

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

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

TOME II

CONTRIBUTIONS 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. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021	7
II. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MME VANINA PAOLI-GAGIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)	12
A. DANS LE CONTEXTE DE LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE, L'EFFORT BUDGÉTAIRE INITIAL COUVRAIT LES DEUX PROGRAMMES, TANDIS QUE L'ACCENT A ÉTÉ MIS SUR LA VIE ÉTUDIANTE EN EXÉCUTION	12
B. LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE » : UNE GESTION DE NOUVEAU IMPACTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE, MAIS DE FAÇON MOINDRE QU'EN 2020	13
III. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (M. JEAN-FRANÇOIS RAPIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)	16
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE, TANT EN LOI DE FINANCES INITIALE QU'EN EXÉCUTION, MAIS DONT L'AMBITION ET LA LISIBILITÉ APPARAISSENT TROP FAIBLES.....	16
B. D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS TÉMOIGNENT DE L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE », DONT LES TAUX D'EXÉCUTION VARIENT	20

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. Les programmes « Enseignement supérieur » (Mme Vanina Paoli-Gagin)

1. La loi de finances pour 2021 a doté les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » de crédits supplémentaires par rapport à 2020, pour un montant cumulé de 302,7 millions d'euros en AE et de 367,8 millions d'euros en CP.

2. Cette hausse initiale a principalement bénéficié, en valeur absolue, au programme 150, dont les crédits ont augmenté de 1,21 % en AE et de 1,7 % en CP par rapport à 2020. En application de la **loi de programmation pour la recherche**, il était en effet prévu que le programme 150 voit ses crédits augmenter de 165 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. S'agissant du programme 231, la hausse des crédits initiaux vient financer en particulier la revalorisation des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants et du ticket restaurant à 1 euro pour les étudiants boursiers et l'augmentation de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres.

3. **En exécution, les deux programmes du périmètre « Recherche » du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ont connu des évolutions très différentes.** Alors que le programme 150 a vu ses crédits exécutés à un montant comparable à ce que prévoyait la loi de finances initiale, le programme 230 a connu une sur-exécution de 4,9 % en AE et de 4,8 % en CP. Cette évolution s'explique, comme l'année dernière, par les **mesures mises en place pour accompagner les étudiants pendant la crise sanitaire** (en particulier, financement des bourses sur critères sociaux et leur revalorisation à la rentrée 2021 et mise en œuvre de l'indemnité inflation de 100 euros), **en plus des mesures déjà décidées en loi de finances initiale.**

4. **Ces mesures ont été financées par le dégel total de la réserve de fin de gestion, ainsi que par l'ouverture de deux enveloppes supplémentaires par les lois de finances rectificatives** du 19 juillet 2021 et du 1^{er} décembre 2021.

II. Les programmes « Recherche » (M. Jean-François Rapin)

5. **En 2021, les programmes « Recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » connaissent des évolutions importantes rendues difficilement lisibles par d'importantes mesures de périmètre** venant diminuer le montant des crédits (sortie du programme 186, prise en charge des crédits du programme 191 par une autre mission, et transferts ponctuels depuis les programmes 192 et 193 vers d'autres missions) **et par l'évolution tendancielle de certaines dépenses**, en particulier la fin du remboursement de la dette contractée auprès de l'Agence spatiale européenne en 2020.

6. À périmètre constant et en neutralisant les évolutions tendanciennes de la dépense, l'enveloppe budgétaire s'agissant des programmes du périmètre « Recherche » augmente d'environ 200 millions d'euros, tandis que 315 ETPT sont créés. Néanmoins, cette hausse, conforme à la loi de programmation de la recherche, manque d'ambition.

7. En exécution, pour l'ensemble des programmes du périmètre « Recherche », on observe une sur-exécution des crédits initiaux, pour un montant cumulé de 379,4 millions d'euros en AE et 164,1 millions d'euros en CP, dans le contexte des réponses apportées à la crise sanitaire. Ces évolutions s'expliquent largement par la sur-exécution des crédits du programme 190, qui augmentent significativement en exécution de 39,8 % en AE et de 14,7 % en CP, le programme ayant reçu des crédits en provenance de la mission Plan de relance, transférés au titre du **plan de relance dans le secteur aérien dans le contexte de la pandémie du Covid-19**, pour un total de 744 millions d'euros en AE et de 232,96 millions d'euros en CP.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

L'exécution budgétaire de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) en 2021 s'est inscrite dans le triple contexte de la redéfinition de la maquette budgétaire par la loi de finances initiale pour 2021, de la loi de programmation pour la recherche du 24 décembre 2020¹ (LPR), et de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

