

Rapport de la Mission d'expertise des données budgétaires des laboratoires publics

Yvon CEAS
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Henri GUILLAUME
Inspecteur général des finances

Par lettre du 29 Janvier 2004, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et la Ministre déléguée à la Recherche ont demandé une expertise portant sur le budget des organismes de recherche, leur évolution et les modalités d'affectation des moyens humains et financiers aux laboratoires en 2004.

En raison du délai très bref qui lui était imparti, la mission n'a pu procéder à un audit approfondi du financement des laboratoires, ni a fortiori se prononcer sur le contenu et l'opportunité des dépenses engagées par les organismes. Elle a procédé à la collecte des informations nécessaires auprès des organismes et s'est efforcée de dresser un état des lieux statistiques qui n'était pas immédiatement disponible¹.

En complément du présent rapport qui dresse un bilan global des données financières des établissements publics scientifiques et technologiques (EPST) et de la recherche universitaire, la mission a également élaboré quatre annexes qui analysent de façon détaillée la situation financière du CNRS, de l'INRA, de l'INRIA et de l'INSERM.

La première partie du rapport présente un historique des crédits budgétaires alloués depuis 1990 aux EPST et à la recherche universitaire. Ces données ne fournissent qu'un éclairage partiel sur les ressources totales dont disposent les établissements et sur les conditions d'exécution de leurs dépenses. C'est pourquoi la mission a privilégié, comme source d'information de la seconde partie et des annexes, les comptes financiers qui malgré certaines lacunes décrivent les dépenses et les recettes réellement constatées.

Enfin, la troisième partie retrace l'évolution des effectifs des établissements de recherche.

Il convient d'emblée de souligner que toute expertise sur le financement de la recherche se heurte à deux obstacles qui sont aujourd'hui difficilement surmontables.

Le premier, d'ordre technique, réside dans les faiblesses actuelles des systèmes d'information comptable et financière des organismes. En principe, le budget par destination des établissements permet de décrire les attributions de moyens par départements scientifiques et par thématiques prioritaires. En réalité, les difficultés méthodologiques rencontrées pour les établir limitent beaucoup la portée d'une comparaison pluriannuelle. Surtout, ces budgets ne sont pas suivis en comptabilité, ce qui leur confèrent une simple valeur prédictive. Ces lacunes montrent l'urgence de la mise en place du nouveau cadre comptable et financier des EPST dont l'échéance est fixée à 2005, mais qui semble prendre un retard dommageable.

La seconde difficulté est liée aux conditions mêmes du financement des unités de recherche. Les ressources des laboratoires proviennent de multiples sources : subvention d'Etat versée par les organismes, soutien de base de la recherche universitaire pour les unités mixtes de recherche, crédits incitatifs des EPST et des ministères, crédits européens, contrats industriels et autres ressources de valorisation, crédits de collectivités territoriales, contributions des associations. Cette diversité est un

¹ La mission remercie tout particulièrement les Directions générales du CNRS, de l'INRA, de l'INRIA et de l'INSERM qui dans un délai très bref ont mobilisé les informations nécessaires à son bon déroulement. Elle exprime aussi sa reconnaissance à MM. M.Eddi et J.Marie du MJENR, ainsi qu'à Mme A.Dehesdin et M.V.Moreau du MINEFI

facteur de complexité pour les directeurs d'unité, mais elle leur offre aussi une grande marge d'autonomie puisque les organismes et a fortiori la tutelle ne dispose que d'une information souvent incomplète sur leur budget consolidé. Sans même évoquer le rôle de réceptacle joué par les associations universitaires, on notera que dans le cas des unités mixtes, la tutelle ne dispose pas d'une vision en temps réel et coordonnés des subventions d'Etat (soutien de base des organismes et soutien à la recherche universitaire) puisque les crédits empruntent deux circuits administratifs dont les systèmes d'informations ne communiquent pas.

Cette multiplicité des sources de financement conduit à une très grande hétérogénéité de la structure financière des laboratoires, comme l'ont montré les analyses menées par les différentes inspections générales sur des échantillons représentatifs d'unités. Il n'est pas surprenant qu'un laboratoire fortement dépendant du soutien de base soit particulièrement sensible aux régulations budgétaires, alors qu'un laboratoire pour lequel les ressources propres sont prédominantes sera plus touché par la réduction des crédits incitatifs ou des concours extérieurs. Une analyse globale ne peut refléter bien entendu la diversité de ces situations.

I) L'évolution sur longue période des crédits budgétaires des EPST et de la recherche universitaire

Le tableau 1 retrace l'évolution des dotations budgétaires sur la période 1990-2004 de l'ensemble des EPST, de la recherche universitaire et de chacun des organismes retenus pour l'analyse². Il distingue les crédits votés en loi de finances initiale (LFI), les mouvements enregistrés en loi de finances rectificative (LFR) et le constat en exécution. Ces données sont fournies en dépenses ordinaires (DO), crédits de paiements (CP) et autorisations de programme (AP), exprimées toutes taxes comprises(TTC). De façon schématique, le titre III inclut les crédits de personnel, le titre VI les crédits de soutien de base aux laboratoires et les crédits d'équipement. Il faut souligner d'emblée une particularité du budget de la recherche. S'il est naturel que les dépenses d'équipements et les opérations immobilières soient financées sur titre VI, les dotations aux unités couvrent des dépenses de fonctionnement qui relèvent plutôt du titre IV. Cette spécificité disparaîtra en tout état de cause en 2006 avec l'application de la nouvelle loi organique.

² Il convient de noter que le CNRS, l'INRA, l'INRIA et l'INSERM représentent environ 90% des crédits de titre III et de titre VI des EPST.

Tableau 1

		LFI 1990		LFR 1990		Execution 90		LFI 1991		LFR 1991		Execution 91		LFI 1992		LFR 1992		Execution 92	
		DO+CP	AP	DO+CP	AP	CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	CP	DO+CP	AP	
RECHERCHE	TOTAL	2 394,56	583,42	0,00	0,00	2 414,87	2 648,53	656,25	0,00	0,00	2 565,04	2 812,01	677,81	0,00	0,00	2 820,33			
	T III	1 822,77	0,00	0,00	0,00	1 823,28	2 013,89	0,00	0,00	0,00	2 013,29	2 189,24	0,00	0,00	0,00	2 196,71			
	CNRS	1 203,51				1 203,73	1 293,50				1 293,60	1 402,71				1 402,71			
	INRA	297,18				297,39	328,93				328,14	359,85				359,85			
	INRIA					32,16					32,18	35,72				35,72			
	INSERM	187,89				187,95	211,04				211,10	230,75				235,32			
	T VI	571,80	583,42	0,00	0,00	591,59	634,65	656,25	0,00	0,00	551,75	622,77	677,81	0,00	0,00	623,62			
	6121	INRA	76,83	76,96		76,83	79,46	80,87			63,59	77,86	83,51			77,86			
	6301	INRIA					21,34	22,48			17,73	22,70	23,32			23,24			
	6605	Fonds national de la science																	
	6621	CNRS	366,91	371,52		373,12	380,86	393,12			323,16	370,43	404,33			370,43			
	6650	INSERM	85,02	90,28		98,59	107,67	112,22			103,11	105,31	114,72			105,31			
	Recherche Universitaire	TOTAL	216,91	218,17	0,00	0,00	219,60	233,94	236,71	0,00	0,00	230,14	244,96	244,50	0,00	0,00	241,50		
6671	Subvention d'Equipement à la RU		216,91	218,17		219,60	233,94	236,71			230,14	244,96	244,50			241,50			
TOTAL RECHERCHE et RU		2 611,47	801,59	0,00	0,00	2 634,46	2 882,48	892,95	0,00	0,00	2 795,18	3 056,96	922,31	0,00	0,00	3 061,83			

