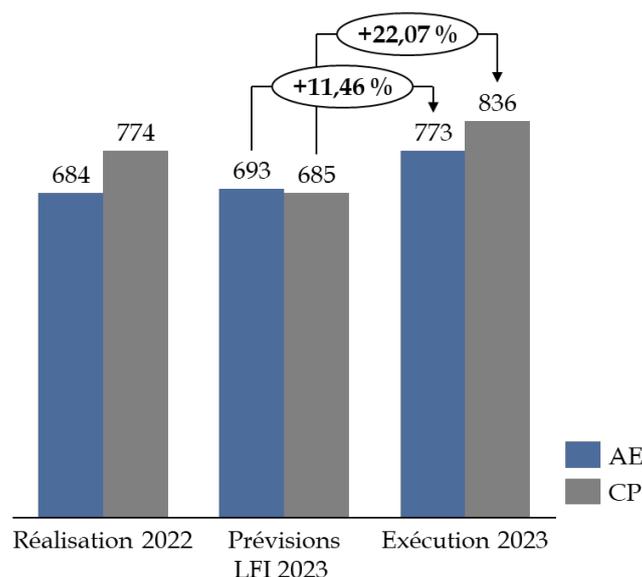
2 millions de repas à 3,30 euros) ont été servis en plus en 2023 par rapport à 2022, pour atteindre 40 millions de repas, soit une hausse de 15 % en un an. De plus, le gouvernement a annoncé, en mars 2023, la pérennisation de l'existence d'un repas à tarif très social, aux côtés d'un repas à tarif social, entraînant l'ouverture de 20 millions d'euros de crédits supplémentaires.

En outre, en 2023, le réseau des œuvres a bénéficié, en dehors des crédits de la mission, d'une enveloppe de 30 millions d'euros au titre du fonds de compensation du surcoût de l'énergie.

En conséquence, **les moyens du réseau des œuvres sociales ont été fortement supérieurs en exécution à ceux prévus dans la LFI 2023** (11 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP). Malgré cette hausse, la trésorerie du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) est en baisse de 20 millions d'euros entre 2022 et 2023, pour s'établir à 680 millions d'euros.

Exécution des ressources du réseau du CNOUS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) a récemment consacré une analyse au réseau du CNOUS et des centres régionaux (CROUS)¹. Sans remettre en cause le sens de l'action menée par le réseau des œuvres auprès des étudiants, la mission soulève un certain nombre de difficultés.

¹ Le réseau CNOUS - CROUS : points forts, points faibles et évolution possible du modèle, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, rapport n° 22-23 002B - avril 2023.

S'agissant plus particulièrement de la situation économique des Crous, l'inspection générale souligne les **fragilités du modèle actuel**, alors que les mesures en faveur de la vie étudiante prises au cours des dernières années « *ont fait progressivement glisser le modèle économique des CROUS en le rendant de plus en plus dépendant du financement de l'État* » du fait de ressources structurellement en baisse (en particulier la tarification des repas). **Les ressources propres des CROUS représentent actuellement 873,6 millions d'euros, pour 1,347 milliard d'euros de charges.**

En conséquence, l'une des préconisations de la mission est de revoir le modèle économique global des CROUS et de consolider le financement de la restauration. **Au vu des résultats constatés en gestion 2023, cette préconisation semble être plus que nécessaire afin de limiter les conséquences d'un effet « ciseaux » sur les ressources du CNOUS.**

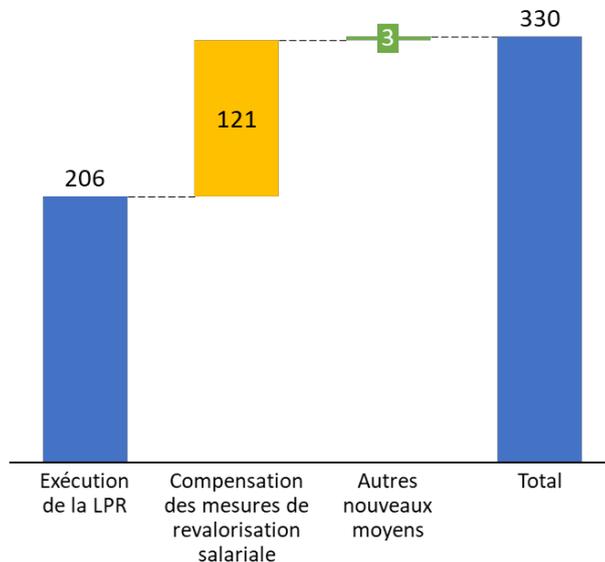
III. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (M. JEAN-FRANÇOIS RAPIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)

A. EN L'ABSENCE D'ALÉA DE GESTION NOTABLE, LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES » A PERMIS DE POURSUIVRE LA CONSOLIDATION DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE ET DE RENFORCER LES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE (ANR)

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal programme de financement de la recherche publique du budget général avec un montant de crédits ouverts de 7 690 millions d'euros en CP en 2023, soit 25 % des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Avec 7 669 millions d'euros de CP consommés, le taux d'exécution du programme est de 99,7 %.