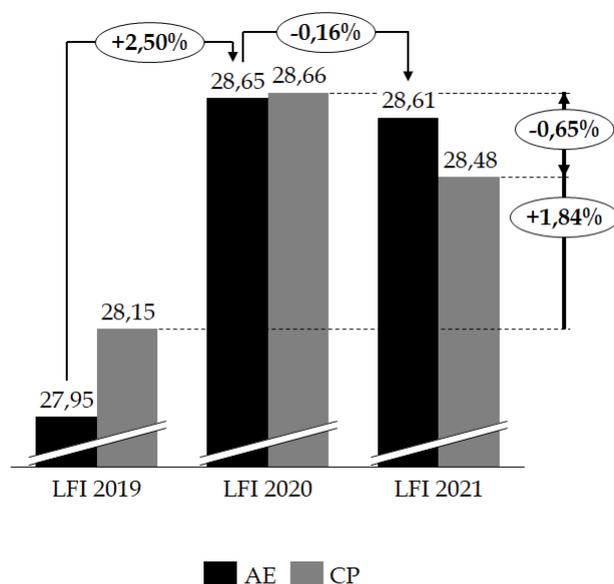
Les crédits alloués, en loi de finances initiale, à la MIREs, à savoir 28,607 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 28,476 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), **apparaissent en baisse en 2021 de 0,16 % en AE et de 0,65 % en CP par rapport à 2020** (28,652 milliards d'euros en AE et 28,663 milliards d'euros en CP en 2020).

Néanmoins, le sens de cette évolution s'explique par des **changements de périmètre et des transferts**. En effet, le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » a été sorti du périmètre de la MIREs (conduisant à une baisse mécanique des crédits de la MIREs de 110 millions d'euros) tandis que le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » a été maintenu en son sein, mais temporairement sans aucun crédit ouvert (baisse du budget de la MIREs de 154 millions d'euros). En outre, des mesures de transfert de crédits ont été décidées par la loi de finances initiale avec d'autres missions budgétaires (« Défense » et « Investissements d'avenir »), depuis le programme 193 « Recherche spatiale » et depuis le programme 192 « Recherche en matière économique » (pour un montant cumulé de 223 millions d'euros). L'évolution tendancielle de la dépense est également venue, à périmètre courant, réduire le montant des crédits de la MIREs en 2021. Il s'agit notamment de la fin du remboursement de la dette contractée auprès de l'Agence spatiale européenne (ESA) en 2020, qui entraîne une diminution de 253 millions d'euros des crédits du programme 193.

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.

Évolution du budget alloué à la MIREs entre 2019 et 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

À périmètre constant, les crédits pour 2021 sont en réalité en hausse de 432,31 millions d'euros en AE et de 288,8 millions d'euros en CP.

Cette hausse des crédits, observée chaque année depuis 2018, est néanmoins plus faible qu'en 2020 (+ 1,53 % en AE 2021 contre + 2,5 % en LFI 2020, et + 1,02 % en CP 2021 contre + 1,84 % en LFI 2020). L'augmentation des crédits initiaux pour 2021 s'inscrit pourtant dans le cadre de la **loi de programmation pour la recherche**, qui prévoit une augmentation graduelle des CP sur les programmes 172, 193 et 150 pour un total de 5,1 milliards d'euros sur 10 ans par rapport à la LFI, à compter de 2021. **Les moyens nouveaux prévus par la loi de programmation pour 2021 sont de 357 millions d'euros**, dont 224 millions d'euros sur le programme 172, 165 millions d'euros sur le programme 150 et - 32 millions d'euros sur le programme 193.

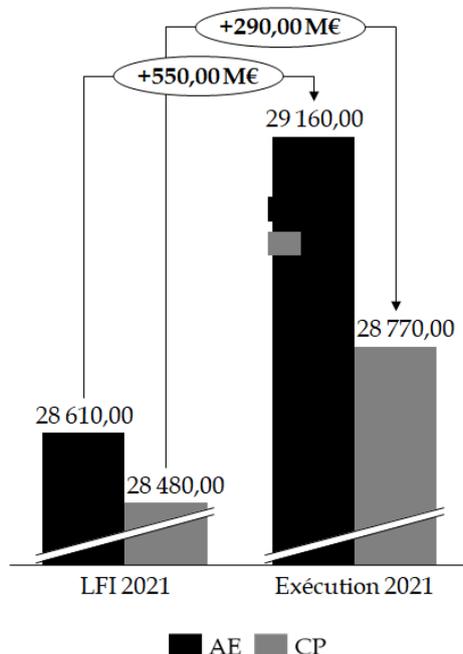
En 2021, la consommation des crédits de la MIREs se révèle supérieure à la prévision établie en loi de finances initiale. Les crédits exécutés au titre de l'année 2021 sont ainsi d'un montant de 29,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 28,77 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), contre une budgétisation initiale de 28,61 milliards d'euros en AE et 28,48 milliards d'euros en CP. À périmètre constant, les crédits exécutés en 2021 sont supérieurs de 257 millions d'euros par rapport à 2020¹.