		LFI 1993		LFR 1993		Execution 93		LFI 1994		LFR 1994		Execution 94		LFI 1995		LFR 1995		Execution 95	
		DO+CP	AP	DO+CP	AP	CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	CP	DO+CP	AP	
RECHERCHE	TOTAL	2 932,67	716,11	-23,80	-53,71	2 979,58	2 992,41	623,77	-20,12	-13,87	2 984,95	3 067,22	623,67	69,21	-36,74	3 151,13			
	T III	2 300,58	0,00	1,83	0,00	2 305,23	2 365,49	0,00	-15,17	0,00	2 352,66	2 442,02	0,00	29,73	0,00	2 471,75			
	CNRS	1 466,91		0,00		1 468,44	1 503,63		-10,41		1 493,22	1 546,85		15,24		1 562,10			
	INRA	378,20		0,00		378,20	388,22		-0,67		389,93	399,52		10,98		410,50			
	INRIA	38,79		0,00		38,79	40,83		-1,56		39,27	42,43		0,00		42,43			
	INSERM	247,01		0,00		247,01	254,75		-1,96		252,78	264,16		3,51		267,67			
	T VI	632,09	716,11	-25,63	-53,71	674,35	626,92	623,77	-4,94	-13,87	632,29	625,20	623,67	39,48	-36,74	679,38			
	6121	INRA	81,07	89,23	-3,35	-6,69	78,37	77,72	68,83	-1,47	0,00	77,21	75,74	77,72	0,00	0,00	77,13		
	6301	INRIA	23,99	26,17	-0,88	-1,96	26,93	24,25	24,37	-0,43	-0,61	23,98	24,25	24,67	-2,29	-2,29	22,12		
	6605	Fonds national de la science																	
	6621	CNRS	382,10	437,25	-14,90	-32,79	424,92	381,27	389,39	0,00	-9,73	386,77	388,33	385,85	45,73	-30,49	441,80		
	6650	INSERM	95,82	108,13	-4,29	-8,11	96,48	91,77	91,77	-1,99	-2,29	92,35	91,51	90,67	0,00	0,00	94,44		
	Recherche Universitaire	TOTAL	246,19	252,83	-6,90	-13,44	243,96	241,67	242,48	-5,72	-5,72	235,37	242,05	250,48	0,00	0,00	241,76		
RU	T VI	246,19	252,83	-6,90	-13,44	243,96	241,67	242,48	-5,72	-5,72	235,37	242,05	250,48	0,00	0,00	241,76			
6671	Subvention d'Equipement à la RU		246,19	252,83	-6,90	-13,44	243,96	241,67	242,48	-5,72	-5,72	235,37	242,05	250,48	0,00	0,00	241,76		
TOTAL RECHERCHE et RU		3 178,86	968,94	-30,70	-67,15	3 223,54	3 234,08	866,24	-19,59	-19,59	3 220,32	3 309,27	874,15	69,21	-36,74	3 392,89			

RECHERCHE	TOTAL	LFI 1996		LFR 1996		Execution 96	LFI 1997		LFR 1997		Execution 97	LFI 1998		LFR 1998		Execution 98	
		DO+CP	AP	DO+CP	AP		CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP		
		T III	2 577,99	0,00	-3,41	0,00	2 577,82	2 633,27	0,00	0,00	0,00	2 633,55	2 696,15	0,00	-9,60	0,00	2 695,27
3621	CNRS	1 627,69			0,00		1 630,28	1 669,63		0,00		1 669,63	1 706,59		-8,84		1 698,08
3622	INRA	428,00			0,00		428,46	433,59		0,00		433,59	443,87		0,00		44,09
3630	INRIA	45,75			0,00		45,75	46,95		0,00		46,95	49,02		0,00		49,02
3651	INSERM	282,98			0,00		282,98	287,28		0,00		287,28	298,87		-0,76		298,18
	T VI	638,65	613,58	-3,43	-32,51	656,51	612,99	595,62	-4,41	-10,34	619,15	620,78	612,19	-2,87	-8,22	626,15	
6121	INRA	76,83	77,72	0,00	0,00	77,83	76,81	76,03	-2,17	-4,74	75,42	78,25	77,42	-0,36	-0,91	78,65	
6301	INRIA	24,58	24,67	0,00	0,00	24,58	24,06	23,60	-0,65	-0,96	23,41	24,19	24,92	-0,18	-0,46	24,01	
6605	Fonds national de la science																
6621	CNRS	400,38	375,89	-0,23	-15,47	407,87	381,16	367,01	-0,18	-0,18	386,15	385,28	377,74	-2,30	-6,30	385,87	
6650	INSERM	91,97	90,54	0,00	-9,15	96,60	88,85	88,11	0,00	0,00	92,38	91,88	90,66	-0,29	-0,73	94,83	
Recherche Universitaire	TOTAL	246,97	253,07	-6,86	-7,32	239,89	256,11	259,16	0,00	0,00	262,56	274,41	274,41	-1,80	-2,36	273,01	
6671	Subvention d'Equipement à la RU	246,97	253,07	-6,86	-7,32	239,89	256,11	259,16	0,00	0,00	262,56	274,41	274,41	-1,80	-2,36	273,01	
TOTAL RECHERCHE et RU		3 463,61	866,65	-13,71	-39,82	3 474,23	3 502,37	854,79	-4,41	-10,34	3 515,26	3 591,33	886,60	-14,27	-10,58	3 594,43	

RECHERCHE	TOTAL	LFI 1999		LFR 1999		Execution 99	LFI 2000		LFR 2000		Execution 00	LFI 2001		LFR 2001		Execution 01	
		DO+CP	AP	DO+CP	AP		CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP		
		T III	2 788,80	0,00	-18,29	0,00	2 770,99	2 825,67	0,00	-38,72	0,00	2 787,04	2 815,17	0,00	-63,27	0,00	2 752,19
3621	CNRS	1 738,05			-12,20		1 725,89	1 756,98		-27,12		1 729,86	1 742,80		-37,65		1 705,30
3622	INRA	454,33			-5,34		449,09	460,46		-9,09		450,70	453,85		-8,38		445,60
3630	INRIA	50,61			0,00		50,74	52,52		-0,21		53,07	59,43		-1,52		57,91
3651	INSERM	308,47			-0,76		307,71	314,09		-1,91		312,18	315,89		-3,05		312,84
	T VI	683,12	704,65	15,24	3,85	689,02	731,84	753,76	0,00	0,00	697,48	812,51	862,68	0,00	0,00	763,17	
6121	INRA	79,33	79,03	1,52	1,52	85,46	82,44	81,56	0,00	0,00	88,94	96,44	100,34	0,00	0,00	102,33	
6301	INRIA	24,67	25,04	0,00	0,00	24,79	25,81	25,86	0,00	0,00	26,12	28,17	28,90	0,00	0,00	28,91	
6605	Fonds national de la science	48,54	76,22	0,00	-11,40	25,46	86,13	106,71	0,00	0,00	25,00	109,46	134,92	0,00	0,00	26,95	
6621	CNRS	386,91	380,98	10,67	10,67	402,44	391,26	392,85	0,00	0,00	405,18	410,87	427,30	0,00	0,00	430,04	
6650	INSERM	95,16	94,52	3,05	3,05	99,29	96,94	97,11	0,00	0,00	99,96	114,17	117,08	0,00	0,00	118,37	
Recherche Universitaire	TOTAL	279,31	279,31	0,00	0,00	281,51	283,11	283,11	0,00	0,00	306,35	303,80	312,09	0,00	0,00	331,17	
RU	T VI	279,31	279,31	0,00	0,00	281,51	283,11	283,11	0,00	0,00	306,35	303,80	312,09	0,00	0,00	331,17	
6671	Subvention d'Equipement à la RU	279,31	279,31	0,00	0,00	281,51	283,11	283,11	0,00	0,00	306,35	303,80	312,09	0,00	0,00	331,17	
TOTAL RECHERCHE et RU		3 751,24	983,96	-3,05	3,85	3 741,52	3 840,61	1 036,87	-38,72	0,00	3 790,87	3 931,47	1 174,77	-63,27	0,00	3 846,53	

		LFI 2002		LFR 2002		Execution 02	LFI 2003		LFR 2003		Execution 03	LFI 2004	
		DO+CP	AP	DO+CP	AP		CP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP
RECHERCHE	TOTAL	3 678,53	926,40	-68,00	-65,05	3 350,13	3 616,27	990,90	-83,83	-137,36	3 528,81	3 645,93	910,70
	T III	2 860,69	0,00	0,00	0,00	2 860,92	2 876,77	0,00	0,00	0,00	2 876,99	2 907,97	0,00
3621	CNRS	1 757,10		0,00		1 757,25	1 759,50		0,00		1 759,65	1 776,88	
3622	INRA	466,02		0,00		466,03	468,70		0,00		468,71	474,03	
3630	INRIA	66,36		0,00		66,36	71,83		0,00		71,83	74,13	
3651	INSERM	325,94		0,00		325,94	329,37		0,00		329,41	334,12	
	T VI	817,85	926,40	-68,00	-65,05	489,20	739,50	990,90	-83,83	-137,36	651,82	737,96	910,70
6121	INRA	87,25	96,91	-7,00	-5,48	54,54	75,09	96,91	-3,74	-8,72	76,77	75,09	96,91
6301	INRIA	30,58	37,58	0,00	0,00	31,27	34,32	37,58	-0,60	-3,38	35,92	37,82	37,58
6605	Fonds national de la science	114,34	152,45	-15,00	-13,53	44,61	129,50	216,94	-29,15	-68,83	74,77	127,96	136,75
6621	CNRS	411,86	457,18	-30,00	-30,07	220,94	340,58	457,18	-38,13	-41,15	310,87	342,08	457,18
6650	INSERM	119,69	125,01	-15,00	-15,00	85,81	108,15	125,01	-9,08	-11,25	104,69	108,15	125,01
Recherche Universitaire	TOTAL	321,48	330,39	0,00	0,00	328,53	328,74	348,13	-16,00	0,00	320,82	338,32	348,13
6671	Subvention d'Equipement à la RU	321,48	330,39	0,00	0,00	328,53	328,74	348,13	-16,00	0,00	320,82	338,32	348,13
TOTAL RECHERCHE et RU		4 000,01	1 256,79	-68,00	-65,05	3 678,65	3 945,01	1 339,03	-99,83	-137,36	3 849,63	3 984,25	1 258,83

