

NOTE

Projet de loi de finances 2010 : pour un budget plus sincère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Par Achille Diop¹

Le 2 décembre 2009

Le projet de loi de finances 2010 pour l'enseignement supérieur et la recherche présente les mêmes défauts que les budgets 2008 et 2009 : une sincérité douteuse et une clarté très relative des objectifs.

La promesse du Président de la République en 2007 d'accroître chaque année, entre 2008 et 2012 de 1,8 milliard d'euros le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas été tenue comme l'ont remarqué de nombreux observateurs du secteur. Certes il ne suffit pas d'augmenter les moyens pour que le système d'enseignement supérieur et de recherche français progresse. Mais force est de constater que les moyens font réellement défaut pour amorcer son rattrapage par rapport aux pays industrialisés.

Or, une première analyse des chiffres annoncés depuis 2008, montre que, même si des efforts indéniables ont été consentis, les budgets annoncés – et le PLF 2010 n'y déroge pas – reposent sur des postulats qui font douter de la sincérité des moyens comptabilisés dans l'effort supplémentaire total annuel. La construction du « milliard huit » additionne des crédits de nature différente et surtout intègre des crédits qui suscitent l'interrogation, notamment s'agissant des partenariats public-privé. Parallèlement, le crédit impôt recherche permet de gonfler artificiellement les crédits alors qu'il comporte un effet d'aubaine important et bénéficie massivement aux entreprises. Il en résulte un bilan à mi-mandat très mitigé du strict point de vue des moyens.

Ces moyens dont font état les budgets successifs depuis 2008 sont-ils au service d'une stratégie ou de réformes véritables ? L'examen des objectifs que sont censés financer les moyens nouveaux révèle plutôt un catalogue de mesures changeant au gré des années et sans grande cohérence.

Dès lors, l'urgence est de rétablir la sincérité dans le budget et de revenir sur certains dispositifs dont le financement explique en grande partie le côté artificiel des efforts présentés comme bénéficiant à l'enseignement supérieur et la recherche du pays.

¹ Achille Diop est le pseudonyme d'un haut fonctionnaire

La promesse du Président de la République en 2007 d'accroître chaque année, entre 2008 et 2012 de 1,8 milliard d'euros le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche a-t-elle été tenue ? Certes il ne suffit pas d'augmenter les moyens pour que le système d'enseignement supérieur et de recherche français progresse. Mais force est de constater que les moyens font réellement défaut au système pour amorcer son rattrapage par rapport aux pays industrialisés. A titre d'illustration, la dépense par étudiant² en 2009, selon l'OCDE, est de 7 349 dollars contre une moyenne de 8 418 dollars pour l'ensemble des pays de l'OCDE. La France est à la 14ème position mondiale quant au taux de financement de sa recherche avec environ 2% de son PIB dépensé pour la recherche, en deçà des objectifs de Lisbonne fixés à 3%.

Une première analyse des chiffres annoncés depuis 2008 montre que, même si des efforts indéniables ont été consentis, les budgets annoncés – et le PLF 2010 n'y déroge pas – reposent sur des postulats qui font douter de la sincérité des moyens intégrés dans l'effort supplémentaire total annuel. Il ressort ainsi des documents budgétaires, et notamment du projet annuel de performance³ 2010 de la mission recherche et enseignement supérieur que les engagements n'ont pas été tenus depuis 2008.

Deuxième interrogation : les moyens dont font état les budgets successifs depuis 2008 sont-ils au service d'une stratégie ou de réformes véritables ? L'examen des objectifs que sont censés financer les moyens nouveaux révèle plutôt un catalogue de mesures changeant au gré des années et sans grande cohérence.

Cette note se limitera donc à discuter ces deux aspects – budget et objectifs – sans aborder les questions essentielles de fond qui se posent aux universités et à la recherche et sur lesquels Terra Nova reviendra plus en détail⁴.