Facteurs de hausse des crédits ouverts sur le périmètre du programme 172 entre 2022 et 2023

(en millions d'euros et en CP)



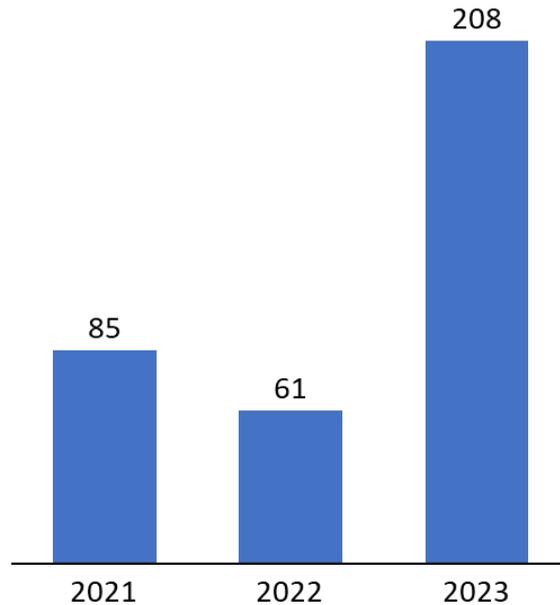
Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

La hausse des crédits du programme s'explique par l'exécution de la troisième annuité de la loi de programmation de la recherche (LPR) qui explique une hausse de 206 millions des crédits de paiement ouverts. Par surcroît, le programme a également largement bénéficié, à hauteur de 121 millions d'euros, d'une compensation budgétaire au titre des mesures

générales de revalorisation salariales des agents publics qui est justifié au regard du nombre d'emplois rémunérés dans le périmètre du programme qui est de 58 741 ETPT.

Crédits annulés en cours d'exercice sur le programme 172

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

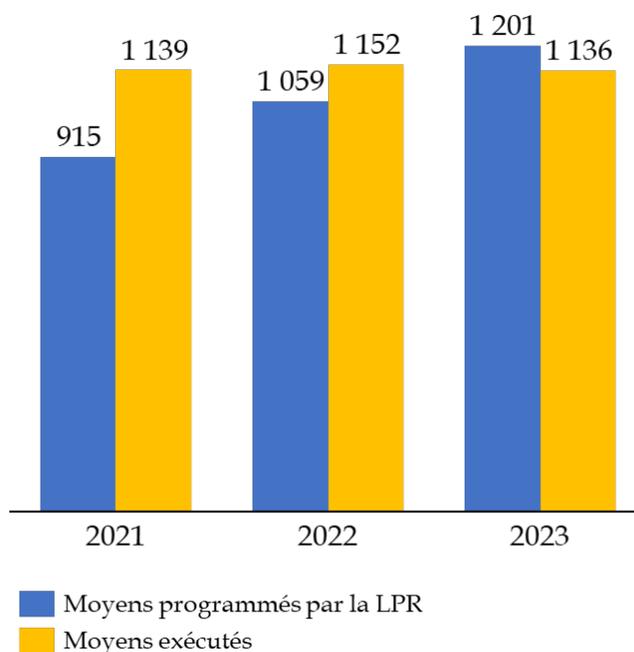
Le rapporteur relève également que l'exercice 2023 s'est déroulé sans aléa de gestion particulièrement significatif dans le périmètre des actions financées par le programme 172. Cette absence d'aléa a eu pour conséquence un montant réduit de dégel des crédits mis en réserve. Alors qu'aucun dégel n'est intervenu en cours de gestion, un dégel de 0,1 millions d'euros a été décidé après l'adoption de la loi de finances de fin de gestion pour 2023 soit seulement 0,1 % des crédits mis en réserve.

Cette absence d'aléa de gestion a également eu pour effet d'augmenter le montant des crédits annulés sur le programme à la fin de l'exercice 2023, celui-ci étant passé de 61 millions d'euros en 2022 à 208 millions d'euros en 2023. Cet écart s'explique à la fois par la hausse du taux de mise en réserve initiale hors titre 2 qui a été de 5 % en début d'exercice 2023 et par le fait que l'année 2022 avait donné lieu à un dégel de 77 millions d'euros de crédits pour financer des événements imprévus dont notamment le « fonds énergie » destiné aux opérateurs de recherche à hauteur de 55 millions d'euros.