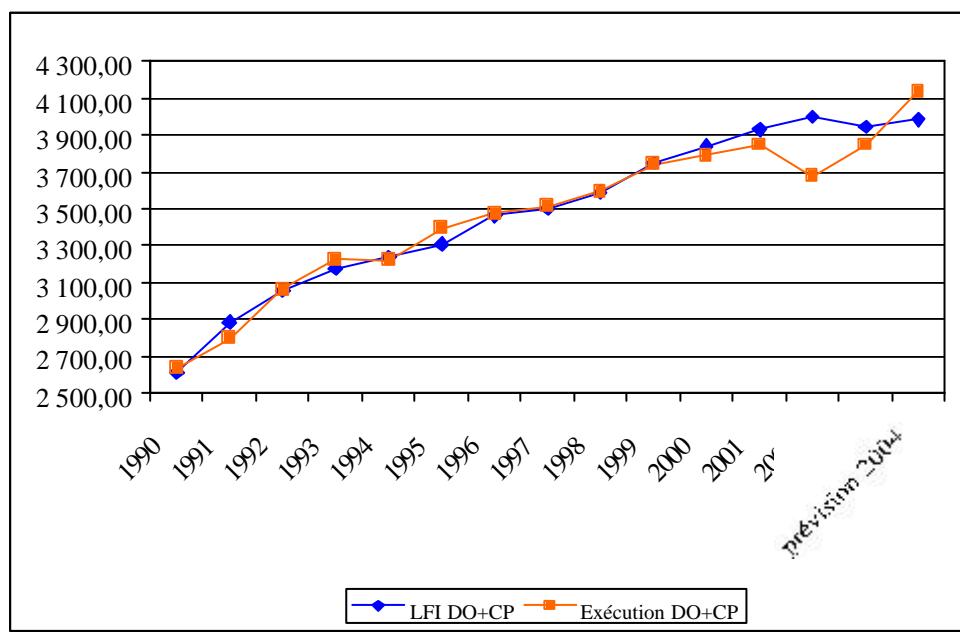
Il convient de noter que les données par établissements comprennent depuis 2000 les CP versés par arrêté de répartition au titre du FNS (tableau 2). A partir de 2003, la majorité des apports du FNS a fait l'objet d'un financement par projet (cf. tableau 1).

Tableau 2

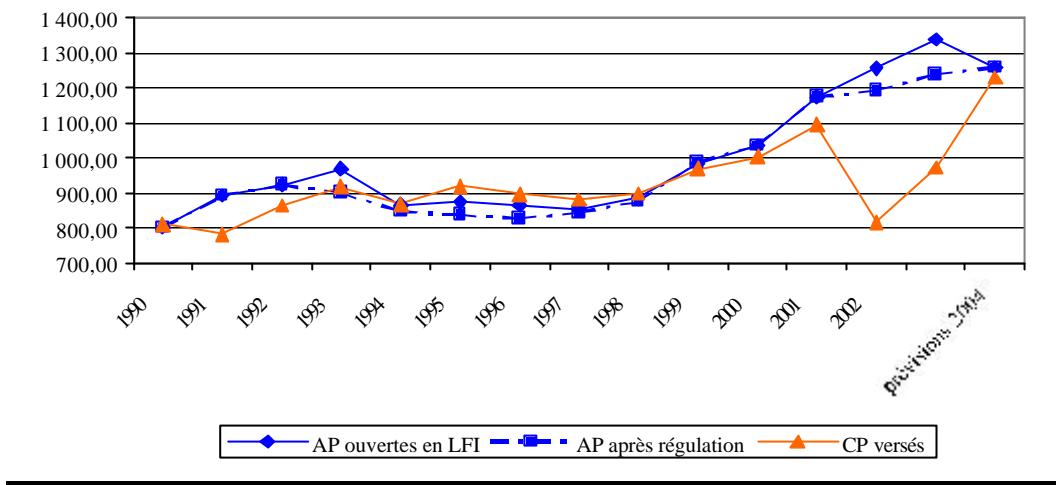
en M€	2000		2001		2002		2003	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
INRA	6,11	6,49	8,00	5,90	4,97	2,81	1,29	0,37
INRIA	0,28	0,31	2,98	0,74	0,01	0,69	0,00	0,00
INSERM	4,89	3,01	9,59	4,20	11,65	7,37	0,46	0,14
CNRS	21,21	13,81	24,79	19,17	13,11	11,00	1,32	0,37
IRD	4,04	2,95	3,69	3,11	3,13	2,89	0,00	0,00
INRETS/LCPC	0,00	0,04	0,11	0,03	0,06	0,04	0,00	0,00
INED	0,06	0,09	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	36,59	26,69	49,17	33,17	32,93	24,80	3,072	0,88

Le graphique 1 illustre l'évolution des moyens totaux alloués aux EPST et à la recherche universitaire en LFI et en exécution , le graphique 2 celle des moyens accordés en titre VI.

Graphique 1
Moyens totaux alloués aux EPST et à la recherche universitaire



Graphique 2
Moyens alloués en titre VI aux EPST et à la recherche universitaire



L'évolution des autorisations de programme du titre VI est la plus rapide : leur dotation demeure relativement stable de 1990 à 1998 dans une plage 800-900M€ avant de progresser rapidement de 1999 à 2004 en passant de 970,7M€ à 1258,8M€ (+29,7%).

En exécution, on constate que les crédits globaux en DO+CP pour l'ensemble des EPST progressent de 46,1% sur la période 1990-2003. Cette croissance s'explique principalement par les dépenses de personnel ; les crédits du titre VI des EPST (en incluant le Fonds national de la science depuis 1999) n'augmentent en effet que de 10,2%, la LFI 2004 amorçant un redressement sensible avec une augmentation de 13,2% de ce poste. En revanche, la subvention de la recherche universitaire croît de 46,1%, contribuant ainsi à la croissance de 20% du total du titre VI sur 1990-2003.

La détérioration du taux de couverture des AP par les CP des EPST résulte évidemment des annulations de crédits en 2002 et 2003 et du gel du versement des subventions en 2002. Ses conséquences réelles ne peuvent toutefois s'apprécier que dans le cadre de l'analyse de la situation financière des organismes qui sera présentée dans la seconde partie.

Les annulations de crédits se sont élevées pour les DO+CP à 68M€ en 2002 et 99,83M€ en 2003 et pour les AP à 65,05 et 137,36M€. Le FNS contribue à ces annulations au niveau de 15M€ et 29,15M€ en CP et de 13,53M€ et 68,83M€ en AP. La recherche universitaire a subi une annulation de 16M€ en CP en 2003. Le gel du versement des subventions en 2002 a représenté un montant de 230,94M€ pour les EPST et de 7,02 pour le FNS.

La LFI 2004 prévoit une augmentation de 86,14M€ auxquels s'ajoutent 154M€ au titre du versement de la subvention 2002.

Tableau 3
Taux de couverture CP/AP

Tous EPST	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
> Subventions votées en LFI (M€TTC)	595,623	612,985	612,194	620,777	628,423	634,579	647,052	645,704	727,761	703,051	773,954	703,509	773,954	610,000
Taux de couverture	CP/AP = 102,9%		CP/AP = 101,4%		CP/AP = 101,0%		CP/AP = 99,8%		CP/AP = 96,6%		CP/AP = 90,9%		CP/AP = 78,8%	
> Subventions effectivement versées sur l'exercice (M€TTC)	585,287	608,527	606,671	617,376	628,423	634,579	647,052	645,704	727,761	703,051	627,191	424,193	706,715	557,455
Taux de couverture	CP/AP = 104,0%		CP/AP = 101,8%		CP/AP = 101,0%		CP/AP = 99,8%		CP/AP = 96,6%		CP/AP = 67,6%		CP/AP = 78,9%	

A partir de 2003, ces annulations ont été répercutées sur la notification d'engagements sur subvention d'Etat des dotations directes aux unités de recherche comme le montre le tableau 4.C'est ainsi que les notifications 2004 sont en baisse de l'ordre de 10% pour les dotations directes aux unités du CNRS et de 15% pour l'INRA par rapport à 2002, alors qu'elles sont maintenues à leur niveau à l'INRIA et à l'INSERM.