1 - LE « MILLIARD HUIT DE PLUS PAR AN ENTRE 2008 ET 2012 », UNE PROMESSE PRÉSIDENTIELLE NON TENUE ET QUI SEMBLE COMPROMISE A MI-MANDAT

1.1 - UN DOUTE PERSISTANT SUR LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE DES MOYENS PRÉSENTES

Il s'agit d'abord d'explicitier la manière dont l'effort en faveur de la mission recherche et enseignement supérieur a été présenté comme conforme à la promesse présidentielle consistant à augmenter de 1,8 milliard d'euros chaque année ce budget, avec un milliard pour l'enseignement supérieur et 800 millions pour la recherche. Si l'on en croit la communication officielle, cette promesse serait tenue et même dépassée sur les trois premières années du quinquennat : 1,86 milliard d'euros en loi de finances 2008, 2,02 milliards d'euros en 2009 et 1,83 milliard d'euros annoncés en projet de loi de finances pour 2010.

² Dépense hors activités de recherche et services auxiliaires (cf. Regards sur l'éducation, 2009, OCDE)

³ Disponible sur le site www.performance.gouv.fr

⁴ Ces questions seront examinées dans des travaux ultérieurs

Le retraitement de cette construction budgétaire aboutit cependant à un résultat très différent : 1,26 milliard pour 2008, 1,11 milliard pour 2009 et « à peine » 882 millions pour 2010 (cf. tableau ci-dessous).

Année Destination des nouveaux crédits	Effort officiel LFI 2008	Effort 2008 corrigé	Effort officiel LFI 2009	Effort 2009 corrigé	Effort PLF 2010	Effort 2010 corrigé
Enseignement supérieur						
Masse salariale (pensions comprises)	332	332	350	350	170	170
Moyens des établissements	387	387	359	359	154	154
Projets de partenariats public-privé	0	0	170	17	297	30
Intérêts Opération Campus	0	0	157	0	164	0
Dispositifs fiscaux	190	65	35	0	35	0
Vie étudiante (bourses, etc.)	95	95	58	58	183	183
Autres	0	0	25	25	19	19
<i>Sous total enseignement supérieur</i>	<i>1004</i>	<i>879</i>	<i>1154</i>	<i>809</i>	<i>1022</i>	<i>555</i>
Recherche						
Organismes de recherche	260	260	282	282	184	184
Dispositifs d'autres ministères (dont OSEO)	207	82	-39	-39	90	90
Crédit impôt recherche	390	39	620	62	530	53
<i>Sous total recherche</i>	<i>857</i>	<i>381</i>	<i>863</i>	<i>305</i>	<i>804</i>	<i>327</i>
Total Enseignement sup. et rech. (1)	1861	1260	2017	1114	1825	882
Total Enseignement sup. et rech. (2)	1861	1611	2017	1672	1825	1359

(1) Le CIR est compté pour 10% dans l'effort

(2) Le CIR est intégralement compté

Les principes utilisés pour corriger les chiffres affichés tentent de reconstituer ce qui relève strictement de l'effort annuel réel⁵. En premier lieu, il faut souligner que la présentation du « milliard huit » inclut des crédits de nature budgétaire très différente, dont l'addition apparaît peu orthodoxe :

- des crédits de paiements budgétaires (dépenses de personnel et subventions des organismes de recherche par exemple) ; le comptage de ces crédits ne pose pas de problème même si la régulation budgétaire en cours d'exécution du budget peut se traduire par une baisse importante de ces crédits par annulation ;
- des dépenses fiscales ou exonérations fiscales (le crédit impôt-recherche, des dispositifs fiscaux divers) bénéficiant massivement aux entreprises ; ici le calcul communiqué à la presse n'intègre pas

⁵ Nous n'avons pas jugé utile, en première approche, de critiquer la méthode peu rigoureuse qui consiste à additionner des crédits de paiements, des autorisations d'engagement, des dispositifs fiscaux et des crédits extrabudgétaires pour prétendre répondre aux promesses présidentielles. De même, les autorisations d'engagement des PPP ont été comptés en 2009 et en 2010 et ne l'ont pas été en 2008 alors que 135 millions d'euros étaient prévus dans le projet annuel de performance pour 2008.