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Recherche et enseignement supérieur, 2021.

Le **taux d'exécution** atteint ainsi **101,9 % en AE** et **101,05 % en CP**.

Écart entre la loi de finances pour 2021 et l'exécution 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette sur-exécution, qui résulte pour partie des **réponses apportées par le Gouvernement à la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19**, a été permise notamment par des transferts¹ et des reports de crédits², ainsi que des ouvertures globales de crédits en lois de finances rectificatives³. Les moyens supplémentaires sont par exemple venus soutenir, face à la pandémie de covid-19, le secteur aéronautique (programme 190) et les étudiants (programme 231). Ces crédits supplémentaires ayant été mobilisés sans revenir, globalement, sur les hausses de crédits prévues pour 2021, il en a résulté une sur-exécution des crédits adoptés dans la loi de finances initiale.

En pratique, **l'exécution de crédits a été bien supérieure à ce qui était envisagé en loi de finances initiale pour les programmes 231 « Vie étudiante » et 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable »**, ce qui s'explique largement par les réponses apportées par le Gouvernement à la **pandémie de Covid-19**.

¹ à hauteur de 615,54 millions d'euros en AE et de 232,24 millions d'euros en CP.

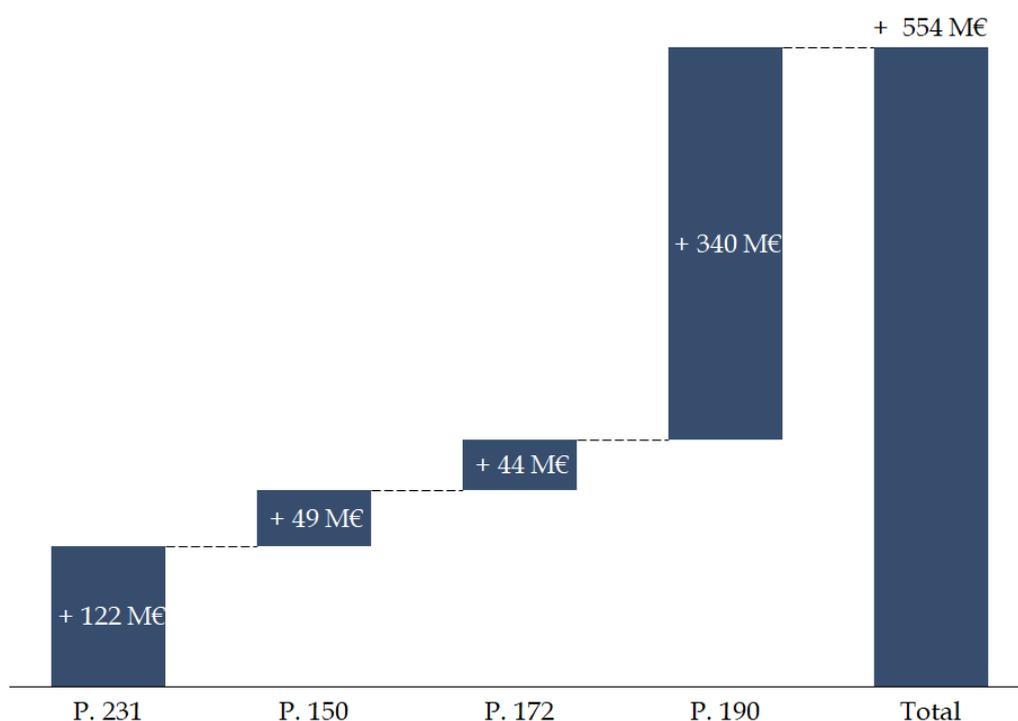
² à hauteur de 246,43 millions d'euros en AE et de 140,36 millions d'euros en CP.

³ à hauteur de 57,54 millions d'euros en AE et de 62,33 millions d'euros en CP.

En effet, selon la Cour des comptes¹, le surcoût lié à la crise du Covid-19 s'élèverait à 554,31 millions d'euros pour la mission « Recherche et enseignement supérieur », soit un montant encore supérieur à l'exercice précédent (454,5 millions d'euros en 2020). Ce surcoût, calculé en intégrant la budgétisation initiale mais également les crédits supplémentaires, serait imputable, pour plus de 60 %, aux mesures d'urgence prises pour soutenir la recherche et le développement (R&D) des entreprises du secteur aéronautique, portées d'un point de vue budgétaire par le programme 190. Les mesures de soutien au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche et à la vie étudiante en réponse à la crise ont quant à elles été d'un montant cumulé de 206 millions d'euros, soit un montant largement inférieur à celui de 2020 (369 millions d'euros).