Tableau 4
Evolution des notifications sur subvention d'Etat aux unités de recherche

	2000	2001	2002	2003 LFI	2003 LFR	2004
CNRS (1)						
Crédits notifiés	184,0	203,6	217,9	216,6	178,9	186,7
Dont						
Dotations directes			181,3	184,5	156,5	166,5
Autres moyens d'intervention		36,6	32,1	22,4	22,4	20,2
INSERM						
Crédits notifiés	50,0	53,6	60,0	60,1	57,8	62,9
Dont						
Dotations directes	38,8	41,0	47,2	57,6	55,3	54,1
Autres moyens d'intervention	11,2	12,6	12,8	2,5	2,5	8,8
INRA (2)						
Crédits notifiés	45,4	51,3	54,8	54,3	51,5	46,4
Dont						
Dotations directes	39,4	43,9	45,6	46,0	43,4	39,8
Autres moyens d'intervention	6,0	7,4	9,2	8,3	8,1	6,6
INRIA						
Crédits notifiés	17,2	18,9	21,0		24,4	23,5*
Dont						
Dotations directes	14,6	15,9	18,0		21,4	20,2*
Autres moyens d'intervention	2,6	3,0	3,0		3,0	3,3

(1) En raison d'un changement de méthode, la rétropélation de la série n'est pas disponible.

(2) Pour l'INRA les notifications aux UR comprennent des « ressources propres libres » d'affectation.

Ce tableau ne prend pas en compte les crédits de gros équipements, de relations internationales ou à la « gestion commune », comme la communication, qui complètent les dotations finales aux UR.

*provisoire

II) L'analyse de la situation financière des EPST

Cette analyse est menée à partir des comptes financiers³ qui permettent notamment de comparer les évolutions globales des dépenses et des recettes des EPST.

Ces données globales fournies par la tutelle ne sont disponibles, dans le délai imparti, que sur la période 1997-2004.

En complément, les graphiques ci-joints décrivent le profil d'évolution des dépenses et des recettes du CNRS, l'INRA, l'IRIA et l'INSERM.

Les dépenses totales des EPST ont connu une forte progression sur la période 2000-2002. La croissance des dépenses totales s'élève à 14%, celles des dépenses de personnel à 6,1%. Les dépenses de 3^{ème} section constituent le poste qui a augmenté le plus rapidement (+33,4%). Les évolutions par organismes sont présentées de façon détaillée dans les annexes. On peut néanmoins en extraire quelques données significatives.

Les dépenses totales du CNRS ont progressé de 13,8% sur 2000-2003 (+6,6% en 2001, +7,2% en 2002 et -0,4% en 2003). Cette augmentation résulte pour l'essentiel de la forte croissance des dépenses de troisième section sur 2000-2002 (+40,2%). Les dépenses de soutien de base des unités est ainsi passé de 350,9M€en 2000 à 494,4M€en 2002.

Pour l'INRA, la croissance des dépenses totales est de 12,8% sur 2000-2003, celles de 3^{ème} section de 22,6% avec une dotation de base aux unités croissant de 20%. Pour l'INSERM, les dépenses de 3^{ème} section progressent de 34,4%.

³ Rappelons que le budget des EPST comprend trois sections :

1 – la première section, qui regroupe l'ensemble des dépenses de personnel, y compris les bourses et les vacations ;

2 – la deuxième section, qui comprend elle-même deux parties :

- la première partie comprend en premier lieu les crédits alloués à l'administration du centre sous forme de dotations administratives globales, recouvrant l'ensemble des rubriques de fonctionnement, de missions, de travaux de petit entretien et de matériel pour le petit et le moyen équipement d'une valeur unitaire inférieure ou égale au double du seuil du Code des marchés publics. Elle comprend également, en les distinguant, les dépenses de formation permanente et d'action sociale ;

- la deuxième constitue une réserve générale, et comprend des crédits à répartir dans la première partie de la deuxième section et dans la troisième section ;

3 – la troisième section, qui comprend également deux parties :

- la première correspond aux crédits alloués aux unités de recherche sous forme de dotations globales. Elle recouvre l'ensemble des rubriques de fonctionnement, de missions, de travaux de petit entretien et de matériel pour le petit et le moyen équipement d'une valeur unitaire inférieure ou égale au double du seuil du Code des marchés publics ;

- la deuxième partie correspond aux opérations programmées. Elle recouvre les actions d'intervention sur programmes et les actions incitatives de valorisation, d'information scientifique et technique et de coopération internationale dont peuvent bénéficier les unités de recherche propres du centre ou associées au centre ou encore des organismes extérieurs. Elle recouvre également en les distinguant les opérations immobilières et le gros équipement d'une valeur unitaire supérieure au double du seuil fixé par le Code des marchés publics.

Ensemble des EPST

Exécution budgétaire 1997-2003 (comptes financiers)

Recettes par origine et dépenses globalisées sur les 3 sections budgétaires Montants nets (hors amortissements et opérations d'ordre)

CF 1997	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 177,940		2 177,940	18,141	2 196,081	2 191,840	4,242
2ème section	30,686	37,183	67,870	12,668	80,538	79,222	1,315
3ème section	0,830	515,348	516,178	372,224	888,402	844,019	44,383
> Total (M€ ; HT)	2 209,457	552,531	2 761,988	403,034	3 165,021	3 115,081	49,940
(p.i. : en MF ; HT)	14 493,086	3 624,366	18 117,451	2 643,728	20 761,179	20 433,591	327,588

CF 1998	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 223,157		2 223,157	16,254	2 239,411	2 216,125	23,286
2ème section	33,008	34,898	67,906	14,850	82,756	80,493	2,263
3ème section	5,085	519,026	524,111	436,474	960,585	854,648	105,936
> Total (M€ ; HT)	2 261,250	553,924	2 815,175	467,577	3 282,752	3 151,266	131,485
(p.i. : en MF ; HT)	14 832,828	3 633,506	18 466,334	3 067,106	21 533,440	20 670,953	862,488

CF 1999	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 274,236		2 274,236	15,048	2 289,284	2 259,435	29,849
2ème section	49,528	30,440	79,968	18,505	98,473	86,732	11,741
3ème section	1,193	547,752	548,946	409,564	958,510	874,094	84,416
> Total (M€ ; HT)	2 324,958	578,192	2 903,150	443,116	3 346,266	3 220,261	126,006
(p.i. : en MF ; HT)	15 250,723	3 792,691	19 043,414	2 906,654	21 950,068	21 123,524	826,544

CF 2000	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 292,075		2 292,075	13,568	2 305,643	2 267,652	37,990
2ème section	54,140	25,975	80,115	17,334	97,449	89,328	8,121
3ème section	2,130	585,698	587,828	417,140	1 004,968	878,215	126,753
> Total (M€ ; HT)	2 348,344	611,673	2 960,018	448,042	3 408,060	3 235,196	172,864
(p.i. : en MF ; HT)	15 404,130	4 012,315	19 416,444	2 938,961	22 355,405	21 221,493	1 133,912

CF 2001	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 269,483		2 269,483	13,137	2 282,620	2 322,201	-39,581
2ème section	56,534	26,900	83,435	13,191	96,625	96,121	0,505
3ème section	1,761	623,275	625,036	479,230	1 104,266	1 019,280	84,986
> Total (M€ ; HT)	2 327,779	650,175	2 977,954	505,558	3 483,511	3 437,601	45,910
(p.i. : en MF ; HT)	15 269,229	4 264,867	19 534,096	3 316,241	22 850,337	22 549,184	301,152

CF 2002	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 358,314		2 358,314	13,563	2 371,877	2 406,157	-34,280
2ème section	58,546	18,642	77,188	17,341	94,529	105,144	-10,616
3ème section	1,586	373,741	375,328	511,252	886,580	1 176,513	-289,933
> Total (M€ ; HT)	2 418,445	392,383	2 810,829	542,156	3 352,985	3 687,814	-334,830