l'effort supplémentaire d'une année par rapport à l'autre (le flux) mais la totalité de l'estimation des exonérations consenties ;

- des autorisations d'engagement⁶ (projets immobiliers en général et partenariats public-privé en particulier) qui correspondent à des engagements juridiques (signature d'un contrat ou d'un marché public par exemple) souvent pluriannuels, qui peuvent ne pas être suivis de paiements et dont le comptage annuel n'est pas justifié dans la plupart des cas. Par ailleurs, les montants comptés concernent non pas l'effort (le flux de crédits supplémentaires destinés aux PPP) mais le total des autorisations : ainsi en 2010, en toute rigueur l'effort devrait être 127 millions d'euros correspondant à l'effort nouveau par rapport aux 170 millions d'euros de 2009.

En second lieu, les « blocs » de crédits qui semblent poser particulièrement problème dans le calcul de l'effort budgétaire annuel en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche sont au nombre de trois :

- les crédits des projets de partenariats public-privé qui font ici l'objet de corrections importantes. En effet, il s'agit d'autorisations d'engagement dont les paiements sont ensuite étalés sur plus de 25 ans. En toute rigueur, les seuls montants qui peuvent être comptabilisés sont, d'une part, les dépenses de fonctionnement permettant de financer les procédures d'adjudication des contrats et les loyers annuels éventuels, d'autre part. Une hypothèse très prudente a été d'évaluer les frais de procédure à 10% mais ils sont probablement moindres. Les loyers annuels acquittés au partenaire privé constituent bien un effort annuel : cet effort est nul sur les trois ans car aucun projet n'a été livré en 2008 et 2009 et ne le sera en principe en 2010 étant donné la longueur des procédures d'adjudication⁷ ;
- les intérêts des crédits destinés à « l'Opération campus » : en 2009 et 2010, ont été comptés dans l'effort en faveur de l'immobilier universitaire les intérêts des 3,7 milliards d'euros de titres EDF vendus en 2008 pour financer la construction et la réhabilitation de 10 campus sélectionnés (projet baptisé « Opération Campus »)⁸. En attendant le démarrage des projets, cet argent rapporterait 4,25%⁹ par an (soit 157 millions d'euros en 2009 et 164 millions d'euros en 2010). En principe ce montant pourrait être compté dans l'effort budgétaire annuel. De fait, les 157 millions d'euros pour 2009 n'ont pas été dépensés en 2009 : une simple preuve est que les intérêts 2010 ont manifestement été calculés par capitalisation. Les 164 millions pour 2010 ne le seront également sans doute pas, étant donné le faible

⁶ L'autorisation d'engagement correspond à un engagement juridique : comme pour un marché public, il s'agit du montant du contrat sur toute sa durée. Un engagement de 1000 peut signifier un paiement étalé de 100 sur 10 ans. L'effort réel annuel correspond à 100. Dans le cas des PPP, on risque à l'évidence un double-compte : l'engagement initial et les paiements annuels. Le calcul du déficit et des plafonds annuels et pluriannuels de dépenses ne prennent en compte que les crédits de paiement et les dépenses fiscales : ce principe devrait donc naturellement faire foi pour mesurer l'effort réel consenti pour un secteur.

⁷ Une procédure d'adjudication de PPP (dialogue compétitif en général) dure en moyenne 1 an et demi à 2 ans. S'ensuit la phase de construction des bâtiments. C'est seulement à la livraison de ces derniers que les loyers commencent à être payés par l'Etat ou l'organisme public concerné.