Répartition par programme des dépenses additionnelles liées à la crise sanitaire en 2021 (crédits initiaux et supplémentaires)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires et de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la MIREs de la Cour des comptes

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Recherche et enseignement supérieur, 2021.

Par ailleurs, de manière moins significative, l'exécution des crédits du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » a également fait l'objet d'une légère sur-exécution en CP, principalement en raison de reports de crédits liés au programme Nano et à la sécurisation du projet de regroupement des sites franciliens d'AgroParisTech et des laboratoires associés de l'INRAE.

En parallèle, les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 193 « Recherche spatiale », et 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » ont connu une sous-exécution de leurs crédits par rapport à la loi de finances initiale (cf. *infra*).

En sus des crédits budgétaires de la mission, la recherche et l'enseignement supérieur ont bénéficié en 2021 d'autres financements, budgétaires et extrabudgétaires :

- un abondement de 2,2 milliards d'euros en provenance des programmes d'investissements d'avenir (PIA), dont 1,4 milliard d'euros au titre des PIA 1 et 2 et 783 millions d'euros au titre du PIA 3 (0 euro au titre du PIA 4) ;

- des crédits de la nouvelle mission « Plan de relance » estimés à 923 millions d'euros.

Enfin, **onze dépenses fiscales** sont rattachées à la mission à titre principal, **dont le coût est estimé à 7,36 milliards d'euros pour 2024, dont 6,52 milliards d'euros au titre du crédit d'impôt recherche (CIR).**

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

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

A. DANS LE CONTEXTE DE LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE, L'EFFORT BUDGÉTAIRE INITIAL COUVRAIT LES DEUX PROGRAMMES, TANDIS QUE L'ACCENT A ÉTÉ MIS SUR LA VIE ÉTUDIANTE EN EXÉCUTION

La loi de finances pour 2021 a doté les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » de crédits supplémentaires par rapport à 2020, pour un montant cumulé de 302,7 millions d'euros en AE et de 367,8 millions d'euros en CP.

Le budget des programmes « Enseignement supérieur » s'élève ainsi en 2021 à 16,80 milliards d'euros en AE et 16,9 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 1,83 % et 2,22 % par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2020.

Cette hausse initiale a principalement bénéficié, en valeur absolue, au programme 150, dont les crédits ont augmenté de 1,21 % en AE et de 1,7 % en CP par rapport à 2020, pour atteindre 13,90 milliards d'euros en AE et 14,00 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 166,7 millions d'euros en AE et de 234,4 millions d'euros en CP entre 2020 et 2021. En application de la **loi de programmation pour la recherche**, il était en effet prévu que le programme 150 voie ses crédits augmenter de 165 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

La hausse initiale a également concerné le programme 231 dont les crédits ont augmenté de 4,91 % en AE et de 4,82 % en CP, pour atteindre 2,90 milliards d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 136 millions d'euros en AE et 133,4 millions d'euros en CP entre 2020 et 2021.

S'agissant du programme 150, la hausse des crédits prévue par la loi de finances initiale intègre notamment une hausse de 164,2 millions d'euros pour financer les mesures nouvelles prévues dans la loi de programmation pour la recherche (LPR), à savoir la création de 385 emplois supplémentaires et des revalorisations indemnitaires et financières et des mesures statutaires. S'y ajoutent notamment des moyens nouveaux pour la poursuite du « plan Étudiant », la réforme des études de santé et l'extension du dialogue stratégique et de gestion.

S'agissant du programme 231, la hausse des crédits initiaux vient financer en particulier la revalorisation des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants et du ticket restaurant à 1 euro pour les étudiants

boursiers, ainsi que l'augmentation de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres (CROUS). De façon plus mécanique, elle répond également à la hausse du nombre de boursiers sur critères sociaux.

En exécution, les deux programmes ont connu des évolutions très différentes. Alors que le programme 150 a vu ses crédits exécutés à un montant comparable à ce que prévoyait la loi de finances initiale (+ 0,21 % en AE et - 0,04 % en CP), **le programme 230 a connu une sur-exécution de 4,9 % en AE et de 4,8 % en CP.** Cette évolution s'explique, comme l'année dernière, par les mesures mises en place pour accompagner les étudiants pendant la crise sanitaire, en plus des mesures déjà décidées en loi de finances initiale (cf. *infra*).