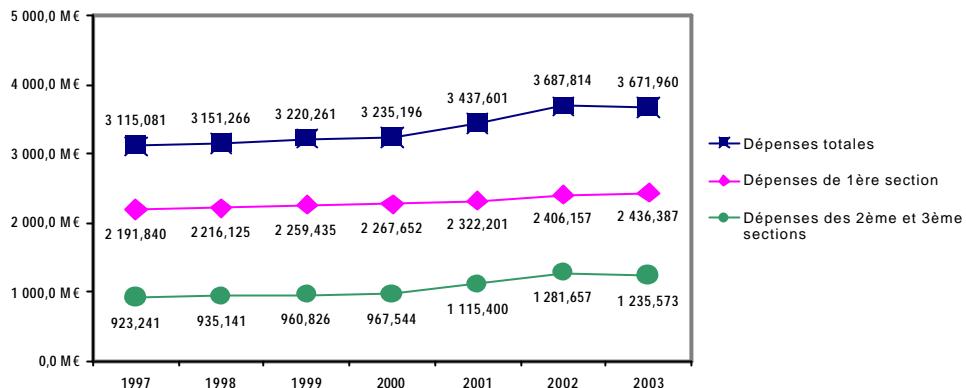
CF 2003 provisoires	Titre III : DO	Titre VI : CP	DO+CP Etat	Autres recettes	Recettes nettes	Dépenses réelles	Résultat brut
1ère section	2 381,413		2 381,413	17,225	2 398,638	2 436,387	-37,749
2ème section	55,936	29,979	85,915	16,217	102,132	95,615	6,517
3ème section	0,562	492,861	493,423	610,268	1 103,691	1 139,958	-36,267
> Total (M€ ; HT)	2 437,912	522,840	2 960,752	643,710	3 604,462	3 671,960	-67,498

Ces données sont le reflet synthétique des comptes financiers. Les montants sont indiqués " nets ", hors opérations d'ordre et amortissements (neutres sur le résultat final).

Les subventions reçues d'Etat sont celles imputées sur les chapitres de subventions d'exploitation et d'investissement ; elles intègrent donc les subventions récurrentes (titres III et VI) ainsi que les mouvements budgétaires (répartitions, transferts) ayant modifié à la fois les prévisions de recettes attendues et les recettes nettes encaissées sur ces chapitres.

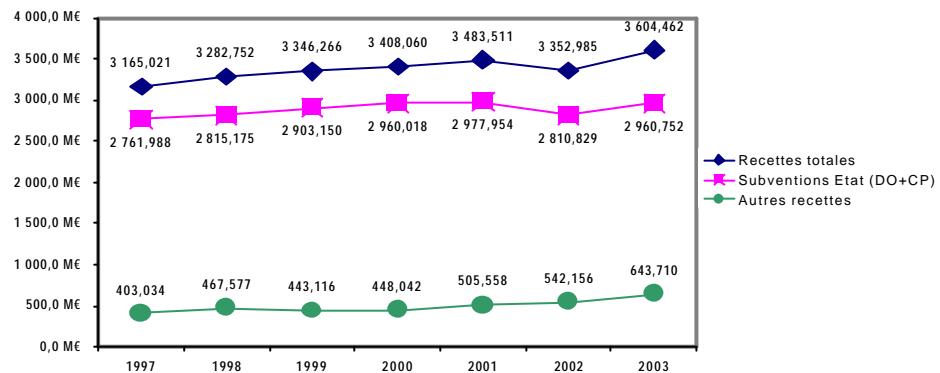
Les résultats " bruts " découlent de la stricte exécution budgétaire (différence entre recettes nettes et dépenses mandatées) ; ils peuvent être (marginalement) différents de ceux effectivement arrêtés aux comptes financiers (variation du fonds de roulement brut), si ceux-ci incluent des opérations dites " non budgétaires " (régularisation de stocks, cautionnements...).

Evolution des dépenses des EPST de 1997 à 2003 (source : comptes financiers ; en M€ HT)



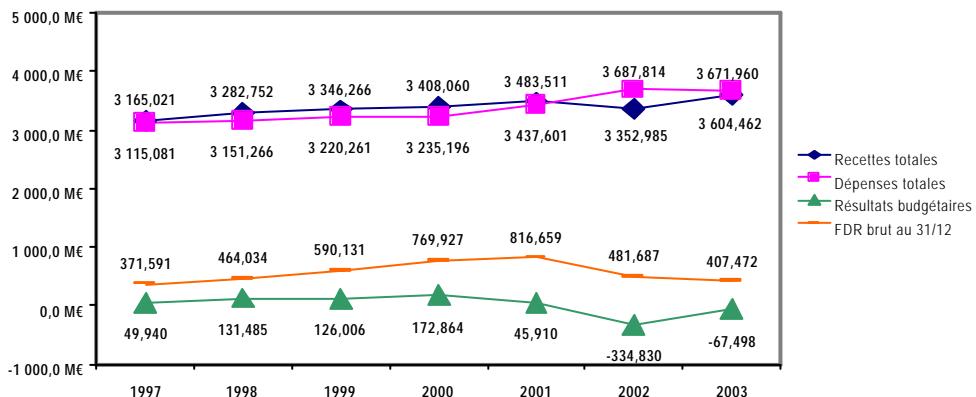
Les données relatives à l'exercice 2003 ne sont pas encore comptablement arrêtées mais ne devraient pas varier significativement

Evolution des recettes des EPST de 1997 à 2003 (source : comptes financiers ; en M€ HT)



Les données relatives à l'exercice 2003 ne sont pas encore comptablement arrêtées mais ne devraient pas varier significativement

Evolution des résultats budgétaires des EPST et des fonds de roulement bruts au 31/12 de l'exercice (source : comptes financiers ; en M€ HT)



Les données relatives à l'exercice 2003 ne sont pas encore comptablement arrêtées mais ne devraient pas varier significativement

Les graphiques par organisme illustrent aussi l'évolution des recettes globales, de la subvention d'Etat et des ressources propres. Le phénomène le plus marquant est l'infexion profonde que les recettes ont connue en fin de période ; les recettes nettes de l'ensemble des EPST ont diminué de 3408,1M€ en 2000 à 3353,0M€ en 2002, les recettes de troisième section étant les plus touchées passant de 1005,0M€ à 886,6M€.

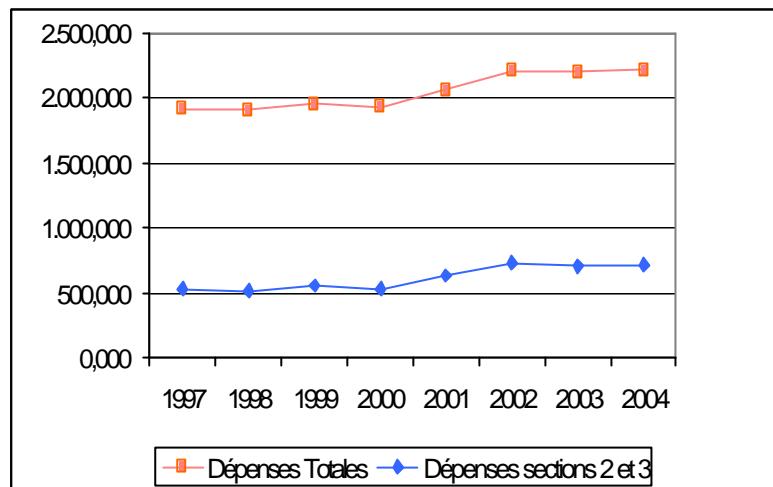
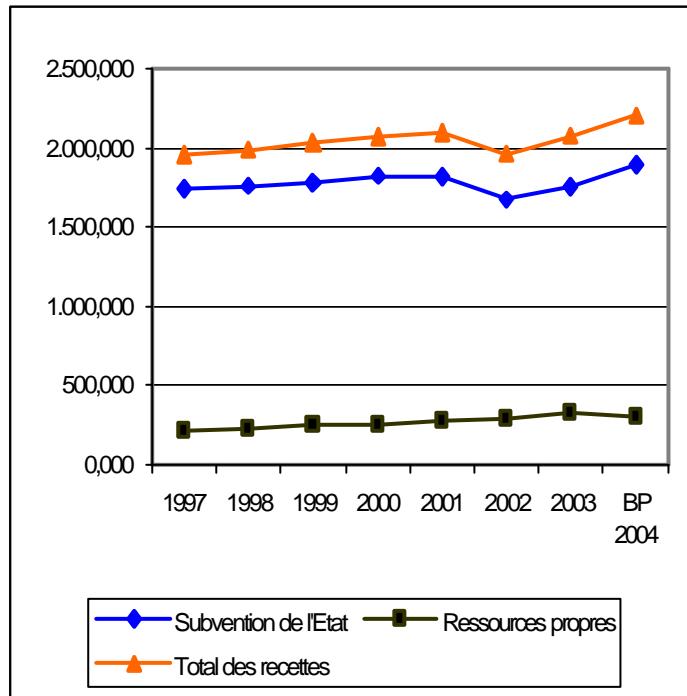
Cette infexion globale s'explique en grande partie par la situation du CNRS, compte tenu de l'importance en valeur relative de son budget. Ses recettes ont diminué de 5,4% sur cette période avant d'augmenter de nouveau de 5,9% en 2003. Pour la 3^{ème} section, ses recettes issues de la subvention d'Etat ont diminué de 46%, alors que ses ressources propres augmentaient de 16%.