⁸ Il était prévu initialement de vendre 5 milliards d'euros de titres (cf. Rapport 2009 de la Cour des comptes – La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée

⁹ Taux annoncé lors des annonces dans la presse des dotations campus destinés aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)

degré d'avancement des 10 projets sélectionnés par la ministre. A titre d'exemple, le financement du projet Paris « intra muros » auquel sont réservés 700 millions d'euros¹⁰ et le projet de Saclay (850 millions d'euros) demeurent largement indécis. La partie des financements de l'immobilier universitaire relative aux « intérêts Campus » a donc été ramenée à zéro dans la correction proposée des chiffres ;

- les dispositifs fiscaux posent un réel problème d'interprétation : quand ils correspondent à des exonérations incitatives réelles en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, ils ont été pris en considération. Le dispositif le plus problématique est sans doute le crédit impôt recherche (CIR) dont les montants sont désormais très élevés depuis que la base de calcul n'est plus l'effort annuel d'investissement mais le volume total. S'il est un élément incitatif adopté par la plupart des pays de l'OCDE pour accroître les dépenses de R&D privées, on doit s'interroger sur son rôle dans la construction budgétaire. La promesse du président visait-elle réellement à consacrer 620 millions d'euros sur les 800 (soit 78%) promis à la recherche uniquement aux entreprises privées ? On peut en douter. Dès lors, deux méthodes sont possibles. La première est de compter la totalité du CIR tout en étant conscient qu'il s'agit par ailleurs d'un dispositif dont l'effet d'aubaine est quasi-certain, qui n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation¹¹ à ce jour et dont le chiffrage est extrêmement aléatoire. La deuxième méthode consiste à considérer qu'il s'agit en majorité d'une aide aux entreprises. Dans ce cas, il devrait en grande partie être compté dans la mission « Economie » et plus précisément dans le programme « développement des entreprises et de l'emploi » comme la plupart des incitations fiscales par réduction d'impôt sur les sociétés. Toutefois, un tel dispositif a sans doute une certaine efficacité et permettrait même indirectement de financer des laboratoires universitaires liés aux entreprises bénéficiant du dispositif. Ces effets bénéfiques pour la recherche en général, qui sont pris en compte dans le calcul corrigé, sont évalués à 10% de l'effort total. S'agissant des autres dispositifs fiscaux relatifs au supérieur, aucun effort supplémentaire en 2009 ou en 2010 identifié ne permet de les garder dans le calcul

1.2 - UN BILAN TRÈS MITIGÉ À MI-PARCOURS

D'un point de vue purement budgétaire, l'effort réel en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche sur 2008-2010 est donc plus proche, selon le calcul ci-dessus, de 3,3 milliards d'euros – et dans l'hypothèse la plus favorable à 4,6 milliards – que des 5,4 milliards d'euros d'effort attendus sur les 3 ans. Il est donc très probable, en extrapolant, qu'en 2012, l'accroissement total sera plus proche de 5,4 milliards d'euros que de 9 milliards. Pour que la promesse soit tenue il faudrait un rattrapage en 2011 et 2012 d'au moins 2,75 milliards de « vrais » crédits, ce qui paraît peu probable dans le contexte actuel.

Dès lors, on peut s'interroger sur le choix délibéré d'une construction budgétaire de plus en plus éloignée des engagements initiaux. S'il semble y avoir un consensus politique sur la nécessité de consentir des

¹⁰ Ces dotations résultent de la répartition de 5 milliards (au lieu des 3,7 disponibles) entre les dix projets Campus.

¹¹ Le Conseil des prélèvements obligatoires notait dans son rapport d'octobre 2009 que la réforme du CIR « s'apparente à une baisse déguisée de l'impôt sur les sociétés au profit des grandes entreprises ». Il est à noter que dans le cadre du plan de relance, le CIR a fait l'objet d'un remboursement anticipé aux entreprises : la dépense 2009 du CIR est proche de 2 milliards d'euros. Le CIR fera l'objet d'une note à part.

efforts budgétaires exceptionnels en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, les méthodes pour y parvenir pourraient bien relever d'un biais en faveur de secteurs précis. Force est de constater que depuis 2008, le choix a été fait de consacrer une grande partie des moyens destinés au système d'enseignement supérieur et de recherche sur le secteur privé, avec un postulat sous-jacent selon lequel le privé serait de toute façon plus efficace que le public. Deux illustrations de ce choix :