Exécution des crédits des programmes relatifs à l'enseignement supérieur en 2021

(en millions d'euros et en %)

N°	Intitulé du programme	Crédits exécutés 2020		Crédits votés LFI 2021*	Crédits exécutés 2021	Écart exécution 2021 / exécution 2020	Écart exécution 2021 / LFI 2021
		AE	CP				
150	Formation supérieure	AE	13 653,93	13 904,79	13 934,59	2,06 %	0,21 %
		CP	13 676,21	14 003,29	13 997,73	2,35 %	- 0,04 %
231	Vie étudiante	AE	3 006,18	2 901,88	3 043,58	1,24 %	4,88 %
		CP	3 004,82	2 900,85	3 040,72	1,19 %	4,82 %
Total « Enseignement supérieur »		AE	16 660,10	16 806,67	16 978,17	1,91 %	1,02 %
		CP	16 681,03	16 904,14	17 038,45	2,14 %	0,79 %

* hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE » : UNE GESTION DE NOUVEAU IMPACTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE, MAIS DE FAÇON MOINDRE QU'EN 2020

La gestion du programme 231 « Vie étudiante » avait été **très impactée par la crise sanitaire en 2020**, l'aggravation de la précarité étudiante nécessitant la mise en place de plusieurs dispositifs de soutien et les confinements successifs entraînant une baisse de recettes significative pour les CROUS.

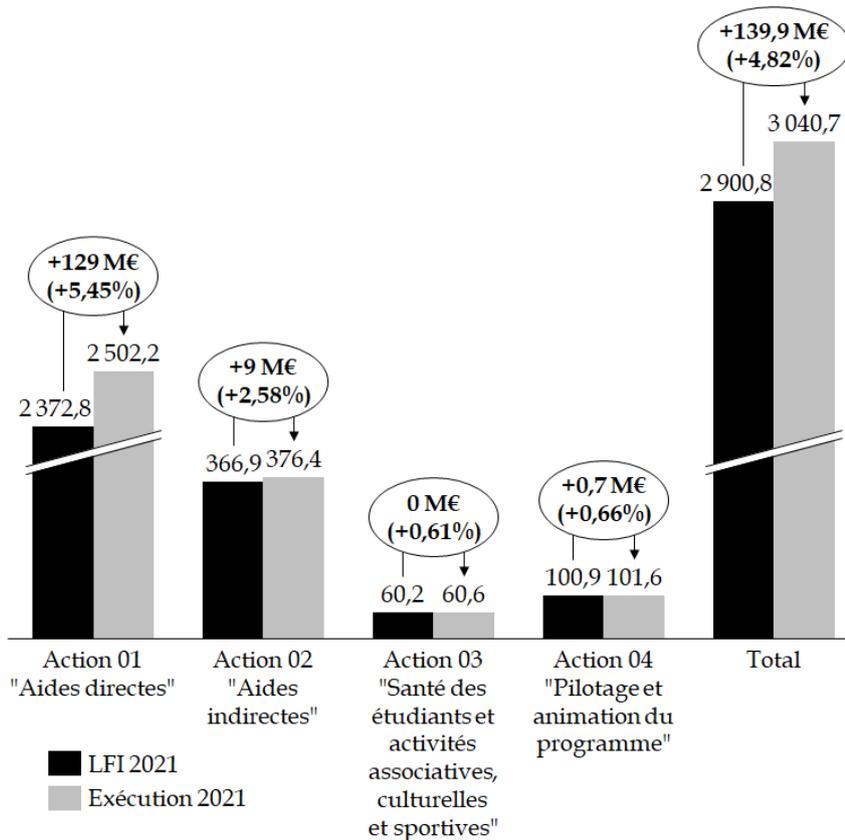
En pratique, les aides versées en réponse à la crise sanitaire, portées par l'action 01 « Aides directes », avaient généré 165,5 millions d'euros de dépenses non budgétées en loi de finances initiale et la subvention pour

charges de service public versée aux Crous avait été revue à la hausse de 73,5 millions d'euros en AE et 70,5 millions d'euros en CP.

En 2021, la loi de finances initiale intégrait déjà des mesures en faveur de la lutte contre la précarité étudiante dans le contexte de la crise sanitaire (cf. *supra*). Néanmoins, le montant des crédits a, cette année encore, été augmenté en exécution, de 141,7 millions d'euros en AE et de 139,9 millions d'euros en CP. Cette hausse en exécution, plus faible qu'en 2020 (+ 240,2 millions d'euros en AE et + 237,5 millions d'euros en CP en 2020, soit une hausse de 8,7 % en AE et de 8,6 % en CP), s'explique par de nouvelles mesures visant notamment à financer les bourses sur critères sociaux et leur revalorisation à la rentrée 2021 non prévue en LFI, la mise en œuvre de l'indemnité inflation de 100 euros, ainsi que l'impact sur le réseau des œuvres du déploiement d'aides renforcées.