Au regard de l'annulation quasi-intégrale de la réserve de précaution dont le taux avait été porté à 6 % suite à un surgel intervenu en mai 2023, le rapporteur sera attentif aux conclusions tirées par le ministère de cette absence de mobilisation de la réserve de précaution pour la fixation de son taux de réserve pour les exercices à venir.

Trajectoire des moyens d'intervention de l'ANR

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

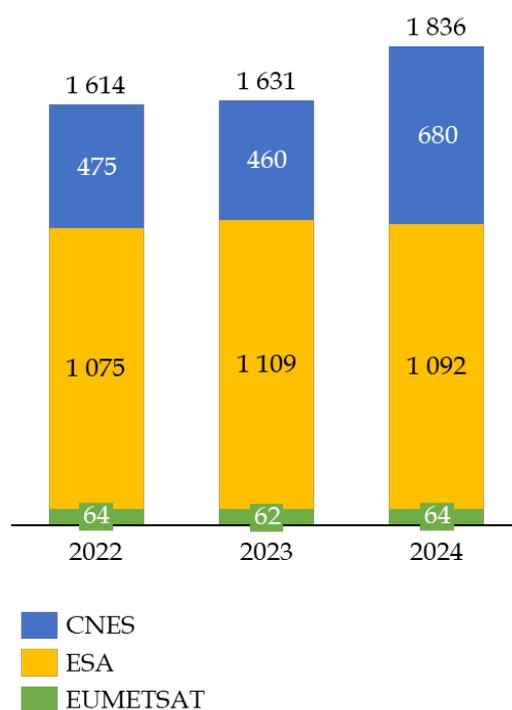
Enfin, le rapporteur relève que l'exercice 2023 a permis de poursuivre la dynamique de croissance des moyens d'intervention de l'ANR pour financer des actions de recherche et en particulier les moyens dédiés à l'appel à projets (AAP) générique qui atteignent 766 millions d'euros en exécution en 2023. Le rapporteur constate également que conformément aux objectifs de la LPR, le taux de sélection des AAP de l'ANR continue d'augmenter et atteint 25,2 % en 2023.

B. LES PROGRAMMES PLACÉS DANS LE PÉRIMÈTRE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS ONT AUGMENTÉ LEURS DÉPENSES SOUS L'EFFET DE LA LPR (PROGRAMME 193) ET DU COÛT CROISSANT DU DISPOSITIF DES « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (PROGRAMME 192)

En premier lieu, le programme 193 « Recherche spatiale », placé depuis 2022 sous la responsabilité du directeur général des entreprises (DGE), sert à financer à la fois la subvention pour charges de service public du Centre national d'études spatiales (CNES), la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) et la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT).

Crédits exécutés sur le programme 193

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission de finances, d'après les données de la DGE

La LPR adopté en 2020 inclut dans son périmètre le programme 193 avec une trajectoire de hausse des moyens consacrés à la politique spatiale dans un contexte marqué à la fois par la diversification des acteurs du secteur spatial et la perte temporaire d'accès européen souverain à l'espace depuis le dernier lancement de la fusée Ariane 5 en 2023 et en attendant le premier vol du lanceur Ariane 6 programmé à l'été 2024.

Pour l'exercice 2023, le programme a bénéficié d'une hausse de 224 millions d'euros des crédits ouverts en loi de finances initiale en application de la LPR. Avec un montant de crédits exécutés de 1 835 millions d'euros en 2023, le taux d'exécution du programme atteint 98 % en 2023. Ce taux d'exécution s'explique en outre par le fait qu'une partie des crédits mis en réserve correspond à des crédits fléchés vers la contribution française à l'ESA qui ne sont par conséquent pas pilotables.

Alors que la hausse tendancielle des crédits du programme entre 2021 et 2023 a été conforme à la LPR, le rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'évolution des crédits du programme à compter de 2025 eu égard, d'une part, à la préparation de la conférence ministérielle de l'ESA en 2025 dans le cadre de laquelle la France devra fixer le montant de sa souscription triennale au budget de l'agence et, d'autre part, à la décision prise par décret en février 2024 d'annuler 193 millions d'euros de crédits du programme, au risque de remettre en cause la trajectoire fixée par la LPR.

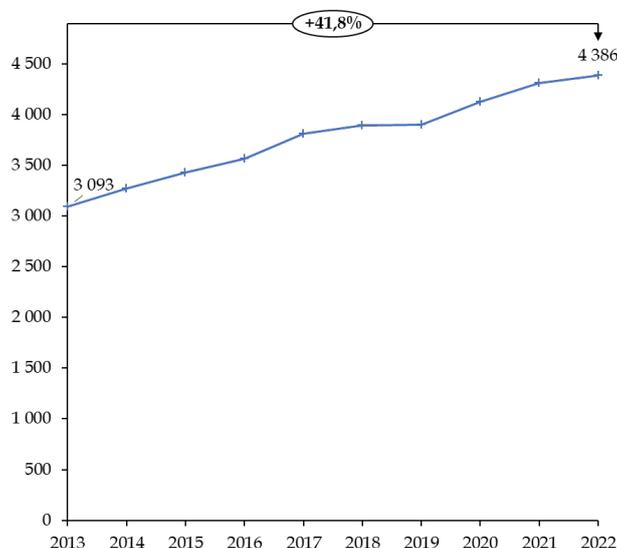
En second lieu, le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » connaît un double mouvement de réduction des crédits dédiés au « plan Nano » et d'accélération des crédits associés à la dépense sociale du dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEI).

Sur les dépenses du programme hors compensation du dispositif JEI, l'exercice 2023 a été marqué par le versement d'une subvention pour charges de service public de 330 millions d'euros en CP. Il est à relever que la direction générale des entreprises a fait le choix de laisser à la charge des opérateurs la plus grande partie des surcoûts associés à l'augmentation des coûts de l'énergie et aux mesures générales de revalorisation salariale, la seule compensation intervenue ayant été l'augmentation de 7 millions d'euros en 2023 de la subvention au groupe Mines Télécom (GMT) pour tenir compte de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2022.

Le dispositif des JEI prévoit quant à lui une exonération de cotisations sociales pour certains employés des PME consacrant plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement. La compensation de ces cotisations auprès de l'Acoss est assurée par des crédits du programme 192. Depuis sa création en 2004, le dispositif représente un coût croissant et concerne un nombre d'entreprises en augmentation. Il représente en 2023 un montant de 278 millions d'euros de compensation hors apurement de la dette de l'État vis-à-vis de l'Acoss. Alors que le périmètre du dispositif des JEI a été élargi par la loi de finances initiale pour 2024 sans que le surcoût pour le programme 192 n'ait été anticipé, le rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'évolution des crédits du programme et à l'évolution de la dette de l'État vis-à-vis de l'Acoss qui est de 11 millions d'euros à la fin de l'exercice 2023.

Nombre d'entreprises bénéficiaires du dispositif JEI

(en nombre de bénéficiaires)



Source : commission des finances, d'après les données de l'Acoss

C. LES AUTRES PROGRAMMES DÉDIÉS À LA RECHERCHE N'ONT PAS CONNU EN GESTION DE MODIFICATION SUBSTANTIELLE DE LEUR AUTORISATION BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE 2023

Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole » a bénéficié de 424 millions d'euros en CP ouverts par la loi de finances initiale pour 2023, qui ont été exécutés à hauteur de 407 millions d'euros soit un taux d'exécution de 96 %. Alors qu'aucun aléa notable au cours de l'exercice 2023 n'a nécessité de mobiliser la réserve de précaution, elle a été dégelée à hauteur de 6 millions d'euros au titre du redéploiement des crédits entre les programmes du ministère de l'agriculture.

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables » a bénéficié de 1 801 millions d'euros de crédits ouverts en CP par la loi de finances initiale 2023. Le montant final des crédits consommés en 2023 s'élève à 2 079 millions d'euros. Soit un taux d'exécution de 115 % financé notamment par l'ouverture de 323 millions d'euros de crédits par décret de transfert depuis la mission « Plan de relance » en cours d'année correspond au financement partiel du plan de soutien à la filière aéronautique par le plan France Relance. Le rapporteur relève également que le programme 190 a connu une hausse de 40 millions d'euros des crédits dédiés aux dépenses d'assainissement et de démantèlement à long terme des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) qui ont été portés à 780 millions d'euros en loi de finances initiale 2023. Le rapporteur sera attentif à l'évolution pluriannuelle

de ce mécanisme de financement, pour assurer sa soutenabilité et le suivi de son effet sur la trésorerie du CEA.

Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » a bénéficié de 150 millions d'euros de crédits ouverts en CP par la loi de finances initiale pour 2023, qui ont été consommés à l'euro près avec un taux d'exécution de 100 %. Le rapporteur spécial relève que l'exercice 2023 correspond au premier abondement du programme depuis 2020 étant donné que le programme avait été vidé au bénéfice de la mission « Plan de relance » en 2021 et 2022. Il est cependant à relever que le montant du programme a été diminué de 17 % en CP entre 2019 et 2023.