- Le CIR, qui dépasse 530 millions d'euros et qui a fait l'objet d'un remboursement anticipé massif en 2009 de plus de 2 milliards d'euros, profite à plus de 80% aux grandes entreprises privées, avec un effet d'aubaine sans doute très fort ;
- Les partenariats public-privé auxquels seront consacrés des moyens sans précédent dans le budget de l'Etat, sous forme d'un endettement dissimulé de l'Etat, assureront une rente confortable et garantie sur 25 à 30 à l'oligopole des géants du BTP et de leurs filiales. Faut-il rappeler qu'un projet immobilier qui coûterait 50 millions à l'Etat ou à ses établissements publics en marché public classique revient à plus de 120 millions d'euros en PPP ?

Ces deux dispositifs représentent à eux seuls par exemple 46% de l'effort budgétaire de la mission recherche et enseignement supérieur en 2009 et 54% pour 2010 !

2 - UNE STRATEGIE QUI S'APPARENTE A UN CATALOGUE FLOU DE MESURES

2.1 - DES OBJECTIFS INCERTAINS ET EN PARTIE NON FINANCES

Les moyens budgétaires doivent être au service d'une ambition, d'une stratégie. Or, tout porte à croire que les objectifs proclamés sont un catalogue de mesures servant comme une justification a posteriori des moyens. Le tableau ci-dessous récapitule année après année les objectifs communiqués.

2008	2009	2010
<ul style="list-style-type: none"> - Des universités autonomes et puissantes - Une meilleure réussite des étudiants de la licence au doctorat - Une recherche d'excellence dans un environnement attractif - Une ambition nouvelle pour la R&D privée 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% d'une classe d'âge au niveau de la licence - Deux établissements classés dans les 20 premiers mondiaux et 10 parmi les 100 premiers - Porter l'effort de recherche à 3% du PIB - Améliorer les performances en termes de dépôt de brevets, de publications scientifiques 	<ul style="list-style-type: none"> - des universités autonomes et puissantes - des pôles à visibilité mondiale - une meilleure réussite des étudiants de la licence au doctorat - une recherche publique d'excellence et mieux coordonnée - un soutien continu à la R&D privée

Chaque année, ces objectifs dont la formulation manque de précision et de constance ont été présentés comme « ambitieux » et destinés à être poursuivis jusqu'en 2012. L'objectif de voir émerger « des universités autonomes et puissantes » apparaît par intermittence. Au demeurant, il est peu clair : vise-t-on des universités à la fois autonomes et puissantes ou considère-t-on que la puissance serait un attribut de

l'autonomie ce qui est une présomption très discutable ? Le support de présentation du budget 2010¹² liste trois types de crédits destinés à cet objectif : 574 millions d' « effort immobilier » (incluant les PPP...), 72 millions pour moderniser la relation entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur (crédits essentiellement destinés à la signature de contrats quadriennaux) et, s'agissant à proprement parler du soutien au passage à l'autonomie ... 4,6 millions d'euros pour 51 établissements qui seront sous le régime de l'autonomie renforcée en 2010 ! On remarque également que l'objectif de porter à 3% du PIB l'effort de recherche, clairement explicité en 2009 a été affaibli en « un soutien continu à la R&D privée » prenant sans doute acte de la stagnation de ce taux.

2.2 - DES CHOIX INCOHERENTS, JAMAIS ENCORE EVALUES

Par ailleurs, les choix présentés diffèrent notablement des objectifs mis en exergue dans la présentation stratégique de la mission recherche et enseignement supérieur¹³ : la satisfaction des besoins de qualification du supérieur, le passage des universités à l'autonomie, l'égalité des chances, la définition d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation, l'attractivité du territoire et la consolidation du rôle de stratège des organismes de recherche. Il est donc légitime de s'interroger sur les objectifs exacts poursuivis par le MESR.