Exécution des crédits de paiement du programme 231 par action

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ces mesures ont été financées par le **dégel total de la réserve de fin de gestion**, pour un montant de 105,48 millions d'euros en AE et 105,44 millions d'euros en CP, ainsi que **l'ouverture de deux enveloppes supplémentaires** de respectivement 150 millions d'euros en AE et en CP et 31,46 millions d'euros en AE et 32,25 millions d'euros en CP par les lois de finances rectificatives du 19 juillet 2021¹ et du 1^{er} décembre 2021².

¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

² Loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

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

Le périmètre « Recherche » de la MIREs regroupe les programmes 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaire », 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », 191 « Recherche duale (civile et militaire) », 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » et 193 « Recherche spatiale ».

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE, TANT EN LOI DE FINANCES INITIALE QU'EN EXÉCUTION, MAIS DONT L'AMBITION ET LA LISIBILITÉ APPARAISSENT TROP FAIBLES

En 2021, les programmes « Recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » connaissent des évolutions importantes, rendues difficilement lisibles par d'importantes mesures de périmètre et de transfert, parmi lesquelles :

- Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » a ainsi été sorti du périmètre de la MIREs, pour être intégré au nouveau programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ». Il en résulte une baisse mécanique des crédits de 110 millions d'euros pour la MIREs ;

- Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » a quant à lui été maintenu en son sein, mais sans aucun crédit ouvert, ceux-ci étant pris en charge en 2021, par la mission « Plan de relance ». Cela conduit à une baisse des crédits de la mission de 154 millions d'euros ;

- Le programme 193 « Recherche spatiale » subit une mesure de transfert ponctuelle de 100 millions d'euros vers le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense », au titre d'une contribution du ministère des armées à la subvention pour charge de service public du CNES ;

- Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » connaît un transfert de 113 millions d'euros en AE et CP vers le programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation du PIA4 », au titre du transfert des aides à l'innovation de Bpifrance.

L'évolution tendancielle de la dépense vient également réduire le montant des crédits de la MIREs en 2021, à périmètre courant, tout en en compliquant encore la lecture. Il s'agit en particulier de la fin du remboursement de la dette contractée auprès de l'Agence spatiale européenne (ESA) en 2020, qui entraîne une diminution de 253 millions d'euros des crédits du programme 193, sans impact sur les montants consacrés à la recherche spatiale, d'une part, et de la baisse tendancielle importante de l'ordre de - 92 millions d'euros en AE et - 15,6 millions d'euros en CP de l'action n°3 du programme 192, essentiellement expliquée par une moindre dotation pour le plan Nano 2022 qu'en 2020, d'autre part.

À périmètre courant, le budget des programmes « Recherche » s'élève en 2021 à 11,80 milliards d'euros en AE et 11,57 milliards d'euros en CP, soit une baisse de respectivement - 2,86 % et - 4,58 % par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2020. Mais au total, **à périmètre constant et en neutralisant les évolutions tendanciennes de la dépense, l'enveloppe budgétaire s'agissant des programmes du périmètre « Recherche » augmente d'environ 200 millions d'euros, tandis que 315 ETPT sont créés. Néanmoins, l'importance des mesures de périmètre, associées à l'évolution tendancielle de certaines dépenses et aux financements qui proviennent directement des PIA et de la mission « Plan de relance », nuisent fortement à la lisibilité des crédits de la mission et de leur évolution.**

Certains programmes connaissent une hausse des crédits initiaux, en premier lieu le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques », qui voit ses crédits augmenter de 355,3 millions d'euros en AE et 222 millions d'euros en CP, soit respectivement + 5,1 et + 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. C'est ainsi le programme 172 qui porte la quasi-intégralité de l'augmentation des crédits du périmètre « Recherche », en cohérence avec la **loi de programmation pour la recherche** qui prévoit une augmentation de ses crédits de 224 millions d'euros en 2021¹.

Pour mémoire, la **loi de programmation pour la recherche** prévoit une augmentation graduelle des CP sur les programmes 172, 193 et 150 pour un total de 5,1 milliards d'euros sur 10 ans par rapport à la LFI pour 2020, à compter de 2021. À l'horizon 2030, cette hausse se répartira à 61 % pour le programme 172 (hors nouveaux crédits ANR prévus dans le cadre de la mission Plan de relance), 33 % pour le programme 150 et 6 % pour le programme 193 (hors contribution à l'ESA). **Cette trajectoire d'augmentation, pour louable qu'elle soit sur le principe, apparaît relativement modeste tant pour l'année 2021 que pour l'ensemble de la période 2021-2030.** Comme le rappelle d'ailleurs la Cour des comptes², « *Cet*

¹ L'écart de 2 millions d'euros entre le montant prévu par la LPR et le montant acté par la loi de finances initiales résulte d'un transfert de crédits d'un peu plus de 2 millions d'euros.

² Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, Mission Recherche et enseignement supérieur, 2021.

accroissement de 5,1 Md€ de crédits budgétaires pour la MIREs ne sera pas suffisant à lui seul pour atteindre une dépense intérieure de recherche et développement des administrations (DIRDA) de 1 % du PIB (...). L'atteinte de l'objectif minimal fixé par la loi devra donc s'apprécier de concert avec d'autres mesures en faveur de la R&D financée par les administrations publiques. ».

Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » connaît une faible augmentation de ses crédits initiaux de 6,38 millions d'euros en AE et en CP, soit + 1,79 % par rapport à 2020.

A l'inverse, d'autres programmes voient leurs crédits initiaux diminuer, notamment en raison de mesures de périmètres. Ainsi, le programme 193 « Recherche spatiale » est doté de 385,8 millions d'euros de crédits en moins en AE et en CP, soit une baisse de 19,08 % par rapport à 2020, en raison de mesures de périmètre et de l'évolution tendancielle de certaines dépenses (voir *supra*). Néanmoins, la subvention au CNES augmente de 17 millions d'euros au titre de la LPR. La baisse est de 187,1 millions d'euros en AE et de 128,4 millions d'euros en CP pour le programme 192, soit respectivement - 24,63 % et - 16,41 % par rapport à 2020, en raison de mesures de périmètre et de l'évolution tendancielle de certaines dépenses (voir *supra*).

S'agissant du programme 190, les crédits sont en hausse de 127,8 millions d'euros pour les AE et en légère baisse de 6,31 millions d'euros pour les CP, soit respectivement + 7,15 et - 0,36 % par rapport à 2020. Cette évolution s'explique par les moyens mis en œuvre pour l'exécution du plan de relance aéronautique, au titre d'une avance sur l'année 2022.

En exécution, pour l'ensemble des programmes du périmètre « Recherche », on observe une sur-exécution des crédits initiaux, pour un montant cumulé de 379,4 millions d'euros en AE et 164,1 millions d'euros en CP, soit une hausse notable respective de 3,21 % et 1,42 %. L'analyse de l'exécution par programme laisse apparaître d'importants mouvements de crédits, dans le contexte des réponses apportées à la crise sanitaire.

**Exécution des crédits des programmes « Recherche » en 2021
(hors fonds de concours et attributions de produits)**

(en millions d'euros et en %)

N°	Intitulé du programme		Crédits exécutés 2020	Crédits votés LFI 2021	Crédits exécutés 2021	Écart exécution 2021 / exécution 2020	Écart exécution 2021 / LFI 2021
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	AE	6 914,61	7 315,29	7 206,55	4,22 %	- 1,486 %
		CP	6 903,30	7 163,12	7 066,79	2,37 %	- 1,345 %
193	Recherche spatiale	AE	1 874,49	1 635,89	1 614,70	- 13,86 %	- 1,295 %
		CP	1 874,49	1 635,89	1 614,70	- 13,86 %	- 1,295 %
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable	AE	1 931,27	1 914,12	2 675,89	38,56 %	39,797 %
		CP	1 826,96	1 755,42	2 013,55	10,21 %	14,705 %
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	AE	947,32	572,52	331,89	- 64,97 %	- 42,030 %
		CP	889,64	654,00	688,35	- 22,63 %	5,252 %
191	Recherche duale	AE	118,51	0 ¹	0 ²	/	/
		CP	118,51	0 ³	0 ⁴	/	/

¹ Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » a été maintenu au sein de la MIREs, mais sans aucun crédit ouvert, ceux-ci étant pris en charge en 2021, par la mission « Plan de relance ».

² Idem.

³ Idem.

⁴ Idem.

186	Recherche culturelle et culture scientifique	AE	109,58	0 ¹	0 ²	/	/
		CP	108,23	0 ³	0 ⁴	/	/
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	AE	344,36	362,25	350,39	1,75 %	- 3,275 %
		CP	345,40	363,11	352,22	1,97 %	- 3,001 %
Total « Recherche »		AE	12 240,14	11 800,07	12 179,42	- 0,50 %	3,21 %
		CP	12 066,52	11 571,54	11 735,61	- 2,74 %	1,42 %

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

B. D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS TÉMOIGNENT DE L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE », DONT LES TAUX D'EXÉCUTION VARIENT

Les évolutions en exécution s'expliquent très largement par la sur-exécution des crédits du programme 190, lesquels augmentent significativement en exécution de 39,8 % en AE (hausse de 761,8 millions d'euros) et de 14,7 % en CP (hausse de 258,1 millions d'euros). En effet, le programme a reçu des crédits en provenance du programme 362 « Écologie » de la mission Plan de relance, transférés au titre du **plan de relance dans le secteur aérien dans le contexte de la pandémie du Covid-19**, pour un total de 744 millions d'euros en AE et de 232,96 millions d'euros en CP.