Pour l'INRA, l'évolution est moins contrastée. Ses recettes totales ont augmenté de 6,8% sur 2000-2003, soit un peu moins de la moitié du rythme de progression de ses dépenses. La forte croissance des ressources propres (18,6% sur 2000-2001 et +11,9% sur 2002-2003) compensant la baisse de la subvention de l'Etat en 2002. Les ressources propres de l'INSERM ont progressé de 27% entre 2000-2003, alors que la subvention de l'Etat a augmenté de 5%.

La forte croissance des dépenses totales des EPST sur 2000-2002 s'est ainsi conjuguée avec une diminution sensible des recettes provoquée par le gel et les annulations de crédits en 2002. Cette situation est commune à des degrés divers aux quatre établissements.

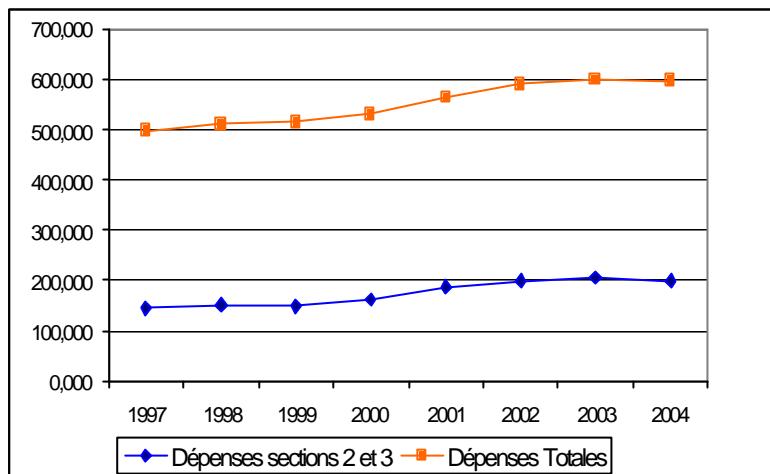
En résumé, de 1997 à 2001, le taux de couverture satisfaisant des AP par les CP a permis aux organismes d'augmenter leurs engagements de crédits à un rythme supérieur à celui des crédits mandatés. Cette sous consommation des crédits a conduit mécaniquement à la formation de reports de crédits⁴ importants qui ont culminé en fin d'exercice 2001 à un niveau de 675,3M€ pour l'ensemble des EPST. Ces reports ne s'identifiaient pas totalement aux restes à payer puisque les crédits libres d'engagement ont aussi augmenté. Pour le CNRS, par exemple, les reports en début d'exercice sont passés de 316,3M€ en 2000 à 445,1 en 2001 et 493,7 en 2002. Dans le même temps, les restes à payer s'élevaient à 129,8 ; 202,9 et 203,2 et les crédits libres sur engagement à 315,4 ; 290,7 et 195,6.

⁴ Les mécanismes de formation de ces reports sont analysés de façon détaillé dans les annexes.

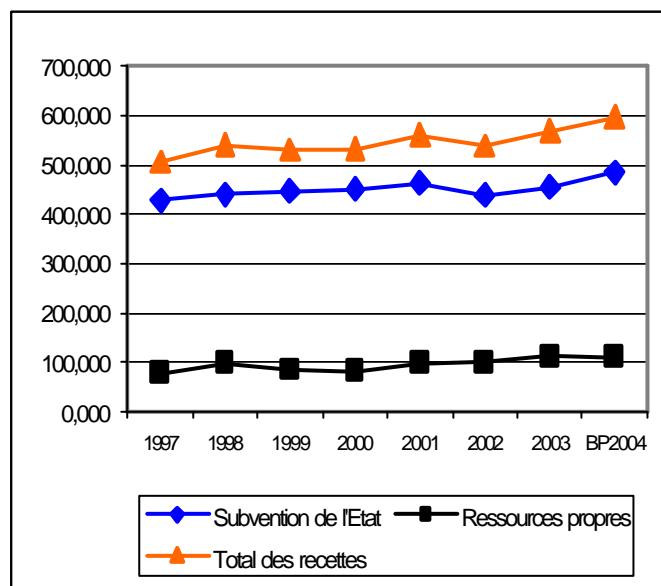
Dépenses du CNRS de 1997 à 2004 (en M€)**Recettes du CNRS 1997-2004 (en M€)**

INRA

Dépenses de l'INRA 1997-2004 (en M€)

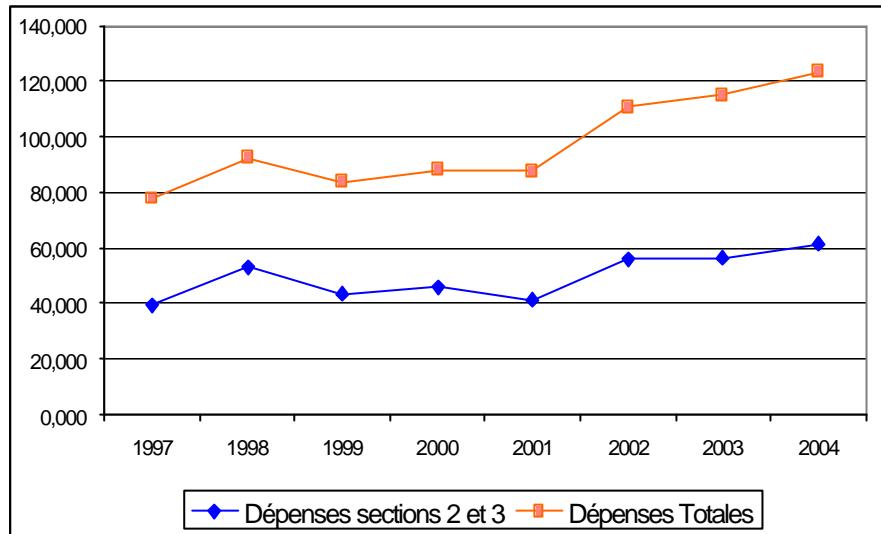


Recettes de l'INRA 1997-2004 (en M€)

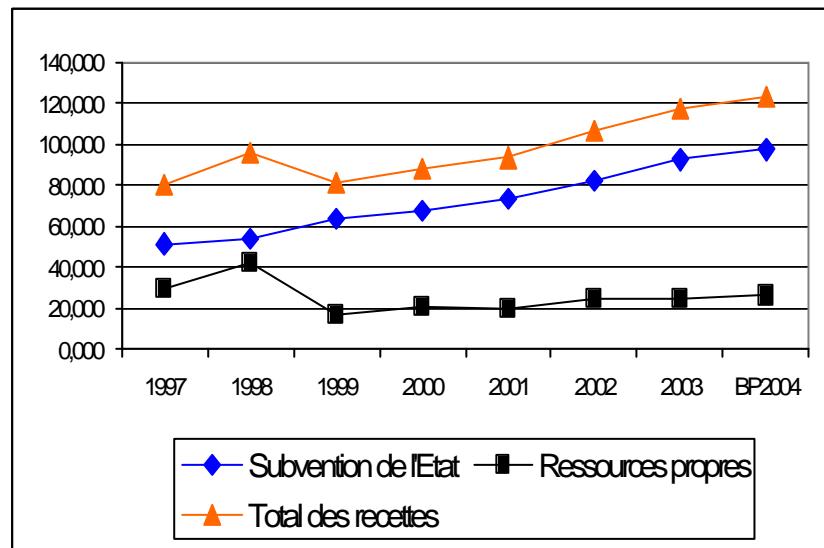


INRIA

Dépenses de l'INRIA 1997-2004 (en M€)

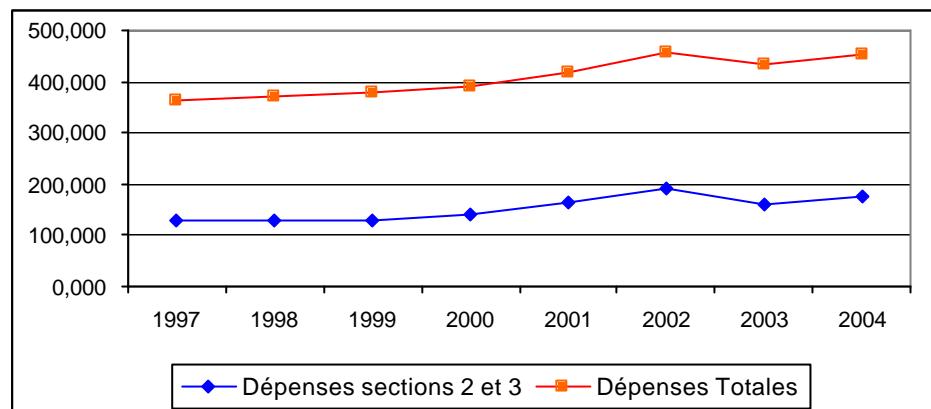


Recettes de l'INRIA 1997-2004 (en M€)

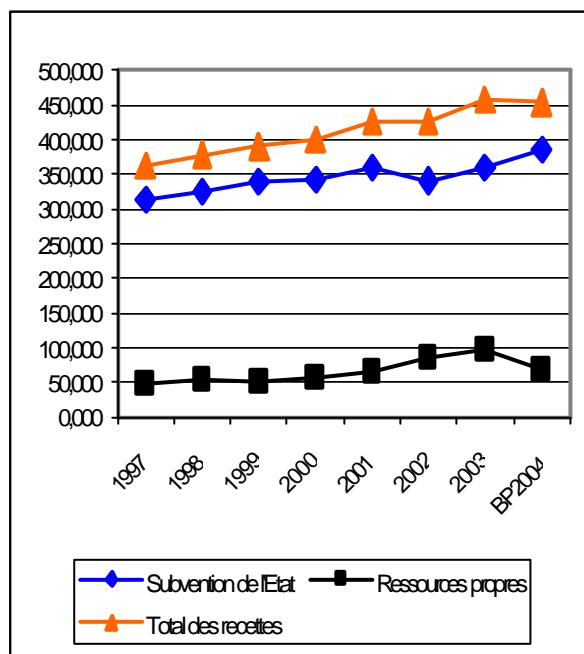


INSERM

Dépenses de l'INSERM 1997-2004 (en M€)



Recettes de l'INSERM 1997-2004 (en M€)



Constatant l'importance de ces reports, la tutelle a procédé en 2002 au non versement de la subvention des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2002. Cette décision qui s'est accompagnée des annulations de crédits décrites dans la deuxième partie, est intervenue au moment où le rythme de mandattement s'accélérerait. L'ajustement des reports de crédits, mis en évidence dans le tableau 5, s'est donc effectué rapidement et avec une grande ampleur en 2002 et 2003. Les crédits libres d'engagement sont ainsi devenus négatifs au CNRS de 32,8M€en 2003 et ont fortement diminué à l'INSERM (de 90,4 en 2001 à 35,1 en 2003). De ce fait, la situation du fonds de roulement des établissement a enregistré une correction importante et rapide.

Tableau 5
Eléments financiers des EPST (en M€HT)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fonds de roulement brut au 31/12	371,6	464,0	590,1	759,9	816,7	481,7	407,5
Reports de crédits sur l'exercice suivant	232,2	342,3	463,2	617,0	675,3	313,9	285,9
Prélèvement exceptionnel au BP de l'exercice suivant						109,0	22,1
Résultat brut	49,9	131,5	126,0	172,9	45,9	-334,8	-67,5

Cette tendance ne pouvait se poursuivre en 2004 sans affecter gravement la trésorerie des établissements. La mise en réserve d'AP par les organismes, le versement par l'Etat de tout ou partie selon les organismes du reliquat de la subvention 2002 et la dotation en CP de la LFI devraient permettre de consolider leur situation financière. Mais il est clair que cet effort devra être poursuivi en 2005. L'équilibre à trouver entre l'ajustement des AP et le niveau de la dotation en CP est bien entendu un choix politique de la tutelle sur lequel la mission n'avait pas à se prononcer.

III) La situation des ressources humaines

C'est un domaine dans lequel les données sont difficiles à rassembler, à interpréter et sur lequel il n'existe pas de vision synthétique. D'abord parce que la part quantitativement la plus importante des effectifs est constituée par les enseignants chercheurs qui assurent des travaux de recherche dans des proportions de leur temps de service très variables rendant difficile une évaluation nationale totalement fiable. Ensuite parce que les données nationales consolidées relatives aux chercheurs relevant des EPST n'existent pas, chaque établissement ayant sa propre fiche de situation.

C'est donc avec une prudence renforcée par les contraintes de temps de la mission qu'il convient de considérer les développements suivants.

En fait, les seuls documents à la fois généraux et analytiques concernant l'état global de l'emploi scientifique sont ceux de l'Observatoire des sciences et des techniques qui a publié en octobre 2003 un

rapport intitulé «La recherche scientifique française : les enseignants chercheurs et les chercheurs des EPST». Si l'on se réfère à cette étude, les effectifs seraient de 66 481 enseignants chercheurs et chercheurs au 31 décembre 2002. Parmi eux, 49 450 enseignants chercheurs et 17 031 chercheurs. Ce chiffre ne fait pas mention d'autres catégories de personnels qui participent directement aux travaux de recherche, notamment les ingénieurs.

Leur ventilation était la suivante :

<u>Par organisme</u>	
Enseign. supérieur	49450
CNRS	11575
INSERM	2119
INRA	1783
IRD	736
INRIA	415
INRETS	156
CEMAGREF	79
INED	49
LCPC	119
Total	66481

<u>Par discipline</u>	
Mathématiques	3630
Physique	4314
Chimie	4931
Sciences ingén.	3558
STIC	6845
Sciences univers	2800
Sciences vie	12116
Médecine	6801
Sciences sociales	8941
Sciences humaines	12545
Ensemble	66481

soit 74 % des emplois dans l'enseignement supérieur et 26 % dans les EPST. Au sein de ces derniers, le CNRS représente 68 % des emplois, l'INSERM 12 %, l'INRA 10 %, l'ensemble des autres établissements 10 %. Par discipline, les emplois sont répartis en trois blocs à peu près identiques pour les sciences de la matière, les sciences du vivant et les sciences humaines et sociales.

L'âge moyen des chercheurs est de 46,7 ans, celui des enseignants chercheurs de 47,5 ans et celui de l'ensemble est de 47,2 ans.

En effectifs, le nombre d'enseignants-chercheurs a augmenté de 5415 entre 1996 et 2002 (+12,3%) et celui des chercheurs s'est accru de 417 soit + 2,5%. Au sein des disciplines, seules la physique et la chimie ont perdu des effectifs, et ce de façon marginale, alors que les STIC ont gagné 12,3% de personnes.

Sur la période récente, et sur la base cette fois de données budgétaires, on peut comparer les tableaux d'emplois 2001 et 2004 de l'ensemble des EPST.

LFI 2004

LFI 2001

	CNRS	INRA	INSERM	IRD	INRETS	INED	INRIA	CEMA GREF	LCPC	TOTAL
DR 0	146	24	23	9	1	1	6	1	2	213
chercheurs	11769	1851	2237	831	156	57	406	76	133	17516
CR 2	1132	360	272	78	27	8	71	19	23	1990
DR 1	990	138	176	76	23	5	46	4	16	1474
IE 0	154	34	26	7	3	1	3	4		232
TR s	959	457	205	63	19	7	25	17		1752
AJT r	956	1427	286	61	18	10	53	76		2887
IR 0	152	34	15	6	3	2	7	4		223
TR e	860	371	169	55	16	9	15	43		1538
IR 2	1577	423	208	47	23	5	90	62		2435
CR 1	6063	788	1154	448	75	28	170	28	58	8812
techniciens	5815	4497	1521	421	119	57	191	251		12872
IE 1	760	165	123	38	11	4	18	21		1140
ingénieurs	8494	2175	1321	371	121	42	282	283		13089
IR 1	888	239	106	34	14	2	42	24		1349
AGT r	24	367	104	25	2	6	3	30		561
DR 2	3438	541	612	220	30	15	113	24	34	5027
TR n	2717	1353	637	193	55	17	79	47		5098
Total	26410	8533	5082	1634	418	164	882	612	574	44309
AGT p	61	171	56	14	6	6	12	22		348
IE 2	2725	612	506	128	41	15	66	79		4172
AI	2238	668	337	111	26	13	56	89		3538
Divers	332	10	3	11	22	8	3	2	441	832
divers	332	10	3	11	22	8	3	2	441	832
AJT p	238	351	64	10	3	2	4	16		688

Deux précautions doivent être prises pour interpréter ces tableaux : 1) il s'agit d'emplois budgétaires et non de personnes présentes ; 2) dans la loi de finances 2004, 550 postes d'agents fonctionnaires ont été transformés en postes d'agents contractuels, nous y reviendrons. Pour mesurer l'écart qui sépare les emplois budgétaires des effectifs réels et pour bien situer l'évolution dans le temps, on peut citer les chiffres de l'INSERM (chercheurs et ITA), avec deux repères historiques : 1992,1996.

	1992	1996	2000	2001	2002	2003	2004
CDD	20,5	99,9	272,9	350,6	431,9	491,8	500
CDD 550						22	
CDD sur postes	208,2	184,6	182,2	182,5	245,5	238,9	233
Vacations+autres	306,8	322,4	379,3	361,9	541,2	725,5	694,6
Total CDD	535,5	606,9	834,4	895	1218,6	1456,2	1449,6
Titulaires réels	4366,9	4579,7	4569,6	4640,9	4697,2	4763,4	4850,4
Dont ITA	2518,5	2613,8	2578	2590,2	2592,9	2607,3	2729,3
Et Chercheurs	1848,4	1965,9	1991,6	2050,7	2104,3	2156,1	2121,1
Effectifs	4902,4	5186,6	5404	5535,9	5915,8	6219,6	6300

Alors que les emplois budgétaires diminuent légèrement, on pourrait croire à une baisse des effectifs de l'INSERM entre 2002 et 2004, aussi bien pour les chercheurs que pour les ITA ; les effectifs réels ont en fait augmenté sur la même période de 385 personnes.

On remarque également que, même si la structure de l'emploi a été assouplie et si des contractuels supplémentaires ont été recrutés, le nombre de fonctionnaires titulaires augmentent entre 2002 et 2004.

Recrutements chercheurs								
	(Données bilan social pour le CNRS et l'INSERM, demandes budgétaires pour les autres EPST)							
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CNRS	DR	17	17	10	11	13	11	
	CR	355	375	337	550	473	406	
	Sous-Total	372	392	347	561	486	417	322
INRA	DR	8	2	4	3	3	5	
	CR	51	51	52	75	62	60	
	Sous-Total	59	53	56	78	65	65	65
INSERM	DR	5	4	3	8	4	7	
	CR	67	81	79	95	94	72	
	Sous-Total	72	85	82	103	98	79	37
IRD	DR	0	2	2	3	2	3	
	CR	0	9	26	26	25	25	
	Sous-Total	0	11	28	29	27	28	27
INRIA	DR	2	5	8	4	14	9	
	CR	17	16	20	40	27	27	
	Sous-Total	19	21	28	44	41	36	30
INED	DR	0	0	0	0	0	0	
	CR	0	0	0	1	3	3	
	Sous-Total	0	0	0	1	3	3	3
CEMAG REF	DR	0	0	3	1	2	1	
	CR	1	2	6	3	0	5	
	Sous-Total	1	2	9	4	2	6	3
INRETS	DR	0	0	0	0	10	0	
	CR	6	6	5	10	0	7	
	Sous-Total	6	6	5	10	10	7	4
LCPC	DR	0	0	0	0	0	0	
	CR	0	0	0	0	0	0	
	Sous-Total	0	0	0	0	0	0	0
Total	DR	32	30	30	30	48	36	
	CR	497	540	525	800	684	605	0
Total Chercheurs		529	570	555	830	732	641	491

Après une forte augmentation en 2001, 2002 et 2003, les prévisions pour 2004 reviennent à hauteur des places offertes aux concours les années antérieures. Ces recrutements de titulaires sont évidemment indépendants de ceux des 550 contractuels prévus en LFI 2004, les places ouvertes aux concours intégrant, elles, le recrutement de contractuelles et la baisse des recrutements d'agents statutaires.

Le mécontentement actuel semble se focaliser d'ailleurs pour l'essentiel sur la transformation d'emplois de titulaires en contractuels. Ce sujet mérite d'être clarifiée afin que la mesure réponde aux besoins exprimés et n'apparaisse pas inspirée par le seul souci d'économies budgétaires. Il importe donc de la rendre lisible dans le temps, en fixant l'objectif quantitatif poursuivi par les pouvoirs publics. Le second besoin d'explicitation concerne le niveau financier des contrats, qui sont alignés sur le début de carrière des chercheurs pour la contribution de l'Etat. Le niveau réel des contrats reste néanmoins fixé par l'organisme qui peut abonder les concours de l'Etat. Il conviendra de veiller à ce que le niveau de rémunération soit compétitif au niveau international.

Enfin, pour répondre aux inquiétudes manifestées, l'Etat et les établissements devront mettre en place une gestion prévisionnelle, afin d'assurer dans de bonnes conditions la sortie du contrat, soit vers l'enseignement supérieur et la recherche, soit vers la recherche privée.

Au total donc, les effectifs présents dans le secteur de la recherche ont augmenté au cours des dix dernières années, plus fortement il est vrai chez les enseignants-chercheurs que chez les chercheurs. Le retour vers des situations de chercheurs contractuels, qui était la règle jusqu'au début des années 1980, nécessite que soit clairement exposés les objectifs de cette évolution et qu'en soit précisées certaines modalités.

IV) Conclusion

En conclusion, le financement des organismes de recherche a subi dans la période récente des variations de forte amplitude. Cette évolution résulte de la conjonction de deux facteurs étroitement liés: l'absence de maîtrise par les EPST de la progression de leurs dépenses et l'ajustement important de leurs ressources décidé par la tutelle. De tels à-coups ont contribué à susciter l'incompréhension des acteurs de la recherche.

L'enchaînement qui a conduit à cette situation a été décrit dans les deuxième et troisième parties du rapport : à l'origine, le phénomène de sous consommation par les unités de recherche d'une partie des AP qui leur étaient notifiées annuellement (fréquemment de 20 à 30% des AP déléguées, 75% dans des cas extrêmes). Cette sous consommation a engendré des reports importants qui ont culminé à 675M€en 2001 et une augmentation excessive des fonds de roulement des EPST (816M€en 2001). Il est clair que les faiblesses actuelles des systèmes d'information comptable et financier des organismes n'ont pas facilité le contrôle en temps réel de la dépense et de son utilisation.

Devant cette situation, la tutelle a souhaité inciter les unités à utiliser les moyens délégués antérieurement avant d'accorder de nouveaux crédits et de calibrer ensuite ces derniers sur les dépenses réelles des laboratoires plutôt que sur leurs demandes. Cet objectif a été poursuivi en dissociant le niveau des CP de celui des AP, c'est à dire en régulant par le paiement de la dépense et non par l'autorisation d'engagement. Dans un premier temps, cette évolution n'a entraîné des conséquences qu'au niveau des EPST, contraints d'opérer des prélèvements sur leur fonds de roulement pour financer la forte croissance de leurs dépenses et couvrir les AP engagées. Les effets de ces mesures n'ont pas été ressentis pleinement dans les laboratoires, dès lors que la plupart des établissements continuaient à leur ouvrir des autorisations d'engagement en répartissant l'intégralité des AP disponibles, quelles soient couvertes ou par des CP. Seules les annulations d'AP en loi de finances rectificative étaient répercutées.

La permanence d'un désajustement entre les AP et les CP a conduit les directions générales des grands établissements, en liaison avec leur tutelle, à décider pour 2004 de n'utiliser que la partie des AP ouvertes en loi de finances qui leur paraissait couverte par les CP disponibles et à « geler » volontairement 32,8 M€ d'AP pour le CNRS et 15,2M€ pour l'INRA. La direction générale du CNRS a dans le même temps choisi de passer dès 2004 à une gestion en CP pour la dotation aux unités, ce qui permettra d'améliorer la pratique budgétaire de l'établissement et d'anticiper l'application de la loi organique.

Quant à l'INSERM, il continue à répartir toutes les AP ouvertes en loi de finances, ce qui l'amène à consacrer 62,9M€ aux unités de recherche en 2004, contre 57,8M€ en 2003 et 60M€ en 2002. En donnant désormais priorité aux actions sur projet, qui passent de 2,5M€ en 2003 à 8,7M€ en 2004, il réduit la part notifiée en début d'année au titre du soutien traditionnel au fonctionnement. Les seules comparaisons fondées seront donc celles qui seront établies lorsque l'aide aux projets sera affectée.

En 2004, les unités de recherche ont donc reçu, pour la part venant des établissements, des notifications d'engagement sur la subvention d'Etat qui pour le CNRS et l'INRA étaient inférieures au niveau atteint en 2002, malgré la progression des crédits ouverts en loi de finances initiale 2004. Pour l'INRIA et l'INSERM, les notifications 2004 sont légèrement supérieures au niveau 2002.

La sensibilité des chercheurs à la variation de cette dotation, qui contribue directement à la gestion quotidienne des laboratoires, a fait que ces évolutions heurtées ont été perçues, en dépit de la forte progression des dépenses réelles sur 2000-2002, comme porteuses du risque d'une baisse durable de l'engagement de l'Etat.

Quel que soit le cadrage budgétaire futur que le gouvernement adoptera, la mission recommande, à la lumière des enseignements de la période récente, de stabiliser les conditions de son exécution.

A Paris, le 20 Février 2004

Yvon CEAS
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Henri GUILLAUME
Inspecteur général des finances