Ces objectifs surprennent également par l'absence d'indicateur précis – sauf pour 2009. Ainsi, l'indicateur essentiel de pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme du supérieur n'a été renseigné que pour 2007, ce qui signifie qu'après 3 ans de financement d'actions destinées à améliorer cet indicateur – crédits du plan licence notamment qui se chiffrent à 730 millions d'euros sur 2008-2011 – aucune mesure de l'indicateur n'a été effectuée. La prévision pour 2009 est de 46%. Rien ne permet de penser qu'en 2012 cet indicateur relativement inerte atteindrait 50%.

3 - L'URGENCE : UN BUDGET 2010 PLUS SINCERE, UNE UTILISATION PRUDENTE DE CERTAINS DISPOSITIFS (CIR, PPP)

3.1 - ELABORER DES BUDGETS SINCERES ET EFFICACES

Le rattrapage en termes de moyens étant peu probable sur 2011-2012, il serait plus pragmatique de se concentrer sur ce qui demeure réalisable. D'une part, construire un budget sincère en ne présentant que les vrais crédits bénéficiant à l'enseignement supérieur et la recherche tout en ciblant ces crédits vers de vrais choix en évitant la dispersion des moyens. D'autre part, il est urgent d'évaluer l'efficacité de certains dispositifs fiscaux tels que le CIR qui se traduit par des avantages élevés accordés aux entreprises privées.

¹² Cf. <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49102/budget-2010-budget-des-engagements-tenus.html>

¹³ Cf. projet annuel de performance de la Mission recherche et enseignement supérieur 2010 sur www.performance.gouv.fr

La transparence en matière budgétaire passe également par une meilleure transparence vis-à-vis des parlementaires, des acteurs du système et des citoyens de certains crédits budgétaires tels que les crédits de l'Opération Campus et les crédits destinés aux PPP.

3.2 - CONSTRUIRE LES CAMPUS DE DEMAIN SANS COMPROMETTRE LES FINANCES PUBLIQUES

Le ministère de l'enseignement supérieur promet depuis trois ans la rénovation et la reconstruction de grands campus. Force est de constater qu'aucun projet n'a surgi de terre malgré les moyens supposés mis à disposition pour ces projets même si deux partenariats public-privé ont été signés. Le principe selon lequel tous ces projets doivent se faire sous forme de partenariats public-privés doit être revu. Ce choix a priori du mode de commande public peut se révéler désastreux pour les finances publiques : assurer une rente à long terme pour le privé se traduira par une dette croissante hors bilan de l'Etat¹⁴ et de moindres marges de manœuvre budgétaires pour le futur par l'accroissement mécanique des dépenses obligatoires contractés par l'Etat ou ses établissements publics.

Si les PPP peuvent se révéler utile pour financer certains projets lourds et complexes, leur utilisation systématique, en l'absence de tout bilan sur l'intérêt à moyen et à long terme pour l'Etat de cette procédure, est à proscrire. Pourquoi ne pas préférer, pour des projets d'envergure moyenne, des marchés publics sous maîtrise d'ouvrage publique nettement moins coûteux ?

Ces deux orientations permettraient de corriger a minima le tir. Mais, à replacer la question des moyens dans le paysage plus global des réformes en cours, il est clair que le système français d'enseignement supérieur et de recherche risque fort de sortir du quinquennat en cours avec un bilan plutôt négatif : un passage au pas de charge à l'autonomie renforcée dont les effets sont pour le moins hasardeux, un accroissement réel des moyens mais très en deçà du niveau requis pour sortir le système du marasme budgétaire persistant, des objectifs instables et sans réelle cohérence, une atmosphère de conflit avec les acteurs du système comme en témoigne le mouvement des universités en 2009.

¹⁴ A noter que cette dette hors bilan pourrait être un jour comptabilisée dans la dette publique au sens de Maastricht si Eurostat change sa doctrine actuelle qui est de ne pas comptabiliser la plupart des PPP.