Le programme 192 voit quant à lui ses crédits baisser en exécution de - 42,03 % en AE (baisse de 240,6 millions d'euros) et légèrement augmenter de 5,25 % en CP (hausse de 34,3 millions d'euros). L'évolution des crédits en AE s'explique pour une part par la reprise des AE du dispositif RAPID par le ministère des armées pour pouvoir être réengagées sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », pour un montant de 115 millions d'euros. Surtout, la sous-consommation s'explique par le fait que 342,6 millions d'euros d'AE avaient déjà été retirés antérieurement à 2021 sur l'action n° 3 « Soutien de la recherche industrielle stratégique ».

¹ Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » a été sorti du périmètre de la MIREs, pour être intégré au nouveau programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

² Idem.

³ Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » a été sorti du périmètre de la MIREs, pour être intégré au nouveau programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

⁴ Idem.

Cet état de fait contraste avec l'exécution des années récentes, marquée par une sur-exécution récurrente des crédits de ce programme, habituellement imputable au dispositif de compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales accordées aux « Jeunes entreprises innovantes » (JEI).

L'ensemble des autres programmes du périmètre « Recherche » connaissent une légère sous-exécution des crédits initiaux :

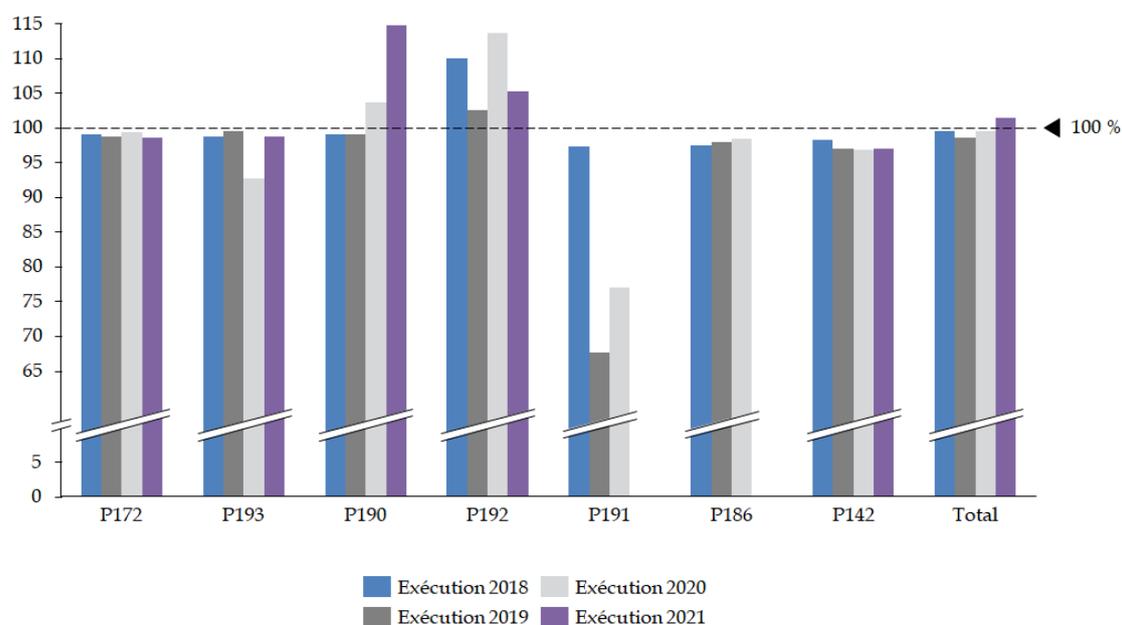
- Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » voit ses crédits sous-exécutés de - 1,49% en AE (baisse de 108,7 millions d'euros) et de - 1,35% en CP (baisse de 96,3 millions d'euros) ;

- Le programme 193 « Recherche spatiale » voit ses crédits sous-exécutés de - 1,30 % en AE et en CP (baisse de 21,2 millions d'euros) ;

- Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » voit ses crédits sous-exécutés de - 3,28 % en AE (baisse de 11,9 millions d'euros) et de - 3,00% en CP (baisse de 10,9 millions d'euros).

Variation du taux d'exécution des crédits de paiements des programmes « Recherche » par rapport à la loi de finances initiale depuis 2018

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires