

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2025

Mission Recherche et enseignement supérieur

Avril 2026

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I UNE EXÉCUTION 2025 MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION DES CRÉDITS PROGRAMMÉS SUR LA MISSION, MAIS QUI PRÉSERVE LES PROGRAMMES DU MESRE	13
I - UNE PROGRAMMATION INITIALE EN BAISSÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2021	13
A - Des mesures de périmètre et de transfert liées pour l'essentiel à la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)	15
B - Une évolution tendancielle modérée qui s'explique pour partie par le non-respect des trajectoires prévues dans la LPR.....	16
C - Des économies assurées par l'application d'un « rabot » en loi de finances davantage que par la recherche d'économies structurelles.....	17
D - Une mise en réserve et des annulations nettement moins élevées qu'en 2024.....	20
E - Des reports en diminution, une augmentation des ouvertures en gestion.....	24
II - LA BAISSÉ DES CRÉDITS EXÉCUTÉS PAR RAPPORT À 2024 PRÉSERVE LARGEMENT LES PROGRAMMES GÉRÉS PAR LE MESRE	25
A - Une consommation quasi intégrale des crédits disponibles	25
B - La gestion sous services votés a ralenti le rythme d'exécution des crédits, mais seulement en AE et de manière temporaire	29
C - Les emplois et les dépenses de personnel : un enjeu majeur pour les opérateurs de la mission.....	32
D - Les dépenses d'intervention.....	38
E - Les dépenses d'investissement.....	39
III - LA LPR N'EST PLUS RESPECTÉE, MAIS LES RESTES À PAYER AUGMENTENT	40
A - Les trajectoires inscrites dans la LPR ne sont plus tenues	40
B - Des restes à payer qui augmentent pour la seconde année consécutive, en particulier sur l'ANR.....	41
CHAPITRE II DES ENJEUX DE POLITIQUE PUBLIQUE SPÉCIFIQUES À CHAQUE PROGRAMME DE LA MISSION	43
I - L'ARCHITECTURE ET LE PILOTAGE DE CERTAINS PROGRAMMES SONT PERFECTIBLES	43
II - PROGRAMME 142 - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES	44
A - Les conséquences du déménagement d'AgroParisTech devraient être soldées dans les plus brefs délais.....	45
B - Une garantie de l'État s'est substituée au report répété de 88,56 M€ en AE pour la « sécurisation de l'opération Saclay ».....	46
C - La poursuite du plan pluriannuel de renforcement des écoles vétérinaires et la création d'un « bachelor agro »	46
D - Le MAASA a proposé d'appliquer le régime financier des EPSCP aux établissements d'enseignement supérieur agricole ayant statut d'EPA.....	48
III - PROGRAMME 150 - FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	48
A - Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) ont servi de variable d'ajustement en 2025.....	48

B - Le cofinancement du campus hospitalo-universitaire Saint-Ouen Grand Paris Nord a été engagé en 2024	49
IV - PROGRAMME 172 - RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES	50
V - PROGRAMME 190 - RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES	54
A - Le financement des charges nucléaires de long terme des installations du CEA est à suivre avec vigilance.....	54
B - Les financements multiples de la recherche aéronautique en baisse	55
C - Un programme qui se recentre progressivement sur la recherche énergétique et aéronautique	56
VI - PROGRAMME 191 - RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)	56
A - Une gestion percutée par une programmation réduite de moitié en LFI, en grande partie compensée par une ouverture de crédits en fin de gestion	57
B - Un programme qui ne reflète que partiellement les dépenses de recherche duale et dont le pilotage pâtit d'un manque de visibilité de la DGA	58
VII - PROGRAMME 192 - RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE	59
A - Les crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les JEI/JEC n'ont pas été budgétisés en 2025	60
B - La trajectoire de montée en puissance des formations d'ingénieurs et de statisticiens a été interrompue en 2025	62
C - Le plan <i>Nano 2022</i> est en voie d'achèvement.....	64
D - Un programme qui mériterait d'être recentré sur le soutien aux écoles d'ingénieurs	65
VIII - PROGRAMME 193 - RECHERCHE SPATIALE	66
A - L'information toujours parcellaire du Parlement sur la politique spatiale	66
B - Des baisses de crédits réparties entre les niveaux nationaux et européens.....	67
C - La capacité de la France à faire face à ses engagements auprès de l'ESA doit être garantie	68
IX - PROGRAMME 231 – VIE ÉTUDIANTE	69
A - La prévision et l'exécution des dépenses relatives aux BCS est désormais fiable	69
B - Un déficit budgétaire du réseau des œuvres universitaires qui se pérennise et entraîne l'augmentation durable de la compensation de l'État.....	71
X - DES COÛTS LIÉS À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE À MIEUX PRENDRE EN COMPTE DANS LA PROGRAMMATION	73
A - Le budget vert : une démarche descendante dont les ministères peinent à s'emparer	73
B - Le coût important de la transition écologique pour les opérateurs	74
CHAPITRE III DES OPÉRATEURS ET DES DÉPENSES FISCALES QUI OCCUPENT UNE PLACE DÉTERMINANTE DANS LA MISSION	77
I - DES DÉPENSES FISCALES QUI CONTINUENT D'AUGMENTER, SOUS L'EFFET DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE	77
A - Les dépenses fiscales rattachées à la MIREs dépassent 9 Md€ en 2025	77
B - Le CIR, principale dépense fiscale de l'État, continue d'augmenter	80
C - L'effort de rationalisation des dépenses fiscales marque le pas	81
D - La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, non incitative et non redistributive, devrait être supprimée.....	83
E - Le crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative est prolongé de trois ans	84
II - DE NOMBREUX OPÉRATEURS DONT LA SITUATION FINANCIÈRE DOIT ÊTRE MIEUX PRISE EN COMPTE DANS L'ALLOCATION DES MOYENS DE LA MISSION	85
A - La décomposition de la trésorerie et de son évolution	85
B - La décomposition des dépenses de personnel et de leur évolution	96

III - LES TAXES AFFECTÉES : LE PLAFONNEMENT DE LA CVEC A ÉTÉ RELEVÉ ALORS QUE LES RELIQUATS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS N'ONT PAS ÉTÉ ENGAGÉS.....	98
IV - DES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE EN VOIE D'EXTINCTION	100
ANNEXES	103

Synthèse

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) est la cinquième mission la plus importante du budget général de l'État, dont elle représente 5,3 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2025. Ces crédits, inscrits sur huit programmes, placés sous la responsabilité de cinq ministères, consistent principalement en subventions pour charges de services public (SCSP) au profit des organismes nationaux de recherche et des établissements d'enseignements supérieur ; en dépenses de guichet au profit des étudiants à travers les bourses sur critères sociaux (BCS) ; ainsi qu'en crédits d'intervention en faveur de la recherche ou destinés à des organisations internationales envers lesquelles la France a pris des engagements. La MIREs accueille aussi des crédits issus du plan de relance et de France 2030 au titre de programmes de recherche, d'innovation et de formation.

Des crédits programmés qui diminuent pour la première fois depuis 2021 ; l'exécution affiche un repli moins important qu'anticipé

Pour la première fois depuis 2021, les crédits programmés en LFI sur la MIREs diminuent par rapport à l'année précédente. Avec 31,3 Md€ d'AE et 30,9 Md€ de CP, la réduction des crédits ouverts représente une baisse de 3,1 % en AE et de 2,3 % en CP par rapport à la LFI 2024 (à périmètre constant). La diminution de 929,9 M€ des CP entre la LFI 2024 et la LFI 2025 ne s'explique que pour partie par des mesures de périmètre et de transferts (- 208,5 M€), plus de trois quarts de l'évolution s'expliquant par des économies structurelles ou ponctuelles dont la plus grande part résulte de l'application d'un « rabot » de 630 M€ de CP intégré au PLF par voie d'amendement gouvernemental.

L'exécution 2025 de la mission est de 30,8 Md€ en AE et 30,6 Md€ en CP, en baisse par rapport à 2024 (31,5 Md€ AE et 31 Md€ CP), mais de manière moins marquée qu'au moment de la programmation compte tenu des reports, transferts et ouvertures intervenus en gestion. Surtout, cela découle pour plus de la moitié d'un effet de périmètre sur le programme 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*¹. À périmètre constant, la diminution des CP exécutés s'élève à 191 M€ entre 2024 et 2025. Ceci s'explique par la conjonction de trois phénomènes.

¹ Transfert sur une autre mission des crédits de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans le cadre de la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), issue de la fusion de l'IRSN avec l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

En premier lieu, il s'avère qu'environ 40 % des économies actées par le rabet n'étaient ni documentées, ni arbitrées, ni soutenables sur les programmes concernés. Ainsi, une réfaction de 190 M€ des fonds dédiés du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) aux opérations d'assainissement-démantèlement des installations nucléaires, inscrits sur le programme 190 et pourtant ancrés dans une trajectoire pluriannuelle, a été compensée par un transfert en fin de gestion depuis la mission *Défense*. De même, la diminution de plus de moitié des crédits du programme 191 – *Recherche duale (civile et militaire)* a été largement atténuée par une ouverture de 60 M€ en loi de finances de fin de gestion (LFG), financée par une annulation concomitante sur la mission *Défense*.

En deuxième lieu, la gestion en période de services votés (du 1^{er} janvier au 15 février) n'a pas eu d'impact autre que temporaire sur le niveau de dépenses de la mission en raison de la composition des programmes qui portent majoritairement des subventions aux opérateurs ou des dépenses de guichet.

En troisième lieu, les annulations de crédits sur la mission en 2025 sont nettement moins importantes qu'en 2024 (- 617 M€ contre -1 Md€ en 2024), et ont permis de davantage préserver certains programmes, en particulier le programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) qui supporte les SCSP destinés aux organismes nationaux de recherche et les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR), même si une baisse de 100 M€ de la SCSP du CNRS doit être signalée.

Le MESRE continue de voir ses moyens augmenter globalement

L'exécution 2025 révèle d'importants écarts entre programmes (*cf.* partie II).

Les deux principaux programmes du MESRE, à savoir les programmes 150 et 172, affichent des CP en hausse par rapport à l'exécution 2024, sous l'effet de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 (dite « LPR ») et d'une accélération des décaissements sur les opérations immobilières. La dynamique du programme 150 résulte par ailleurs d'un niveau d'annulation réduit en raison du poids de la masse salariale, et de la décision du Gouvernement de compenser l'intégralité de l'augmentation de quatre points du taux de cotisation au CAS Pensions pour les opérateurs de ce seul programme au regard des tensions anticipées par le MESRE sur la trésorerie de certaines universités. L'augmentation de dépense liée au relèvement du taux du CAS est évaluée à 291 M€ sur la mission, dont 215 M€ sur le programme 150. Le programme 231 – *Vie étudiante*, qui relève aussi du MESRE, est en baisse en raison d'un tendancier négatif des BCS.

Les programmes placés sous la responsabilité d'autres ministères connaissent des évolutions variables : le programme 190 du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature (MTE) exécute moins de crédits que l'an dernier en raison d'une décélération des décaissements du plan de soutien à la recherche aéronautique et d'une baisse des dotations versées au CEA ; le programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* géré par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté énergétique et numérique (MEF) voit ses dépenses diminuer de 45 % du fait de l'absence de budgétisation de la compensation des exonérations de cotisations sociales des Jeunes entreprises innovantes et de croissance (JEI/JEC), qui s'est traduite par une nouvelle dette de l'État envers la sécurité sociale ; le

programme 193 – *Recherche spatiale* du MEF voit ses dépenses augmenter légèrement du fait de moindre annulations ; les dépenses du programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)* du ministère des armées (MINARM) baissent, mais moins qu’initialement prévu par la LFI ; le programme 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricoles* connaît des évolutions limitées en CP.

Les ambitions budgétaires de la LPR sont désormais lointaines

Les trajectoires budgétaires inscrites dans la loi de programmation de la recherche (LPR) ne sont plus respectées pour les trois programmes concernés (150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*, 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 193 – *Recherche spatiale*), en particulier s’agissant des contributions à la politique spatiale et aux crédits d’intervention de l’ANR, même si les mesures salariales prévues dans l’accord d’octobre 2020 au profit des personnels de recherche semblent mises en œuvre au moins en partie.

Cependant, il convient d’attacher une attention particulière à la soutenabilité budgétaire de certaines dépenses de la mission. Cela concerne d’abord le financement des dépenses stratégiques comme l’assainissement et le démantèlement des installations nucléaires du CEA (programme 190) et les engagements pluriannuels pris par la France auprès de des organisations internationales tels que l’Agence spatiale européenne (ESA – programme 193) ou ITER (programme 172). Une attention doit ensuite être portée à la soutenabilité de la programmation de l’ANR dont les restes à payer augmentent fortement. Enfin, les coûts liés à la transition écologique des opérateurs méritent aussi d’être pris en compte.

L’appréciation de la situation financière des nombreux opérateurs de la mission doit être affinée

La situation financière des opérateurs de la MIREs est étudiée à un niveau agrégé, dans un contexte où la mobilisation de leur trésorerie est évoquée pour améliorer la maîtrise des finances publiques. En effet, la moitié des opérateurs de l’État est rattachée à cette mission budgétaire (218 sur 434)². L’analyse des subventions versées par l’État à ces opérateurs d’une part, et de la trésorerie et du fonds de roulement des opérateurs d’autre part, sont des compléments utiles à l’analyse de l’exécution budgétaire de l’année.

Afin d’apprécier le niveau agrégé de trésorerie et de fonds de roulement de la majorité des opérateurs de l’État, notamment au regard des effets de la hausse de la masse salariale, la Cour a analysé un périmètre constant d’opérateurs de la mission sur la période 2019-2025 afin de distinguer la tendance à l’œuvre sur quelques grands agrégats comptables. Les résultats sont à analyser avec prudence. Ils montrent une trésorerie tendancielle en réduction lorsque l’Agence nationale de la recherche (ANR) est incluse dans le périmètre d’analyse. Hors-ANR, la trésorerie totale des opérateurs de l’enseignement supérieur et de la recherche a augmenté avant de plafonner depuis 2023, et semble amorcer une réduction à partir de 2025. Concomitamment, les résultats comptables et les capacités d’autofinancement (CAF) sont orientées à la baisse, traduisant de moindres marges de manœuvre financière. Cela résulte de l’effet combiné de la croissance des dépenses de personnel et des dépenses de fluide, et d’une

² L’essentiel de ces opérateurs dispose d’un compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT).

augmentation certes soutenue mais moins dynamique des subventions pour charges de service public (SCSP) de l'État (cf. partie III).

Une architecture perfectible, un pilotage à approfondir

L'évolution du format de la mission sur une longue période révèle la perte progressive de son caractère interministériel et les défauts persistants de son architecture budgétaire. Il s'agit de défauts de cohérence interne pour les programmes 190 et 192, d'un défaut au regard du principe de spécialité pour le programme 191, ou encore de modalités de gestion atypiques qui brouillent les responsabilités budgétaires et des tutelles pour le programme 190, 191 et 193. La Cour préconise que soient examinées une évolution des modalités de gestion du programme 190, une suppression du programme 191 et une modification de la maquette du programme 192.

La gestion 2025 souligne la difficulté pour les responsables de programme à porter des plans d'économies sur des crédits attribués aux opérateurs, dont les universités qui bénéficient d'un statut d'autonomie. Les dépenses relevant d'une logique de guichet (bourses sur critères sociaux), ancrées dans des trajectoires pluriannuelles (fonds dédiés, réacteur Jules-Horowitz) ou correspondant à des engagements internationaux de la France (ESA, ITER) font aussi, en principe, l'objet d'une certaine rigidité.

Les dépenses fiscales et taxes affectées doivent être mieux maîtrisées

Des dépenses fiscales sont rattachées à la MIRE et s'élèvent désormais à plus de 9 Md€, notamment sous l'effet de la dynamique du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), principale dépense fiscale de l'État avec 8,1 Md€ estimés en 2025. Au-delà de l'évaluation du CIR, que la Cour des comptes est en train de conduire, certaines dépenses doivent être reconsidérées, en particulier la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (215 M€) dont la suppression est recommandée.

Enfin, le plafonnement de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) a été relevé en pure opportunité en fin de gestion afin de ne pas reverser l'excédent constaté lors de la collecte au budget général, et ce alors même que des reliquats issus des collectes des années précédente ne sont pas utilisés. La Cour recommande donc de stabiliser le taux de contribution et le plafonnement de la CVEC le temps de solder les reliquats, et de proscrire toute modification du plafonnement en cours d'exercice en cas de sur-exécution.

Recommandations

1. Conformément à la LPFP 2023-2027, diminuer dès la prochaine loi de finances le plafond d'emplois des opérateurs des programmes budgétaires pour lesquels la vacance sous plafond est proportionnellement la plus élevée, c'est-à-dire les programmes 142, 172, 150, et 193 (*reconduite, MAASA, MESRE, MEF et MACP*).
2. Garantir la soutenabilité budgétaire de l'ANR en mobilisant dès la prochaine loi de finances les leviers à disposition en recettes, crédits de paiement et autorisations d'engagement (*nouvelle recommandation, MESRE, MACP*).
3. Dès la prochaine loi de finances, faire évoluer les modalités de gestion du programme 190, supprimer le programme 191 et modifier la maquette du programme 192 en le recentrant sur les établissements d'enseignement supérieur (*nouvelle recommandation, MEF, MTE, MINARM, MACP*).
4. Évaluer l'utilité de l'exonération de cotisations sociales JEI/JEC et, dans l'attente des résultats de cette évaluation, inscrire dès la prochaine loi de finances sur le programme 192 les crédits nécessaires pour en compenser le coût pour la sécurité sociale (*nouvelle recommandation, MEF, MACP*).
5. Clarifier les financements associés à la stratégie nationale spatiale 2025-2040 afin de rendre compte de l'effort global en faveur de la politique spatiale et la soutenabilité des engagements financiers pluriannuels de la France (*recommandation émise en 2023 et 2024, reformulée en 2025, SGDSN, MESRE, MINARM, MACP*) ;
6. Traiter la question de la pérennisation du modèle de financement du CNOUS et en tirer les conséquences sur le nouveau contrat d'objectif et de performance à conclure en 2026 (*recommandation reformulée, MESRE*) ;
7. Intégrer dans la programmation le financement des opérations concourant à la transition écologique des opérateurs de la mission (*nouvelle recommandation, MESRE, MAASA, MEF*).
8. Supprimer dès la prochaine loi de finances la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (*recommandation reconduite, MEF, MESRE*) ;
9. Fiabiliser l'évaluation des niveaux de trésorerie fléchée et non-fléchée des opérateurs et procéder le cas échéant à des ajustements ponctuels des niveaux de SCSP en cas de trésorerie non-fléchée inutilement élevée (*nouvelle recommandation, MESRE, MAASA, MEF, MTE*).
10. Stabiliser le taux de contribution et le plafonnement de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) le temps de solder les reliquats des années précédentes et renoncer à modifier le plafonnement en cours d'exercice en cas de sur-exécution (*nouvelle recommandation, MESRE*).

Introduction

Mission Recherche et enseignement supérieur

Programme 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles

Programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire

Programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables

Programme 191 - Recherche duale (civile et militaire)

Programme 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Programme 193 - Recherche spatiale

Programme 231 - Vie étudiante

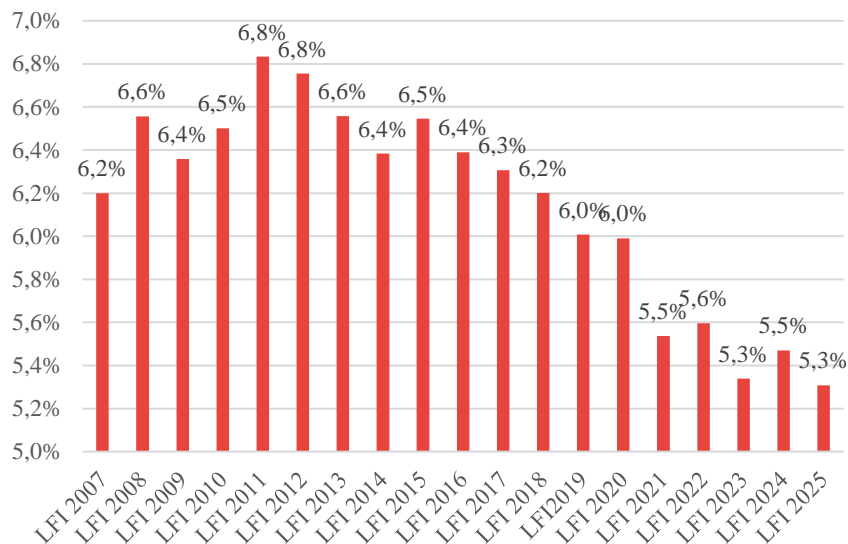
La MIREs comprend huit programmes rattachés à cinq ministères : le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE ; trois programmes), le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique (MEF ; deux programmes), le ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature (MTE ; un programme), le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire (MAASA ; un programme) et le ministère des armées (MINARM ; un programme). Aucun changement de l'architecture budgétaire de la mission n'est intervenu en 2025³.

Avec 30,91 Md€ de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2025, la MIREs est la cinquième mission la plus importante du budget général de l'État, dont elle représente 5,3 % des crédits ouverts, une proportion en baisse depuis une quinzaine d'années. Ces crédits recouvrent la quasi-totalité des dépenses de recherche civile de l'État, et environ 84% de l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'enseignement supérieur⁴.

³ Il est à noter que, depuis octobre 2025, le programme 193 est rattaché au MESRE.

⁴ Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, annexé au PLF 2026.

Graphique n° 1 : évolution de la part de la MIREs dans le budget général de l'État (2007-2025 en CP, hors variation de périmètre)

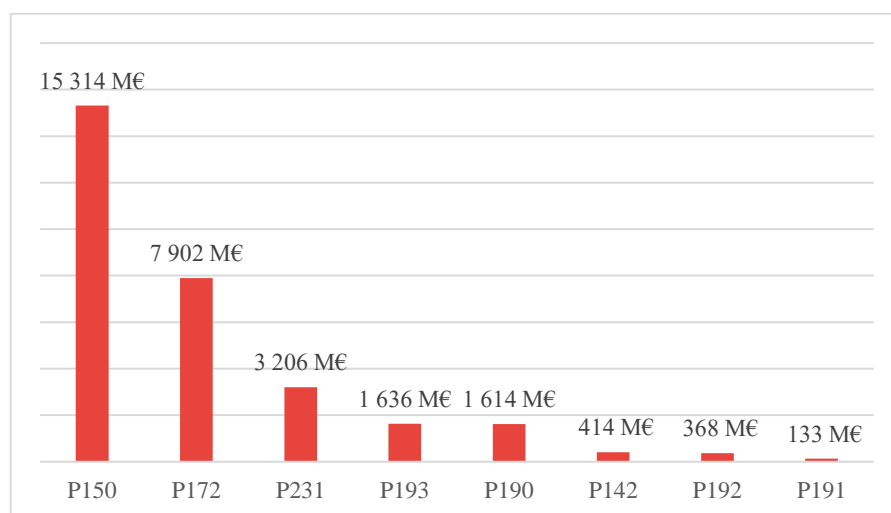


Source : Cour des comptes d'après LFI

Environ 86 % des crédits de la mission sont gérés sur trois programmes par le MESRE. Sont en outre rattachées à la mission plus de 9 Md€ de dépenses fiscales, dont le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), première dépense fiscale de l'État par son coût (8,1 Md€).

En 2025, 30,59 Md€ de crédits ont été exécutés sur la MIREs.

Graphique n° 2 : exécution 2025 des programmes de la MIREs (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

La loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 (dite « LPR ») prévoit des trajectoires de progression des crédits pour trois des huit programmes de la MIREs (les programmes 150, 172 et 193).

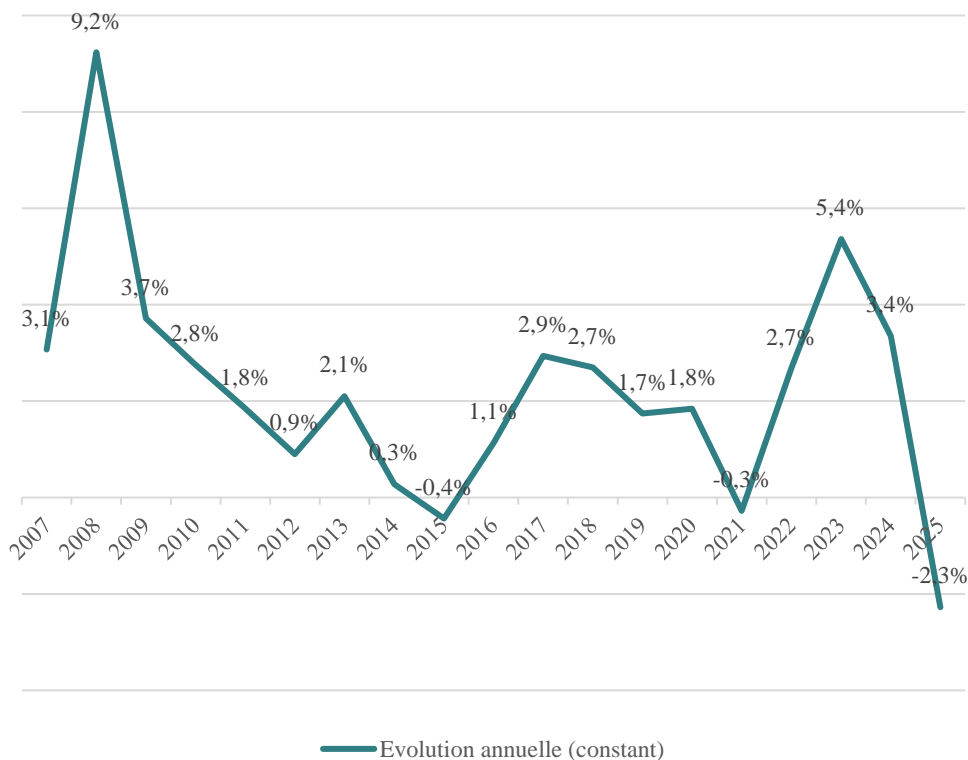
Chapitre I

Une exécution 2025 marquée par une diminution des crédits programmés sur la mission, mais qui préserve les programmes du MESRE

I - Une programmation initiale en baisse pour la première fois depuis 2021

La LFI 2025 a ouvert 31,33 Md€ d'AE et 30,91 Md€ de CP sur la MIREs, soit une baisse de 3,1 % en AE et de 2,3 % en CP par rapport à la LFI 2024 (à périmètre constant).

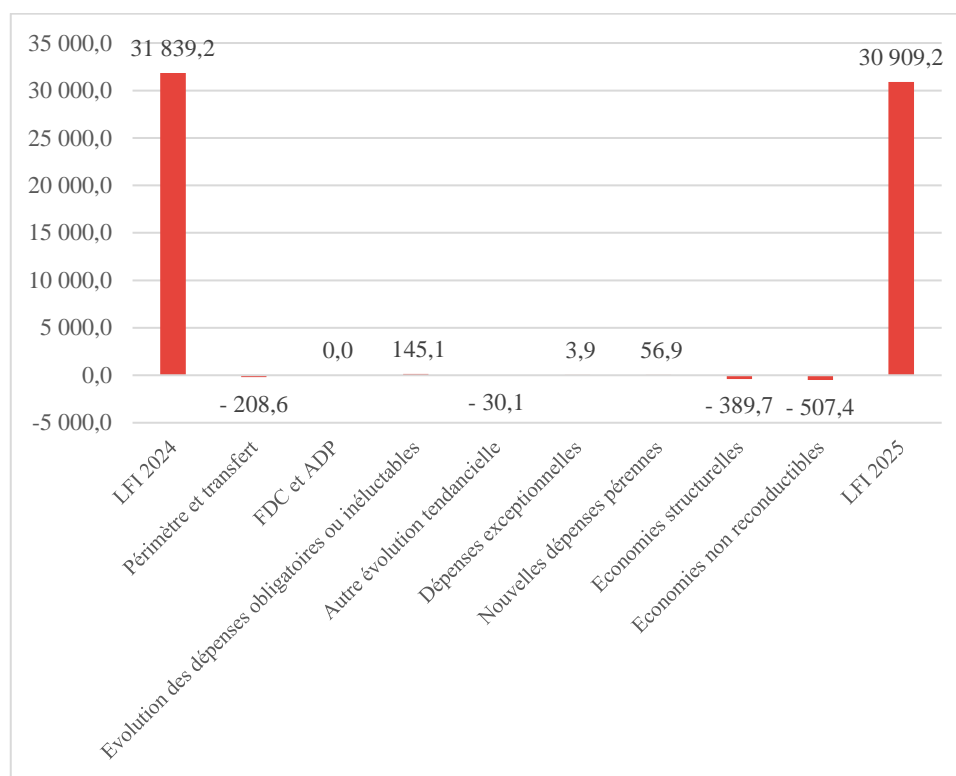
**Graphique n° 3 : évolution de LFI à LFI des CP ouverts sur la MIREs 2007-2025
(périmètre LFI 2025 constant)**



Source : Cour des comptes d'après LFI

Entre la LFI 2024 et la LFI 2025, les CP diminuent de 929,9 M€ à périmètre courant, et de 719,2 M€ à périmètre constant. Cette baisse des crédits budgétisés résulte d'économies non reductibles (- 507,4 M€), d'économies structurelles (- 389,7 M€), du tendancier (+ 115 M€), de dépenses nouvelles pérennes (+ 56,9 M€) ou ponctuelles (+ 3,9 M€).

Graphique n° 4 : passage de la LFI 2024 à la LFI 2025 (en M€, périmètre courant)



Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les ministères

A - Des mesures de périmètre et de transfert liées pour l'essentiel à la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)

Les mesures de périmètre et de transferts s'élèvent à - 208,6 M€ en CP.

Concentrées pour 200,5 M€ sur le programme 190, elles concernent à titre principal le transfert des crédits de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans le cadre de la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), issue de la fusion de l'IRSN avec l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). La plupart des crédits sont transférés vers le programme 235 – *Sûreté nucléaire et radioprotection* (188,6 M€) de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et plus marginalement vers le programme 212 – *Soutien de la politique de défense* (13,8 M€) de la mission *Défense* s'agissant de la part des activités qui sera désormais exercée par le ministère des armées, ainsi que vers le programme 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* (0,2 M€) de la mission *Gestion des finances publiques* pour les activités comptables relevant jadis de l'IRSN et étant dorénavant assurées par le CBCM près le MTE.

Les autres mesures de transfert en LFI affectent d'abord le programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (- 8,5 M€ en CP), principalement pour financer des mesures sur d'autres programmes de la mission. Par exemple, le transfert de 3,5 M€ vers le programme 150 pour financer de nouveaux lauréats de l'institut universitaire de

France, un transfert de 2,5 M€ vers le programme 190 découlant de la récupération par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) de la dosimétrie passive à la suite de la suppression de l'IRSN. Le programme 172 transfère aussi des crédits issus de la loi de programmation de la recherche (LPR) vers les autres programmes budgétaires auxquels sont rattachés des opérateurs de recherche avec au total 1,6 M€ pour six transferts (vers le programme 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricoles* du MAASA, le programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* du MEF, les programmes 190, 159 – *Expertise, information géographique et météorologie*, et 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* du MTE ainsi que le programme 224 – *Soutien aux politiques du ministère de la culture*).

B - Une évolution tendancielle modérée qui s'explique pour partie par le non-respect des trajectoires prévues dans la LPR

En 2024, l'évolution tendancielle des dépenses expliquait plus de deux tiers de la progression de 1 Md€ de CP par rapport à la LFI 2023, dont + 499 M€ étaient liés à la poursuite de la mise en œuvre de la LPR au moment de la budgétisation initiale. En 2025, le tendanciel s'élève à + 115 M€. Ce ralentissement par rapport à 2024 s'explique par un écart désormais très important par rapport aux trajectoires prévues par la LPR pour les programmes 150, 172 et 193 :

- Les crédits ouverts en LFI 2025 sur les programmes 150 et 172 continuent d'afficher un tendanciel positif (+ 306 M€ pour le programme 150 et + 86,9 M€ pour le programme 172). Le MESRE a privilégié le financement du volet salarial de la LPR (revalorisation du RIPEC, repyramidages, mesures en faveur des BIATSS, soutien aux rémunérations dans les EPIC, etc.) ainsi qu'une partie du volet infrastructures de recherche pour un coût total de 159,2 M€ en CP ;
- Le programme 193 – Recherche spatiale a bénéficié pour sa part d'une progression de 15,5 M€ de CP pour le CNES en lien avec la trajectoire de la LPR, représentant environ la moitié de l'effort initialement prévu ;
- Le programme 231 – Vie étudiante affiche un tendanciel de - 89 M€ résultant de la diminution prévisionnelle des effectifs d'étudiants éligibles à une bourse sur critères sociaux (BCS), en lien avec le ralentissement de la démographie étudiante et à l'absence de revalorisation des taux et des barèmes (- 102 M€), et de l'application des mesures découlant de la loi du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré dite « loi Lévi » (+ 13,2 M€) ;
- Le programme 190 affiche un tendanciel de - 139,8 M€ en raison du ralentissement des paiements au titre du plan de soutien à la recherche aéronautique et de la subvention au CEA hors fonds dédiés aux activités d'assainissement et de démantèlement.

C - Des économies assurées par l'application d'un « rabot » en loi de finances davantage que par la recherche d'économies structurelles

1 - Des démarches de recherche d'économies inabouties

La LFI 2025 intègre trois économies structurelles qui méritent d'être signalées sur la MIREs. Pour autant, aucune d'entre elles n'a véritablement abouti à l'issue de l'exercice.

La première résulte de la décision prise par le Gouvernement de supprimer dans le PLFSS 2025 l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les jeunes entreprises de croissance (JEC), et dont le coût est compensé par l'État à la sécurité sociale à travers une dotation inscrite sur le programme 192 (301,6 M€ en LFI 2024). Toutefois, le Gouvernement est revenu sur cette suppression par un amendement au PLFSS 2025, mais l'amendement rétablissant les crédits de compensation, déposé par le Gouvernement, a été rejeté par le Parlement (cf. partie II). Ainsi, le passage de la LFI 2024 à la LFI 2025 affiche une économie de 301,6 M€, mais celle-ci est en trompe l'œil puisqu'elle se traduit en réalité par une dette de l'État auprès de la sécurité sociale.

La deuxième découle de la diminution de l'indemnisation des congés maladies ordinaires (CMO) des fonctionnaires, valorisée à hauteur de 39 M€ sur le programme 150 et de 10 M€ sur le programme 172. Ces montants ont été intégrés aux rabots appliqués sur ces deux programmes en PLF. Cependant, le sous-jacent de cette économie reposait également sur l'augmentation du nombre de jours de carence, qui a été abandonnée au cours des débats parlementaires. De fait, l'économie attendue et intégrée en budgétisation était surestimée.

La troisième correspond au renforcement des recouvrements d'indus de bourses induits par les défaillances d'assiduité scolaire, valorisée à hauteur de 18 M€ sur le programme 231. En pratique, cette mesure n'a pas été mise en œuvre.

Cette situation révèle la difficulté pour les RPROG à porter des stratégies de baisses de dépense sur une mission dont 78 % des CP sont composés de subventions pour charges de service public (SCSP) au profit de 218 opérateurs représentant 50 % des opérateurs de l'État en LFI 2025⁵.

Plusieurs initiatives méritent toutefois d'être signalées :

- Des efforts importants ont été réalisés depuis plusieurs années par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), responsable du programme 231, pour dynamiser le dialogue de gestion avec le centre national des œuvres universitaires et sociales (CNOUS), qui pilote le réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS). Le renforcement du pilotage se traduit notamment par la recherche d'économies d'échelle sur le fonctionnement du réseau des œuvres (mise en œuvre d'une centrale d'achat) et par l'optimisation des recettes (cf. partie II) ;
- La gestion sous services votés s'est traduite en 2025 par un renforcement du dialogue de gestion avec les opérateurs sur l'ensemble des programmes, avec une vigilance particulière

⁵ Au sens du jaune « Opérateurs » annexé au PLF 2025.

sur le niveau de la trésorerie qui a conduit à prêter davantage attention aux trajectoires de dépenses que les années précédentes. Ainsi, des efforts ont été demandés par le MESRE à ses opérateurs pour réduire les dépenses de fonctionnement courant non nécessaires à la continuité de l'activité des services, en particulier la communication et l'événementiel. Sur le programme 192, la direction générale des entreprises (DGE) note que le Groupement Mines-Telecom (GMT) a procédé à une revue de ses dépenses de fonctionnement, repriorisé des investissements et accéléré les mutualisations.

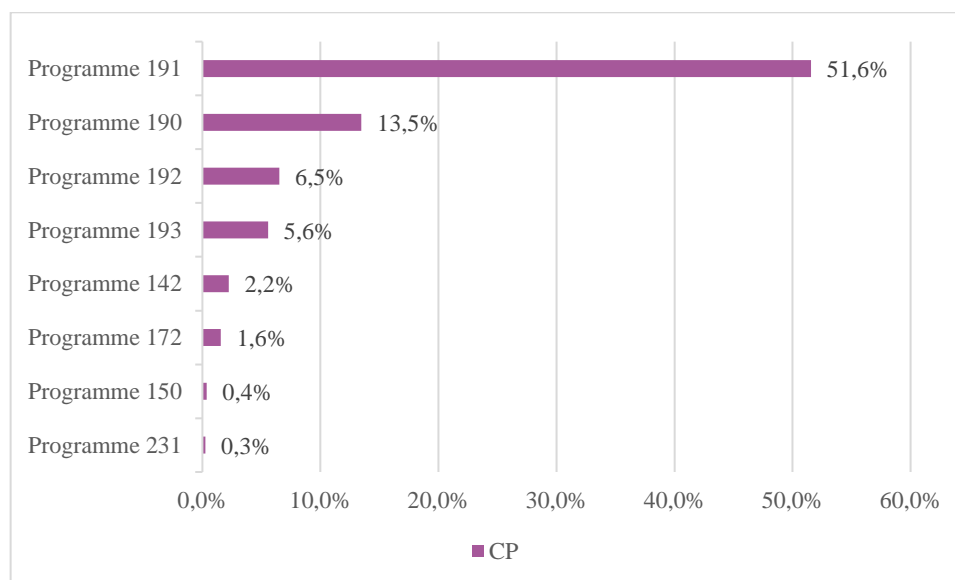
- Aucune mesure de rationalisation du paysage des opérateurs n'a été mise en 2025. Toutefois, en 2025, le MESRE a décidé de rapprocher l'Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue), l'agence bibliographique de l'enseignement supérieur (Abes) et le Centre informatique national de l'enseignement supérieur (Cines) pour rationaliser le paysage très fragmenté des opérateurs numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche et favoriser ainsi la formation de gains d'échelle⁶ ; en outre, sur le programme 172, l'institut Paul Emile Victor (IPEV) sera intégré budgétairement à l'IFREMER à compter de 2027.

2 - L'application d'un rabet de 630 M€ en PLF sur la mission n'était qu'en partie documentée

L'amendement II-2195 déposé par le Gouvernement lors de l'examen du PLF 2025 au Sénat afin d'atteindre la cible de déficit public de 5,4 % de PIB, a supprimé 630,1 M€ d'AE et 630,3 M€ de CP sur la MIREs, soit 2 % des crédits de la mission. Les huit programmes de la mission étaient concernés, mais dans des proportions très variables, allant de 51,6 % des crédits pour le programme 191 à 0,3 % pour le programme 231.

⁶<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/vers-un-operateur-numerique-de-reference-pour-l-enseignement-superieur-et-la-recherche-convergence-100002>

Graphique n° 5 : part des crédits « rabetés » par l’amendement II-2195 du Gouvernement par rapport aux crédits inscrits dans le PLF 2025 au moment du vote (en CP)



Source : PLF 2025

Les sous-jacents du montant et de la répartition du rabet sont précisés dans l’exposé des motifs de l’amendement. Pour les programmes 150, 172, 231, 190 et 191, l’amendement soutient que le rabet traduit l’effet anticipé du régime de services votés, qui devrait générer un décalage de l’exécution, ainsi que l’effort transversal sur la trésorerie de certains opérateurs de l’État. Sur le programme 191, qui a perdu plus de la moitié de ses crédits, le Gouvernement explique que le rabet entraînera une « repriorisation » de certains projets. L’analyse de l’exécution révèle un décalage entre les justifications initiales et la réalité :

- Les services votés n’ont pas entraîné de modification du niveau de la dépense en 2025 au-delà d’un freinage temporaire (cf. partie 1.2) ;
- Les deux programmes les plus concernés par le rabet ont obtenu des compensations sous forme de transferts en gestion depuis la mission *Défense* : le programme 190 a bénéficié d’un transfert de 190,3 M€ en AE=CP dans le décret n°2025-1158 du 3 décembre 2025 portant transfert de crédits afin de compenser l’impact sur les fonds dédiés par le CEA aux opérations d’assainissement-démantèlement des installations nucléaires ; le programme 191 a bénéficié d’une ouverture de 60 M€ en AE=CP en loi de finances de fin de gestion à destination du CNES. Ces deux mouvements dénotent le caractère insoutenable de la répartition du rabet telle que prévue dans l’amendement, en tout cas au regard des intentions du Gouvernement en matière de financement des activités du CEA et du CNES. Au demeurant, la loi de finances pour 2026 reprogramme bien ces deux lignes à hauteur des montants budgétisés en 2024.

À noter toutefois une réduction ciblée de 100 M€ en AE=CP portant sur la SCSP du CNRS, dont la trésorerie a été jugée suffisante par le Gouvernement (1,53 Md€ au 31 décembre 2024 et 1,31 Md€ au 31 décembre 2025). Cependant, cette économie est considérée comme ponctuelle par le MESRE.

3 - La hausse des cotisations au CAS compensée pour le seul programme 150

Le taux de cotisation au CAS *Pensions* est passé de 74,28 % en 2024 à 78,28 % en 2025 pour les fonctionnaires civils. Il en découle une augmentation mécanique des montants cotisés sur chaque programme et par les opérateurs qui y sont rattachés. Cette hausse touche davantage en montant comme en pourcentage des crédits les programmes pour lesquels la masse salariale représente une part significative des dépenses, en particulier les programmes 150, 172 et 142, et dans des proportions moindres le programme 192.

Une compensation intégrale du surcoût lié à la hausse du taux de cotisation a été votée par amendement au PLF 2025 au bénéfice du seul programme 150 (210 M€ en AE=CP), ayant aussi bénéficié à un opérateur du programme 190, l'Université Gustave Eiffel (UGE) depuis la SCSP versée sur le programme 150. En revanche, aucun autre programme de la mission n'a bénéficié d'une telle compensation pour le relèvement du taux du CAS en LFI 2025, ni en cours d'exécution.

D - Une mise en réserve et des annulations nettement moins élevées qu'en 2024

Les crédits mis en réserve en début de gestion sur la MIREs s'élevaient à 551,4 M€ en CP, résultant d'un taux de gel de 5,5 % hors dépenses de personnel (titre 2) dont le taux reste fixé à 0,5 %.

Le décret n°2025-374 du 25 avril 2025 a annulé 386,8 M€ en CP sur la MIREs. La totalité de la réserve de précaution initiale a été annulée sur les programmes 150, 172, 190, 192 et 193 et une partie sur le programme 142, les programmes 191 et 231 étant préservés à ce stade.

Des surgels sont intervenus à hauteur de 216,5 M€ sur les programmes 142, 150, 172 et 193 en cours d'exercice (août, septembre et octobre). La loi de finances de fin de gestion a *in fine* annulé la réserve initiale restante sur le programme 231 ainsi que les surgels, à l'exception de 20 M€ dégelés sur le programme 193, pour un total d'annulation en LFG de 230,4 M€.

Au total, sur les 768 M€ de crédits gelés au cours de l'exercice 2025, les annulations représentent 617,3 M€ et les dégelés en gestion 150,7 M€. Les crédits annulés représentent 2 % des ouvertures en LFI, contre 3,1 % en 2024.

Tableau n° 1 : évolution de la réserve 2023-2025 (en CP, en €)

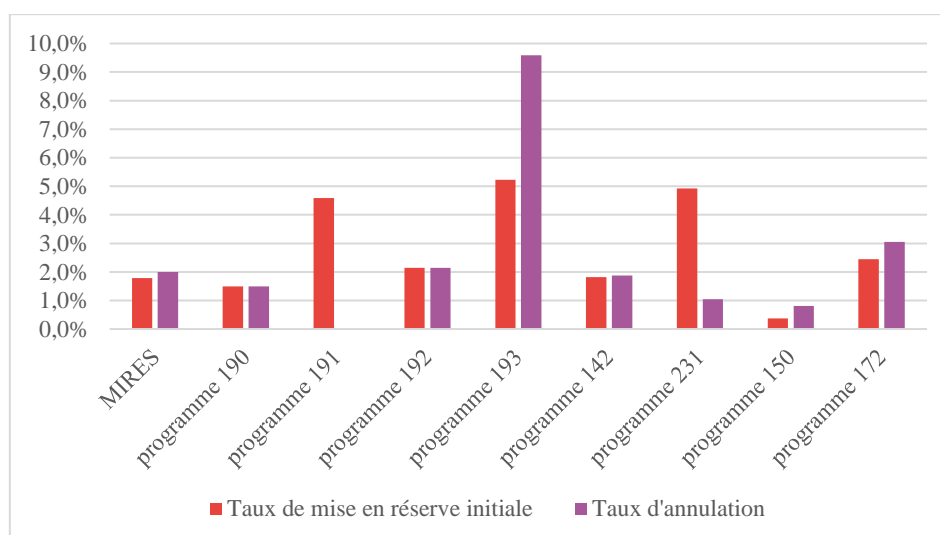
	2023	2024	2025
Montant crédits LFI	30 806 185 909	31 839 150 903	30 909 249 677
Réserve totale	726 040 863	1 233 862 733	767 967 525
Réserve initiale	619 672 277	592 792 942	551 454 549
Surgel des reports	0	0	0
Autres surgels	106 368 586	641 069 791	216 512 976
Surgels techniques	0	0	0

	2023	2024	2025
Utilisation de la réserve en gestion	723 940 863	1 233 862 733	767 967 525
Dégel initial	0	0	0
Dégels en gestion	338 727 024	232 003 730	150 710 025
Annulations en fin d'année	385 213 839	1 001 648 057	617 257 500
Réserve en fin de gestion	0	0	0

Source : Cour des comptes

Cependant, tous les programmes n'ont pas fait l'objet du même quantum d'annulation (cf. graphique n° 6). Par ailleurs, différents choix de mise en réserve sont à détailler.

Graphique n° 6 : mise en réserve initiale et annulations (en CP, en % des crédits LFI)



Source : Cour des comptes

1 - Les programmes du MESRE

En 2025, les trois programmes budgétaires du MESRE (150, 172 et 231) ont fait l'objet d'une mise en réserve initiale de 417,4 M€ complétée par un surgel de 116 M€. Les crédits ont été annulés pour 407,3 M€, et dégelés pour 126,1 M€. Cela recouvre des situations très variables entre les programmes.

Le programme 150 a été relativement préservé de la mise en réserve initiale (58 M€ de CP, soit environ 0,4 % des crédits ouverts en LFI). Composé essentiellement des SCSP versées aux établissements d'enseignement supérieur, il bénéficie de l'application du taux minoré de 0,5 % pour les crédits de personnel portés directement par le programme (soit 2,2 M€ en AE=CP) et, par dérogation, d'une mise en réserve forfaitaire de 30 M€ AE=CP sur la totalité du montant de SCSP, compte tenu du faible niveau de risque sur leur exécution. Un gel de 5,5 % a été appliqué sur les dépenses portant sur l'enseignement supérieur privé, les dépenses

pilotées en administration centrale, et l'immobilier des opérateurs (contre un taux majoré de 8 % l'année dernière). Le décret du 25 avril 2025 a annulé la réserve de précaution initiale. En septembre et en novembre 2025, des surgels de crédits sont intervenus à hauteur de 66,0 M€ en CP, annulés en LFG 2025. Au total, les crédits annulés représentent 0,8 % des ouvertures en LFI.

Le programme 172 a été plus fortement mis à contribution que les autres programmes du MESRE, mais moins qu'en 2024. La part de la SCSP versée aux opérateurs correspondant au financement de la masse salariale ainsi que les crédits relatifs aux remboursements de mises à disposition et aux conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) bénéficient du taux réduit de 0,5 %, le reste des crédits supportant une mise en réserve égale à 5,5 % des crédits ouverts. La réserve initiale s'est élevée à 199,5 M€ en CP en 2025. Un surgel a été appliqué en avril 2025, mais seulement en AE (pour 90 M€ dont 70 M€ sur les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche – ANR). La totalité de la réserve initiale ainsi que ce surgel ont été annulés en avril 2025. Par la suite, deux nouveaux surgels sont intervenus, portant les crédits nouvellement mis en réserve à 50 M€ en AE=CP. À cette occasion, en septembre 2025, le MESRE a contesté la répartition du surgel. En effet, le MESRE avait identifié une sous-exécution potentielle sur le programme 231 (mesures d'accès à la restauration étudiante issues de la loi « Lévi ») et souhaitait positionner 10 M€ de surgel sur ce programme afin d'alléger le quantum applicable au programme 172. Le cabinet du Premier ministre a confirmé le sens de cette décision. Les 50 M€ de CP surgelés ont été annulés en LFG. Au total, le programme 172 a absorbé une annulation de 249,5 M€ de CP, soit deux fois moins qu'en 2024 (500,3 M€ de CP annulés). Cela représente 3,1 % des crédits initiaux du programme. Dans le détail, ces annulations ont porté à hauteur de 90,2 M€ sur les opérateurs de recherche (dont 36,8 M€ pour le CNRS, 13,3 M€ pour le CEA et 13,2 M€ pour l'INSERM) ; 82,5 M€ sur le financement des dépenses d'appel à projets de l'ANR ; 31,7 M€ pour le CERN⁷ ; 23,6 M€ sur le financement de diverses actions de recherche⁸ ; et 15,3 M€ sur le financement de la plateforme technologique du CEA et du CNRS « Soleil »⁹.

Le programme 231, soumis à de forts risques en exécution (évolution du nombre de boursiers, déséquilibre budgétaire du réseau des œuvres universitaires), fait l'objet d'un taux moyen de mise en réserve initial élevé. Celui-ci s'élève à 4,9 % des CP (160 M€). Le caractère contraint de la gestion conduit systématiquement le RPROG à afficher des besoins supérieurs aux ressources disponibles, et le CBCM à formuler une réserve sur la programmation dont il est difficile pour le RPROG de tenir compte dès lors qu'environ 78 % des ressources du programme financent des dépenses de guichet (BCS). En 2025, la qualité de la prévision des dépenses de BCS a conduit à dégeler seulement 126,1 M€ et à annuler 33,9 M€ en LFG, soit 1 % des CP du programme.

2 - Les autres programmes

Le programme 142 présente une situation classique avec un taux de gel des SCSP de ses 10 opérateurs au prorata des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement

⁷ Conseil européen pour la recherche nucléaire.

⁸ 13,6 M€ dans le cadre du décret d'annulation d'avril 2025 puis 10 M€ en décembre 2025 (LFG).

⁹ Centre français de rayonnement synchrotron.

couvertes par ces subventions globales, soit 7,7 M€ de CP de réserve initiale complétée par un surgel de 1,5 M€ de CP. En règle générale, la DGER positionne le gel en priorité sur les BCS, point sur lequel le CBCM formule à raison une réserve dans ses avis. Ce choix d'affectation de la mise en réserve présente le risque d'en neutraliser en partie l'effet, les bourses représentant une dépense inéluctable. L'essentiel de la réserve a été annulée (7,9 M€ de CP) mais une partie a néanmoins été dégelée (1,3 M€).

Le programme 190 fait l'objet de mises en réserves classiques sur les opérateurs qu'il finance, hormis les crédits consacrés à l'assainissement et au démantèlement des installations nucléaires du CEA (780 M€ AE=CP) qui sont entièrement exonérés. Pour mémoire, en 2024, le CGDD avait fait le choix de positionner un surgel en partie sur ces fonds dédiés. En 2025, la réserve de précaution initiale (21 M€ en CP) a été entièrement annulée dans le décret d'avril 2025 et aucun surgel n'a été imputé sur le programme. Cette annulation très faible (1,5 % des CP ouverts en LFI) s'explique par l'important rabot appliqué sur le programme par amendement qui avait déjà largement réduit les crédits consacrés au CEA.

Le programme 191 disposait d'une réserve de 3,3 M€ en CP, qui a été intégralement dégelée en gestion en parallèle d'une ouverture de 60 M€ en AE=CP en LFG venant compenser en grande partie la diminution des moyens du programme décidée au moment du rabot.

Le programme 192 fait l'objet de mises en réserve classiques sur ses opérateurs, avec un taux réduit de 0,5% sur la part de SCSP correspondant aux dépenses de personnel. La réserve initiale s'élevait donc à 7,5 M€ en CP, soit 2,1 % des crédits ouverts en LFI. Ce taux moyen est plus élevé qu'il ne l'était les années précédentes en raison de l'absence de budgétisation de la compensation due à l'URSSAF Caisse nationale (ex-ACOSS) au titre des compensations JEI/JEC que la DGE exonérait de gel en reportant le manque à gagner sur le programme 134 - *Développement des entreprises* de la mission *Économie*¹⁰ dont elle est également responsable. La totalité des crédits gelés a été annulée en avril 2025.

Le programme 193 a supporté comme l'an dernier une part importante des annulations de la mission, à hauteur de 173,5 M€ (contre 292,9 M€ en 2024), correspondant à la mise en réserve initiale (94,5 M€) complétée par un surgel (99 M€). La mise en réserve initiale a été annulée dans le décret d'avril, et la majeure partie du surgel (79 M€) en LFG 2025. En revanche, 20 M€ ont été dégelés. Compte tenu des annulations importantes supportées par la contribution à l'ESA en 2024, le responsable de programme a cherché dans un premier temps à positionner le surgel de manière équilibrée entre les subventions versées au CNES et à l'ESA. Le CNES n'étant pas en capacité de réaliser les économies requises selon le RPROG, le surgel et les annulations de fin d'exercice ont finalement été intégralement repercutés sur la subvention à l'ESA.

¹⁰ En effet, à titre expérimental, le MEFSIN présente au CBCM un document prévisionnel unique (DPU) commun à tous ses programmes budgétaires depuis 2022. C'est à l'échelle de l'ensemble de ces programmes, dont deux font partie de la MIRE (192, 193), que le respect du taux de gel annuel (5 % HT2 puis 6 % après surgel) est apprécié par le CBCM. Un tel dispositif est également appliqué au MASA, comme l'y autorise la circulaire annuelle de la direction du budget relative à la mise en œuvre de la réserve de précaution.

E - Des reports en diminution, une augmentation des ouvertures en gestion

1 - Les reports de crédits ont été très fortement limités sur la mission

Le montant total des reports de crédits sur la mission s'est élevé à 55,9 M€ en AE et 47,5 M€ en CP, par rapport à 497,4 M€ en AE et 190,4 M€ en CP en 2024.

Le volume des reports généraux est de 53,6 M€ en AE et 8,6 M€ en CP ce qui représente 0,17 % des AE et 0,03 % des CP ouverts en LFI 2024, contre respectivement 1,6 % des AE et 0,3 % des CP ouverts en LFI 2023 l'année précédente. Aucun déplafonnement des reports n'a donc été nécessaire. Cette diminution très nette des reports généraux s'explique :

- Par la suppression de 88,6 M€ de reports injustifiés en AE sur le programme 142, en application d'une recommandation formulée par la Cour dans la NEB (cf. partie II) ;
- De l'absence de reports généraux sur le programme 150 (52,9 M€ d'AE affectées non engagées, aucun CP contre 376,1 M€ AE et 25,9 M€ CP en 2024) en raison de l'avancement des travaux sur le campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord (cf. partie II) ;
- Du refus de report de 115,8 M€ en AE correspondant à l'opération immobilière Val de Grâce – Paris Santé Campus, sur le programme 172 (cf. partie II) ;
- Du refus de report de 7,1 M€ en CP sur le programme 172 (CPER, CIFRE, etc.).

Les reports de crédits issus de fonds de concours ont atteint 2,3 M€ AE et 38,8 M€ CP, en baisse par rapport à l'an dernier. Ils se concentrent sur le programme 192 (poursuite de la mise en œuvre du plan Nano 2022 pour 32,1 M€ CP). Ils n'appellent pas de remarque particulière.

2 - Une ouverture de crédits en LFG au profit du programme 191

La LFG 2025 a ouvert 60 M€ en AE=CP au profit du programme 191. Ces ouvertures ont été gagées par des annulations à due concurrence sur le programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense*. La LFG a ainsi en grande partie compensé la baisse de ressources du programme 191 de 77,4 M€ AE/CP intervenue en LFI. Le montant a été arbitré en septembre, le CNES ayant indiqué ne pas être en mesure de réaliser des économies supplémentaires.

3 - Des transferts compensant une partie des baisses de crédits programmées en LFI

Les décrets de transferts et de virement de l'année aboutissent à un solde sur la mission de 186,5 M€ en AE et 220,8 M€ en CP (contre 49,2 M€ en AE et 141,3 M€ en CP en 2024), ce qui recouvre différents mouvements de sens contraire. La plupart traduisent la poursuite de la mise en œuvre de dispositifs existants (LPR, plan de relance aéronautique, Nano 2022). Parmi les principaux mouvements de l'exécution 2025 en montants, peuvent être relevés :

- Un transfert de 190,3 M€ en AE=CP depuis la mission *Défense* vers le programme 190, correspondant au financement des activités d'assainissement et de démantèlement du CEA.

Ce mouvement compense les conséquences du rabot appliqué au programme lors de l'examen du PLF 2025, appliqué pour une large part sur ces fonds (190,3 M€ sur 219,3 M€). Malgré le caractère tardif du transfert¹¹, le CEA a pu mener les opérations programmées du fait de l'existence d'un excédent budgétaire (cf. partie II) ;

- La poursuite de l'abondement en CP du BOP « recherche aéronautique » du programme 190 par le programme 362 – *Écologie de la mission* Plan de relance (35,8 M€ en CP), cette mesure étant proche d'être achevée ;
- Un transfert de 8 M€ en CP du MINARM (programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense*) vers le programme 192 dans le cadre de la mise en œuvre du plan *Nano 2022*, dont le MINARM est l'un des contributeurs ;
- Un virement de 7,5 M€ en CP en provenance du programme 172 à destination du programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale¹² destiné au financement du projet de réhabilitation du site Descartes (siège du MESRE) ;
- Le financement par le programme 231 des surcoûts supportés par les autres ministères au titre de la réforme des bourses sur critères sociaux intervenue en 2023 (transferts de 9,6 M€ en AE=CP).

II - La baisse des crédits exécutés par rapport à 2024 préserve largement les programmes gérés par le MESRE

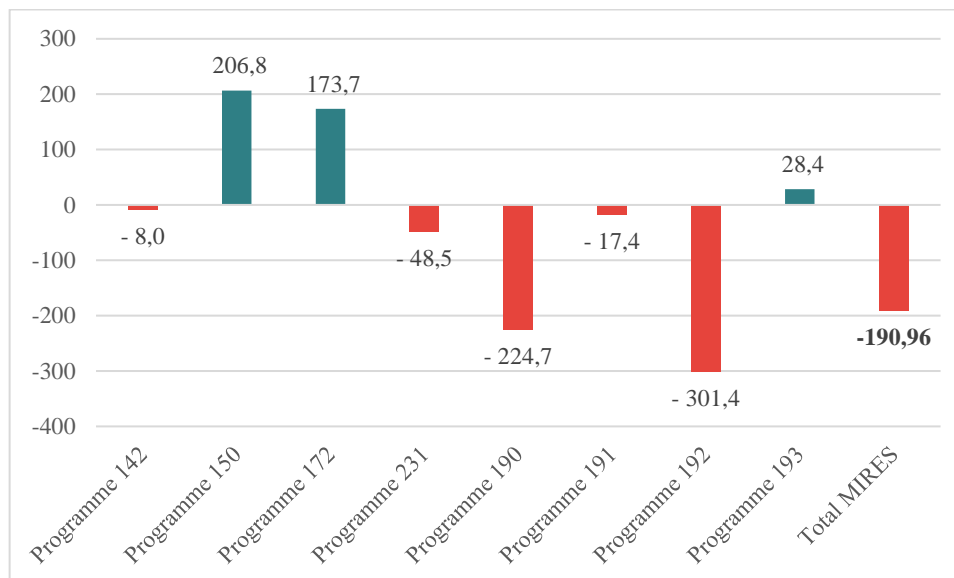
A - Une consommation quasi intégrale des crédits disponibles

L'exécution 2025 de la mission est de 30,8 Md€ AE et 30,6 Md€ CP. L'exécution est en baisse par rapport à 2024 (31,5 Md€ AE et 31 Md€ CP soit respectivement - 669,9 M€ en AE et - 399,5 M€ en CP, correspondant à des diminutions de 2,1 % et 1,3 %). La baisse des montants exécutés est moins marquée que celle des montants ouverts en LFI, du fait des reports, transferts et ouvertures intervenus en gestion. En CP, elle découle pour plus de la moitié des effets de périmètre sur le programme 190. Recalculée à périmètre constant, la diminution des CP exécutés s'élève à 191 M€ entre 2024 et 2025, et révèle d'importants écarts entre programmes.

¹¹ Décret n° 2025-1158 du 3 décembre 2025 portant transfert de crédits

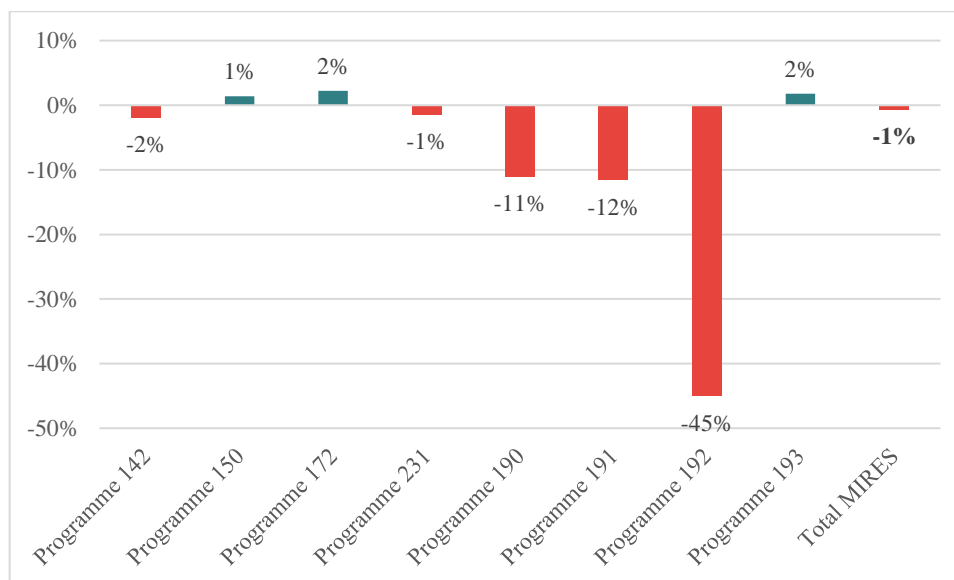
¹² Programme qui porte une part des fonctions supports du ministère de l'éducation nationale, du MESRE et du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

**Graphique n° 7 : évolution des CP exécutés entre 2024 et 2025
(en M€, périmètre constant)**



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 8 : évolution des CP exécutés entre 2024 et 2025
(en %, périmètre constant)**



Source : Cour des comptes

L'exécution quasi-intégrale des crédits disponibles¹³ (99,6 % en AE et 99,8 % en CP) est en hausse par rapport aux années précédentes.

¹³ Outre la LFI, cela inclut les crédits issus de reports généraux ou de fonds de concours et d'attributions de produits, les crédits rattachés par fonds de concours pendant l'année, ainsi que le solde des mouvements réglementaires en gestion (transferts, virements, annulations) et l'annulation en LFFG.

- Les programmes 191 et 193 présentent un taux d'exécution des crédits disponibles de 100 % en AE comme en CP. Ils ont en effet pour point commun de porter des subventions à destination des opérateurs (CNES, CEA) ou des organisations scientifiques internationales (ESA, EUMETSAT) pour lesquels la contribution de la France fait l'objet d'un engagement politique ;
- Les trois programmes du MESRE (programmes 150, 172 et 231) sont presque intégralement exécutés (de 99,8 % à presque 100 % d'exécution en CP). Le programme 150 et le programme 172 exécutent davantage de crédits qu'en 2024, sous l'effet des mesures LPR, d'une hausse des CP d'investissement et de moindres annulations que l'année dernière. Le programme 231 voit ses crédits diminuer principalement sous l'effet d'un tendancier négatif sur les BCS ;
- Pour la première fois, le programme 142 est presque entièrement exécuté (99,9 %), ce qui n'était pas le cas les années précédentes pour les AE en raison du report automatique sans consommation d'une enveloppe de 88,6 M€ d'AE dont la Cour recommandait la déprogrammation, actée en 2025 ;
- Le programme 190, surtout composé de subventions aux opérateurs, est presque intégralement exécuté en AE et l'est entièrement en CP. L'exécution est en fort repli par rapport à 2024, du fait d'une baisse de la dotation attribuée au CEA (hors fonds dédiés), de la sortie de l'IRSN du programme et d'un ralentissement des décaissements au titre du plan de recherche aéronautique ;
- Seul le programme 192 affiche en première analyse une consommation plus faible en CP (93,6 %), qui s'explique surtout par l'exécution inférieure à la prévision des CP du plan Nano 2022 issus de fonds de concours. Le programme exécute 45% de crédits en moins qu'en 2024 du fait de l'absence de budgétisation de la compensation JEI/JEC.

Tableau n° 2 : exécution budgétaire en AE/CP (en M€)

Programmes		LFI	Crédits disponibles	Crédits consommés	Taux
En AE					
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	424,1	416,0	415,7	99,9%
150	Formations supérieures et recherche universitaire	15 365,5	15 344,1	15 260,3	99,5%
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	8 609,4	8 249,0	8 243,8	99,9%
231	Vie étudiante	3 280,4	3 236,0	3 234,1	99,9%
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 419,3	1 588,0	1 583,8	99,7%
191	Recherche duale (civile et militaire)	72,7	132,7	132,7	100%
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	346,8	341,5	320,1	93,7%
193	Recherche spatiale	1 809,2	1 635,7	1 635,7	100%
Total		31 327,3	30 942,9	30 826,2	99,6 %

Programmes		LFI	Crédits disponibles	Crédits consommés	Taux
En CP					
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	421,9	414,5	414,2	99,9%
150	Formations supérieures et recherche universitaire	15 428,1	15 342,3	15 314,4	99,8%
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	8 168,1	7 907,6	7 901,9	99,9%
231	Vie étudiante	3 249,6	3 206,2	3 205,8	100%
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 408,9	1 614,0	1 614,0	100%
191	Recherche duale (civile et militaire)	72,7	132,7	132,7	100%
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	350,8	393,3	368,2	93,6%
193	Recherche spatiale	1 809,2	1 635,7	1 635,7	100,0%
Total		30 909,2	30 646,2	30 586,8	99,8%

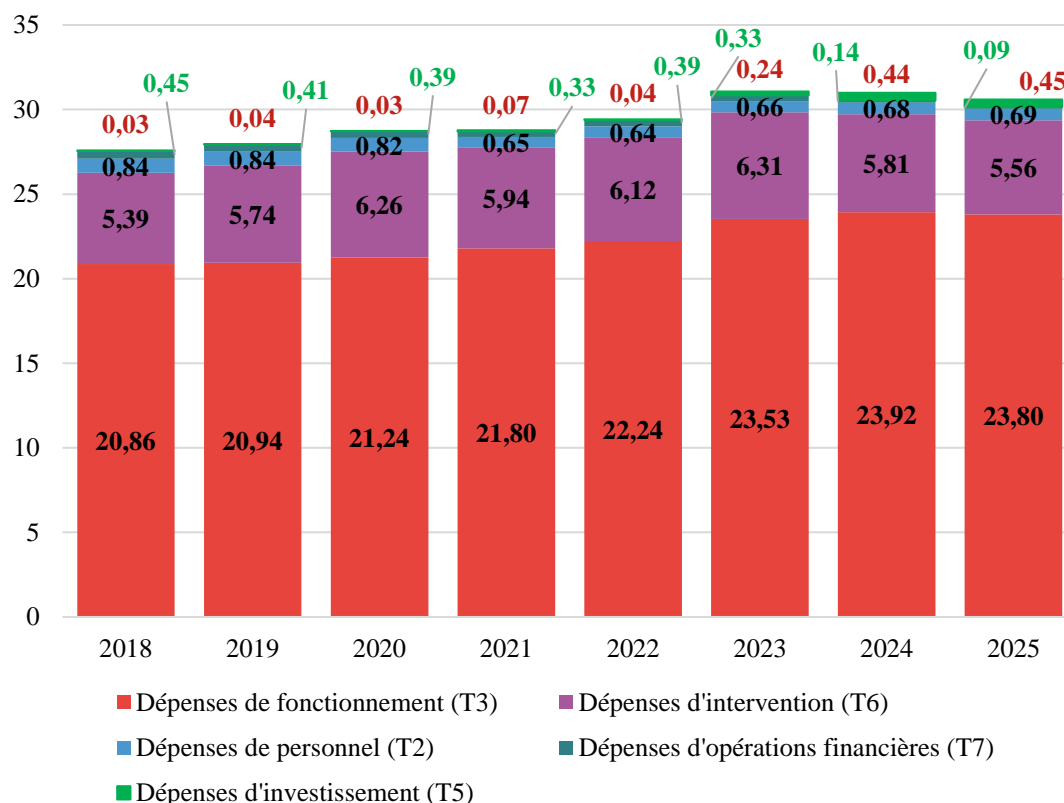
Crédits disponibles : LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits + LFFG.

Crédits consommés : Dépenses totales, y compris fonds de concours.

Source : LFI 2025 et Chorus au 26/01/2025 pour l'exécution

La majeure partie des dépenses exécutées est composée de crédits de titre 3 (SCSP aux opérateurs) et de titre 6 (dépenses de guichet).

Graphique n° 9 : dépenses 2019-2025 de la mission par titre (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

B - La gestion sous services votés a ralenti le rythme d'exécution des crédits, mais seulement en AE et de manière temporaire

La gestion sous services votés mise en place entre le 1^{er} janvier et le 14 février 2025 s'est traduite par des mesures de régulation et par un dialogue budgétaire constant entre les RPROG, les RFFIM, les CBCM et la DB dans le cadre des circulaires du Premier ministre du 12 décembre 2024 et du ministre de l'économie et des finances du 30 décembre 2025 qui prévoyaient notamment que seuls 25 % des ressources ouvertes en LFI 2025 seraient rendus disponibles sur les programmes, un blocage de 75% des crédits étant appliqué dès le début de la gestion 2025.

En pratique, les ministères ont été sollicités par les CBCM pour établir des prévisions de consommation au premier trimestre adossées à des listes de dépenses jugées inéluctables sur la période. Les dépenses concernées ont été définies de manière conjointe par les RRFIM et les CBCM, dans le cadre d'un processus itératif et s'appuyant sur la foire aux questions (FAQ) diffusée par la DB.

S'agissant du versement des subventions aux opérateurs, la FAQ précisait : « les opérateurs de l'État financés par subvention de l'État et/ou taxes affectés doivent établir une prévision de dépenses relatives aux services votés et la communiquer aux contrôleurs et aux

tutelles. Sur cette base, les ministères calibreront le montant et le calendrier des versements des financements aux organismes, et notifieront, à titre provisoire, des décisions attributives des crédits et des emplois au titre des services votés ». S'agissant de la MIREs, les pratiques ont fortement divergé selon les programmes.

- Cette règle a été correctement mise en œuvre sur les programmes 142, 172, 190, 191 et 192. Sur le programme 172, par exemple, la DGRI a mené un dialogue de gestion actif avec ses opérateurs en individualisant l'analyse de leurs situations, ce qui a conduit à décaler le versement de la SCSP de ceux dont la trésorerie était suffisante (CNRS). Symétriquement, le versement de la SCSP du CEA a été avancée pour éviter une rupture de trésorerie. Il a aussi été demandé à chaque opérateur d'identifier ses dépenses inéluctables. Sur les programmes 142, 191, 192 et 193, les SCSP n'ont pas été versées durant les services votés ;
- Cette règle n'a pas été entièrement mise en œuvre pour le programme 150, choix admis par le CBCM que la DGEsIP justifie par le trop grand nombre d'opérateurs présents sur le programme (159) et par les difficultés d'affichage que poseraient des différences de traitement entre universités. Or, il s'avère que le RPROG dispose bien des informations qui lui permettraient de classer ses opérateurs au moins par catégories afin de décaler le versement de la SCSP à ceux qui disposent d'une trésorerie très importante. Au demeurant, les rectorats ont fait remonter à la DGEsIP des tableaux remplis par les opérateurs. Il convient toutefois de relever le caractère limité des améliorations qu'un tel travail aurait apporté au regard du profil de dépense des opérateurs concernés.

Les CBCM ont admis les dépenses suivantes :

- Les dépenses de guichet prévues par des textes réglementaires, recouvrant principalement les BCS versées à partir du programme 231 et plus marginalement du programme 142 pour l'enseignement agricole et vétérinaire. Relève de cette catégorie l'aide financière à la restauration (Care) à l'intention des étudiants en zone blanche, prévue par la loi Lévi du 13 avril 2023 et dont les modalités d'application sont fixées par arrêtés rectoraux ;
- Sur le programme 231, une dérogation a été admise pour les aides spécifiques et les aides ponctuelles relevant de l'urgence sociale versées par les CROUS en faveur d'étudiants en difficulté financière ou matérielle significative, pour des motifs tenant à la continuité du service public ;
- Les contributions de la France aux organisations scientifiques internationales (OSI) et aux infrastructures de recherche internationales (IRI), qui sont imputées sur le programme 172 et le programme 193. Sur ce dernier, il a été considéré que le premier appel de cotisations de la France à l'Agence spatiale européenne (ESA), attendu au 31 janvier 2025, constituait un engagement international que la France devait honorer, sous peine d'être redevable de pénalités d'intérêts. Ainsi, 996 M€ ont été engagés et 346 M€ en CP ont été versés en janvier.

En revanche, il n'a pas été fait droit à la demande du MESRE d'attribuer des subventions au titre des appels à projets 2025 de l'ANR, même si rien ne s'opposait à ce que le processus de sélection se poursuive en temps masqué durant cette phase.

Ces décisions ont donné lieu à deux dérogations au plafond de 25 %, respectivement pour le programme 231 (autorisation de consommer 38 % des CP sur le premier trimestre pour tenir compte du rythme de versement des BCS) et pour le programme 193 (sur les AE). Le plafond

n'a toutefois pas été atteint pour le programme 231 en raison du basculement en gestion courante à partir du 15 février, après la promulgation de la LFI 2025.

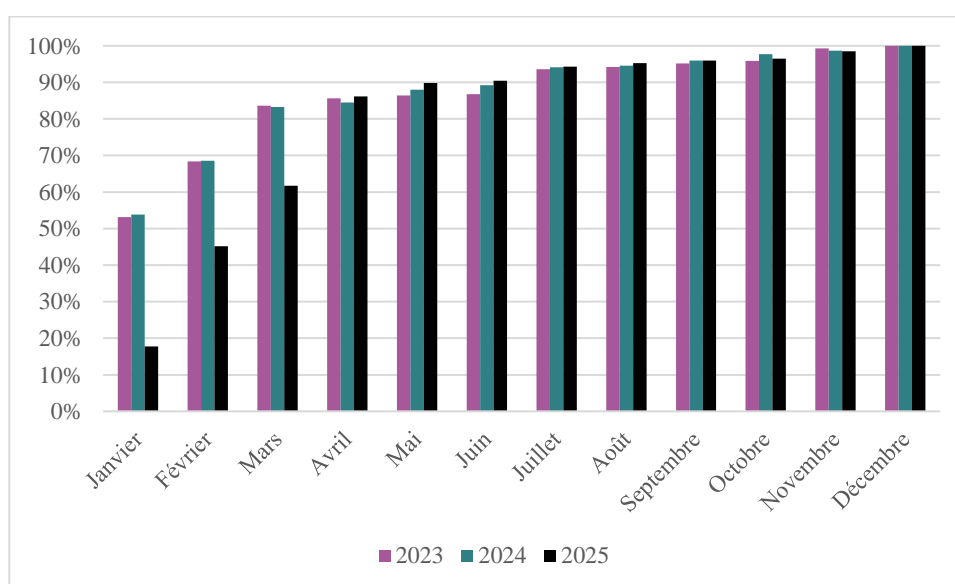
Tableau n° 3 : taux d'exécution des AE et des CP pendant les services votés

	Engagement des AE au 15 février 2025	Consommation des CP au 15 février 2025
Programme 142	3,11 %	8,17 %
Programme 150	23,13 %	23,29 %
Programme 172	0,03 %	0,05 %
Programme 190	14,08 %	14,59 %
Programme 191	Pas d'engagements	Pas de consommation
Programme 192	Pas d'engagements	Pas de consommation
Programme 193	58,26 %	19,12 %
Programme 231	21,84 %	15,95 %
Total MIREs	17,64 %	15,10 %

Source : Cour des Comptes

Par rapport aux années précédentes, la gestion sous services votés a clairement ralenti le rythme d'engagement des AE, mais de manière transitoire. Quand en 2023 et 2024, 68 % et 69 % des AE de la mission étaient engagées à la fin du mois de février, le taux d'engagement s'est élevé à 45 % à la fin février 2025. Le rythme habituel d'engagement a été retrouvé dès avril.

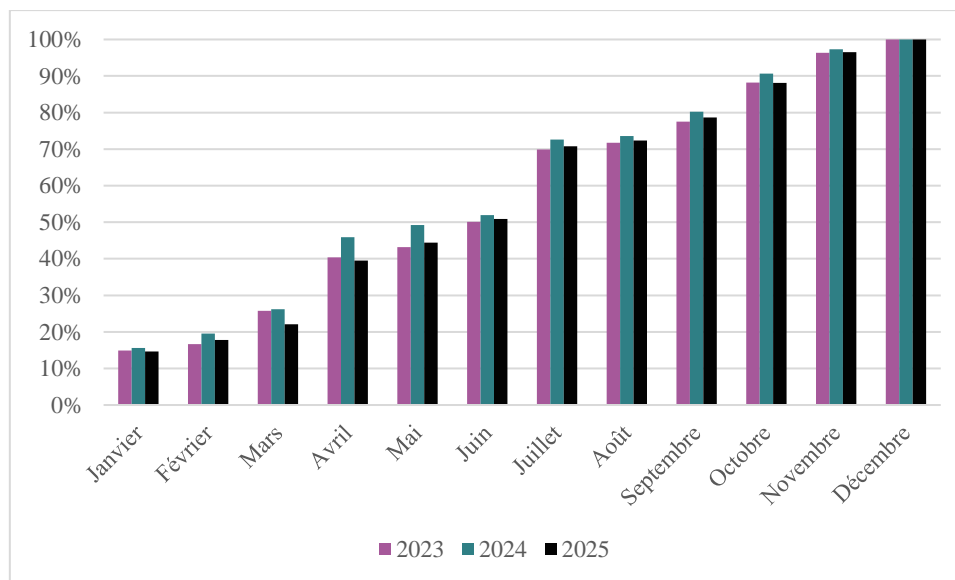
Graphique n° 10 : rythme d'engagement des AE (2023-2025)



Source : Cour des comptes, données d'exécution Chorus

Le rythme de consommation des CP n'a été que marginalement affecté, les taux de consommation à la fin du mois de février étant proches (17 % en 2023, 20 % en 2024, 18 % en 2025).

Graphique n° 11 : rythme de consommation des CP (2023-2025)



Source : Cour des comptes, données d'exécution Chorus

La DB convient que les services votés n'ont pas entraîné d'économies structurelles en 2025 sur la MIREs, en raison de la composition du programme qui porte majoritairement des subventions aux opérateurs ou des dépenses de guichet.

C - Les emplois et les dépenses de personnel : un enjeu majeur pour les opérateurs de la mission

1 - Des plafonds d'emploi stables dont certains continuent d'être sous-exécutés

Comme chaque année, les responsables de programme ne sont pas tous en capacité de fournir l'exécution exacte des plafonds d'emplois attribués aux opérateurs qui leur sont rattachés. L'analyse de la totalité des emplois exécutés en 2025 à l'échelle de la mission n'est donc pas possible. Certains éléments peuvent toutefois être mentionnés.

a) Les plafonds d'emplois ministériels

Deux programmes comprennent des plafonds d'emplois rémunérés directement par les RPROG (dépenses de titre 2).

L'exécution du plafond d'emplois du MESRE correspond au volet ministériel du plafond du programme 150. La majorité recouvre des emplois des établissements d'enseignement supérieur encore exécutés directement par le ministère en ETPT et en dépenses (titre 2) compte tenu de leur absence de passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Depuis

plusieurs années, ce plafond diminuait du fait de l'accès aux RCE d'opérateurs du programme, ce qui a pour conséquence de transférer les emplois vers le plafond des opérateurs et de transformer des dépenses de titre 2 en dépenses de titre 3 (SCSP). Cela n'a pas été le cas en 2025, le plafond ayant connu une diminution de 15 ETPT (5 104 ETPT en LFI 2025 contre 5 119 ETPT en LFI 2024). La consommation de ce plafond s'est située en-deçà de la prévision faite en LFI (- 74 ETPT).

Le programme 142 est dans la même situation concernant les dix établissements d'enseignement supérieur dont il assure la tutelle. Le MAASA fait état d'une consommation de 2 844 ETPT par rapport à un plafond fixé en LFI 2025 à 2 845 ETPT (sans changement par rapport à la LFI 2024) soit une exécution proche de la prévision (- 1 ETPT) et plus précise que l'année précédente (- 7 ETPT).

Tableau n° 4 : évolution et exécution du plafond d'emplois des ministères sur la période 2023-2025 et taux de vacance sous plafond (en ETPT et %)

Programme		2023	2024	2025
142	LFI	2 832	2 845	2 845
	Exécution	2 813	2 838	2 844
	Vacance	0,7 %	0,2 %	0 %
150	LFI	5 179	5 119	5 104
	Exécution	5 136	5 084	5 030
	Vacance	0,5 %	0,7 %	1,4 %

Source : LFI, LRG et ministères. Les données concernent les emplois sous plafond. Données à périmètre LFI 2025 constant.

b) Les plafonds d'emplois des opérateurs

En LFI 2025, le plafond d'emplois rémunérés par les opérateurs rattachés à la mission s'élevait à 251 825 ETPT, sans évolution significative par rapport à la LFI 2024 (- 21 ETPT) mais en forte baisse par rapport à la LFI 2023 (- 3 206 ETPT) – à périmètre constant¹⁴. Cela représente 62,6 % des autorisations d'emplois ouvertes à l'échelle de l'ensemble des opérateurs de l'État (402 489). Le seul programme 150 concentre à lui seul 167 577 ETPT ouverts en LFI 2025 (167 609 ETPT en LFI 2024), qui correspondent en majorité aux emplois administratifs, techniques et d'enseignants-chercheurs dans les universités. Le programme 172 regroupe pour sa part 62 825 ETPT ouverts en LFI 2025 (62 785 ETPT en LFI 2024), correspondant aux emplois administratifs, techniques et de chercheurs dans les organismes nationaux de recherche. Au niveau de la mission, 241 491 ETPT ont été exécutés sous plafond en 2025, soit 1 618 de plus qu'en 2024.

¹⁴ Retrait du programme 190 des emplois de l'IRSN, transféré hors de la mission à partir de 2025.

Tableau n° 5 : évolution et exécution du plafond d'emplois des opérateurs 2023-2025 et taux de vacance sous plafond (en ETPT et %)

Programme		2023	2024	2025	Évolution 2024/2025
142	LFI	1 215	1 137	1 137	0 ETPT
	Exécution	1 085	1 101	1 105	+ 4 ETPT.
	Vacance	10,7%	3,2%	2,8%	- 0,4 point
150	LFI	167 657	167 609	167 577	- 32 ETPT
	Exécution	158 528	159 911	161 245	+ 1 334 ETPT
	Vacance	5,4%	4,6%	3,8%	- 0,8 points
172	LFI	65 985	62 785	62 825	+ 40 ETPT
	Exécution	58 741	59 052	59 237	+ 185 ETPT
	Vacance	11,0%	5,9%	5,7%	- 0,2 point.
231	LFI	12 724	12 833	12 833	0 ETPT
	Exécution	12 379	12 513	12 617	+ 104 ETPT
	Vacance	2,7%	2,5%	1,7%	- 0,8 point
190	LFI	1 706	1 706	1 686	- 20 ETPT
	Exécution	1 643	1 669	1 671	+ 2 ETPT
	Vacance	4,2%	2,2%	0,9%	- 1,3 point
192	LFI	3 327	3 372	3 363	- 9 ETPT
	Exécution	3 271	3 322	3 297	- 25 ETPT
	Vacance	1,7%	1,5%	2%	+ 0,5 point
193	LFI	2 417	2 404	2 404	0 ETPT
	Exécution	2 281	2 307	2 318	+ 11 ETPT
	Vacance	5,6%	4,0%	3,5%	- 0,5 point
MIRES	LFI	255 031	251 846	251 825	- 21 ETPT
	Exécution	237 942	239 873	241 491	+ 1 618 ETPT
	Vacance	6,7%	4,8%	4,1%	- 0,7 point

Source : LFI, LRG et ministères. Les données concernent les emplois sous plafond. Le programme 191 ne porte pas d'emplois d'opérateurs. Données à périmètre LFI 2025 constant : en 2025, transfert des ETPT de l'IRSN en dehors du programme 190 – les données constantes correspondent aux ETPT de l'IF-PEN.

L'article 12 de la LPFP 2023-2027 prévoit une réduction automatique du plafond d'emplois en cas de sous-exécution constatée importante. Pour les opérateurs, le plafond s'apprécie au niveau de la mission budgétaire à laquelle ils sont rattachés. Le taux de vacance ne peut pas dépasser un certain pourcentage des emplois exécutés constatés dans la dernière loi

relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (LRG)¹⁵. Cette disposition a pour objet d'améliorer la sincérité des prévisions d'emplois des opérateurs de l'État.

Ce dispositif s'est appliqué pour la première fois en 2024 par la voie d'un amendement gouvernemental au PLF. Ainsi, du PLF à la LFI 2024, le plafond d'emplois des opérateurs de la mission interministérielle a été réduit de - 3 294 ETPT, dont - 3 187 ETPT pour le seul programme 172 dont le plafond présentait une sous-exécution chronique (environ 11 % de taux de vacance), du fait principalement du CNRS, de l'INSERM et de l'INRAE dont le plafond d'emploi notifié par la tutelle ne pouvait raisonnablement pas être atteint en gestion. La LFI 2023 avait déjà nettement réduit le plafond du programme 172 (- 4 802 ETPT par rapport à la LFI 2022).

En 2025, la LFI a ouvert 251 825 emplois sous plafond au profit des opérateurs de la MIREs, soit environ 5,8 % de plus que le nombre d'emplois exécutés dans la dernière LRG connue à ce moment-là, c'est-à-dire celle relative à la gestion 2023 (à périmètre constant). C'est davantage que l'écart maximal de 4 % autorisé en 2025 par la LPFP. Pourtant, le Gouvernement n'a pas déposé d'amendement en ce sens au PLF 2025, ni au PLF 2026. Cette absence d'action pour réduire la vacance sous plafond conformément à la LPFP est d'autant plus étonnante que des marges de manœuvre existent sur les programmes 150 et 172 dont les taux d'exécution des plafonds en 2024 laissent apparaître des écarts de respectivement 4,6 % et 5,9 %. Ces écarts pourraient être en partie résorbés sans porter préjudice aux trajectoires d'emplois prévues dans la LPR, qui peuvent être mises en œuvre sous plafond. S'agissant du programme 193, la DGE indique cependant que cette mesure devrait être mise en œuvre pour le CNES dès 2026.

Dans le cadre de la contradiction du présent rapport, le MAASA a fait valoir que les établissements sur lesquels il exerce sa tutelle étaient incités à dégager des ressources propres, ce qui ne peut se faire sans augmentation du nombre d'agents. Il a également indiqué que le plafond serait saturé en 2026 du fait d'un changement dans la méthode de comptabilisation des doctorants co-financés par le programme 142. De son côté, le MESRE a observé que l'application de la réduction prévue par l'article 12 de la LPFP 2023-2027 relevait du MACP, qui aurait dû prendre des mesures à cet effet dans le PLF, ce qu'il n'a pas fait.

La Cour observe que ce mécanisme ne s'applique pas aux emplois hors plafond, pour lesquels les opérateurs jouissent d'une grande marge de manœuvre, de sorte que l'objection du ministère de l'agriculture ne remet pas en cause son analyse. Par ailleurs, au moment de la finalisation de la présente note d'exécution budgétaire, la juridiction ne disposait pas des éléments permettant d'apprécier le niveau de saturation du plafond d'emplois des opérateurs relevant de sa tutelle en 2025.

¹⁵ Article 12 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 : « II. - Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État prévu en loi de finances de l'année, spécialisé par mission, ne peut excéder de plus de 5 % en 2024, de 4 % en 2025 et 2026 et de 3 % en 2027 la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »

2 - Une masse salariale en hausse, portée par la LPR et par l'augmentation des cotisations au CAS

a) L'évolution de la masse salariale

La masse salariale des opérateurs est principalement financée par la SCSP (dépenses de titre 3). Elle s'est élevée à 23,75 Md€ en 2025, contre 23,87 Md€ en 2024 (- 126 M€). Les SCSP représentent 78 % des CP exécutés en 2025 sur la mission. Cependant, les SCSP ne financent pas que des dépenses de personnel, et toutes les dépenses de personnel ne sont pas financées par de la SCSP. Une analyse complémentaire de l'évolution de la masse salariale des opérateurs a été réalisée et est présentée dans la troisième partie.

En outre, les programmes 142 et 150 exécutent directement des crédits de titre 2. Ceux-ci se sont élevés en 2025 à 692,8 M€ en CP contre 676,8 M€ en 2024 (+ 16 M€). La somme des deux représente 80 % des CP de la mission en 2025, contre 79 % en 2024.

b) Les principaux déterminants de l'évolution de la masse salariale

Il n'y a pas eu de revalorisation du point d'indice ni de mesure générale de revalorisation en 2025. Les mesures nationales décidées antérieurement (augmentation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 et au 1^{er} juillet 2023, mesures bas salaires pour les grilles des catégories C et B au 1^{er} juillet 2023, attribution de cinq points d'indice supplémentaires à tous les agents au 1^{er} janvier 2024) ont produit des effets complets en 2024, et étaient donc « soclées » dans le niveau de dépense 2025, c'est-à-dire que le calcul de la dotation de l'année suivante a été fait sur la base du montant versé. Une partie de ces mesures a fait l'objet de compensations totales ou partielles par l'État auprès des opérateurs (voir sur ce point la NEB 2024), « soclées » pour la plupart dans les SCSP.

Entre 2024 et 2025, les principaux déterminants de l'évolution de la masse salariale des programmes de la MIREs sont :

- La poursuite de la mise en œuvre de la LPR, en particulier du protocole du 12 octobre 2020 portant mesures en faveur des personnels de la recherche conclu avec les organisations syndicales, qui prévoit notamment la refonte du régime indemnitaire des chercheurs et des enseignants-chercheurs. Ces évolutions se traduisent par une hausse des crédits inscrits en LFI 2025 sur le programme 150 (+ 91 M€), le programme 172 (+ 67 M€), des transferts assurant la mise en œuvre symétrique de ces mesures aux personnels relevant d'opérateurs rattachés à d'autres programmes (142, 190 notamment) ;
- Les mesures catégorielles mise en œuvre sur certains programmes : pour le programme 192, la revalorisation du minimum doctoral et la mise en place d'une part variable pour les contractuels recrutés sur un poste permanent dont le contrat est d'une durée supérieure à un an au GENES ; pour le programme 231, des mesures catégorielles en faveur des personnels du réseau des œuvres à hauteur de 4,8 M€ (revalorisation indemnitaire et remodelage de la grille indiciaire des agents relevant des dispositions applicables aux personnels ouvriers des œuvres, revalorisation des titulaires de catégorie C) ; pour le programme 142, des revalorisations catégorielles à hauteur de 3,2 M€ ;
- Pour certains EPIC, la hausse du cadrage de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP) assuré par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur

public (CIASSP). La rémunération moyenne de salariés augmente ainsi de 2,75 % au laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), de 2,5 % au CNES et au bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), de 2,27 % à l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (IFPEN), de 1,9 % au CEA, au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et de 1,7 % au Groupement Mines-Télécom (GMT) ;

- La hausse du taux de cotisation au CAS *Pensions*, qui est passée de 74,28 % en 2024 à 78,28 % en 2025 pour les fonctionnaires civils. Ce relèvement a eu un impact sur les sept programmes concernés par des cotisations au CAS (principalement les programmes 150 et 172, puis les programmes 231 et 142, et enfin les programmes 190, 192 et très marginalement le programme 193. On peut estimer ce surcoût à partir du montant des cotisations au CAS en 2025, évalué à 5,7 Md€¹⁶. Il s'en déduit qu'un point de cotisation vaut 72,8 M€ et que le coût de la surcotisation de 4 points s'élève à 291 M€. Ce montant est un minorant au vu des données manquantes sur certains programmes.

c) L'analyse des coûts salariaux moyens révèle d'importants écarts entre les opérateurs de la mission

Le coût moyen par personnel varie très significativement d'un programme à l'autre, les opérateurs des programmes 192 et 190 étant clairement mieux positionnés (cf. tableau n° 6). Il varie aussi d'un opérateur à l'autre y compris au sein des programmes. Ces écarts s'expliquent par un ensemble de facteurs qui se conjuguent : différences historiques, catégorie d'établissement, niveau d'attractivité, composition des effectifs (titulaires, non-titulaires, prévalence d'agents A+) et glissement vieillesse-technicité qui en résulte, capacité à dégager des ressources propres pour financer des mesures salariales. De manière générale, la qualité de titulaire ou de non-titulaire justifie les principaux écarts, les fonctionnaires étant souvent plus âgés et mieux rémunérés, en particulier pour les chercheurs et enseignants-chercheurs, que ne le sont les contractuels.

Par ailleurs, des écarts importants se font jour selon les opérateurs, y compris quand ils appartiennent à la même catégorie et sont placés sous la même tutelle. Ainsi, sur le programme 150, le coût moyen d'un personnel titulaire s'échelonne entre 55 544 € à l'École normale supérieure de Rennes et 133 840 € à la *Toulouse School of Economics* ; le coût moyen d'un personnel non-titulaire va de 42 739 € à l'Institut national polytechnique de Clermont Auvergne à 113 529 € à l'Institut national des sciences appliquées des Hauts-de-France. Cependant, ces variations portent sur des opérateurs dont les effectifs sont très dissemblables. La comparaison entre des universités de taille équivalente révèle des coûts moyens de même ordre.

¹⁶ Addition des montants déclarés par les ministères pour le programme 150 (T2 et HT2), 172, 190 (UGE et CSTB uniquement), 192 (GMT et GENES), 142 (T2 uniquement) et 231.

Tableau n° 6 : coûts moyens salariaux des opérateurs de la MIREs en 2025

Programme	Opérateur	Coûts salariaux moyens en 2025
P192	GMT	80 100 €, dont : - 114 200 € pour les emplois sous plafond - 78 570 € pour les contractuels sous plafond - 55 000 € pour les contractuels hors plafond
	GENES	92 903 €
	LNE	76 500 €
P231	CNOUS	46 411 €, dont : - 63 500 € pour les titulaires - 38 789 € pour les contractuels sous plafond - 15 220 € pour les contractuels hors plafond
P150	Universités et écoles	77 639 €, dont - 49 987 € pour les non titulaires - 96 400 € pour les titulaires
P193	CNES	68 790 €
P190	IFPEN	89 909 €
	UGE	79 768 €, dont : - 89 200 € pour emplois sous plafond - 60 110 € pour les emplois hors plafond
P142	Tous opérateurs	49 190 €

Source : Cour des comptes, ministères. Données non transmises pour le programme 172.

D - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (titre 6) de la MIREs, qui s'élèvent à 5,6 Md€ en 2025, sont en baisse par rapport à 2024 (- 4 %). Les trois principaux postes de dépenses sont :

- Le versement des BCS sur le programme 231 (2,36 Md€ CP exécutés) ;
- Les contributions de la France aux organisations scientifiques internationales supportées sur le programme 193 (EUMETSAT, ESA) pour un montant exécuté de 954,7 M€ en CP et sur le programme 172 (CERN, ITER, etc.) pour un montant exécuté de 557,7 M€ en CP ;

- Le transfert de fonds à l'ANR pour 1,17 Md€ en AE et 885,7 M€ en CP¹⁷, soit des montants nettement inférieurs à ceux qui étaient projetés en PLF 2025 (1,43 Md€ en AE et 1,04 Md€ en CP)¹⁸.

E - Les dépenses d'investissement

Les données d'exécution issues de Chorus montrent que les dépenses d'investissement imputées sur les crédits de la MIREs ont atteint 440 M€ en AE et 445,8 M€ en CP¹⁹. Elles se concentrent principalement sur les programmes suivants :

- Le programme 150 (141,4 M€ AE et 145,7 M€ CP), qui exécute la majorité de ces montants dans le cadre des CPER au niveau régional ;
- Le programme 231 (94,1 M€ en AE et en CP), dont l'essentiel concerne le parc immobilier des CROUS ;
- Le programme 172 (105,5 M€ AE et 106,7 M€ CP), qui exécute une partie de ces montants dans le cadre des CPER au niveau régional et dont l'avancement se traduit par une tendance à la hausse des crédits exécutés (5,4 M€ en AE et 2,8 M€ en CP en 2021 ; 23 M€ en AE et 21,8 M€ en CP en 2024)²⁰.

Afin d'améliorer la capacité des ministères à programmer et suivre l'exécution des crédits d'investissements, ainsi que pour mieux refléter l'investissement de l'État, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a modifié la nomenclature budgétaire applicable aux subventions de l'État aux opérateurs. Les dépenses destinées au financement de leurs investissements sont désormais enregistrées au sein du titre 5 (dépenses d'investissement) au lieu du titre 7 (dépenses d'opérations financières). Cette disposition, applicable depuis l'exercice 2023, se traduit par une modification des notifications de subventions accordées aux opérateurs par les ministères et par un changement d'imputation des dépenses des programmes budgétaires en comptabilité budgétaire.

- D'une part, la subvention pour charges d'investissement (SCI, titre 5, catégorie 53) vient compléter la SCSP (titre 3, catégorie 32). La répartition des crédits entre ces deux subventions est censée éviter l'utilisation de la SCSP pour financer des dépenses d'investissement, ce qui ne permettait pas de suivre et de rendre compte du niveau d'investissement des opérateurs de l'État. Le contrôle de la distinction de l'emploi de ces deux subventions dans les opérateurs reste toutefois très théorique. La meilleure traçabilité induite par la répartition entre SCI et SCSP tend à rigidifier les capacités budgétaires et comptables des opérateurs. En effet, la SCI étant une ressource d'investissement, elle est enregistrée en comptabilité patrimoniale dans les fonds propres, au passif du bilan. Ainsi, une erreur d'imputation lors de la prévision budgétaire du programme est susceptible, d'une part, d'empêcher le financement d'une charge autrement que par un déficit au sein de

¹⁷ Seuls les CP traduisent un flux financier réel du programme budgétaire vers l'ANR.

¹⁸ PAP 2025 du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

¹⁹ Il s'agit des dépenses de titre 5, soit le cumul des catégories 51 « dépenses pour immobilisations corporelles de l'État », 52 « dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État » et 53 « subventions pour charges d'investissement » (SCI).

²⁰ Les données 2025 n'ont pas été obtenues dans les délais impartis.

l'opérateur financé et, d'autre part, d'augmenter de manière induue le niveau des fonds propres au sein du passif ;

- D'autre part, la dotation en fonds propres (DFP, titre 7, catégorie 72) correspond à la dotation en capitaux lors de la création d'un opérateur ou bien au financement d'investissements réalisés par des tiers privés (notamment dans les marchés de partenariat). L'utilisation de ce compte budgétaire était encore courante sur de nombreux programmes, ne permettant pas d'estimer la réalité de l'effort d'investissement réalisé par l'État à travers ses opérateurs.

Cette nouvelle règle permet d'afficher avec plus de sincérité l'effort d'investissement que réalise l'État au travers de ses opérateurs sur le périmètre de la MIREs. Le défaut d'harmonisation dans l'imputation comptable des crédits de subvention est en cours de résorption. Il convient de relever le cas particulier des opérations immobilières du programme 150. D'une part, la DGEsIP impute désormais sur le titre 5 les dépenses liées aux opérations immobilières sauf pour les opérations engagées avant si leur maîtrise d'ouvrage est confiée à un établissement ou à une collectivité locale, ainsi que les redevances versées dans le cadre de marchés de partenariat. Ainsi, 62,9 M€ de crédits d'investissement continuent d'être imputés au compte 72 sur le programme 150. En outre, les dépenses immobilières du programme intègrent aussi 76,7 M€ en AE=CP de SCSP (titre 3, catégorie 32) au titre des subventions directes aux opérateurs (sécurité, loyers, dévolution, redevances de fonctionnement des PPP). Les dépenses de titre 5 (145,7 M€ en CP) ne retracent donc qu'une partie des dépenses d'investissement (208,7 M€ en CP) du programme, et une part encore plus faible du total des dépenses immobilières (297,9 M€ en CP).

Enfin, dans la NEB 2024, la Cour avait recommandé de fiabiliser l'imputation des dépenses d'investissement versées au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) versée sur le compte 72 depuis le programme 190 et dont l'usage est rattachable à des acquisitions d'actifs matériels et immatériels de recherche, en imputant ces crédits sur le compte 53. Le RPROG et le CBCM avaient indiqué partager l'analyse, mais se sont heurtés, en cherchant à la mettre en œuvre, au fait que le CSTB n'est pas un opérateur listé dans le jaune « Opérateurs », et que, dès lors, les règles d'imputation prévues dans le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE) ne lui sont pas applicables. La dépense continue donc d'être imputée en compte 72. La recommandation associée est donc retirée.

III - La LPR n'est plus respectée, mais les restes à payer augmentent

A - Les trajectoires inscrites dans la LPR ne sont plus tenues

La loi de programmation de la recherche (LPR) traduit la volonté des pouvoirs publics d'investir dans le domaine de la recherche, en prévoyant une trajectoire budgétaire ambitieuse pour trois programmes de la mission.

Tableau n° 7 : trajectoire de la LPR en écarts par rapport à la LFI 2020 en CP (M€)

En M€	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2030
P 150*	+ 165	+ 302	+ 445	+ 589	+ 713	+ 820	+ 911	+1 701
P 172	+ 224	+ 559	+ 785	+ 1 109	+ 1 455	+ 1 816	+ 2 193	+ 3 110
P 193	- 32	+ 44	+ 76	+ 101	+ 138	+ 169	+ 201	+ 294
Total	+ 357	+ 905	+ 1 306	+ 1 799	+ 2 306	+ 2 805	+ 3 305	+ 5 105

Source : article 2 de la 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. * Incidence des mesures de la présente loi sur le programme 150 : la LPR ne définit pas la totalité de la trajectoire du programme 150.

Depuis 2021, ces trajectoires servent à la détermination des plafonds annuels de chaque programme en PLF. Toutefois, si la LPR a été globalement respectée jusqu'en 2023, les annulations lors de la gestion 2024 ont conduit à s'écarter de la trajectoire sur le programme 193, que les annulations de 2025 n'ont pas permis de rattraper. En outre, en 2025, sur les programmes 150 et 172, les efforts ont été concentrés sur les mesures salariales de la LPR.

À la date de finalisation du présent rapport, le MESRE n'avait pas encore de vision précise des écarts entre la trajectoire inscrite dans la LPR et le réalisé (à périmètre constant), en 2024 comme en 2025, globalement et dans le détail (mesure par mesure). Le MESRE doit donc, en lien avec le MACP, documenter ce point et mesurer précisément le décalage entre les ambitions inscrites dans la LPR et les montants réellement exécutés.

B - Des restes à payer qui augmentent pour la seconde année consécutive, en particulier sur l'ANR

Les restes à payer (RAP) correspondent à la différence entre les engagements juridiques (AE exécutées) et les décaissements réalisés (CP). Ils retracent donc l'ensemble des engagements nécessitant des crédits de paiement à court, moyen et long terme.

De manière globale, les RAP augmentent de + 6,5 % sur la MIREs entre 2024 et 2025, après une hausse de + 20 % entre 2023 et 2024. Ils s'élèvent à 3,31 Md€ au 31 décembre 2025 contre 3,11 Md€ au 31 décembre 2024. Entre 2023 et 2025, leur montant a fortement progressé et ils représentent une part croissante des CP ouverts en LFI (elle est passée de 8,3 % en 2023 à 10 % en 2024 puis 10,7 % en 2025). Ce ratio semble favorable mais il doit être apprécié au regard des CP de dépenses hors titre 2, hors SCSP aux opérateurs et hors dépenses de guichet, c'est-à-dire au regard des dépenses réellement pilotables en cas de nécessité d'apurer une partie des RAP plus tôt que prévu, soit environ 12 % des CP de la mission en 2025.

L'évolution des RAP entre 2024 et 2025 recouvre des situations différentes selon les programmes. L'apurement se poursuit sur le programme 190 grâce à l'avancement du plan de relance aéronautique (- 30,8 M€). La situation est similaire sur le programme 150 (-69,9 M€) du fait de l'avancement des opérations immobilières, en particulier du CHU Saint-Ouen Grand-Paris-Nord (- 49,7 M€). À l'inverse, on observe une hausse des RAP sur deux programmes du MESRE : les RAP du programme 172 augmentent de 341,8 M€ sous l'effet de la hausse des

engagements de l'ANR qui ne donnent pas tous lieu à des décaissements, et ceux du programme 231 progressent de 26,2 M€ en lien avec les opérations d'investissement des CROUS.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. conformément à la LPFP 2023-2027, diminuer dès la prochaine loi de finances le plafond d'emplois des opérateurs des programmes budgétaires pour lesquels la vacance sous plafond est proportionnellement la plus élevée, c'est-à-dire les programmes 142, 172, 150, et 193 (reconduite, MAASA, MESRE, MEF et MACP) ;*
 - 2. garantir la soutenabilité budgétaire de l'ANR en mobilisant dès la prochaine loi de finances les leviers à disposition en recettes, crédits de paiement et autorisations d'engagement (nouvelle recommandation, MESRE, MACP).*
-

Chapitre II

Des enjeux de politique publique spécifiques à chaque programme de la mission

I - L'architecture et le pilotage de certains programmes sont perfectibles

L'évolution du format de la mission sur la longue durée révèle la perte progressive de son caractère interministériel. Dotée de 13 programmes dépendant de six ministères en 2006, enrichie de deux programmes dans le cadre du deuxième plan d'investissement d'avenir (PIA) en 2014, la MIREs compte depuis 2021 huit programmes relevant de cinq ministères. L'architecture actuelle présente trois types de défauts.

D'abord, des défauts de cohérence interne pour deux programmes (190 et 192).

En effet, si, conformément à la LOLF, les crédits positionnés sur la mission concourent bien à une politique publique définie (le soutien à la recherche et à l'enseignement supérieur), certains programmes soulèvent des interrogations quant au respect du principe de spécialité qui exige qu'un programme regroupe des crédits « *destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ». Ce caractère disparate se retrouve :

- Au niveau du programme 190, qui réunit des actions aussi diverses que les subventions à des établissements de recherche et/ou d'enseignement supérieur, le soutien à une partie des activités nucléaires du CEA et le portage d'une partie du plan de soutien à la R&D du secteur aéronautique.
- Au niveau du programme 192, qui comprend à la fois les subventions aux écoles d'ingénieurs relevant du MEF, la compensation d'une exonération de cotisations sociales et les crédits de paiement destinés à éteindre des plans d'investissement sectoriels ne faisant plus l'objet d'engagement.

Ce constat est au demeurant partagé au moins en partie par les responsables de programme, qui ont proposé de faire évoluer cette situation : à compter de 2026, le programme 190 ne financera plus que le CEA et l'IFPEN ainsi que les actions du BOP Aéro, ce qui le

recentrera sur la recherche énergétique et aéronautique²¹ ; de même, le responsable du programme 192 a proposé de le recentrer sur les écoles d'ingénieurs, mais sans succès (cf. parties 2.5 et 2.7).

L'architecture budgétaire présente également des défauts au regard du principe de spécialité en ce qui concerne le programme 191, puisqu'il ne regroupe qu'un pan des financements de l'État pour la recherche duale, soutenue par ailleurs sur d'autres programmes relevant parfois du même ministère.

Les défauts constatés portent enfin sur des modalités de gestion atypiques qui enchevêtrent les responsabilités budgétaires et le rôle des tutelles. Ainsi, le programme 190 est placé sous la responsabilité du commissariat général au développement durable (CGDD) du MTE, alors même que ce service n'assure pas la tutelle sur les principaux opérateurs soutenus par le programme, à commencer par le CEA, suivi par la DGEC ; de même, le rôle de RBOP du deuxième poste de dépenses du programme est assuré par une autre direction générale du ministère, la DGAC. Cette dissociation entre financeurs et tutelles limite la visibilité du RPROG sur les projets majeurs mis en œuvre par le CEA. De même, le programme 193 est placé sous la responsabilité de la DGE du MEF, alors que l'espace est une compétence relevant du MESRE depuis octobre 2025, et que le CNES – principal opérateur du programme – est placé sous la tutelle conjointe du MEF, du MESRE et du MINARM et reçoit des subventions également sur le programme 191 géré par la DGA du MINARM.

C'est pourquoi, l'attention des RPROG et de la DB est appelée sur trois points :

- Faire évoluer l'architecture du programme 192 pour le recentrer sur le financement des établissements sur le modèle du programme 142 ;
- Envisager la suppression du programme 191 ;
- Engager une réflexion sur le pilotage du programme 190.

II - Programme 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles

Ce programme, géré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire (MAASA), comporte les crédits destinés à l'enseignement supérieur et à la recherche agricoles. Il a exécuté 415,7 M€ AE et 414,1 M€ CP en 2025, soit un taux de consommation des crédits disponibles de 99,9 % en AE et en CP. En 2024, seulement 82,5 % des AE avaient été exécutées (du fait de l'absence d'exécution des 88,56 M€ d'AE garantissant le projet Saclay).

Le programme supporte principalement des crédits de titre 2 qui correspondent à la masse salariale des dix établissements publics d'enseignement supérieur agricole (261,7 M€ AE=CP), soit 63 % des dépenses du programme (contre 59,9 % en 2024). Le passage aux RCE des

²¹ Ce qui se traduit également par une forte rigidification du programme, qui ne sera désormais composé que de subventions difficiles à réguler en gestion (fonds dédiés du CEA, recherche aéronautique...).

établissements rattachés aux programmes, dont quatre sont des EPSCP et six des EPA²², n'est pas souhaité par la DGER, qui argue du manque d'effectifs consacrés à la gestion des personnels dans les établissements. Le décret du 14 décembre 2023 portant délégation de pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des agents publics relevant du ministère chargé de l'agriculture affectés dans les établissements d'enseignement supérieur agricole publics a néanmoins apporté à ces établissements publics une certaine souplesse de gestion des agents sans que le passage aux RCE ne soit nécessaire. À la différence de l'essentiel des EPSCP, la masse salariale continue donc d'être directement exécutée sur le programme budgétaire et n'est donc pas incluse dans la SCSP des établissements. Les établissements portent sur leur budget la seule masse salariale des agents contractuels sur budget (ACB).

Par ailleurs, le programme finance les SCSP de ces établissements dans leur mission de formation (48,2 M€ en AE=CP), les BCS de leurs étudiants (33,5 M€ en AE=CP), les subventions accordées à six établissements privés sous contrat (25,3 M€ en AE=CP), les subventions versées au titre du soutien à la recherche de l'INRAE (20,0 M€ en AE=CP) et des écoles (3,2 M€ en AE=CP), les subventions destinées au financement de l'investissement des écoles publiques (12,7 M€ en CP) et les coûts de fonctionnement du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM – pour 2,1 M€ en AE=CP).

La baisse des CP entre la LFI 2024 et la LFI 2025 s'explique principalement par un rebasage lié au constat d'une sous-exécution des enveloppes relatives au titre 2 (- 6 M€) et aux bourses sur critères sociaux (- 6,2 M€) ; la baisse de la SCSP de l'INRAE pour 4,47 M€ ; des crédits CPER pour 2,24 M€ (- 2,43 M€), et celle de la contribution au CIHEAM (- 1,1 M€ en CP). Le MAASA explique que la baisse de la SCSP de l'INRAE l'incitera à une mobilisation accrue des crédits européens.

A - Les conséquences du déménagement d'AgroParisTech devraient être soldées dans les plus brefs délais

AgroParisTech était implanté sur dix sites, dont quatre en Île-de-France (Claude Bernard à Paris, Paris-Maine, Thiverval-Grignon, comprenant le domaine du château de Grignon, et Massy). En 2015, l'école a décidé de regrouper ses sites franciliens sur le campus de Paris-Saclay. Le déménagement d'AgroParisTech sur le campus Agro Paris-Saclay à Palaiseau s'est terminé à la rentrée 2022. Pour autant, deux des quatre sites historiques ne sont plus utilisés mais n'ont pas encore fait l'objet d'une cession ou d'une réaffectation, si bien qu'ils pèsent budgétairement sur le programme 142 et sur AgroParisTech :

- La vente du site de Grignon, censée couvrir une partie du financement du regroupement des activités d'AgroParisTech sur le site de Saclay, a été suspendue en novembre 2021 par

²² EPSCP : Institut National des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech) ; École Nationale Vétérinaire, Agroalimentaire et de l'Alimentation Nantes-Atlantique (ONIRIS) ; Institut National d'Enseignement Supérieur et de Recherche en alimentation, santé animale, sciences agronomiques et de l'environnement (VetAgroSup) ; Institut Agro. EPA : École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg (ENGEES) ; École Nationale Vétérinaire de Toulouse ; École Nationale Vétérinaire d'Alfort ; École Nationale Supérieure des Sciences Agronomiques de Bordeaux Aquitaine (Bordeaux Sciences Agro) ; École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles (ENSPV) ; École Nationale Supérieure de Formation de l'Enseignement Agricole (ENSFEA).

décision du Gouvernement²³. Les frais de gardiennage du site s'élèvent à 1,5 M€ en 2025 dont 1 M€ couverts par le programme 142 en fin de gestion.

- Le site de Massy n'a toujours pas non plus été cédé, malgré des discussions engagées avec la commune. Les frais de gardiennage en 2025 sont de l'ordre de 0,3 M€, à la charge de l'opérateur.

Au final, environ 24 % de la SCSP versée à AgroParisTech (7,6 M€) est consacré aux frais de gardiennage de ces deux sites, dont un peu moins de la moitié est restée sa charge (0,8 M€). La LFI 2026 n'a prévu aucun crédit pour aider l'opérateur à faire face à ces frais. Par ailleurs, le RPROG signale que des travaux d'urgence sur la toiture du château de Grignon sont à prévoir en 2026, afin de prévenir la dégradation du bien.

Une mission a été confiée au préfet des Yvelines en 2025 pour définir les conditions d'un projet sur le site de Grignon avec l'appui de Grand Paris Aménagement. Concernant le site de Massy, l'établissement a fait l'objet d'une déclaration d'inutilité au service des domaines.

B - Une garantie de l'État s'est substituée au report répété de 88,56 M€ en AE pour la « sécurisation de l'opération Saclay »

Un montant de 88,56 M€ en AE était reporté d'année en année sur le programme depuis la LFI 2013 pour la « sécurisation de l'opération Saclay » à la suite de prêts souscrits par AgroParisTech auprès de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Ces AE correspondent en fait à une garantie de l'État en application des stipulations du contrat de prêt avec la BEI et de la convention passée avec l'entreprise privée chargée de la maîtrise d'ouvrage de l'opération (cf. *développements de la NEB 2024*). Ces AE ne donnaient jamais lieu à engagement et leur existence nuisait à l'analyse du taux de consommation des crédits et des reports. En outre, cette situation était unique sur le budget de l'État. La Cour a donc recommandé de manière récurrente d'annuler cette somme sur le programme 142 et de lui substituer une garantie de l'État.

Cette recommandation a été mise en œuvre en 2025 : les AE n'ont pas été reportées en 2025, et une garantie de l'État aux prêts souscrits par AgroParisTech a été introduite par amendement sénatorial²⁴ au PLF 2026. L'amendement autorise le MEF à octroyer la garantie de l'État sur le montant d'intérêts et de principal restant dû au titre de ce projet, soit 46,21 M€ en principal, alors que les risques financiers sont désormais faibles, en raison de la fin de la phase de construction et de l'emménagement de l'établissement dans ses nouveaux locaux.

C - La poursuite du plan pluriannuel de renforcement des écoles vétérinaires et la création d'un « bachelor agro »

En 2022, le MAASA a engagé le renforcement des quatre ENV (Alfort, Lyon, Nantes et Toulouse) pour en augmenter progressivement les effectifs étudiants d'ici la rentrée 2025-2026.

²³ Le montage financier du projet Saclay prévoyait un montant de 131 M€ en produits de cession des sites de Grignon, de Claude Bernard, de Massy et du Maine. Le SGPI a avancé à Agro ParisTech à taux zéro le produit des cessions attendues. Le produit de la cession attendue de la vente de Grignon n'est pas connu.

²⁴ Amendement II-977 du 11 décembre 2025.

Le MAASA estime nécessaire de répondre à un besoin sur le marché de l'emploi vétérinaire en constante augmentation. En 2017, les promotions des ENV comprenaient 120 élèves chacune. Elles devraient en compter 180 par an à l'achèvement du plan²⁵. Au total, l'objectif du MAASA est donc de diplômer 720 élèves vétérinaires recrutés à la rentrée 2025-2026 en 2030, ainsi que 120 élèves issus de l'école vétérinaire privée sous contrat UniLaSalle de Rouen, agréée en 2022.

Ces promotions sont recrutées en partie par des voies nouvelles dont le MAASA attend qu'elles augmentent la diversité sociale : recrutement postbac et passerelles depuis les sections de technicien supérieur (STS), instituts universitaires de technologie (IUT) et universités. Pour assurer l'accueil dans de bonnes conditions de ces effectifs croissants, le plan de renforcement des ENV inclut des recrutements de personnel ainsi qu'un volet de travaux immobiliers.

La mise en œuvre de la quatrième annuité du plan est conforme aux prévisions :

- Sur le plan RH, les créations nettes de postes de fonctionnaires sont presque entièrement pourvues et financées par les crédits de titre 2 du programme 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles (16 IR-PH en 2022, 4 PRAG et 4 EC en 2023 et 8 IR-PH ou enseignants-cliniciens en 2024²⁶), tandis que les écoles peuvent compléter ces recrutements par le financement sur leur budget propre de 12 postes de contractuels par an à l'échelle des quatre écoles ; le financement alloué par le programme 142 aux établissements pour le recrutement de ces emplois de contractuels s'est élevé à 720 K€ en 2022, 890 K€ en 2023 et 534 K€ en 2024. En 2025, huit nouveaux emplois ont été notifiés aux établissements, sans dotation supplémentaire en loi de finances.
- Sur le plan des investissements, les opérations sont cofinancées dans le cadre des CPER (rénovation achevée de l'ENV d'Alfort, remise aux normes du centre hospitalier vétérinaire pour l'ENV de Lyon, rénovation des amphithéâtres pour l'ENV de Toulouse et investissements d'ordre divers pour l'ENV de Nantes). Ainsi, des crédits d'investissement supplémentaires à hauteur de 2 M€ par an sont prévus en plus des crédits inscrits pour les écoles vétérinaires dans les contrats de plan État-région 2021-2027 des régions Auvergne-Rhône-Alpes (20,5 M€ de crédits de l'État), Occitanie (20,5 M€ de crédits de l'État) et Pays-de-la-Loire (2 M€ de crédits de l'État).

L'exercice 2025 a également été marqué par la diversification de l'offre de formation aux métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

En effet, l'enseignement supérieur agricole était jusqu'à présent composé d'un réseau de lycées agricoles qui forment notamment au BTS A (bac+2) et d'écoles d'ingénieurs agronomes (bac +5). Pour renforcer le *continuum* entre lycées agricoles et établissements supérieurs agricoles, l'article 15 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a créé un « *bachelor agro* », accessible directement après le baccalauréat, préparé par la voie de la formation initiale, de l'apprentissage ou de la formation professionnelle continue, et délivrant un diplôme à bac+3.

²⁵ Cet objectif a pris force légale à l'article 7 de la loi n°2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture

²⁶ Ingénieur de recherche praticien hospitalier (IR-PH), professeur agrégé (PRAG), enseignant-chercheur (EC).

Le décret d'application a été pris en septembre 2025²⁷. Les effets sur le programme 142 ne se traduiront qu'à compter de 2026 (redéploiements en interne de dix ETPT).

D - Le MAASA a proposé d'appliquer le régime financier des EPSCP aux établissements d'enseignement supérieur agricole ayant statut d'EPA

En avril 2025, la DGER a saisi la DB d'un projet de décret visant à étendre aux établissements d'enseignement supérieur de l'agriculture (EPA), le régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) prévu par le code de l'éducation, une telle possibilité étant prévue par le code rural et de la pêche maritime (L. 812-1). Le régime financier des EPSCP se caractérise par une appréciation de la soutenabilité au regard de critères d'équilibre réel du budget, une entrée en vigueur immédiate des budgets votés et un contrôle budgétaire effectué *a posteriori* par le recteur de région académique. Le CBCM du MAASA indique que cette modification aurait eu pour effet de supprimer le visa ou l'avis préalable des contrôleurs budgétaires en région sur les budgets et actes de gestion des EPA. Dans le même esprit, la DB considère que l'avis préalable participe d'une démarche de sécurisation de la soutenabilité budgétaire des organismes et a donc refusé d'accéder à la demande de la DGER. Toutefois, la DGER est libre, de manière facultative, de se saisir des opportunités offertes par ce décret en rendant des avis sur la soutenabilité des EPA, ce qu'elle a d'ailleurs fait en 2025.

III - Programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire

A - Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) ont servi de variable d'ajustement en 2025

Depuis 2023, les COMP sont progressivement mis en place en remplacement du dialogue stratégique et de gestion (DSG). La démarche est renouvelée par rapport au DSG car les établissements ayant négocié un COMP disposent d'un financement prévisible sur trois ans. De plus, le ministère cherche à mieux différencier l'allocation des moyens entre établissements, ces contrats étant selon lui un moyen de « *renforcer l'articulation entre la stratégie des établissements et le déploiement des politiques publiques portées par le gouvernement* » (formations aux métiers d'avenir ou en tension, renforcement de la recherche au sein de l'établissement, bien-être et réussite étudiante, transition écologique). Leur négociation associe la DGESIP, la DGRI et le rectorat concerné, qui est ensuite chargé de leur suivi. Les COMP se traduisent budgétairement par des compléments de SCSP versés sur la base des projets de formation, de recherche et de modernisation discutés avec le MESRE (ce qui exclut notamment le financement de hausses telles que le glissement vieillesse technicité (GVT) – solde).

²⁷ Décret n°2025-960 du 8 septembre 2025 relatif au diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie dénommé « bachelor agro »

Trois vagues se sont succédées depuis le lancement de la démarche (2023-2025 pour 29 établissements, 2024-2026 pour 38 établissements, 2025-2027 pour 47 établissements). Au total, 312,3 M€ ont été contractualisés. Cela représente une part modeste de la SCSP totale des établissements d'enseignement supérieur (0,3 % en 2025, contre 0,6 % en 2024). Par ailleurs, l'effet de levier sur d'autres financements publics, privés ou européens, devrait être suivi dans le détail, surtout concernant les financements européens.

De 2023 à 2025, 193,9 M€ ont été versés au titre des COMP, dont 50,2 M€ en 2025²⁸.

Tableau n° 8 : montants inscrits et versés au titre des COMP (en M€)

	Montant inscrit dans les COMP	Versement 2023	Versement 2024	Versement 2025	Versements 2023-2025	Restant à verser
Vague 1	112,4	56,2	33,7	-	89,9	22,5
Vague 2	107,7	-	53,8	32,3	86,1	21,6
Vague 3	92,2	-	-	17,9	17,9	74,3
Total	312,3	56,2	87,5	50,2	193,9	118,4

Source : MESRE

Les versements au titre des COMP ont servi de variable d'ajustement sur le programme 150 en 2025. D'une part, le versement de la troisième tranche de la vague 1 a été reporté en 2026 et sera conditionné à l'atteinte des cibles fixées ; d'autre part, le versement de la première tranche de la vague 3 a été réduit par rapport à la prévision initiale (46 % de la subvention, soit 54 M€), les sommes ayant été versées au *pro rata temporis* de la durée du contrat mis en œuvre au cours de l'exercice. Ce choix est en décalage avec l'intention affichée par le MESRE en avril 2025, au moment du lancement de la troisième génération de COMP, d'augmenter la portée de ces contrats dans la gestion des universités.

B - Le cofinancement du campus hospitalo-universitaire Saint-Ouen Grand Paris Nord a été engagé en 2024

Le projet de campus hospitalo-universitaire Saint-Ouen Grand Paris Nord a été initié fin 2018 en vue de regrouper sur un site unique les activités médico-chirurgicales des hôpitaux Bichat (Paris) et Beaujon (Clichy) ainsi qu'un site universitaire réunissant principalement les activités d'enseignement et de recherche actuellement situées sur les sites Bichat, Villemin, Garancière et Montrouge et de quatre instituts de formation en soins infirmiers, ainsi que des services associés des CROUS de Paris et de Créteil. Ce grand projet est majoritairement financé par l'AP-HP mais un cofinancement de l'État est assuré *via* le programme 150 compte tenu de l'implication de l'Université Paris Cité. En pratique, les crédits sont exécutés par le rectorat de la région académique Île-de-France.

Pour le volet universitaire, la notification au titulaire du marché global de performance (Eiffage) est intervenue en octobre 2024. L'emprise foncière est à présent déconstruite et

²⁸ Les montants sont exécutés en AE=CP avec un échancier de versement de 50 % en année n, 30 % en année n+1 et 20 % en année n+2 pour les deux premières vagues de COMP, et de 46 % en année n, 30 % en année n+1 et 24 % en année n+2 pour la troisième vague. La signature d'un COMP ne génère pas de restes à payer mais rigidifie toutefois la dépense sur la durée de sa mise en œuvre.

dépolluée. L'ordre de service de démarrage du chantier est prévu au plus tard le 8 avril 2026. Le coût de ce volet est de 572 M€, financé à hauteur de 30 M€ par la région dans le cadre du CPER.

Sur le programme, 8,1 M€ d'AE ont été engagées en 2025 (444,2 M€ en 2024) et 57,8 M€ de CP ont été décaissés (68,9 M€ en 2024). Sur la base des données budgétaires transmises par les administrations, il est possible d'estimer le stock total de restes à payer au titre de cette opération à 328,7 M€, étant entendu que de nouveaux crédits sont prévus en 2026 et en 2027, en AE comme en CP, et feront donc évoluer ce montant. L'apurement de ces restes à payer constituera un enjeu pluriannuel sur le programme, ainsi que l'estimation au plus juste du besoin annuel en crédits de paiement. La livraison des bâtiments destinés à l'accueil d'activités de formation et de recherche est attendue pour 2029.

Tableau n° 9 : dépenses relatives au campus hospitalo-universitaire Grand-Paris-Nord sur le programme 150

En M€		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
LFI (nette de réserve)	AE		28,0	8,0	2,3	6,4	12,9	302,6	134,4	9,0	33,7	24,6
	CP			12,5		3,5	11,2	12,1	55,7	65,7	98,1	154,9
Reports entrants	AE			27,5	9,7	3,0	2,5	9,4	312,3	2,6		
	CP				8,7	7,9	1,7	5,6	15,8	2,7		
Exécution (Chorus)	AE	0,2	0,5	6,6	8,8	31,3	6,0	1,9	444,2	8,1		
	CP	0,2	0,2	2,0	0,9	38,0	7,2	3,6	68,9	59,6		
Reports sortants	AE		27,5	12,9	3,1	2,5	9,4	312,3	2,6	0,9		
	CP			10,5	7,8	1,7	5,6	15,8	2,7	8,8		
Restes à payer (cumulé)		0	0,3	4,9	12,8	6,1	4,9	3,2	378,5	328,7		

Source : MESRE

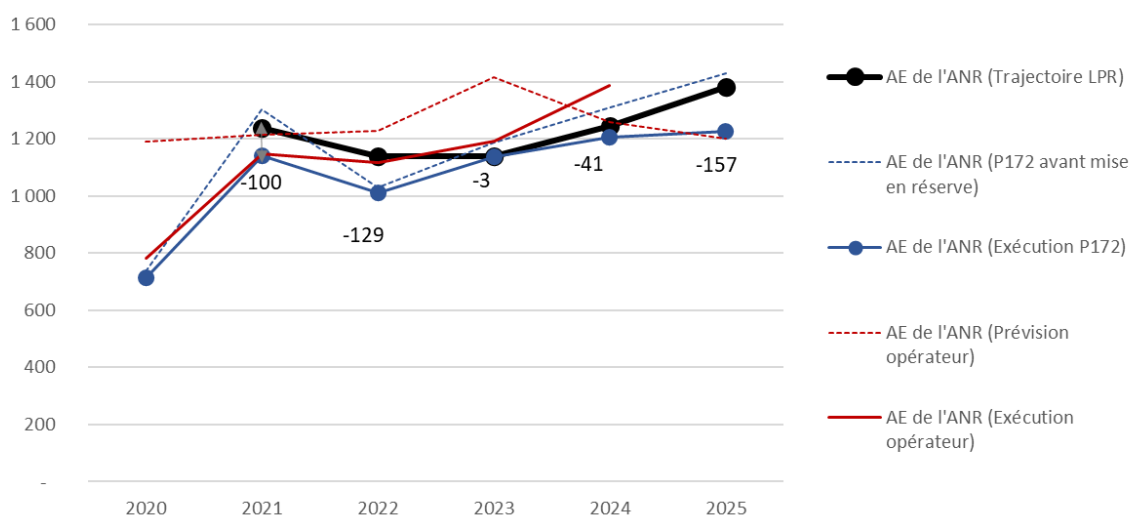
En complément, 38,9 M€ en AE et 39,6 M€ en CP de dépenses immobilières ont été décalés en 2026 du fait du surgel de novembre et de l'annulation de crédits survenue en LFG. Il s'agit essentiellement d'opérations inscrites dans les CPER pour les régions académiques Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Île-de-France et Occitanie, ainsi que des opérations prévues dans les contrats de convergence et de transformation de la Réunion.

IV - Programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Depuis le début de la mise en œuvre de la LPR, l'article relatif à la trajectoire pluriannuelle d'augmentation des autorisations d'engagement de l'ANR au titre de ses activités de financement de la recherche n'a pas été respecté en totalité. La trajectoire fixée dans la loi a bien produit un effet d'augmentation des budgets concernés sur le programme 172 du MESRE et, partant, sur le budget d'intervention de l'ANR (cf. graphique n° 12). Néanmoins, il n'existe pas de concordance entre les montants prévus dans la loi et les montants réellement prévus puis

exécutés sur le budget de l'État comme sur celui de l'ANR. Les écarts sont plus ou moins élevés selon les années. Ils tendaient à être résorbés sur la période 2022-2024 mais ils se sont de nouveau accentués sous l'effet des annulations de crédits de 2025 (écart constaté de - 157 M€). Certes, l'exécution « réelle » des engagements de l'ANR, c'est-à-dire celle qui est constatée au niveau du budget de l'établissement, présente un niveau globalement cohérent avec la trajectoire LPR voire même un peu plus élevé, en prévision comme en exécution. Cela s'explique toutefois par le fait que les AE inscrites au budget initial de l'ANR peuvent recouvrir des éléments extérieurs aux sous-jacents de la trajectoire d'AE de la LPR, par des reprogrammations d'AE non-exécutées les années passées ou bien par la capacité de l'ANR à atteindre un niveau d'engagement élevé plus rapidement.

Graphique n° 12 : dépenses d'intervention en AE prévues en LFI sur le programme 172²⁹ et exécution (bleu) ; prévision et exécution des dépenses d'intervention en AE par l'ANR (rouge) ; et trajectoire d'AE de l'ANR dans le cadre de la LPR (noir)

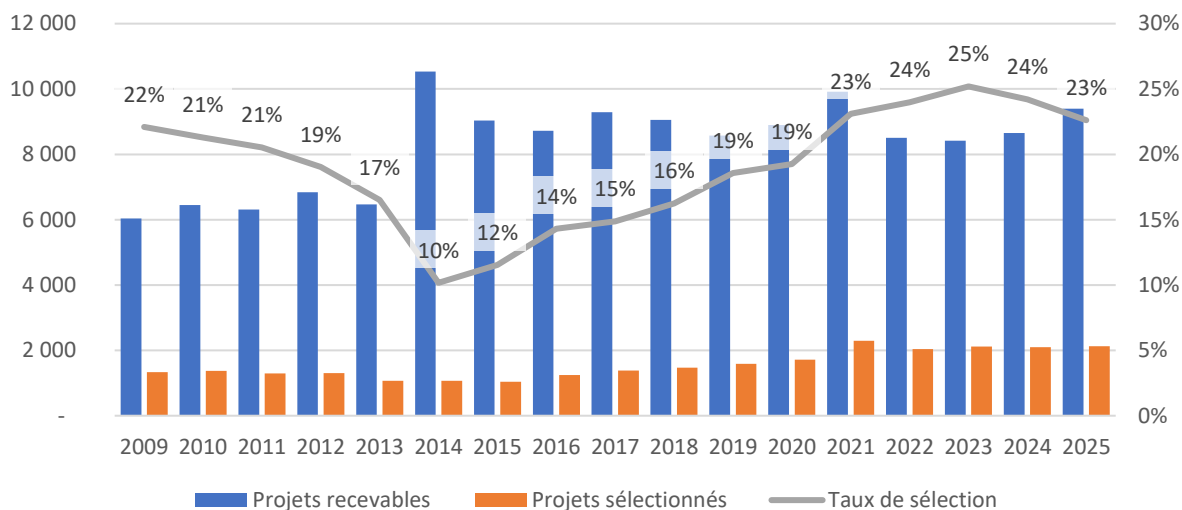


Source : Pour la trajectoire LPR, loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, article 2 : « Les financements d'actions de recherche attribués par l'Agence nationale de la recherche bénéficieront d'un niveau d'engagement évoluant comme suit, en écart par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2020 ... » Pour le point de départ de la trajectoire d'AE de l'ANR, le point de départ en LFI 2020 est de 736,7 M€ (PAP 2020 du programme 172) puis utilisation des PAP successifs du programme. Pour les données de prévision et d'exécution de l'ANR, utilisation des données des budgets initiaux et des comptes financiers.

Du point de vue du bénéficiaire final, c'est-à-dire les lauréats des appels à projet de l'ANR et leurs établissements, la croissance des moyens de la recherche sur projet se traduit par un taux de succès et un montant moyen par projet plus élevés (cf. graphiques 13 et 14). Le montant moyen par projet atteint 439 330 € en 2024, en hausse continue depuis 2015. Le taux de succès a connu une croissance continue depuis 2014 jusqu'au pic de 2023 (25 %) mais il a de nouveau diminué en 2024 (24 %) et 2025 (23 %) sous l'effet de la hausse des projets recevables.

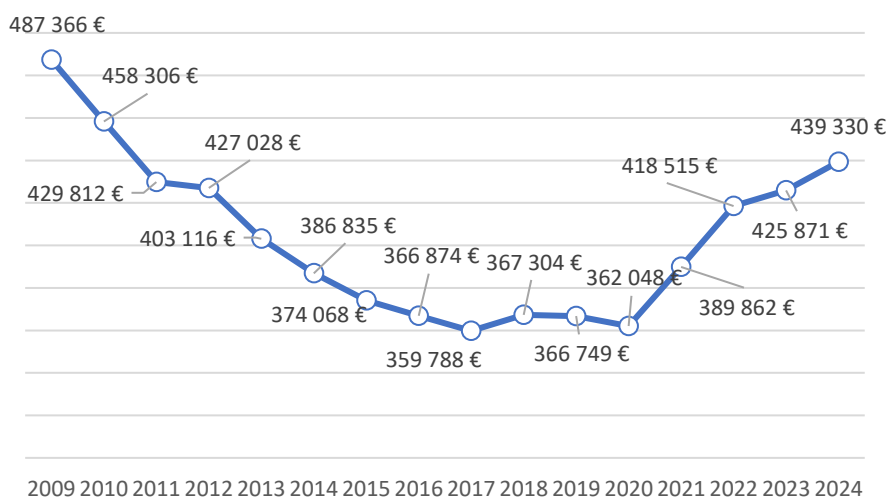
²⁹ En 2021, les AE prévues puis exécutées sur le programme 172 sont majorées de + 428 M€. En effet, pour assurer la tenue de la première annuité de la LPR, le concours ponctuel du programme 363 – *Cohésion* de la mission *Plan de relance* s'est traduit par une majoration des AE consacrées à l'ANR de + 428 M€ AE et 286 M€ CP (puis 142 M€ CP en 2022). Source : PAP 2021 du programme 364.

Graphique n° 13 : évolution du nombre de projets recevables et sélectionnés et du taux de succès des projets présentés à l'ANR entre 2009 et 2025 (tous appels à projet confondus)



Source : DGRI et ANR

Graphique n° 14 : évolution du montant moyen par projet sélectionné entre 2009 et 2024 (tous appels à projet confondus)



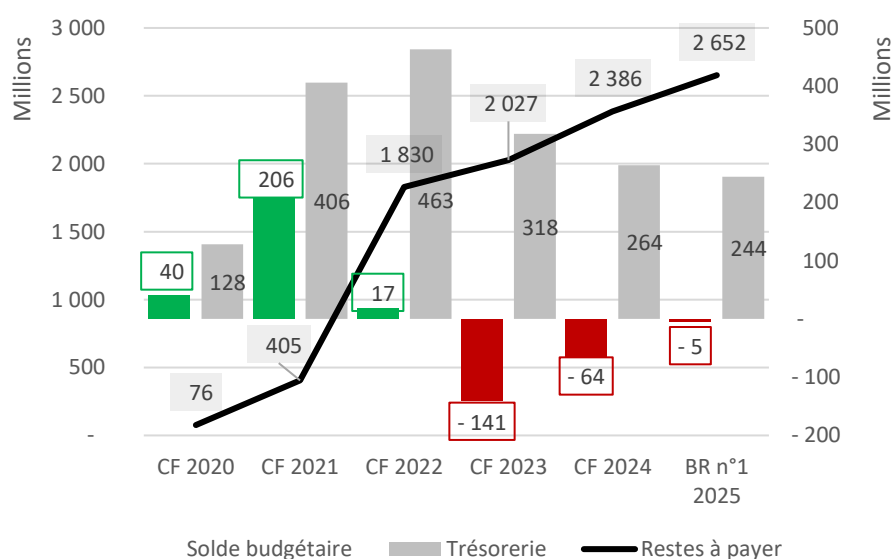
Source : DGRI et ANR

Compte tenu des annulations ayant touché le financement de l'ANR sur le programme 172, les perspectives de rattrapage de la trajectoire des engagements de l'ANR fixée dans la LPR sont désormais lointaines. La question de la soutenabilité budgétaire de l'ANR se pose désormais, dans la mesure où les engagements élevés pris ces dernières années doivent se traduire par des crédits de paiement. Le niveau à venir des crédits de paiement de l'ANR est largement déterminé par les engagements pris jusqu'à présent. En effet, en moyenne seulement 15 % à 20 % des CP consommés dans l'année se rapportent à des AE consommées au titre du

même exercice. Les AE consommées en n-1 représentent entre 25 % et 30 % des CP de l'année n, et les AE de l'année n-2 environ 20 % des CP de l'année n³⁰.

Le stock de restes à payer de l'agence, dont l'apurement s'étend sur environ sept ans, a fortement cru. Il s'élève à 2,6 Md€, contre 2,0 Md€ en 2023 (estimation du dernier budget rectificatif voté fin 2025). Pour que l'ANR reste soutenable, les décaissements afférents aux AE nouvelles et anciennes doivent être couverts par la subvention versée par le MESRE sur le programme 172, mais cette subvention est soumise à une contrainte budgétaire plus forte ces dernières années. De plus, depuis le début de la mise en œuvre de la LPR, les crédits de paiement d'intervention exécutés par l'ANR excèdent en moyenne de 5 % chaque année le montant de la subvention d'intervention versée par le MESRE, ce qui explique en partie le creusement du déficit budgétaire de l'ANR à partir de 2023 (cf. graphique n°15).

Graphique n° 15 : solde budgétaire, trésorerie et restes à payer de l'ANR (M€)



Source : comptes financiers et budget rectificatif 2025 de l'ANR

Cette évolution est préoccupante. Elle appelle des décisions rapides, car la trésorerie de l'ANR (hors France 2030) constatée fin 2025 est d'environ 244 M€. Elle pourrait se révéler rapidement insuffisante étant donné le solde budgétaire anticipé à - 75 M€ dans le budget initial 2026. Pour ces raisons, le MESRE et le MACP doivent être vigilants sur le niveau de la subvention d'intervention versée depuis le programme 172. Celle-ci doit couvrir autant que possible la trajectoire haussière des CP qui seront exécutés par l'ANR dans les prochaines années. En parallèle, la soutenabilité du volume d'AE voté chaque année en budget initial par le conseil d'administration de l'agence doit être surveillée de près, en ajustant le cas échéant ses sous-jacents pour en moduler l'effet pluriannuel : taux de succès, montant moyen par projet, échelonnement dans le temps des acomptes et avances, règles d'éligibilité au financement de certaines dépenses des lauréats.

³⁰ Source : Cour des comptes, d'après les rapports de gestion de l'ANR.

V - Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables

Le programme finance des organismes de recherche dans le domaine de l'énergie (CEA, IFPEN), des risques et de la pollution (INERIS, ANSES), de la mobilité durable et des transports (UGE), de l'urbanisme et de l'habitat (CSTB), ainsi qu'en matière aéronautique civile *via* la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Jusqu'en 2025, le programme 190 portait les crédits consacrés à l'IRSN qui ont été transféré au programme 235 - *Sûreté nucléaire et radioprotection* dans le cadre de la création de l'ARSN. Le programme comprend aussi des crédits consacrés à la R&D dans le domaine aéronautique conformément à la feuille de route pour la décarbonation de l'aviation annoncé par le Président de la République le 13 juin 2023. Ce volet est alimenté en partie par des crédits issus du programme 362 de la mission *Plan de relance* (dont les AE ont été totalement consommé) et des crédits du programme 424 de la mission *France 2030*.

Le programme a bénéficié d'ouvertures de crédits à hauteur de 1,42 Md€ en AE et de 1,41 Md€ en CP en LFI et a été exécuté à hauteur de 1,58 Md€ en AE et 1,61 Md€ en CP. Ces chiffres traduisent, en programmation comme en exécution, une forte baisse par rapport à 2024 (1,89 Md€ en AE et 1,95 Md€ en CP en LFI 2024, 1,89 Md€ en AE et 2,04 Md€ en CP en exécution 2024). Ces évolutions résultent principalement :

- Du transfert de l'IRSN (- 202,6 M€ en AE=CP) ;
- Au niveau de la programmation, d'une diminution de 219,3 M€ en AE=CP adoptée par amendement gouvernemental au PLF (dans le cadre du « rabet »), répercutée pour 190,3 M€ en AE=CP sur les fonds dédiés du CEA aux installations nucléaires ; 18 M€ pour la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire du CEA ; 3,8 M€ pour l'IFPEN ; 3,3 M€ pour la recherche aéronautique ; et 3,34 M€ répartis entre l'INERIS, l'UGE, le CSTB, l'ANSES ;
- Au niveau de l'exécution, un transfert de 190,3 M€ de crédits depuis la mission Défense est venu compenser la baisse des crédits prévue en LFI pour les fonds dédiés³¹. En définitive, l'évolution entre l'exécution 2024 et l'exécution 2025 s'explique, à périmètre constant, par la réduction des financements au CEA (- 123,4 M€), de l'IFPEN (- 4,6 M€) et par les moindres décaissements en faveur de la recherche aéronautique (- 121,8 M€).

Constitué majoritairement de subventions à des opérateurs, ce programme ne porte pas d'emplois.

A - Le financement des charges nucléaires de long terme des installations du CEA est à suivre avec vigilance

Depuis 2016, le programme 190 porte la subvention au CEA concourant au financement des opérations de démantèlement, d'assainissement (A&D) en cours et de gestion des déchets des installations nucléaires civiles et militaires. Les dépenses correspondantes étant tendanciellement en hausse, la subvention a été relevée à 780 M€ en AE=CP à partir de 2023.

³¹ Pour un montant supérieur à la partie militaire des opérations, estimée à 121,9 M€ en 2025 par le CEA.

Si, de manière dérogatoire, ces fonds dédiés n'entrent pas dans l'assiette de la réserve de précaution initiale, ils ont toutefois été concernés par une annulation en 2024, qui n'a permis d'exécuter que 752,2 M€.

La baisse de 190,3 M€ des crédits ouverts sur cette action en LFI 2025 a été compensée par une ouverture d'un montant identique en fin de gestion. Cependant, une diminution de 18,5 M€ prévue sur les crédits de recherche du CEA a finalement été imputée sur les charges d'A&D, conduisant à exécuter 761,5 M€ en 2025. Ce montant est conforme à la prévision votée dans le budget rectificatif du CEA. La ressource versée en 2025 est augmentée du « report » du reliquat des années antérieures (57,4 M€ en 2025). Au total, les dépenses exposées en 2025 ont atteint 796,4 M€. La DB confirme que le décalage lié à l'ouverture tardive de crédits n'a pas empêché la réalisation des actions financées.

La soutenabilité de la programmation du financement des opérations d'A&D se posera à moyen et long terme : le plan du CEA pour les années 2025-2030 prévoit des ressources globales allouées au fonds dédié CEA de 780 M€ par an sur la période 2025-2026. Le CEA considère que pour équilibrer les opérations planifiées, une subvention à hauteur de 845 M€ sera nécessaire à compter de 2027. Lors de la contradiction du présent rapport, la DB a confirmé que cette question serait examinée dans le cadre de l'élaboration du PLF pour 2027.

B - Les financements multiples de la recherche aéronautique en baisse

La politique de soutien à la recherche et développement de la filière aéronautique présente une situation paradoxale. Les administrations chargées de sa mise en œuvre (DGAC) et la gouvernance associée (CORAC)³² sont clairement identifiées, mais les sources de financement se sont diversifiées avec trois vecteurs différents dont la DGAC est opérateur unique *via* une convention de délégation de gestion :

- Des crédits directement inscrits sur le programme 190 à hauteur de 58,3 M€ en AE et 32,4 M€ en CP en 2025 ;
- Des crédits transférés depuis le programme 362 – Écologie de la mission Plan de relance à hauteur de 51,9 M€ en CP en 2025 (en forte baisse par rapport à 2024, les opérations engagées jusqu'en 2022 étant progressivement soldées) ;
- Des crédits transférés depuis le programme 424 – *Financement des investissements stratégiques de la mission Investir pour la France 2030* à hauteur de 245 M€ en AE et 287,5 M€ en CP, en hausse par rapport à 2024 pour les CP.

³² La DGAC assure depuis 1976 la définition et la mise en œuvre de la politique de soutien à la R&D de la filière aéronautique. Pour appuyer et éclairer ses choix, la DGAC s'appuie depuis juillet 2008 sur le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), instance de dialogue État-filière associant le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), des équipementiers et PME aéronautiques, le monde académique, les opérateurs de transport aérien, les opérateurs aéroportuaires, les services de la navigation aérienne ainsi que l'ensemble des ministères compétents. Le CORAC n'a pas de rôle décisionnaire en matière de soutien ni l'exclusivité de la présentation de projets à la DGAC.

Tableau n° 10 : soutien à la recherche et technologie de la filière aéronautique (en M€)

	Exécution 2022		Exécution 2023		Exécution 2024		Exécution 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P190 - BOP AERO	0	132,5	0	115,4	56,6	59,2	58,3	32,4
P362 - France Relance	186	312,9	0	306,4	0	146,8	0	51,9
P424 - France 2030	300	75	435	95,4	230	210	245	287,5
Total	486	520,4	435	517,2	286,6	416	303,3 M€	371,8

Source : CGDD

La Cour avait relevé en 2023 que ce mode de financement multiple d'une politique publique pourtant unifiée est en décalage avec le principe de spécialité budgétaire. Cette situation se pérennise, alors que l'analyse, la sélection et le conventionnement des projets sont menés suivant le même processus, quelles que soient les sources de financement. Les principaux bénéficiaires des subventions versées en 2025 ont été Safran (36 %), Airbus (23 %) et Thalès (10 %).

C - Un programme qui se recentre progressivement sur la recherche énergétique et aéronautique

Dans son précédent rapport sur l'exécution budgétaire de la MIREs, la Cour avait relevé le caractère composite du programme qui ne permet pas un pilotage optimal, en raison de la dispersion des financements et de la dissociation entre les financeurs et les tutelles, privant les acteurs concernés d'une vision consolidée sur plusieurs projets majeurs financés, comme le réacteur Jules Horowitz. La Cour avait donc recommandé au RPROG et à la DB de réfléchir à une modification de l'architecture du programme, à son éventuelle disparition ou bien à son rattachement à une mission budgétaire plus pertinente.

L'architecture du programme a été revue à compter de 2026, les crédits destinés à l'ANSES et à l'INERIS étant transférés au programme 181 – *Prévention des risques* et les crédits destinés à l'UGE et au CSTB au programme 159 – *Expertise, information géographique et météorologique* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables (EDMD)*.

Ces regroupements recentreront, de fait, le programme sur la recherche énergétique et aéronautique, ce dont sa dénomination devrait tenir compte. Cette évolution s'inscrit dans un contexte où, depuis février 2024, la politique énergétique relève du périmètre ministériel du MEF et non plus du MTE, entraînant la mise à disposition du CGDD au MEF pour l'exercice de ces attributions. Le transfert hors du programme 190 des opérateurs ne relevant pas de la politique énergétique est cohérent avec ce rattachement.

VI - Programme 191 - Recherche duale (civile et militaire)

Placé sous la responsabilité de la DGA du MINARM, ce programme vise à maximiser les retombées civiles de la recherche de défense et à faire bénéficier le domaine militaire des

avancées de la recherche civile. Il finance les actions de recherche menées par deux opérateurs pour un montant exécuté en 2025 de 132,6 M€ en AE=CP, en baisse de 17,4 M€ en AE=CP par rapport à 2024 (150 M€ en AE=CP) :

- Le CNES pour un montant exécuté en 2025 de 121,8 M€, en baisse par rapport à 2024 (-6,2 M€). Les principaux projets financés en 2025 concernent l'innovation dans le domaine des systèmes orbitaux, l'observation de la Terre (CO3D et OTOS) et la télécommunication par satellites (CASTOR) ;
- Le CEA, notamment pour des projets portant sur les risques nucléaire, radiologique, biologique, chimique, explosif (NRBC-E). Le montant exécuté en 2025 est de 10,8 M€, diminue de plus de moitié par rapport à 2024 (-11,2 M€).

A - Une gestion percutée par une programmation réduite de moitié en LFI, en grande partie compensée par une ouverture de crédits en fin de gestion

Le PLF 2025 prévoyait un montant de ressources de 150,0 M€ en AE=CP, équivalent au montant exécuté en 2024. Par amendement gouvernemental, les crédits ont été réduits de plus de moitié (77,4 M€ en AE=CP), portant la ressource ouverte en LFI 2025 à 72,7 M€ en AE=CP. L'exposé des motifs de l'amendement précise que cette baisse « *tire les conséquences du régime de services votés, qui engendre de facto un décalage de certains projets, et traduit l'effort transversal porté sur les crédits de fonctionnement dédiés aux opérateurs de l'État. Les projets bénéficiant déjà d'un effet démultiplicateur de la recherche civile, ou davantage susceptibles de faire l'objet de subventions privées, seront ainsi "repriorisés"* ». Cette baisse de crédits est inédite au cours de la période récente.

Tableau n° 11 : évolution des crédits affectés à la recherche duale (LFI, en M€)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (sur P363)	2022 (sur P363)	2023	2024	2025
192,1	180,1	180,1	179,5	179,5	154,0	150,0	140,0	150,0	150,0	72,7

Source : LFI. Les montants sont ceux du programme 191, à l'exception des années 2021 et 2022, lors desquelles les crédits étaient portés par le programme 363 - Compétitivité de la mission Plan de relance.

Cependant les économies affichées en LFI ne se sont pas entièrement concrétisées. En effet, la LFI 2025 a ouvert 60 M€ en AE=CP, issus d'une annulation de ressource à due concurrence sur le programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense*. Ces crédits ont été intégralement fléchés vers la subvention au CNES. L'économie engendrée par la baisse de ressource en LFI s'établit donc à 17,4 M€ en exécution 2025.

En outre, l'intégralité de la réserve de précaution du programme (3,3 M€) a été dégelée au profit du CNES. Comme l'a relevé la Cour dans la NEB 2024, le dégel systématique de la réserve, observé depuis plusieurs années, ne correspond pas à l'usage qui doit être fait de la réserve. Celle-ci doit en effet être mobilisable pour couvrir des aléas de gestion d'autant que ce programme ne présente pas de dépenses de nature à être exonérées. Cette situation confirme une forme de « *droit de tirage* » dont bénéficient le CEA et le CNES sur le programme 191.

La gestion 2025 a mis en évidence l'absence de visibilité de la DGA sur la situation et l'action du CNES. La DGA a réalisé au cours de l'année plusieurs estimations des ressources complémentaires nécessaires pour financer ces projets. D'abord estimé à 45 M€, ce montant avait ensuite été évalué à 25 M€, avant qu'un arbitrage interministériel ne le fixe à 60 M€, sans que les sous-jacents ne soient explicités. De son côté, le CNES n'a pas fourni d'estimations. En cours d'exercice, le CNES indique avoir priorisé le paiement des restes à payer des projets déjà engagés les années précédentes, mais sans fournir d'échéancier permettant à la DGA de confirmer ce point. L'ouverture tardive de crédits en LFG aurait décalé en fin d'année les engagements nouveaux.

En ce qui concerne le CEA, une priorisation des crédits a été réalisée pour préserver les financements des programmes consacrés au programme de recherche interministériel en matière de lutte contre la menace NRBC. 10,8 M€ en AE=CP ont été exécutés sur cette action en 2025, un montant proche de celui prévu en PLF³³ (12,0 M€ AE/CP). À l'inverse, les autres projets duaux ont été déprogrammés.

B - Un programme qui ne reflète que partiellement les dépenses de recherche duale et dont le pilotage pâtit d'un manque de visibilité de la DGA

Le programme ne reflète que très imparfaitement l'effort budgétaire pour la recherche duale. Il ne concerne que deux opérateurs, le CNES et le CEA, à l'exclusion d'autres champs de recherche porteurs de retombées dans le domaine militaire, comme l'intelligence artificielle ou le secteur naval. Le programme contribue partiellement à des projets qui reçoivent d'autres apports financiers de l'État, à l'instar du programme de télécommunications par satellites CASTOR (Capacité strAtégique Spatiale Télécom mObile Résiliente), qui bénéficie de financements croisés du programme 191 et du programme 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*.

De surcroît, les modalités de gestion du programme ne permettent pas de suivre efficacement la dépense de recherche duale. Les crédits sont versés chaque année en AE=CP, sans que la budgétisation ne fasse intervenir un véritable chiffrage des besoins (l'exercice 2025 confirme ce constat). La budgétisation en AE=CP, et l'absence de restes à payer, ne permettent pas de connaître le déroulé réel des projets pluriannuels financés par le CNES et par le CEA.

Le manque de visibilité de la DGA sur les projets se reflète dans la difficulté à apprécier l'atteinte de ses objectifs de performance. L'indicateur de performance 1.1 du programme prévoit ainsi que seuls 83 % des projets financés par le programme identifient des retombées potentielles pour la défense. Cette cible s'explique par les modalités de gestion particulières du CNES, en vertu desquelles 80 % de la subvention qui lui est attribuée est fléchée sur des projets de recherche duale, les 20 % restants étant affectés aux coûts globaux de fonctionnement de

³³ La LFI prévoyait un montant de 4,3 M€ AE/CP sur l'action 1 relative aux projets NRBC du CEA, ainsi que 3,7 M€ AE/CP pour les projets de l'action 4 relative aux autres développements duaux du CEA. Compte tenu de la baisse de ressources intervenue en LFI, le CEA a choisi de privilégier l'action 1 relative aux projets NRBC, en leur affectant l'ensemble des crédits et en portant à 0 le montant des crédits affectés à l'action 4.

l'opérateur. Le CNES rend compte *ex post* de l'usage de la subvention, sans détailler ce qui concerne la part des 20%.

Ces modalités de gestion confèrent aux opérateurs bénéficiaires une forme de « droit de tirage », sans que le RPROG ne puisse pleinement jouer son rôle de pilotage. La faible dotation en ressources humaines du bureau chargé de la gestion du programme (1 ETPT) limite la capacité à développer un pilotage et un suivi approfondi des projets.

En définitive, l'existence du programme 191 ne paraît aujourd'hui justifiée que par l'opportunité qu'il offre au MINARM de bénéficier de financements complémentaires à ceux placés sur la mission *Défense*. Si l'existence d'un programme spécifique présente l'avantage pour le ministère de formaliser un dialogue de gestion avec ses opérateurs, un renforcement de l'exercice de la tutelle suffirait à remplir cet objectif.

La suppression du programme 191 doit donc être envisagée. Elle ne serait pas inédite : le programme n'a de nouveau été doté qu'en 2023, après deux années durant lesquelles les crédits affectés à la recherche duale étaient portés par la mission *Plan de relance*. Les subventions au CNES pourraient être versées par le programme 193 – *Recherche spatiale* de la MIREs qui porte déjà la SCSP de cet organisme. Les subventions au CEA pourraient être versées par la mission *Défense*, au sein de laquelle plusieurs programmes assurent déjà le versement de subventions à cet établissement public (programmes 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*, 146 – *Équipement des forces* et 178 – *Préparation et emploi des forces*).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGA a indiqué qu'elle était défavorable à cette suppression qui, selon elle, nuirait à l'effort en matière de recherche duale. La Cour ne partage pas cette crainte, dès lors que les crédits ne représentent qu'une part de la recherche duale et qu'ils peuvent être portés par d'autres programmes sans empêcher un suivi spécifique des projets d'intérêt dual. La DGA a par ailleurs signalé qu'elle entendait renforcer son dialogue avec le CNES et le CEA afin d'améliorer la transparence du suivi des crédits, sans toutefois préciser les modalités concrètes de ce renforcement. La Cour soutient cette initiative et souligne l'intérêt d'un exercice renforcé de la tutelle de la DGA sur ces opérateurs, indépendamment de l'existence ou non d'un programme budgétaire spécifique. De son côté, la DB a indiqué qu'elle appuyait la recommandation de la Cour, dont elle partage pleinement les motivations.

VII - Programme 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Les crédits du programme 192, placé sous la responsabilité de la DGE du MEF, ont été divisé par deux entre 2024 et 2025. En effet, l'exécution 2025 s'élève à 320,1 M€ en AE (642,1 M€ en 2024) et à 368,2 M€ en CP (669,7 M€ en 2024). Cette forte baisse s'explique principalement par l'absence de budgétisation de la compensation versée par l'État à l'URSSAF Caisse nationale au titre des exonérations de cotisations des JEI/JEC. En 2025, le programme 192 comprend trois actions :

- Les subventions aux organismes de formation supérieure et de recherche, pour 318,3 M€ en AE et 322 M€ en CP, en baisse par rapport à 2024 (344,9 M€ en AE=CP) ;

- Le soutien et la diffusion de l'innovation technologique, qui comprend les crédits du laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE - 22,2 M€ en AE=CP). La compensation JEI/JEC y figurait jusqu'en 2024 ;
- Le soutien à la recherche industrielle stratégique pour - 20,4 M€ en AE (retraits d'engagements juridiques basculés et 23,9 M€ en CP). Le principal dispositif est le plan Nano 2022, pour lequel les derniers engagements ont été pris en 2022 et dont les CP sont progressivement soldés.

A - Les crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les JEI/JEC n'ont pas été budgétisés en 2025

La loi ouvre des avantages fiscaux et sociaux pour certaines entreprises innovantes sous condition de seuil. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les jeunes entreprises innovantes (JEI) bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les emplois de personnels de recherche et d'appui à la recherche. Sont éligibles au dispositif les PME créées depuis moins de huit ans et consacrant au moins 20 % de leurs charges à des dépenses de R&D. La LFI 2024 a complété ce dispositif en créant une nouvelle catégorie de jeunes entreprises de croissance (JEC), qui bénéficient des mêmes exonérations de cotisations sociales que les JEI dont elles constituent une variante. Ce statut concerne des PME qui consacrent entre 5 % et 20 % de leurs charges à des dépenses de R&D et dont l'effectif a augmenté d'au moins 100 % et 10 salariés sur trois ans.

Le coût des exonérations de cotisations sociales pour les régimes de sécurité sociale est pris en charge par l'État aux termes de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, qui prévoit une mesure générale de compensation par l'État des réductions ou exonérations de cotisations sociales. Dans le cas des JEI/JEC, ces exonérations sont compensées par l'État à l'URSSAF Caisse nationale (ex-ACOSS) *via* une dotation budgétaire inscrite sur le programme 192. Les JEI/JEC bénéficient aussi d'exonérations fiscales.

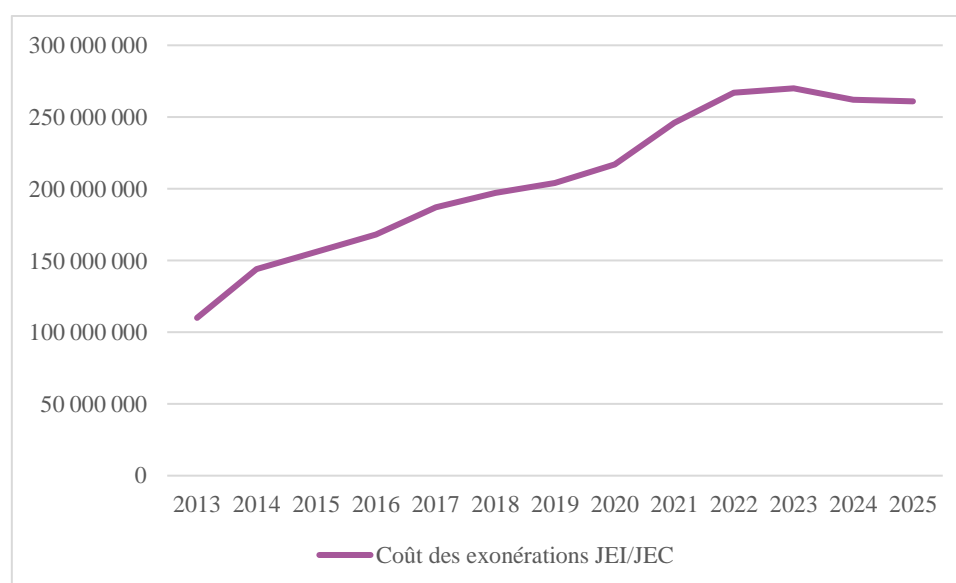
Le coût des exonérations sociales a connu une forte dynamique de 145,5 % entre 2013 et 2024, plus rapide que celle du nombre d'entreprises bénéficiaires, qui a progressé de 50,5 % entre 2013 et 2023. Jusqu'en 2023, le coût du dispositif était sous-évalué de manière récurrente. Cette sous-estimation avait conduit à financer les surcoûts sur la réserve de précaution du programme jusqu'en 2019 au détriment des autres actions. En 2020, le dispositif JEI a fait l'objet d'un mécanisme législatif de plafonnement de la contribution à l'URSSAF Caisse nationale, qui évite que ne se reproduisent les dépassements régulièrement constatés. Ce mécanisme de plafonnement a généré en retour une dette de l'État à l'égard de l'agence compte tenu d'une prévision systématiquement inférieure à la réalisation. Cette dette a été entièrement apurée en 2023 et en 2024 sous l'effet combiné :

- De la dégradation de la conjoncture économique, qui s'est traduite par un ralentissement des embauches ;
- De mesures prises au niveau de la programmation et de la gestion par le RPROG pour maîtriser la dépense et rembourser la dette de l'État avec une budgétisation plus réaliste du dispositif et une exonération de réserve de précaution ;
- Du resserrement des critères d'accès aux exonérations JEI/JEC :

- Le décret n° 2024-464 du 24 mai 2024 a précisé que ne peuvent accéder au statut de JEC que les entreprises qui affichent une croissance de leurs effectifs (permettant de réduire l'évaluation du coût en année pleine à 10 M€, soit 3 % de la dépense totale contre 25 % selon l'estimation initiale de la DGE) ; l'entrée en vigueur à mi-année de ce décret a conduit à ce qu'il ne produise des effets en année pleine qu'à partir de 2025 ;
- L'article 22 de la LFSS 2025 a resserré les critères d'accès au statut de JEI, en relevant le seuil d'accès de 15 % à 20 % de dépenses de R&D, et modifié les critères d'accès au statut de JEC pour l'étendre aux entreprises dont les charges de R&D vont de 5 % à 20 % de leurs dépenses (de 5 % à 15 % dans la version antérieure).

Ces éléments ont conduit à revoir à la baisse le coût de l'exonération en 2024. En 2025, les montants exonérés devraient s'élever à 261 M€.

Graphique n° 16 : coût de l'exonération de cotisations sociales JEI/JEC (en €)



Source : DGE, DB. L'exercice 2025 est une prévision

Cependant, la LFI 2025 n'a pas inscrit sur le programme 192 les crédits nécessaires pour honorer la compensation prévue dans la loi. Il semble que le Gouvernement ait hésité entre deux approches lors des débats budgétaires : dans le PLF et le PLFSS 2025, le Gouvernement avait recentré le dispositif JEI/JEC sur le seul volet fiscal, les exonérations sociales étant supprimées au regard de « l'impact pour les finances publiques du coût de l'exonération de cotisations sociales, sa forte dynamique, l'effet de substitution de la dépense publique à la dépense privée qu'elle engendre, son efficacité marginale limitée sur la création d'emplois et la multiplicité des sous-catégories qui tendent à fragmenter le dispositif et à nuire à sa lisibilité ». Lors de l'examen du PLFSS 2025 au Sénat, le Gouvernement a déposé un amendement restaurant la niche sociale tout en la rendant plus sélective (cf. *supra*). Toutefois, le décalage des calendriers d'examen des textes budgétaires au début de l'année civile a eu pour conséquence que l'amendement de coordination au PLF 2025 rétablissant des crédits sur le programme 192 (à hauteur de 220 M€) a été rejeté par le Sénat à la demande de la commission des finances qui ne souhaitait pas préempter le vote définitif du PLFSS 2025.

Par conséquent, les exonérations accordées aux JEI/JEC se traduiront en 2025 par une dette de l'État vis-à-vis d'URSSAF Caisse nationale, auprès de laquelle aucun versement n'a eu lieu en gestion. La dette sera diminuée de la créance de 8,5 M€ que l'État avait constitué auprès de l'organisme, mais devrait être d'au moins 200 M€. La LFI pour 2026 a prévu des crédits, mais seulement pour les exonérations constatées en 2026. La question de l'apurement de la dette de l'État auprès des régimes de sécurité sociale reste entière. Cette compensation devra être budgétisée dans la prochaine loi de finances.

Le dispositif de suivi de la performance associé à cette dépense a été supprimé en PLF 2025, et n'a pas été rétabli dans la maquette du PLF 2026. L'objectif « Favoriser l'innovation par les entreprises » était suivi par un indicateur mesurant l'écart entre la dynamique d'emploi sur les quatre premières années d'existence des JEI et celle d'entreprises similaires, et concluait à un impact positif jusqu'en 2022, dernière année où l'indicateur était renseigné. La disparition d'un mécanisme de suivi de la performance est d'autant moins compréhensible que l'évaluation des effets du dispositif a été fortement débattue à l'automne 2024, et qu'il existe clairement un enjeu de compréhension de sa plus-value et de sa complémentarité avec d'autres instruments de soutien financier aux *startups* (exonérations fiscales, dont le CIR, France 2030). En tout état de cause, les hésitations constatées cette année autour de ce dispositif plaide pour en évaluer l'efficacité afin de vérifier s'il est réellement utile.

Dans le cadre de la contradiction, la DGE a signalé que l'indicateur serait rétabli en 2027. Elle a par ailleurs confirmé l'intérêt de l'évaluation recommandée par la Cour, en indiquant toutefois qu'elle devrait être menée dans quelques années, faute de recul suffisant pour porter dès à présent une appréciation sur l'impact des exonérations sur les JEC.

B - La trajectoire de montée en puissance des formations d'ingénieurs et de statisticiens a été interrompue en 2025

Les opérateurs du programme sont principalement des établissements d'enseignement supérieur. Le plus important est le Groupement Mines-Télécom (GMT) qui comprend huit écoles d'ingénieurs et une école de management. Vient ensuite le groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES), qui comprend deux écoles. D'autres établissements sont financés par le programme, comme l'Institut polytechnique de Paris, l'École nationale supérieure de création industrielle et CentraleSupélec.

Le Gouvernement a assigné des objectifs de croissance ambitieux aux écoles rattachées au programme 192 afin de répondre aux besoins de l'économie en termes de nouveaux ingénieurs et spécialistes des données. Cette dynamique s'inscrit notamment dans le cadre de la stratégie de réindustrialisation portée par la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. Le respect de ces objectifs a été mis en défaut en 2025 du fait de la baisse de la SCSP versée au GMT et au GENES et de schémas d'emplois négatifs :

- S'agissant du GMT, les COP 2023-2027 signés avec les établissements fixent une cible d'augmentation de 20 % des formations d'ingénieurs entre l'année scolaire 2022/2023 et l'année scolaire 2027/2028. Accompagnées par des moyens supplémentaires, les trajectoires ont été tenues en 2023 et en 2024. La baisse de la SCSP en 2025 (- 19,7 M€, soit - 6,7%) et la réduction du schéma d'emplois (- 11 ETP) a réduit la dynamique de

progression des effectifs. La DGE estime que l'objectif prévu dans les COP ne sera pas tenu ;

- S'agissant du GENES, le Gouvernement a pris la décision d'augmenter de 40 % les effectifs d'élèves entre l'année scolaire 2022/2023 et l'année scolaire 2027/2028. Il était prévu d'accompagner cette progression du recrutement de 28 ETP supplémentaires pour l'encadrement des étudiants. Comme pour le GMT, la baisse de la SCSP attribuée aux écoles du GENES (- 2,2 M€, soit - 8,8 %) et l'arrêt de la progression du schéma d'emploi (- 1 ETP) a interrompu la tendance et conduit à une stabilisation du nombre de nouveaux élèves en 2025.

Le non-respect des objectifs fixés se double d'un autre problème : l'augmentation des cohortes d'élèves en 2023 et 2024 produisent un impact budgétaire dans la durée en particulier sur les postes d'encadrement nécessaires pour les accompagner durant toute leur scolarité. Ainsi, le GENES a recruté 13 emplois supplémentaires hors plafond en 2025.

Cependant, la diminution des SCSP était justifiée par l'importance de la trésorerie du GMT (quatre mois) et du GENES (neuf mois). La trésorerie du GMT s'élevait à 127,6 M€ fin 2025 (contre 166 M€ fin 2024) et celle du GENES à 26,3 M€ fin 2025 (contre 25,5 M€ fin 2024). Ces évolutions tendent à indiquer que les opérateurs auraient pu financer au moins en partie les trajectoires prévues sur les formations, sous réserve d'un schéma d'emplois positif.

Pour faire face à la hausse de leurs dépenses, les opérateurs ont développé leurs recettes, en particulier celles découlant de la perception des droits d'inscription, dont le relèvement a été arrêté par voie réglementaire. L'arrêté du 28 février 2024 modifiant l'arrêté du 17 mars 2017 fixant les droits de scolarité des formations d'ingénieurs de l'Institut Mines-Télécom atteste bien de cette évolution. L'article 1^{er} prévoit en effet de porter les droits d'inscription de 2 150 € à 2 350 € pour les étudiants commençant leur scolarité à la rentrée 2023, puis 2 650 € pour ceux qui débutent leur scolarité à la rentrée 2024. Des droits plus élevés sont applicables à l'École nationale supérieure des mines de Saint-Etienne, Télécom Paris, Télécom Sud Paris et l'École nationale supérieure Mines-Télécom Atlantique Bretagne Pays de la Loire : ils ont été relevés de 2 650 € (à la rentrée 2022) à 2 900 € (à la rentrée 2023) puis à 3 200 € (à la rentrée 2024). L'arrêté du 17 mars 2017 fixant les droits de scolarité des formations d'ingénieurs de l'École nationale supérieure des mines de Paris a également prévu une hausse des droits de 3 500 € pour les élèves commençant leur scolarité à la rentrée 2023 à 4 150 € pour ceux débutant à la rentrée 2024. Enfin, l'école de management de l'IMT applique des droits de 9 000 € par étudiant et est revenue en 2025 sur l'exonération intégrale accordée aux étudiants boursiers, qui s'acquittent désormais de la moitié des droits normaux. Les écoles du GENES s'inscriront dans la même tendance à compter de la rentrée 2026 : un arrêté du 17 décembre 2025 s'est substitué à l'arrêté du 14 avril 2022 fixant les droits d'inscription, et relève les droits de 2 650 € à 3 500 €. Le nouvel arrêté prévoit par ailleurs une indexation annuelle sur l'inflation.

Ces arrêtés prévoient par ailleurs des droits majorés pour certains étudiants étrangers extra-européens. S'agissant des écoles de l'IMT, ils sont de 4 850 € pour les étudiants extra-européens commençant leur scolarité à partir de la rentrée 2024, en hausse de 50 % ou de 80 % selon les écoles. À l'École nationale supérieure des mines de Paris, ces droits ont été fixés à 6 350 € à partir de la rentrée 2024, soit environ 50 % de plus que les droits applicables aux élèves européens. La même différenciation est appliquée aux élèves extra-européens dans les écoles du GENES avec des droits portés de 4 150 € à 4 900 € pour les étudiants qui

commenceront leurs études à partir de la rentrée 2026. La part des droits liée à la différenciation pour les étrangers extra-européens reste faible dans les ressources totales mais progresse : par exemple, pour l'IMT, cela représente 1,5 M€ en 2025 contre 0,6 M€ en 2024.

L'effet-prix de ces augmentations combinées à l'effet-volume de l'augmentation du nombre d'élèves expliquent la progression des droits perçus par les écoles. Toutefois la dynamique constatée en 2025 ne compense que partiellement la baisse de la SCSP.

Tableau n° 12 : droits d'inscription perçus par les écoles du GMT et du GENES (en M€)

Écoles	2023	2024	2025	Évolution 2023-2025	Projection 2026
GMT	50,8	56,7	61,2	+ 20,5 %	65,3
GENES	2,2	2,5	2,7	+ 25,7 %	3,0

Source : Cour des comptes

Ces ressources complémentaires sont bienvenues. Pour prolonger cette trajectoire, l'arrêté fixant les droits d'inscription au GMT pourrait intégrer une clause d'indexation annuelle sur l'inflation, comme c'est le cas au GENES.

Il convient de noter que ce relèvement des droits d'inscription dans les écoles relevant du MEF a accentué le décalage avec les droits applicables dans les établissements sous tutelle du MESRE, qui s'élevaient à 178 € en licence et à 254 € en master pour la rentrée 2025.

C - Le plan Nano 2022 est en voie d'achèvement

Lancé en 2018 pour cinq ans, le plan *Nano 2022* est un plan d'investissement dans la recherche, le développement et l'industrialisation de composants électroniques innovants et leur intégration dans le processus d'innovation des filières situées en aval. Il décline et prolonge en France le Projet important d'intérêt européen commun (PIEEC) microélectronique, validé par la Commission européenne le 18 décembre 2018, qui associe l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Une évaluation du plan par l'IGF a été remise en janvier 2026. Elle a montré que son impact sur les dépenses de R&D des entreprises était limité et non significatif pour la majorité des entités analysées.

La participation financière de l'État s'élève au total à 884 M€, dont des subventions budgétaires mobilisées à travers un fonds de concours³⁴, abondé en partie par des crédits des PIA 3 et 4 (346 M€), par des crédits inscrits sur le programme 192 (125 M€), des crédits inscrits sur le programme 144 de la mission *Défense* (15 M€) et une participation directe de la Caisse des dépôts et consignations (195 M€). En outre, l'État a accordé un prêt à l'entreprise Soitec, cheffe de file du projet (200 M€). La multiplicité des sources de financement rend le suivi budgétaire du plan complexe. Un unique véhicule budgétaire aurait pu être retenu dès le

³⁴ Le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) est un fonds sans personnalité juridique dont les versements étaient rattachés au programme 192 par fonds de concours.

lancement du plan pour éviter cet écueil, au moins pour les crédits budgétaires, d'autant que ce type de dispositif financé par de multiples sources de financement n'est pas un cas isolé sur le programme³⁵.

Le plan Nano 2022 est en voie d'achèvement et ne donne plus lieu à de nouveaux engagements. Les CP sont consommés pour apurer les restes à payer. En 2025, 23,9 M€ de crédits ont été décaissés, dont 13,3 M€ provenant de fonds de concours et 10,6 M€ sur le programme 192. Les paiements restants sont estimés à 16 M€ entre 2026 et 2028.

D - Un programme qui mériterait d'être recentré sur le soutien aux écoles d'ingénieurs

Un rapport de 2021³⁶ de la Cour des comptes a relevé que l'effort croissant en faveur de l'innovation s'est traduit en France par une multiplication des dispositifs, la politique d'innovation française ayant été largement restructurée autour des PIA puis de France 2030, dotés d'une mission spécifique. Dans le même temps, Bpifrance a consolidé sa position d'interlocuteur de référence des entreprises s'agissant des aides à l'innovation. Cela s'est accompagné d'une rationalisation des instruments de soutien à l'innovation dont certains figuraient sur le programme 192 et, partant, d'une évolution du périmètre du programme, qui tend à se réduire sous l'effet de la mise en extinction de fonds de concours, de l'achèvement des plans d'investissements sectoriels (Batteries, Nano) et du transfert du régime d'appui à l'innovation duale (RAPID) au MINARM.

Ces évolutions soulèvent des interrogations sur l'avenir et sur la cohérence future du programme, qui se limite désormais aux SCSP des opérateurs qui lui sont rattachés, au dispositif JEI/JEC (sauf en 2025) et à l'apurement des dispositifs en voie d'achèvement. L'ambition du programme en faveur de la recherche industrielle et de l'innovation s'en trouve substantiellement amoindrie. C'est pourquoi la Cour a recommandé dans la NEB 2024 de redéfinir la maquette budgétaire de la MIRE, *a minima* en faisant évoluer dès 2026 le périmètre du programme 192 pour le recentrer sur le financement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche placés sous la tutelle du MEF. Cette option rapprocherait la gestion du programme de celle du programme 142 – *Enseignement supérieur et recherche agricoles* géré par le MASA. Elle offrirait au programme 192 une cohérence d'ensemble et conforterait sa spécialité budgétaire. Enfin, elle éviterait de lier le règlement de la dette auprès de la sécurité sociale et les moyens attribués aux écoles d'ingénieurs.

La DGE est favorable à une telle évolution, et a porté des propositions intégrant la compensation JEI/JEC et le laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) à la mission *Economie*. Ces propositions n'ont pas été retenues dans la maquette du PLF 2026, mais la DB a indiqué lors de la contradiction ne pas être hostile à une telle évolution.

³⁵ C'était aussi le cas jusqu'en 2022 du plan « Batteries », désormais achevé, qui n'a plus d'incidence budgétaire sur le programme depuis 2023.

³⁶ Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

VIII - Programme 193 - *Recherche spatiale*

Placé sous la responsabilité de la DGE du MEF, le programme 193 est le principal vecteur de financement de la politique spatiale française. Le montant exécuté en 2025 s'élève à 1 635,7 M€ en AE=CP, en hausse de 28,7 M€ par rapport à 2024. Il se ventile entre :

- la SCSP du CNES pour un montant de 681,0 M€, en baisse de 43 M€ par rapport à 2024 ;
- la contribution du CNES à l'ESA destinée à financer les programmes obligatoires et non obligatoires souscrits par la France (le principal étant celui du lanceur Ariane 6), pour un montant de 897,1 M€, en hausse de 74 M€ par rapport à 2024 ;
- la contribution de Météo-France à EUMETSAT pour un montant de 57,6 M€, en baisse de 2,4 M€ par rapport à 2024.

A - L'information toujours parcellaire du Parlement sur la politique spatiale

Le manque de lisibilité du financement de la recherche spatiale, souligné de manière systématique dans les NEB 2023 et 2024, demeure d'actualité en 2025. Au-delà des crédits du programme 193, des moyens répartis sur diverses missions contribuent toujours à la politique spatiale en général, et à la recherche spatiale en particulier. Ce sont :

- des crédits du programme 191 pour un montant exécuté de 121,8 M€ en AE=CP versé en 2025 au CNES en SCSP et en SCI ;
- des volets spatiaux des PIA qui ont financé une partie de la transition d'Ariane 5 à Ariane 6 et les systèmes orbitaux à fort enjeu applicatif. Cela recouvre au total 608,1 M€ en AE et 583,6 M€ en CP pour la période allant jusqu'à fin 2025 ;
- le volet spatial de France 2030, qui est monté en puissance notamment sur des nouvelles technologies de mini lanceurs et au titre duquel le CNES est responsable d'une enveloppe globale de 609,8 M€ (dont 95 M€ en AE=CP en 2025) ;
- des crédits du programme 146 du MINARM pour les programmes spatiaux militaires ;
- enfin, la recherche spatiale bénéficie de financements internationaux, via le mécanisme des retours géographiques de l'ESA et le volet spatial du budget de l'Union européenne.

À ces financements s'ajoutaient jusqu'en 2024 les crédits relatifs au plan de France Relance, totalement décaissés à fin 2024 en ce qui concerne la politique spatiale.

Le caractère pluriannuel des projets financés dans le domaine spatial constitue une autre source de complexité. La France prend des engagements pluriannuels lors des réunions du conseil de l'ESA qui se tiennent au niveau ministériel, en général tous les deux à trois ans. Lors de la conférence ministérielle de novembre 2025 à Brême, la France a ainsi souscrit 3,7 Md€ d'engagements, en progression de + 16 % par rapport à la conférence ministérielle précédente. La plus grande part concerne les lanceurs. Sur le plan budgétaire, ces engagements sont comptabilisés en AE=CP, conformément à ce qui se pratique pour les autres organisations intergouvernementales et sur la base d'une analyse qui considère que l'engagement juridique résulte de l'appel annuel de cotisations et non des engagements pris lors des conférences. Ainsi, la trajectoire des financements pluriannuels de l'ESA, souscrits par la France, n'apparaît pas

dans les documents budgétaires annexés au PLF et au PLRG. Aucun reste à payer n'est présenté à ce titre.

Selon les administrations les plus concernées (DGE, DGA, DB), ce défaut d'information est compensé par leur présence au conseil d'administration du CNES, au sein duquel un plan à moyen terme (PMT) incluant la trajectoire budgétaire de la contribution française à l'ESA est présenté. Le CNES dispose de l'information car il représente la France aux réunions non ministérielles du conseil d'administration de l'ESA et assure le paiement des contributions annuelles. Dans ses réponses, la DGE évoque la réalisation en 2025 par les administrations concernées par la politique spatiale d'une stratégie interne coordonnée. Pour autant, ce niveau d'information n'est pas présenté au Parlement. Ce constat a conduit la Cour à recommander dans les NEB 2023 et 2024 de retracer cet effort dans la documentation budgétaire.

En réponse, la DGE invoque l'objectif de limiter le nombre d'annexes générales et de documents de politiques transversales de manière à contenir le volume de la documentation budgétaire. Elle met également en avant la publication en novembre 2025 de la nouvelle stratégie nationale spatiale 2025-2040. Cette stratégie, présentée par le Président de la République, prévoit 26,2 Md€ de financements pour le spatial d'ici 2040, dont 20,2 Md€ d'investissements nouveaux. Ce montant se décompose en 10,2 Md€ pour le spatial militaire d'ici 2030, dont 4,2 Md€ d'efforts nouveaux s'ajoutant aux 6 Md€ déjà prévus par la loi de la programmation militaire. Selon la déclaration effectuée par le Président de la République, s'y ajouterait « *une trajectoire financière ambitieuse pour le spatial français civil, y incluant les activités duales de plus de 16 milliards d'euros d'ici à 2030* ». Élaborée sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), cette stratégie pourrait offrir au Parlement une vision d'ensemble de l'effort budgétaire en faveur de la politique spatiale. Cet objectif ne pourrait cependant être atteint qu'à la condition que la trajectoire financière sous-jacente soit pleinement clarifiée.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le SGDSN a jugé la recommandation pertinente. La DGA du MINARM a proposé que cette clarification soit portée dans un jaune budgétaire. Tout en partageant le sens général de la recommandation, la DB s'est prononcée contre cette solution (comme la DGE), observant par ailleurs « *qu'en raison de la durée des programmes spatiaux, de leurs nombreuses fluctuations en cours d'exécution ainsi que du caractère confidentiel d'une partie d'entre eux, il apparaît cependant complexe de rendre publiques de telles données* ». La Cour estime que, s'il faut effectivement tenir compte de la confidentialité de certaines données, cela n'est pas de nature à faire obstacle à la clarification, au moins dans leurs caractéristiques principales, des financements consacrés à la stratégie spatiale annoncée en novembre 2025. Cette clarification ne suppose pas nécessairement l'élaboration d'un jaune budgétaire et pourrait prendre la forme d'un document plus succinct.

B - Des baisses de crédits réparties entre les niveaux nationaux et européens

Les crédits ouverts en LFI s'éloignent significativement de la trajectoire prévue par la LPR, qui prévoyait une augmentation de 31 M€ entre la LFI 2024 et la LFI 2025. Or, la ressource diminue de 90 M€, sous l'effet conjugué d'une hausse de crédits en PLF 2025

correspondant à une demi-marche de la LPR (+ 15,5 M€) et d'une diminution de crédits prévue par amendement gouvernemental au PLF (- 106,5 M€). La DGE a concentré la baisse des moyens sur le CNES (- 102,9 M€) et dans une moindre mesure sur Eumetsat (- 3,6 M€). En revanche, le choix avait été fait au moment de la programmation initiale de préserver la contribution française à l'ESA, déjà fortement affectée par des mesures d'économies en 2024.

En complément, la gestion 2025 a été marquée par des annulations que le RPROG a cherché à faire porter de manière équilibrée sur les différentes briques :

- 94,5 M€ en AE=CP (réserve de précaution initiale) ont été annulés par le décret du 25 avril 2025. Cette réserve était positionnée à hauteur de 33,2 M€ AE/CP sur le CNES, 58,0 M€ AE/CP sur l'ESA et 3,4 M€ AE/CP sur Eumetsat ;
- 79 M€ en AE=CP ont été annulés par la LFG. Ces annulations portent sur des crédits surgelés en cours de gestion à hauteur de 99 M€ en AE=CP³⁷ et positionnés sur la subvention à l'ESA. Les 20 M€ rendus disponibles ont été versés au CNES.

Au total, les subventions pour charges de service public et charges d'investissement versées au CNES en 2025 s'élèvent à 681 M€, légèrement en-deçà de la trajectoire indicative renseignée dans le COP de 687 M€.

La trésorerie du CNES diminue fortement en 2025

La trésorerie du CNES a fortement diminué en 2025 (- 170 M€, soit 314 M€ fin 2025). Cette baisse a en partie résulté de la diminution des crédits ouverts sur le programme 193 en LFI 2025. La diminution des montants ouverts de 106,5 M€ en AE=CP a en effet été essentiellement supportée par le CNES (à hauteur de 102,9 M€), qui a été conduit à mobiliser sa trésorerie à hauteur de 50 M€. Conséquence de ce prélèvement sur trésorerie, le fonds de roulement de l'opérateur est passé de 92,95 M€ en 2024 à 12,95 M€ en 2025. Les 50 M€ d'économies restants auraient été réalisés *via* un effort de 10 M€ sur les dépenses de fonctionnement du CNES (dont, à la date d'établissement du présent rapport, le détail n'avait pas été transmis aux tutelles) et *via* un décalage de projets pour un montant de 40 M€, qui ne constitue donc pas des économies pérennes.

C - La capacité de la France à faire face à ses engagements auprès de l'ESA doit être garantie

L'année 2025 a été marquée par la tenue de la conférence ministérielle de l'agence spatiale européenne en novembre à Brême, échéance stratégique majeure pour la définition des orientations et des engagements financiers de la politique spatiale européenne. Compte tenu du contexte international, les enjeux de sécurité et de résilience ont été au cœur des discussions, avec notamment le lancement du programme *European Resilience from Space*, axé sur l'observation de la Terre, les télécommunications sécurisées et les capacités de navigation.

³⁷ 99 M€ ont été surgelés au printemps 2025 en vue de compenser une sous-budgétisation du programme 134, via un mouvement de crédits de ce montant en provenance du programme 193. Initialement réparti sur le CNES (à hauteur de 29 M€) et sur l'ESA (à hauteur de 70 M€), ce surgel a en définitive été intégralement porté sur l'ESA à la suite d'un arbitrage à l'occasion duquel le CNES a fait valoir l'impossibilité de réaliser les économies correspondantes.

La capacité de la France à se positionner comme un acteur crédible dépend directement de son implication dans la politique spatiale européenne. Or, en 2025, les économies réalisées sur le programme 193, malgré la volonté du RPROG de limiter l'impact des baisses de crédits sur ce poste de dépenses, ont eu pour conséquence une révision à la baisse de la contribution française à l'ESA adoptée par les États membres de l'organisation. En définitive, pour ce qui concerne le programme 193, la contribution française 2025 à l'ESA s'élève à 897,1 M€, en baisse de 157 M€ par rapport au montant de 996 M€ prévu en LFI³⁸. Dans une moindre mesure, l'engagement français auprès de Eumetsat a également été revu à la baisse.

Pour compenser l'écart entre la contribution promise et la contribution réellement versée, la France a à nouveau mobilisé le levier du solde de sa balance des paiements auprès des organisations internationales en 2025. Comme en 2024, un prélèvement sur la trésorerie disponible auprès de l'ESA (estimée à 411 M€ fin 2025, alors qu'elle était de 506 M€ fin 2024) a permis de limiter la baisse de la contribution française par rapport aux estimations de début d'année. Ainsi, 99 M€ ont été prélevés sur le solde de financement à l'ESA, un montant correspondant aux crédits gelés en cours de gestion sur le programme 193. En ce qui concerne Eumetsat, un prélèvement de 8,8 M€ a été effectué sur le fonds de roulement que détient la France auprès de l'organisation³⁹.

La soutenabilité du programme doit être garantie dans un contexte où les dotations pour 2026 et les années suivantes devront tenir compte des engagements français à hauteur de 3,7 Md€ pris lors de la conférence ministérielle de l'ESA de novembre 2025, ainsi que des engagements français dans les nouveaux programmes obligatoires d'Eumetsat attendus dans les prochaines années (EPS-Sterna, EPS-Aeolus, *Altimetry*). Ainsi, le risque de soutenabilité du programme 193 déjà identifié par la Cour dans la NEB 2024 demeure d'actualité. Le risque de constitution d'arriérés de paiement ne peut être écarté, et le recours à la mobilisation de la trésorerie ne peut pas constituer une solution pérenne. La Cour recommande donc que soit assurée la soutenabilité des engagements du programme 193, en cohérence avec la trajectoire sous-jacente à la stratégie nationale spatiale 2025-2040.

IX - Programme 231 – Vie étudiante

A - La prévision et l'exécution des dépenses relatives aux BCS est désormais fiable

Les bourses sur critères sociaux (BCS) ont été budgétisées à 2,36 Md€ en AE=CP en 2022 comme en 2023. En 2024, elles avaient été portées à 2,48 Md€ pour tenir compte de l'actualisation des plafonds de ressources qui déterminent l'accès et l'échelon de bourses au niveau de l'inflation et tirent à la hausse le nombre de boursiers. La prévision du MESRE avait

³⁸ Au total, la contribution de la France au budget 2025 de l'ESA s'établissait en PLF 2025 à 1 081 M€, dont 996 M€ financés par le programme 193 et 85 millions d'euros par France 2030. L'exécuté total s'élève en 2025 à 982 M€ dont 897,1 M€ sur le P193.

³⁹ Le montant du prélèvement de 8,8 M€ se décompose en un montant de 5,93 M€ pour la contribution hors EPS-Sterna et 2,86 M€ pour EPS-Sterna au titre de 2025. Au total, à l'issue de ce prélèvement, le solde de financement auprès d'Eumetsat à fin 2025 s'élève à 12,6 M€. Il s'élevait à 14,2 M€ fin 2024.

surestimé la dépense, et l'exécution avait atteint 2,41 Md€. La LFI 2025 a reconduit la budgétisation avant 2024, avec 2,36 Md€ de crédits, en partant des hypothèses suivantes : baisse du nombre de boursiers en l'absence de revalorisation des barèmes et des taux⁴⁰, poursuite de l'attractivité de l'enseignement privé, évolution de la démographie étudiante.

La prévision du MESRE s'est fortement améliorée en 2025, les écarts entre la prévision et l'exécution n'étant plus que de l'ordre de 1 % à 2 % en 2025.

Tableau n° 13 : nombre de boursiers par année (prévision et exécution)

	Semestre	Prévision LFI	Exécution	Écart de prévision (PLF vs. 31/12)
2022	Semestre 1 (au 30 juin)	777 670	722 284	-7 %
	Semestre 2 (au 31 décembre)	779 304	678 888	-13 %
2023	Semestre 1 (au 30 juin)	731 952	664 269	-9 %
	Semestre 2 (au 31 décembre)	731 952	692 101	-5 %
2024	Semestre 1 (au 30 juin)	702 679	677 049	-4 %
	Semestre 2 (au 31 décembre)	702 679	678 951	-3 %
2025	Semestre 1 (au 30 juin)	678 000	664 974	-2 %
	Semestre 2 (au 31 décembre)	670 000	660 886	-1 %

Source : MESRE

Par conséquent, le montant exécuté est très proche de celui anticipé et budgétisé.

Tableau n° 14 : prévision et exécution des BCS sur le programme 231 (AE=CP) en M€

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
LFI	2 077,5	2 123,4	2 204,3	2 355,2	2 355,2	2 475,6	2 355,4
Exécution	2 078,5	2 285,8	2 253,6	2 165,9	2 253,2	2 413,2	2 354,1
Écart	+ 0,9	+ 162,4	+ 49,3	- 189,3	- 101,9	- 62,4	- 1,3

Source : MESRE et LFI. La consommation de l'enveloppe de BCS peut aussi s'analyser sur une année universitaire. Celle-ci était de 2 187,5 M€ en 2021-2022, 2 176,7 M€ en 2022-2023, 2 368,9 M€ en 2023-2024 et 2 176,7 M€ en 2024-2025.

Note : L'écart entre la LFI et l'exécution peut être analysé de façon plus précise en tenant compte de la mise en réserve mais aussi des transferts en cours de gestion vers des programmes budgétaires d'autres ministères qui assurent la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur, tels que les programmes 192 et 142. Au total, lorsqu'une sous-exécution est constatée du point de vue du programme 231, celle-ci est de fait plus importante que l'exécution totale des BCS tous programmes budgétaires de l'État confondus.

Le MESRE a présenté courant 2025 un projet de réforme des BCS, qui n'a pas été retenu dans le projet de loi de finances en raison de son coût. En effet, ce projet, qui vise d'abord à mettre fin à des effets de seuil, était bâti selon des paramètres qui ne permettaient pas d'en assurer la neutralité budgétaire par rapport au système actuel. Or la maîtrise des coûts de cette réforme est impérative, tout comme l'est la nécessité de l'articuler à des dispositifs de nature

⁴⁰ La réglementation n'indexe par les bourses de l'enseignement supérieur sur l'inflation, contrairement aux bourses du second degré.

différente, mais qui poursuivent des objectifs voisins, tels que la réduction d'impôt sur le revenu relatif aux frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, dont le coût est évalué à 225 M€ en 2025 et dont bénéficient 1,51 million de ménages. Cette dépense fiscale, non-incitative et non-redistributive, mérite d'être rapidement supprimée, comme l'avait prévu le Gouvernement dans le PLF 2026 (cf. partie III).

B - Un déficit budgétaire du réseau des œuvres universitaires qui se pérennise et entraîne l'augmentation durable de la compensation de l'État

Les crédits relatifs au réseau des œuvres universitaires ont été programmés en LFI 2025 à 697,5 M€ en CP, en hausse de + 43,2 M€ par rapport à la LFI 2024. Les CP ont été exécutés à hauteur de 676 M€, soit un taux de consommation de 97 %.

Tableau n° 15 : dépenses consacrées au réseau des œuvres universitaires sur le programme 231 (en CP en M€)

<i>CP, en M€</i>	2022		2023		2024		2025	
	LFI	Exéc	LFI	Exéc	LFI	Exéc	LFI	Exéc
<i>Dépenses de fonctionnement (T3)</i>	410,3	431,2	445,9	520,1	515,8	523,5	534,4	534,5
<i>Dépenses d'investissement (T5)</i>			87,2	81,7	89,7	79,6	89,7	79,8
<i>Dépenses d'intervention (T6)</i>	48,8	48,8	48,8	46,3	48,8	48,0	73,4	63,7
<i>Dépenses d'opérations financières (T7)</i>	87,2	82,1						
TOTAL subventions au CNOUS	546,3	562,1	581,9	648,1	654,3	651,1	697,5	676,0
<i>CVEC affectée</i>		22,5		24,1		25,5		26,6

Source : MESRE

L'augmentation des moyens entre les LFI 2024 et 2025 est concentrée sur les dépenses d'intervention (+ 24,6 M€ en CP) et de fonctionnement (+ 18,6 M€ en CP). Cette dynamique résulte notamment de mesures décidées par le Gouvernement pour protéger les étudiants face aux effets de l'inflation. En plus de figer les recettes propres des CROUS issues des activités de logement et de restauration, ces mesures ont reporté une partie des coûts sur la trésorerie du réseau et l'État *via* le programme 231.

- lancée en 2020, la tarification à 1€ par repas pour les étudiants boursiers a été pérennisée, diminuant les ressources propres du réseau et entraînant un déficit sur l'activité de restauration. L'impact, estimé par le MESRE et le CNOUS à 55 M€ au total, dont 3 M€ supplémentaires en 2025, est compensé ;
- le gel des loyers des résidences universitaires entre 2020 et 2024 a modifié durablement l'équilibre financier de cette activité, qui est passée d'une situation historiquement excédentaire à une situation déficitaire. Les loyers ont pu augmenter de 3,5 % au 1er septembre 2024 et de 3,26 % au 1er septembre 2025, mais le manque à gagner cumulé des cinq années de gel sont « soclées ». Aucune aide n'a été versée à l'opérateur en 2025 sur la partie logement, contrairement à 2024.

De nouvelles dépenses découlent également de la loi du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré (loi Lévi) sur le fondement de laquelle de nouvelles conventions ont été conclues avec des structures partenaires afin de

déployer progressivement une aide financière à la restauration (Care) au profit des étudiants en zone blanche⁴¹. Les dépenses supplémentaires en 2025, estimées à 13,2 M€ (montant des crédits inscrits au programme 231 par la LFI pour 2025), se sont finalement élevées à 15,7 M€.

S'est ajouté à cela l'impact de l'inflation sur le prix des denrées, résultant en partie de la conjoncture et en partie de la mise en œuvre de la loi EGALIM (+ 9,2 M€ en LFI 2025).

Le financement des activités de logement et de restauration est resté fragile en 2024 (à la date de finalisation du présent rapport, les données 2025 n'étaient pas encore disponibles).

- l'activité hébergement des CROUS a généré 618,5 M€ de dépenses (+ 0,2%) et 592 M€ de recettes propres (+ 4,3 %) en 2024, ce qui a permis de réduire fortement le déficit de l'activité, qui est passé de - 49,6 M€ à - 26,6 M€ ;
- l'activité restauration des CROUS est structurellement déficitaire et historiquement compensée par les excédents issus de l'activité de logement. Le nombre de repas servis en 2024 a fortement progressé par rapport à 2023, avec 43,5 millions de repas auxquels se sont ajoutés 3,1 millions de repas pris dans des restaurants agréés. Même si le taux de couverture des dépenses par des recettes propres s'est amélioré, le déficit a continué de se creuser en valeur absolue (- 355 M€).

Tableau n° 16 : équilibre financier des activités de logement et de restauration du réseau des œuvres universitaires et scolaires et indicateurs financiers

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Logement								
Capacité d'accueil en lits hors chambres fermées pour travaux dans l'année	156 563	168 719	169 679	167 769	169 430	168 899	171 164	175 394
Recettes propres hébergement (M€)	495,0	508,6	524,0	463,0	525,4	542,8	562,0	592,0
Taux de couverture des dépenses par les ressources propres	109%	107%	103%	90%	102%	99%	92%	96%
Besoin de financement en hébergement	-28,2	-32,3	-17,2	60,4	-10,6	4,4	49,6	26,6
Restauration								
Repas sociaux étudiants	7 628 601	9 188 234	20 426 028	13 085 576	24 392 009	35 051 407	40 277 480	43 520 237
dont repas à 1 €				2 940 185	19 718 288	18 696 026	21 971 168	23 595 099
Recettes propres restauration (M€)	199,1	205,4	218,5	94,3	100,5	161,1	189,9	208,8
Taux de couverture des dépenses par les ressources propres	52%	54%	53%	30%	27%	34%	35%	37%
Besoin de financement en restauration (M€)	103,7	184,8	217,1	276,8	289,4	300,4	344,6	355,0
Indicateurs financiers								
Trésorerie au 31/12 (M€)	337,4	431,5	418,1	447,8	510,4	575,2	545,2	534,1
Fonds de roulement au 31/12 (M€)	294,6	264,5	285,6	256,1	312,6	289,7	292,7	26,6
Capacité d'autofinancement (M€)	58,9	38,6	50,1	55,3	62,2	39,5	60,7	34,8

⁴¹ C'est-à-dire sur des sites d'enseignement supérieur où il n'y a ni restaurant universitaire, ni restaurant agréé du CROUS, ni autre solution de restauration à tarif modéré.

Source : CNOUS. En 2024, la donnée relative au CROUS de La Réunion et de Mayotte est manquante (6,2 M€ en 2023).

Alors que des changements majeurs ont affecté le modèle de financement du réseau des œuvres depuis la crise sanitaire, le MESRE et le CNOUS n'ont pas négocié de nouveau COP depuis 2013, malgré la recommandation formulée sur ce point par la Cour chaque année depuis 2018. L'achèvement mi-2023 d'une mission de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR)⁴² et la nomination d'une nouvelle présidente au début de l'année 2024 ont permis de lancer plusieurs groupes de travail en vue de la finalisation du COP. Par ailleurs, ce retard n'a pas empêché la DGESIP de renforcer son dialogue de gestion avec le CNOUS afin d'améliorer son efficacité, avec des progrès réels (mise en place d'une centrale d'achat de denrées, lancement d'un nouveau système d'informations, réforme du modèle de péréquation entre CROUS⁴³, appui aux CROUS en difficultés sur les sujets immobiliers).

Le COP pourrait être signé en 2026. Cependant, la décision prise par le Gouvernement d'étendre à tous les étudiants le bénéfice du repas à 1€ en 2026, mesure qui n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact, constitue un défi financier autant que logistique pour les CROUS qui ne s'y étaient pas préparés. Si la mesure semble bien compensée au plan financier, du moins en LFI 2026, le réseau ne s'estime pas prêt à faire face à une augmentation importante de la fréquentation de ses restaurants. Cette question, ainsi que celle du financement durable de cette dépense nouvelle, devront être prises en compte dans le COP. La recommandation est donc maintenue.

X - Des coûts liés à la transition écologique à mieux prendre en compte dans la programmation

A - Le budget vert : une démarche descendante dont les ministères peinent à s'emparer

Sur le périmètre des moyens de la mission (crédits, dépenses fiscales et taxes affectées (soit 40,2 Md€), 78 % sont cotés « neutres » (31,7 Md€), dont l'ensemble des dépenses fiscales. Les deux-tiers environ des crédits budgétaires (31,1 Md€), soit 22,8 Md€, sont également cotés « neutres » en PLF 2025 (contre 22,7 Md€ en PLF 2024).

La décomposition des SCSP versées aux opérateurs et des dépenses de guichet restent un obstacle à une cotation environnementale de la mission. À titre d'exemple, le MESRE indique que l'impact du programme 231 sur l'environnement est neutre parce que la majeure partie de ce programme finance des transferts aux ménages. Inversement, le MAASA estime que les dépenses en faveur des opérateurs du programme 142 ont un impact favorable sur l'environnement car les formations dispensées par les établissements de l'enseignement agricole supérieur, tout comme leurs projets de recherche, intègrent par principe les notions de

⁴² « Le réseau CNOUS-CROUS : points forts, points faibles et évolution possible du modèle »

⁴³ Le CNOUS a notamment constitué et réparti en 2025 un fonds de solidarité de 15 M€ au bénéfice des CROUS dont la situation financière s'est avérée la plus fragile de manière conjoncturelle ou structurelle en fonction des résultats réels de l'année N-1.

développement durable, d'agroécologie, de gestion de l'eau, d'adaptation au changement climatique, etc.

Les dépenses budgétaires ayant un impact favorable sur les objectifs environnementaux représentent 5,56 Md€ CP en PLF 2025 (contre 5,38 Md€ en 2024), dont :

- 3,3 Md€ sur le programme 172 (comme en 2024), intégrant notamment les crédits d'intervention de l'ANR, au motif, selon le MESRE, que l'agence finance majoritairement des projets de recherche orientés vers les objectifs de développement durable (constat qui semble devoir être nuancé) ;
- 1,9 Md€ sur le programme 190 (contre 2 Md€ en 2024). Les dépenses au titre du soutien aux activités nucléaires du CEA sont retenues comme ayant une incidence favorable sur les axes « Atténuation climat » et « Déchets » car les activités de recherche du CEA visent aussi à optimiser le volume de matières et de déchets à conditionner. Les charges nucléaires de long terme des installations du CEA visant à prévoir le démantèlement sont cotées favorables sur les axes « Déchets » et « Pollutions » ;
- 0,3 Md€ sur le programme 193, sans changement ;
- 0,04 Md€ sur le programme 142.

Les seules dépenses cotées défavorablement concernent les programmes de lanceurs spatiaux (déchets, pollutions), et s'élèvent à 0,66 Md€ en PLF 2025 (contre 0,61 Md€ en 2024).

Enfin, 2,4 Md€ de crédits budgétaires ne sont pas cotés en PLF 2025 (2,8 Md€ en 2024).

Par rapport à l'an dernier, l'association des ministères à l'élaboration de la cotation de la mission n'a pas évolué. Cette démarche reste perçue par les responsables de programmes comme un exercice réalisé « en chambre » par la direction du budget, sans réelle possibilité de discuter les choix proposés.

B - Le coût important de la transition écologique pour les opérateurs

La transition écologique est un enjeu stratégique pour les opérateurs rattachés à la MIREs, qui disposent d'emprises bâtementaires importantes dont la rénovation est coûteuse.

La DGRI estime ainsi à 167 M€ sur cinq ans le coût des rénovations thermiques engagées par les opérateurs du programme 172. Le CEA évalue les dépenses nécessaires à sa mise en conformité par rapport aux principales exigences réglementaires relatives à la performance énergétique à 49 M€ par an, et leur montant total à 720 M€ (dont 660 M€ de rénovation thermique des bâtiments), auquel il conviendrait d'ajouter une augmentation des moyens humains estimé à environ 10 % des investissements (personnels techniques, acheteurs, contrôleurs). Les actions et les économies d'énergie déclarées par les opérateurs sont tangibles : d'après le CEA, 609 actions ont été entreprises pour un montant d'environ 280 M€ et un gain attendu de 161 MWh par an ; pour le CNOUS, sur le programme 231, les deux tiers des enjeux en termes de rejets de gaz à effets de serre sont concentrés sur les achats alimentaires. En 2024, le CNOUS a estimé à 3,5 % la diminution d'émissions indirectes par repas servi grâce à l'impact de la végétalisation croissante des repas conjuguée à l'intégration de denrées bio et durables dans les achats. Par ailleurs, selon le CNOUS, les travaux de rénovation des logements étudiants

auraient permis de réduire de 33 % les consommations d'électricité et de 23% les consommations de gaz.

Sur le programme 193, en complément de l'élaboration du budget vert, le comité de concertation État-industrie sur l'espace (COSPACE) a, en étroite collaboration avec le CNES et une vingtaine d'acteurs de la filière et le soutien de Carbone4 et d'Alcimed, élaboré une feuille de route pour la décarbonation de la filière spatiale alignée sur les objectifs de la France.

Le financement des plans de décarbonation mériterait d'être discuté lors des conférences de budgétisation pour renforcer la contribution du secteur de l'ESR à la transition écologique, et s'assurer de la soutenabilité des trajectoires financières associées.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *dès la prochaine loi de finances, faire évoluer les modalités de gestion du programme 190, supprimer le programme 191 et modifier la maquette du programme 192 en le recentrant sur les établissements d'enseignement supérieur (nouvelle recommandation, MEF, MTE, MINARM, MACP) ;*
 4. *évaluer l'utilité de l'exonération de cotisations sociales JEI/JEC et, dans l'attente des résultats de cette évaluation, inscrire dès la prochaine loi de finances sur le programme 192 les crédits nécessaires pour en compenser le coût pour la sécurité sociale (nouvelle recommandation, MEF, MACP) ;*
 5. *clarifier les financements associés à la stratégie nationale spatiale 2025-2040 afin de rendre compte de l'effort global en faveur de la politique spatiale et la soutenabilité des engagements financiers pluriannuels de la France (recommandation émise en 2023 et 2024, reformulée en 2025, SGDSN, MESRE, MINARM, MACP) ;*
 6. *traiter la question de la pérennisation du modèle de financement du CNOUS et en tirer les conséquences sur le nouveau contrat d'objectif et de performance à conclure en 2026 (recommandation reformulée, MESRE) ;*
 7. *intégrer dans la programmation le financement des opérations concourant à la transition écologique des opérateurs de la mission (nouvelle recommandation, MESRE, MAASA, MEF).*
-

Chapitre III

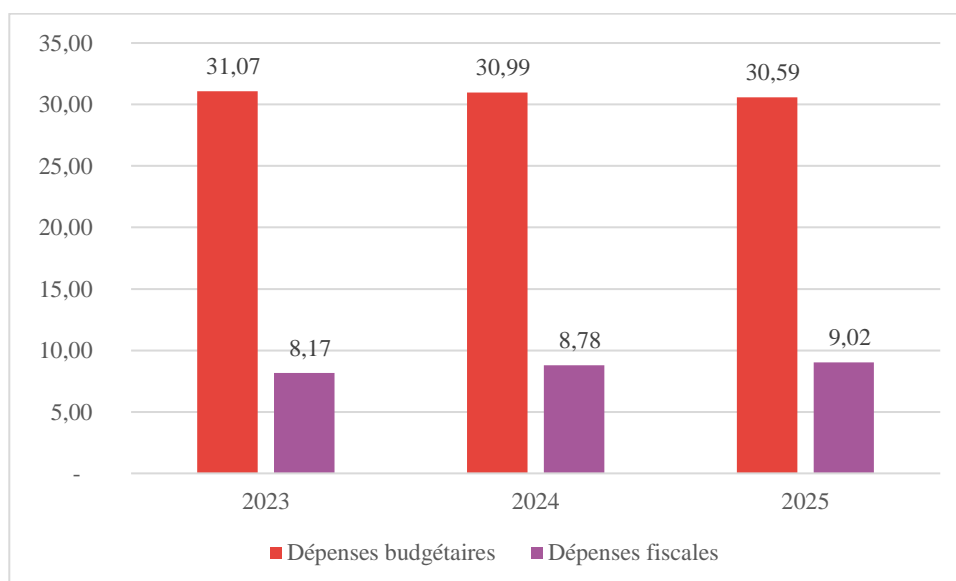
Des opérateurs et des dépenses fiscales qui occupent une place déterminante dans la mission

I - Des dépenses fiscales qui continuent d'augmenter, sous l'effet du crédit d'impôt en faveur de la recherche

A - Les dépenses fiscales rattachées à la MIREs dépassent 9 Md€ en 2025

En 2025, la MIREs compte 13 dépenses fiscales à titre principal (comme en 2024) représentant un montant total évalué à plus de 9 Md€. Cette prévision d'exécution est supérieure de 334 M€ au montant évalué lors de la présentation du PLF 2025, l'écart étant imputable presque en totalité au crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR). En outre, trois niches n'étaient pas évaluées au moment du PLF 2025 (n°300208, 110270, 110271). Leur montant cumulé serait de 27 M€. Tendanciellement, les dépenses fiscales de la MIREs connaissent une dynamique forte puisqu'elles sont passées de 8,17 Md€ en 2023 à 9 Md€ en 2025, soit une hausse de 855 M€ en trois ans, largement tirée par le CIR⁴⁴.

⁴⁴ Les chiffres présentés sont les estimations fournies par la direction de la législation fiscale (DLF) et les responsables de programmes retracées dans le « Voies et moyens – tome II » annexé aux PLF 2024, 2025 et 2026. Elles n'ont pas fait l'objet d'une contre-expertise dans le cadre du présent rapport.

Graphique n° 17 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)

Source : Cour des comptes d'après Chorus et Voies et moyens tome 2 annexé au PLF 2026

La part des dépenses fiscales dans les dépenses totales de la MIREs augmente (22,8 % en 2025, contre 22,1 % en 2024 et 20,8 % en 2023).

Sur la mission, 11 dépenses fiscales sur 13 visent à soutenir la recherche et l'innovation. Rattachées aux programmes 142, 172 et 192, elles représentent 8,48 Md€, soit 94 % du montant estimé des dépenses fiscales de la MIREs en 2025. Parmi ces dispositifs :

- cinq ciblent l'augmentation des dépenses de recherche des entreprises. Le principal soutien est apporté par le CIR, complété par des niches spécifiques à destination des PME (le crédit d'impôt innovation – CII), à destination des JEI et jeunes entreprises universitaires (JEU) et le crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative (CICo) ;
- deux concourent à l'objectif d'augmentation de la dépense intérieure de R&D en ciblant les établissements publics scientifiques (montants non-évalués) ;
- trois ont pour finalité d'orienter l'épargne vers le capital-risque ou le capital des JEI ;
- un dernier cherche à encourager l'activité inventive et développer la protection des inventions (montant non-significatif).

Deux dépenses fiscales concernent l'enseignement supérieur, et comptent pour 6 % des montants estimés pour 2025. Elles sont rattachées au programme 231 :

- l'exonération d'impôt sur le revenu pour les étudiants qui travaillent (3,5 % des coûts) ;
- la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (2,5 % des coûts).

Tableau n° 17 : coûts et bénéficiaires des dépenses fiscales de la MIREs⁴⁵

Prog.	N°	Intitulé de la dépense fiscale	Exécution 2024	Bénéficiaires 2024	Prévision d'exécution 2025
P231	120132	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures (art 81- 36°CGI)	312 M€	nc	314 M€
	110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (art 199 quater F CGI)	217 M€	1 514 485 ménages	225 M€
P172	200302	Crédit d'impôt recherche (art 244 quater B du CGI)	7 800 M€	17 593 entreprises	8 068 M€
	300208	Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public (art 207-1-9°, 10 ° et 11° CGI)	46 M€	152 entreprises	3 M€
	200311	Crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative (art 244 quater B bis CGI, 199 ter B bis, 220 B bis, 223 O-1-b bis CGI)	13 M€	308 entreprises	13 M€
P192	200310	Crédit d'impôt en faveur de l'innovation (art 244 quater B-lik, 199 ter B, 220 B, 223 O-1-b CGI)	330 M€	11 387 entreprises	338 M€
	110218	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI, art 199 terdecies-0 A, VI CGI)	54 M€	29 258 ménages	29 M€
	230604	Exonération totale ou partielles des bénéfices réalisés par les JEI et les JEU (art 44 sexies_O A CGI)	11 M€	420 entreprises	9 M€
	160103	Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de brevet et de maintenance (art 156-I bis CGI)	E	nc	ε
	310206	Amortissement exceptionnel sur cinq ans des investissements réalisés dans les petites et moyennes entreprises innovantes (art 217 octies CGI)	1 M€	123 entreprises	1 M€
	110270	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital de jeunes entreprises innovantes (art 199 terdecies 0 A bis CGI)	/	nc	7 M€
	110271	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital de jeunes entreprises innovantes qui réalisent un pourcentage de dépenses de recherche supérieur à 30 % (art 199 terdecies 0 A ter CGI)	/	nc	17 M€
P142	300201	Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (art 206-5 CGI)	Nc	nc	nc

⁴⁵ Le *Voies & Moyens Tome II* annexé au PLF 2026 fournit une donnée d'exécution 2024 (montants et bénéficiaires), et une prévision d'exécution 2025 (montants uniquement).

Prog.	N°	Intitulé de la dépense fiscale	Exécution 2024	Bénéficiaires 2024	Prévision d'exécution 2025
Total			8 784 M€	/	9 024 M€

Source : Cour des comptes, d'après Voies et moyens, tome 2 dépenses fiscales annexé au PLF 2026.

B - Le CIR, principale dépense fiscale de l'État, continue d'augmenter

La dynamique des dépenses fiscales rattachées à la MIREs est d'abord portée par le CIR, qui est la dépense fiscale la plus importante du budget de l'État. Son montant atteint 8,07 Md€ en 2025, soit 89,4 % du coût des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission (cette proportion n'était que de 74,2 % en 2013), dynamique sur laquelle la Cour avait alerté dès 2013 dans un rapport⁴⁶.

Tableau n° 18 : exécution du crédit d'impôt recherche (2016-2025)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (est.)	2025 (est.)
Créance fiscale	6,0	6,6	6,8	7,0	6,6	6,5	6,9	7,1	7,5	8,0
Dépense fiscale	5,5	6,1	6,2	6,4	7,5	6,4	7,2	7,2	7,9	8,1
Bénéficiaires	22 194	22 993	21 087	21 090	21 090	21 695	15 693	15 507	17 953	nc

Source : Voies et moyens, tome 2 dépenses fiscales annexé au PLF 2026 ; DLF

Le CIR a progressé de + 268 M€ entre 2024 et 2025. L'évolution de la dépense s'explique par le montant des créances constatées les années précédentes et par leur ventilation entre les millésimes où la créance est éligible (53% en N+1 ; 9% en N+2 ; 4% en N+3 ; 27% en N+4 ; 7% en N+5 et 1% en N+6).

À la suite d'une revue de dépenses sur les aides aux entreprises menée par l'IGF et publiée en mars 2024 et du rapport de la Cour des Comptes de novembre 2024 intitulé *Dix ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles*, le Gouvernement a décidé une réforme paramétrique du CIR visant à maîtriser sa dynamique. Plusieurs mesures ont été inscrites à ce titre dans la LFI 2025 :

- l'article 55 de la LFI 2025 a recentré l'assiette du CIR sur les dépenses de recherche stricto sensu, en excluant les dépenses liées aux dotations aux amortissements, aux frais de prise, de défense et de maintenance des brevets et des certificats d'obtention végétale ainsi qu'aux dépenses relatives à la veille technologique ;
- le même article a abaissé le taux du « forfait de fonctionnement » applicable aux dépenses de personnel de 43 % à 40 % ;

⁴⁶ « L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche », septembre 2013

- il a supprimé le dispositif « jeunes docteurs » qui permettait aux entreprises de retenir dans l'assiette du CIR les dépenses de personnel afférentes aux docteurs pour le double de leur montant, ainsi que pour la détermination du « forfait de fonctionnement ».

L'économie liée à ces trois mesures de rationalisation a été évaluée à 440 M€ par an, mais la moindre émission de créances en 2025 n'aura un effet qu'à partir de 2026 sur les dépenses effectives. De fait, la prévision de CIR pour 2026 est en léger repli (8 041 Md€) pour la première fois.

C - L'effort de rationalisation des dépenses fiscales marque le pas

Les niches supprimées recouvrent des enjeux budgétaires mineurs. Deux niches ont été supprimées par la LFI 2024, mais leur impact budgétaire est faible :

- la suppression de la dépense fiscale n° 110238 « Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts étudiants souscrits entre le 1er septembre 2005 et le 31 décembre 2008 » par l'article 110 de la LFI 2024. Cette dépense fiscale était évaluée à un montant « epsilon » (€) en 2021, date de la dernière estimation disponible ;
- de même, l'article 69 de la LFI 2024 a supprimé la dépense n° 230604 relative à l'impôt sur les sociétés des jeunes entreprises innovantes pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2024. Cette suppression a été réalisée dans le cadre de la refonte du dispositif des JEI par l'article 44 de la même LFI, et s'est accompagnée de la création de deux nouvelles catégories de JEI : les JEIC (innovation et croissance) et les JEIR (innovation et rupture). Le montant de cette dépense était de 12 M€ en 2023. Néanmoins, sa suppression a été compensée par la création de deux nouvelles dépenses destinées aux particuliers qui investissent dans les JEI. Ces dépenses sont bornées (2028). Leur impact budgétaire, chiffré pour la première fois en 2025, serait de 24 M€ :
 - La dépense fiscale n° 110270 « Réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital de jeunes entreprises innovantes », dont le coût serait de 7 M€ en 2025 ;
 - La dépense fiscale n° 110271 « Réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital de jeunes entreprises innovantes qui réalisent un pourcentage de dépenses de recherche supérieur à 30 % » (JEI de rupture), dont le coût serait de 17 M€ en 2025.

En outre, la LFI 2025 a prolongé ou renforcé certaines dépenses fiscales :

- l'article 12 a relevé de 18 % à 25 % la réduction d'impôt au titre d'une souscription dans un fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et a étendu le périmètre de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de JEI aux parts de FCPI ;
- l'article 56 a prorogé le crédit d'impôt innovation (CII) pour trois années et a abaissé en contrepartie son taux normal de 30 % à 20 % (coût estimé à 220 M€ entre 2026 et 2028)⁴⁷ ;

⁴⁷ Le CII est une extension du CIR créée par l'article 71 de la LFI 2013. Destiné aux PME, il couvre des dépenses liées aux processus en aval de la R&D et en amont de la commercialisation, comme les opérations de conception de prototypes. En 2024, il concerne 11 387 entreprises pour 330 M€.

- l'article 57 a prorogé pour trois ans la composante du CIR afférente à la part des dépenses des entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir pour l'élaboration de nouvelles collections (crédit d'impôt collection).

En 2025, seules deux dépenses fiscales ne sont pas chiffrées (dépenses n°160103 et n°300201), ce qui représente un progrès par rapport à 2024 où quatre niches étaient dans ce cas.

Cependant, de nombreuses dépenses ne sont pas ou n'ont pas été récemment évaluées, y compris des dépenses d'un montant budgétaire significatif (n°120132, n°110242). Pourtant, aucune dépense fiscale rattachée à la MIREs ne fait partie du programme d'évaluation présenté dans le tome II des *Voies et Moyens* annexé au PLF 2025. La Cour mène depuis fin 2025 une évaluation du CIR qui permettra d'actualiser les analyses sur la principale dépense fiscale de la mission.

Tableau n° 19 : bornage et évaluation des dépenses fiscales de la mission (en 2025)

Prog.	N°	Intitulé de la dépense fiscale	Bornage	Évaluation
P231	120132	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures (art 81-36°CGI)	Non bornée	<i>Non évaluée</i>
	110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (art 199 quater F CGI)	Non bornée	2011 : le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué la note de 1/3 à cette dépense fiscale
P172	200302	Crédit d'impôt recherche (art 244 quater B du CGI)	Non bornée	2011 : le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué un score de 3/3 au CIR (efficace) 2013 : Cour des comptes, L'évolution et les conditions de maîtrise du CIR 2018 : rapport IREDU/CRIEF pour France Stratégie portant évaluation des effets du dispositif jeunes docteurs sur l'accès aux emplois de R&D 2019 : avis de synthèse de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) Janvier 2021 : rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la politique industrielle Mai 2021 : rapport IPP n°33 complémentaire commandé par le CNEPI Juin 2021 : rapport d'évaluation du CIR de la CNEPI et France Stratégie Septembre 2021 : note d'évaluation de la réforme du CIR de 2008 de la direction générale du Trésor Mars 2024 : revue de dépenses de l'IGF Novembre 2024 : Cour des comptes, Dix ans de politiques de soutien à l'industrie
	300208	Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public (art 207-1-9°, 10 ° et 11° CGI)	Non bornée	<i>Non évaluée</i>

Prog.	N°	Intitulé de la dépense fiscale	Bornage	Évaluation
	200311	Crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative (art 244 quater B bis CGI, 199 ter B bis, 220 B bis, 223 O-1-b bis CGI)	Fin du fait générateur 2025 Fin d'incidence budgétaire 2029	<i>Non évaluée</i>
P192	200310	Crédit d'impôt en faveur de l'innovation (art 244 quater B-II k, 199 ter B, 220 B, 223 O-1-b CGI)	Fin du fait générateur 2027 Fin d'incidence budgétaire 2028	2021 : évaluation Banque de France / PSE
	110218	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI, art 199 terdecies-0 A, VI CGI)	Non bornée	2011 : le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué la note de 1/3 à cette dépense fiscale
	230604	Exonération totale ou partielles des bénéfices réalisés par les JEI et les JEU (art 44 sexies O A CGI)	Fin du fait générateur 2023 Fin d'incidence budgétaire 2031	2011 : le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué la note de 1/3 à cette dépense fiscale Juin 2015 : mission IGAS-IGF de revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques Octobre 2020 : plan d'évaluation du régime 40391, régime cadre des aides d'État françaises à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI), validé par la Commission européenne Octobre 2021 : INSEE Analyses, n°68 2022 : rapport d'évaluation remis au Parlement en application de l'article 46 de la LFI pour 2020
	160103*	Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de brevet et de maintenance (art 156-I bis CGI)	Fin du fait générateur 2020 Fin d'incidence budgétaire 2029	2011 : le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué la note de 3/3 à cette dépense fiscale
	310206	Amortissement exceptionnel sur cinq ans des investissements réalisés dans les petites et moyennes entreprises innovantes (art 217 octies CGI)	Fin de fait générateur 2026 Fin d'incidence budgétaire 2031	<i>Non évaluée</i>
	110270	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital de jeunes entreprises innovantes (art 199 terdecies 0 A bis CGI)	Fin du fait générateur 2028 Fin d'incidence budgétaire 2029	<i>Non évaluée</i>
	110271	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital de jeunes entreprises innovantes qui réalisent un pourcentage de dépenses de recherche supérieur à 30 % (art 199 terdecies 0 A ter CGI)	Fin du fait générateur 2028 Fin d'incidence budgétaire 2029	<i>Non évaluée</i>
P142	300201*	Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers (art 206-5 CGI)	Fin du fait générateur 2023 Fin d'incidence budgétaire 2024	<i>Non évaluée</i>

Source : PLF 2025, Voies et moyens tome II Cour des comptes ; * impact budgétaire minime ou non-chiffré

D - La réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, non incitative et non redistributive, devrait être supprimée

Instaurée en 1992, cette dépense fiscale permet aux contribuables domiciliés fiscalement en France de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu lorsque les enfants qu'ils ont à leur charge poursuivent des études secondaires ou supérieures. Pour sa part relative à l'enseignement supérieur, rattachée à la MIREs, cette dépense est égale à 183 € par enfant

suivant une formation et a bénéficié à 1,51 million de ménages en 2024 pour un coût total de 217 M€. En 2025, cette dépense fiscale progresserait à 225 M€.

Un consensus existe entre ministères quant à l'absence de caractère incitatif de cette dépense fiscale pour les ménages, ainsi que sur l'absence d'effets redistributifs puisqu'elle ne bénéficie potentiellement qu'aux 45 % des foyers fiscaux assujettis à l'impôt sur le revenu. Ces constats rejoignent ceux du comité d'évaluation des dépenses fiscales, qui avait attribué à ce mécanisme la note de 1/3 (peu efficace) dans son rapport de 2011. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a aussi relevé le caractère « *symbolique* » d'une telle dépense fiscale. Il a souligné que « *ces avantages fiscaux constitu[aient] un bon exemple de dépenses inefficaces et inefficaces qui ne font l'objet d'aucun pilotage en termes de ciblage ou d'évaluation, et pour lesquelles la seule action publique est de les laisser s'éteindre progressivement, du fait de leur stabilité nominale depuis 1993* »⁴⁸.

Le Gouvernement a proposé de supprimer cette niche fiscale dans le PLF 2026, mais cette mesure a été rejetée lors de l'examen du texte par le Parlement.

E - Le crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative est prolongé de trois ans

Le crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative (CICo) a été créé par la LFI pour 2022. Il s'agit d'un crédit d'impôt au titre des dépenses facturées aux entreprises par des organismes de recherche et de diffusion des connaissances (ORDC) dans le cadre d'un contrat de collaboration conclu entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2025. La date d'effet du contrat a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2028 par la LFI pour 2026. Instauré pour compenser la suppression du doublement de l'assiette du CIR pour les dépenses de sous-traitance d'opérations de R&D à des organismes publics, le CICo s'applique aux dépenses afférentes à des travaux de R&D réalisés par un ORDC au sens du droit européen dans le cadre d'une collaboration effective de recherche. Le crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses éligibles retenues (dans la limite de 6 M€ de dépenses déclarées) pour les PME. Il est de 40 % pour les entreprises de taille intermédiaires (ETI) et les grandes entreprises (GE), dans la même limite de 6 M€ de dépenses déclarées. Le CICo a ainsi été conçu pour maintenir une incitation forte à la recherche partenariale. Les périmètres des assiettes du CIR et du CICo sont mutuellement exclusifs et les dépenses déclarées à l'un des dispositifs ne peuvent pas être déclarées à l'autre.

La dépense est estimée à 13 M€ en 2025, pour 308 entreprises concernées. Ce montant est en net retrait par rapport au coût estimé du doublement de l'assiette pour la recherche partenariale public-privé (255 M€ en 2021). Cela s'explique à la fois par une décélération du nombre de nouveaux contrats de collaboration observée depuis 2022, et par un biais lié aux choix de déclaration des dépenses afférentes, par les entreprises, dans l'assiette du CICo ou celle du CIR. La DLF a fortement revu à la baisse la prévision d'exécution du CICo en imputant une part plus importante des créances sur le CIR. Cette reventilation explique aussi une part de l'augmentation du CIR en 2024.

⁴⁸ Conseil des prélèvements obligatoires, « Conformer l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », Rapport particulier n°5 « Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux », octobre 2024, pp. 108-110.

II - De nombreux opérateurs dont la situation financière doit être mieux prise en compte dans l'allocation des moyens de la mission

La MIREs est une mission essentiellement consacrée au financement des opérateurs de l'État. Y émargent 218 opérateurs sur les 434 opérateurs de l'État au total, représentant 64 % des 402 218 autorisations d'emploi ouvertes à l'échelle de l'ensemble des opérateurs de l'État⁴⁹. Les opérateurs rattachés au programme 150, telles que les universités et écoles, représentent près des trois quarts des opérateurs de la mission (73 %), suivis par les 26 CROUS et le CNOUS rattachés au programme 231 (12 % des opérateurs de la mission)

Par rapport à 2024, trois opérateurs ont été dissous (communautés d'établissements Paris Lumières et HESAM⁵⁰) ou bien ont fusionné comme l'IRSN et l'ASN pour former au 1^{er} janvier 2025 l'ASNR.

A - La décomposition de la trésorerie et de son évolution

Les financements alloués aux opérateurs sur les crédits de la MIREs représentent, comme en 2024, 78 % des CP exécutés⁵¹. La situation financière de ces opérateurs constitue donc un point d'attention majeur pour identifier les risques budgétaires qui pèsent sur la mission ou, à l'inverse, d'éventuelles mesures d'économies.

Tableau n° 20 : part des SCSP et SCI dans l'exécution 2025 des programmes de la MIREs (en CP)

	Exécution (total)	SCSP (compte 32), en %	SCI (compte 53), en %
P142	414,2 M€	18%	3%
P150	15 314,4 M€	95%	1%
P172	7 901,9 M€	76%	2%
P190	1 614,0 M€	94%	-
P191	132,7 M€	91%	10%
P192	368,2 M€	89%	2%
P193	1 635,7 M€	37%	11%
P231	3 205,8 M€	18%	16%
Total	30 586,8 M€	78 %	1 %

Source : Chorus, exécution budgétaire 2025 – Comptes budgétaires 32 (fonctionnement) et 53 (investissement)

La situation financière des opérateurs de la mission peut être analysée sur la base des données de la comptabilité générale tenue par les agents comptables. Cette analyse rencontre

⁴⁹ Jaune *Opérateurs de l'État* et PAP de la MIREs annexés au PLF 2025.

⁵⁰ Hautes Écoles Sorbonne Arts et Métiers Université.

⁵¹ Sont pris en compte les dépenses de subventions pour charges de service public (SCSP, compte 32) et de subventions pour charges d'investissement (SCI, compte 53).

néanmoins des limites. Premièrement, elle est effectuée sans rapprochement avec la comptabilité budgétaire, pour laquelle les données ne sont pas accessibles de façon automatisée et dans un délai compatible avec l'analyse de l'exécution budgétaire de l'État par la Cour des comptes. Or, c'est au travers de la comptabilité budgétaire qu'il est possible d'identifier les parts fléchée et non-fléchée de la trésorerie des opérateurs, et donc de se prononcer sur leur soutenabilité budgétaire à court et moyen terme. En effet, une trésorerie momentanément élevée dans un opérateur peut résulter en majorité de la perception d'acomptes ou d'avances liés à des financements sur projet fléchés (constructions, projets de recherche, etc.). Ce niveau de trésorerie ne peut donc pas être considéré immédiatement comme étant soutenable au regard des engagements et des décaissements de l'opérateur. Deuxièmement, l'analyse du niveau de trésorerie d'un établissement nécessite de le mettre en regard des restes à payer. Cette donnée, dont la mention est pourtant obligatoire dans les documents budgétaires des opérateurs de l'État, fait encore trop souvent défaut dix ans après l'entrée en vigueur du décret dit « GBCP » du 7 novembre 2012 et n'est pas accessible de façon automatisée. Troisièmement, les données de certains opérateurs sont indisponibles, en dépit de leur obligation de déposer leurs balances comptables définitives de l'exercice 2025 avant le 31 janvier 2026 sur l'infocentre des établissements publics nationaux. Ces lacunes empêchent de traiter un périmètre d'opérateurs exhaustif sur une longue période temporelle. Elles obligent donc à la prudence dans l'interprétation des données.

Il reste toutefois possible d'étudier un périmètre constant de 154 opérateurs sur 218 pour la période 2019-2025 (sept exercices), soit un taux de couverture de 71 %, et de 208 opérateurs pour la période 2019-2024 (six exercices), soit un taux de couverture de 94 %⁵². Sur ces deux périodes, il a été possible de répertorier *a minima* les données relatives à la trésorerie, au fonds de roulement et au besoin au fonds de roulement. Les données ayant trait aux charges, produits et comptes de tiers font parfois défaut et restreignent donc l'analyse à un ensemble plus réduit d'opérateurs. Il est malgré tout possible de produire de premiers constats.

Dernière précision préalable, l'analyse de l'évolution de la situation financière des opérateurs, et en particulier de leur trésorerie, doit être réalisée en excluant l'ANR compte tenu de ses caractéristiques uniques parmi les opérateurs de la MIREs.

⁵² Les huit établissements pour lesquels les données sont entièrement indisponibles sur les périodes temporelles étudiées sont :

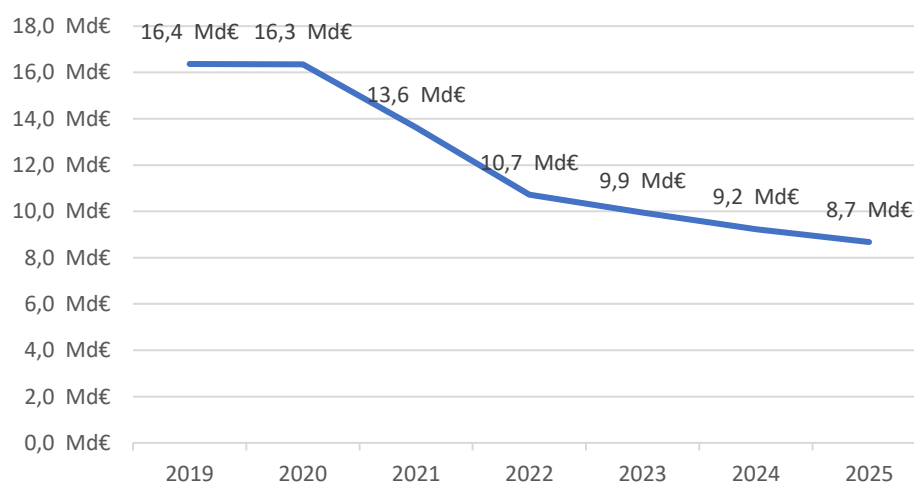
- L'Association de coordination technique agricole et l'Association de coordination technique pour l'industrie agro-alimentaire, deux associations rattachées au programme 142 ;
- L'Académie des sciences d'outre-mer (EPA), l'Institut d'optique théorique appliquée (EPSCP), la Fondation Maison des sciences de l'homme, la Fondation nationale des sciences politiques et Sciences Po Paris (EPSCP), rattachés au Programme 150 ;
- L'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (EPIC), rattaché au programme 190.

Le cas particulier de la trésorerie de l'ANR

L'ANR dispose à elle seule d'une trésorerie moyenne de 12,1 Md€ chaque année sur la période 2019-2025 (8,7 Md€ en 2025 ; en baisse de - 7,7 Md€ sur 2019-2025). Ce niveau très élevé s'explique par son rôle de mise en œuvre d'une partie des financements des PIA successifs depuis 2011 et de France 2030 depuis 2022. Ces dispositifs alimentent temporairement la trésorerie de l'ANR. Ils sont progressivement décaissés en faveur des bénéficiaires au fur et à mesure de l'avancement des projets, dont la sélection a été assurée par les instances de gouvernance du plan France 2030 et non par l'ANR elle-même. Ceci explique le recours aux opérations pour comptes de tiers pour en retracer l'emploi dans les comptes de l'ANR, et non aux opérations pour compte propre qui auraient permis un suivi budgétaire classique.

Par ailleurs, la trésorerie de l'ANR se compose pour partie de dotations non-consomptibles (DNC) et de dotations décennales (DD) dont seuls les intérêts annuels peuvent être reversés aux bénéficiaires. Ces dotations représentent environ 80 % de la trésorerie de l'ANR. Elles ne peuvent pas être mobilisées par l'opérateur pour son fonctionnement courant ou ses dépenses d'intervention budgétaires (appel à projets générique annuel, appels à projets spécifiques, etc.).

Graphique n° 18 : évolution de la trésorerie totale de l'ANR au 31 décembre (2019-2025), en Md€

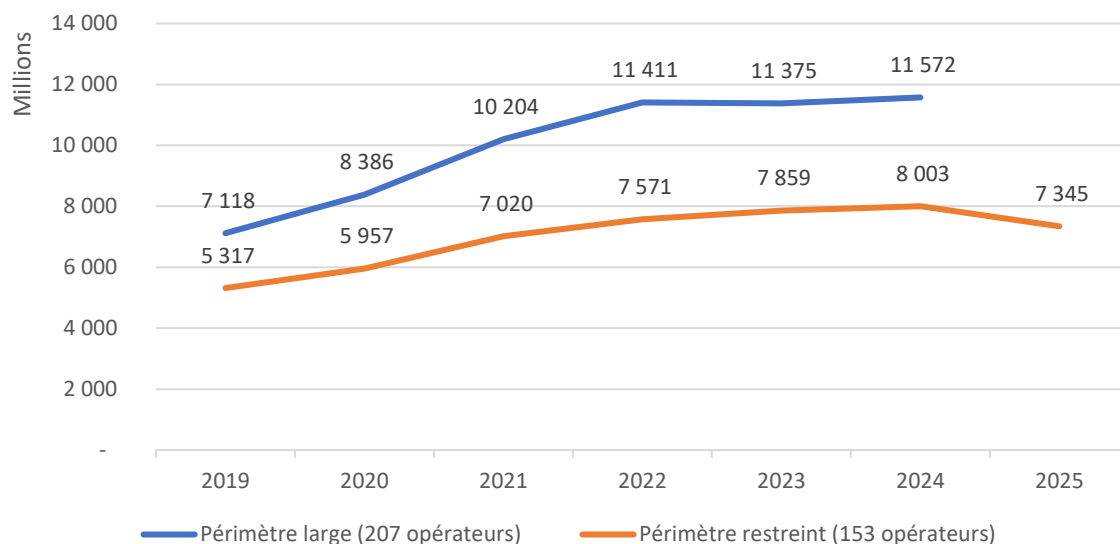


Source : infocentre des établissements publics nationaux

Hors-ANR, la trésorerie des opérateurs de la MIREs suit une trajectoire globalement haussière depuis plusieurs années (cf. graphique n° 19) : + 4,5 Md€ entre 2019 et 2024 à l'échelle de 207 des 218 opérateurs de la MIREs, soit + 63 %. La trésorerie totale des opérateurs de la MIREs se stabilise depuis 2022 entre 11,4 et 11,6 Md€, en dépit des pressions inflationnistes (augmentation du coût des fluides, croissance des dépenses de personnel). Il est possible de distinguer une première baisse de la trésorerie totale de 2024 à 2025 (- 658 M€), mais cette diminution s'observe sur un périmètre d'opérateurs plus restreint. Il est donc difficile de conclure qu'une baisse généralisée s'est amorcée, car certains des opérateurs pour lesquels les données ne sont pas disponibles en 2025 disposent d'une trésorerie très élevée (CEA :

809 M€ de trésorerie en 2024 ; Sorbonne Université : 241 M€ ; Université Paris-Saclay : 224 M€ ; IFREMER : 188 M€).

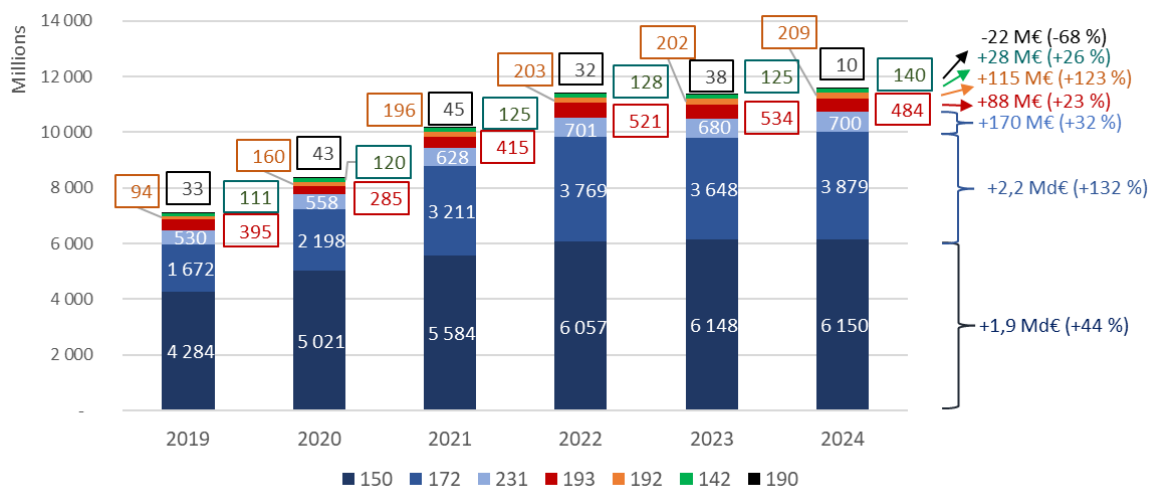
Graphique n° 19 : évolution de la trésorerie au 31/12 pour deux périmètres constants d'opérateurs de la MIREs, hors-ANR (en M€)



Source : infocentre des établissements publics nationaux

L'augmentation de + 4,5 Md€ observée entre 2019 et 2024 a principalement résulté des établissements publics de recherche rattachés au programme 172 (+ 2,2 Md€ sur la période). Le CEA, par exemple, a vu sa trésorerie augmenter de + 735 M€ soit 809 M€ ; le CNRS de + 634 M€ soit 1,53 Md€ ; et l'INSERM de + 367 M€ soit 646 M€. Parmi les opérateurs du programme 150, les principales hausses de trésorerie concernent le GIP Erasmus+, responsable de la mise en œuvre des bourses étudiantes du programme éponyme (+ 173 M€), l'Université Paris-Saclay (+ 111 M€), Sorbonne Université (+ 106 M€) ou encore l'Université Grenoble Alpes (+ 96 M€). Parmi les opérateurs rattachés aux autres programmes, on peut relever sur la même période temporelle les augmentations substantielles de trésorerie du CNES (+ 89 M€ soit 484 M€ fin 2024), de l'Institut Mines-Télécom (+ 70 M€) ou encore du CNOUS (+ 48 M€ soit 160 M€).

Graphique n° 20 : évolution de la trésorerie au 31/12 des opérateurs de la MIREs sur 2019-2024, hors-ANR (en M€).



Source : infocentre des établissements publics nationaux

Périmètre des données : 207 opérateurs.

Note : aucun opérateur n'est rattaché au Programme 191 – Recherche duale (civile et militaire), le CNES et le CEA étant respectivement rattachés aux programmes 193 et 172.

Il est possible de décomposer la trésorerie et ses facteurs d'évolution afin d'en estimer la part réellement libre d'emploi. La part de la trésorerie « gagée » ou « préemptée » résulte en général de l'encaissement préalable de subventions consacrées à des projets précis, qui se traduiront par des décaissements futurs (opérations fléchées, en général pluriannuelles). L'identification de la trésorerie fléchée est normalement permise par la comptabilité budgétaire, mais les opérations fléchées sont renseignées de façon variable et imprécise chez un grand nombre d'opérateurs de l'État⁵³. Ces données ne font pas l'objet de remontées informatisées sur l'infocentre des établissements publics nationaux⁵⁴. Pour obtenir une estimation de la trésorerie potentiellement libre d'emploi, le raisonnement suivant est appliqué :

- premièrement, le compte 4419 – Avances a été retenu pour être déduit de la trésorerie totale. Le montant des avances visible dans les comptes des opérateurs de la MIREs a presque triplé, passant de 2,1 Md€ en 2019 à 6,3 Md€ au 31 décembre 2024. Ce dynamisme s'explique par la croissance des financements de la recherche sur appel à projets : budget d'intervention de l'ANR, financements exceptionnels de France 2030, ou encore financements européens. Ce premier parti pris est de nature à surestimer la part fléchée de

⁵³ Inspection générale des finances, *Analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et du modèle de relations financières entre l'État et ses opérateurs* juillet 2023 : « ... certaines notions, y compris les plus récentes qui ont été introduites par les nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique, telles que la trésorerie fléchée, doivent être précisées et mieux maîtrisées. »

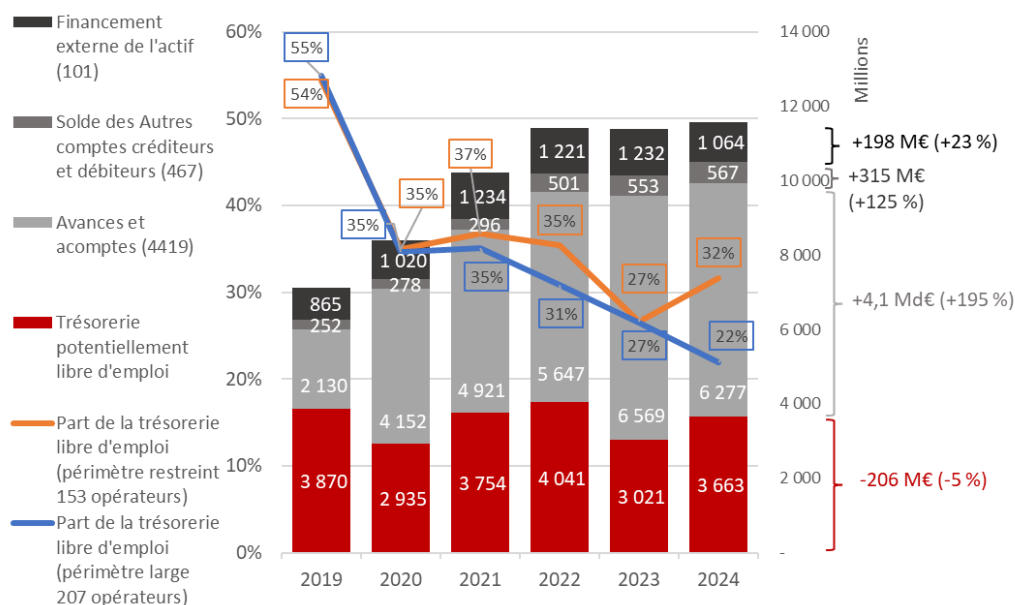
⁵⁴ Le projet d'application de gestion INFINOÉ (INformation FINANcière des Organismes de l'État) devait voir le jour en 2023 mais n'entrera en fonctionnement que partiellement en 2026, et ne permettra pas de traiter les données du périmètre des opérateurs du MESRE dans un premier temps. En outre, l'entreprise en charge de la réalisation de l'outil de mise en conformité des systèmes d'information financière des opérateurs aux prescriptions d'INFINOÉ (Inficonnect) est en cours de liquidation judiciaire depuis un jugement du tribunal des activités économiques de Paris du 4 décembre 2025.

la trésorerie, car les montants figurant sur le compte d'avances ne sont pas minorés des montants des opérations progressivement dénouées dans le temps. Ils ne le sont qu'au solde des opérations ;

- deuxièmement, la trésorerie résultant de financements consacrés à des opérations ciblées peut aussi être approchée au travers de comptes de tiers. Les opérations mises en œuvre dans le cadre de conventions de mandat, plus rares que les opérations fléchées mais pour lesquelles la trésorerie est aussi gagée, sont donc à déduire de la trésorerie totale. Le solde des comptes 467 – Autres comptes créditeurs et débiteurs est retranché de la trésorerie totale, ce solde représentant un montant de 252 M€ en 2019 et 567 M€ en 2024 (+ 125 %) ;
- enfin, les éléments de financement externe de l'actif en attente de rattachement à une immobilisation (comptes 101) peuvent révéler des financements tiers reçus dans le cadre d'opérations immobilières. Cela peut recouvrir les financements de l'État en faveur de la rénovation énergétique du programme 348 – Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs. Ils sont donc retranchés de la trésorerie totale. Ils représentent environ 1,1 Md€/an sur la période 2019-2024, en hausse de + 23 %.

Sur la base de cette méthode, il apparaît que la trésorerie potentiellement libre d'emploi fluctue à la hausse comme à la baisse en valeur absolue depuis 2019. En revanche, sa part dans la trésorerie totale diminue nettement (cf. graphique n° 21). Ce constat se vérifie tant pour le large périmètre de 207 opérateurs pour lequel les données sont disponibles sur 2019-2024 que pour le périmètre plus restreint de 152 opérateurs pour lequel l'exercice 2025 est disponible. En 2024, la trésorerie potentiellement libre d'emploi des opérateurs de la MIREs s'élèverait à 3,7 Md€ soit 22 % de la trésorerie totale, contre 3,9 Md€ soit 55 % du total en 2019.

Graphique n° 21 : évolution de la trésorerie au 31/12 et de sa part potentiellement mobilisable de 2019 à 2024 en M€, hors ANR



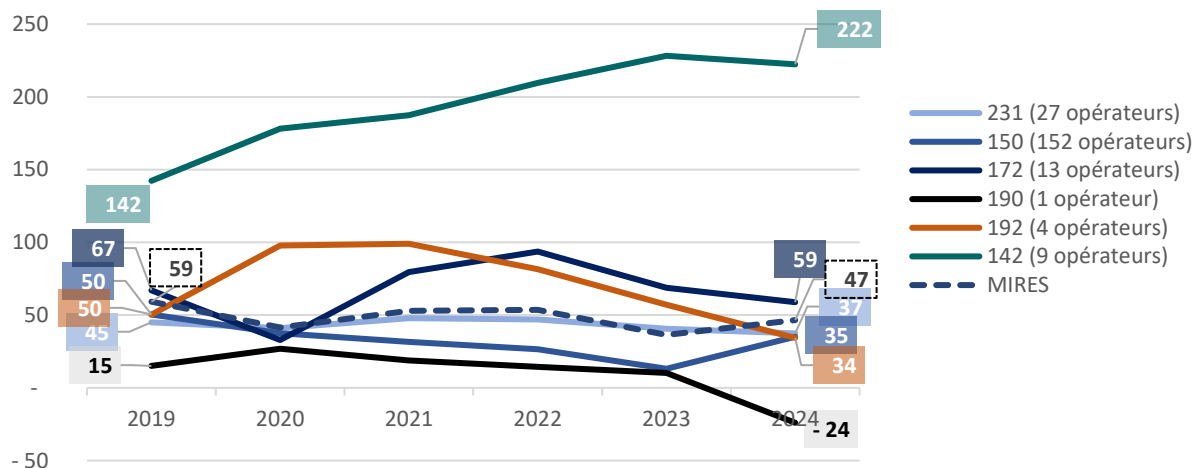
Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 207 opérateurs

La diminution tendancielle de la part de la trésorerie potentiellement mobilisable s'explique surtout par les opérateurs du programme 172 (établissements de recherche), pour lesquels elle passe de 66 % à 30 % du total entre 2019 et 2024 ; et par les opérateurs du programme 150 (principalement les écoles et universités), pour lesquels elle passe de 47 % à 27 %.

Ces évolutions révèlent des marges de manœuvre moindres dans les opérateurs, mais elles doivent être nuancées. La trésorerie potentiellement libre d'emploi reste substantielle, tant en valeur absolue que relativement aux charges d'exploitation (cf. graphique n°22). À l'échelle des opérateurs de la MIREs, elle représentait en moyenne 48 jours de dépenses d'exploitation, avec toutefois de fortes disparités entre opérateurs. Les établissements d'enseignement supérieur en matière agronomique et vétérinaire du programme 142 gérés par le MAASA semblent disposer d'une trésorerie libre d'emploi élevée, qui plus est en croissance. Leur situation singulière par rapport aux autres opérateurs s'explique par l'absence de passage des établissements d'enseignement supérieur du MAASA au régime dit des « responsabilités et compétences élargies », contrairement à la grande majorité des opérateurs du MESRE tels que les universités. Il en résulte qu'en 2025, 258,7 M€ AE=CP de dépenses de personnel (titre 2) ont été exécutées directement sur le programme 142 - *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et non depuis le budget des opérateurs, ce qui a créé un biais dans la lecture du ratio. En dehors des opérateurs du MAASA, l'essentiel des opérateurs oscille plutôt entre un et deux mois de dépenses d'exploitation disponibles en caisse, soit un niveau un peu plus élevé que le minimum prudentiel communément fixé à 30 jours⁵⁵, mais avec une tendance globalement baissière. Les écoles et universités sont ainsi passées d'un niveau estimé de 50 jours en 2019 à 35 jours en 2024, et le CNOUS et les CROUS de 45 jours à 37 jours.

⁵⁵ L'arrêté du 5 décembre 2024 relatif aux seuils de soutenabilité budgétaire des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel du ministère chargé de l'enseignement supérieur exprime le seuil prudentiel sous la forme suivante : la trésorerie totale doit représenter 30 jours de crédits de paiement hors investissement de l'exercice concerné. Cet indicateur repose donc sur des données de comptabilité budgétaire (crédits de paiement) et non de comptabilité générale qui sont ici mobilisées. Par ailleurs, le périmètre des dépenses prises en compte dans l'indicateur de l'arrêté est plus restreint que les dépenses d'exploitation, qui recouvrent aussi les dépenses d'investissement.

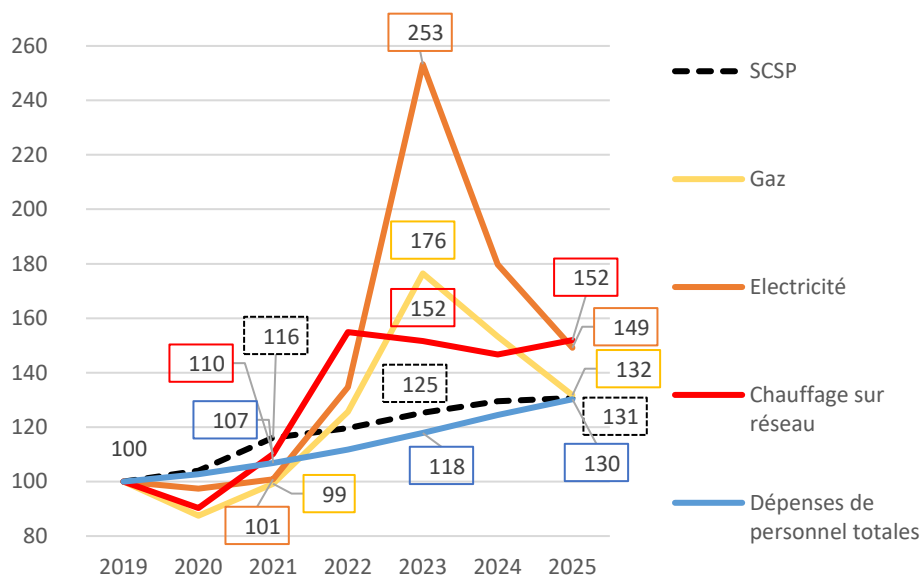
Graphique n° 22 : évolution de la trésorerie potentiellement mobilisable en nombre de jours de dépenses d'exploitation de 2019 à 2024, hors-ANR



Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 207 opérateurs

Note : Pour le programme 190, l'unique opérateur concerné est l'IRSN. À compter de 2024, en prévision de sa fusion avec l'ASN au 1^{er} janvier 2025, sa trésorerie a été mobilisée pour le financement de mesures d'accompagnement de la fusion, ce qui explique la forte dégradation du ratio. En 2024, la valeur exacte du ratio de trésorerie potentiellement libre d'emploi sur la trésorerie totale est de -223 %.

Ces niveaux restent suffisants pour assurer la soutenabilité des établissements à court terme, mais ils peuvent devenir rapidement insuffisants en cas de pic de décaissement ponctuel, de réduction des SCSP ou de nouvelles pressions inflationnistes exogènes. Comme le montre le graphique n° 23, sur 2019-2025, les SCSP versées aux opérateurs ont globalement évolué en ligne avec la progression des dépenses de personnel totales, mais n'ont pas couvert l'évolution abrupte des coûts de l'énergie à compter de 2022.

Graphique n° 23 : évolution des dépenses de personnel, d'énergie et des SCSP de 153 opérateurs sur 2019-2025 (base 100 en 2019)

Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 153 opérateurs (dont l'ANR)

En outre, ces données moyennes recouvrent des situations très disparates entre établissements. Entre 26 et 40 opérateurs rattachés à la MIREs présentent chaque année un niveau de trésorerie potentiellement mobilisable négatif, dont le montant total oscille entre - 0,7 Md€ (2019) et - 1,7 Md€ (2024). Au sens strict, de tels niveaux signifient que les établissements assurent leur fonctionnement courant en mobilisant en partie la trésorerie temporairement constituée par les avances reçues dans le cadre de financements sur projet. Plusieurs indicateurs tendent à accréditer cette hypothèse (cf. tableau n° 21) : après quatre exercices excédentaires (2019-2022), le résultat comptable agrégé des établissements est globalement déficitaire depuis 2023. La capacité d'autofinancement (CAF)⁵⁶, qui présente l'avantage par rapport au résultat comptable de neutraliser les opérations pour ordre, est en diminution mais reste positive au niveau global. Le nombre d'opérateurs en insuffisance d'autofinancement (IAF) est passé de 9 à 41 entre 2019 et 2024, avec des conséquences variables sur le montant total de l'IAF selon les années.

Tableau n° 21 : données financières des opérateurs de la MIREs, hors-ANR

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement net global	4 387,0 M€	5 012,7 M€	5 962,5 M€	6 251,7 M€	6 174,2 M€	5 386,2 M€
Résultat comptable	386,3 M€	352,3 M€	758,3 M€	178,1 M€	-81,9 M€	-194,9 M€
CAF	921,6 M€	1 109,4 M€	1 562,9 M€	921,8 M€	851,7 M€	654,3 M€
Opérateurs en trésorerie potentiellement libre	26 (-0,7 Md€)	29 (-1 Md€)	32 (-1 Md€)	32 (-1,3 Md€)	43 (-1,7 Md€)	40 (-1,7 Md€)

⁵⁶ La méthode d'estimation de la CAF appliquée aux balances comptables disponibles dans l'infocentre est la suivante : Soldes crédits - soldes débits des comptes 7 et 6, sauf les comptes 756, 7672, 78, 68 et 656

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
d'emploi négative (et montant total)						
Nombre d'opérateurs en IAF (et montant total)	9 (-82 M€)	11 (-135 M€)	12 (-125 M€)	20 (-192 M€)	38 (-74 M€)	41 (-179 M€)

Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 207 opérateurs

À l'autre extrémité du spectre, il est possible de recenser sur la période 2019-2025 entre 24 et 31 opérateurs pour lesquels la trésorerie libre d'emploi représente plus de six mois de dépenses d'exploitation (cf. tableau n° 22), soit des montants particulièrement élevés qui représentent selon les années entre 326 M€ et 1,1 Md€ au total. La méthode d'estimation de la trésorerie libre d'emploi restant perfectible, il n'est pas possible de considérer qu'elle subit une réduction rapide et préoccupante, d'autant plus que le fonds de roulement des établissements ne présente pas de réduction prononcée. L'absence d'information sur la trésorerie fléchée (au sens de la comptabilité budgétaire) n'en est que plus dommageable.

Tableau n° 22 : nombre d'opérateurs en trésorerie potentiellement > 6 mois de dépenses d'exploitation (et montant total)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Opérateurs en trésorerie potentiellement libre d'emploi > 6 mois de dépenses d'exploitation (et montant total)	24 (326 M€)	31 (376 M€)	31 (945 M€)	29 (868 M€)	30 (595 M€)	31 (1077 M€)	30 (1106 M€)

Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 152 opérateurs

A minima, les situations d'excédents de trésorerie et, à l'inverse, les niveaux insuffisants sont clairement identifiables. Ces situations mériteraient d'être prises en compte par les ministères responsables de programmes au moment de la notification des niveaux de SCSP aux opérateurs qu'ils financent, et lors de la préparation du PLF de l'année suivante. Or, une telle analyse est quasi-inexistante. Les SCSP pourraient pourtant être ponctuellement ajustées, à la hausse ou à la baisse, pour aligner la trésorerie des établissements sur des niveaux prédéfinis, qui pourraient varier selon les besoins entre 30 et 120 jours de dépenses d'exploitation – ou d'un périmètre de dépenses plus précis. Le tableau n° 23 ci-après estime les montants d'ajustement ponctuel des SCSP qu'auraient impliqués différents scénarios-cibles de trésorerie.

- Dans le premier scénario, la cible de trésorerie est fixée à partir de la trésorerie totale, une donnée qui a l'avantage de figurer clairement dans les comptes des opérateurs et de pouvoir être suivie en continu pendant l'année. L'ensemble des opérateurs de la MIREs pourraient converger à un niveau équivalent à 120 jours de dépenses d'exploitation. Ce niveau relativement élevé, correspondant à quatre mois de dépenses disponible en caisse, est proposé afin de limiter un écrêtement de trésorerie qui aurait pour effet de toucher à la trésorerie fléchée potentiellement élevée lorsqu'un établissement perçoit des financements sur projets qu'il n'a pas encore entièrement mis en œuvre (ANR, UE, etc.). L'ajustement de SCSP oscille selon les années entre une économie ponctuelle de - 995 M€ qui aurait pu

être obtenue 2024, et un surcroît de SCSP de + 1,0 Md€ si une telle mesure avait été mise en œuvre en 2019. À titre d'exemple, un établissement tel que le CNRS aurait ainsi vu sa SCSP ponctuellement réduite de - 177 M€ en 2024 afin d'atteindre ce niveau de trésorerie, tandis que Sorbonne Université aurait pu obtenir une SCSP plus élevée de 31 M€ ;

- Dans le second scénario, la cible de trésorerie est fixée à un nombre plus bas de jours de dépenses d'exploitation, étant donné qu'il s'agit de la trésorerie potentiellement libre d'emploi et non de la trésorerie totale (30 jours). Selon les années, l'économie ponctuelle de SCSP qui aurait pu être obtenue varie entre - 1,4 Md€ (2019) et un surcroît de SCSP de + 985 M€ (2023). Les opérateurs sous tutelle du MAASA (écoles d'agronomie, écoles vétérinaires), qui se distinguent par des niveaux de trésorerie élevés par rapport à leurs dépenses, auraient pu voir leur SCSP réduite ponctuellement d'environ - 80 M€ en 2024 afin de retrouver des cibles de trésorerie raisonnables. Les CROUS et le CNOUS aurait pu voir leurs SCSP réduites ponctuellement de - 41 M€ pour retrouver à l'échelle du réseau une cible de trésorerie potentiellement libre d'emploi de 30 jours.

Tableau n° 23 : ajustement ponctuel de SCSP nécessaire à l'atteinte d'une cible de trésorerie donnée dans les opérateurs de la MIREs hors-ANR

	Ajustement de SCSP (Trésorerie totale 120j)	Ajustement de SCSP (Trésorerie libre d'emploi 30j)
2019	1 020 M€	-1 419 M€
2020	468 M€	-229 M€
2021	-194 M€	-225 M€
2022	-344 M€	95 M€
2023	115 M€	985 M€
2024	-995 M€	76 M€
Moyenne	12 M€	-120 M€

Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 190 opérateurs

Dans le cadre de la contradiction, le MESRE a souligné que l'hétérogénéité des niveaux de trésorerie pouvait s'expliquer par la diversité des modèles économiques et des dynamiques propres à chaque établissement. Le MAASA a signalé que plusieurs de ses établissements avaient reçu des avances représentant des montants substantiels dans le cadre des CPER et que ceux-ci ne donneraient lieu à des décaissements qu'à long terme. Enfin, le MACP a fait valoir que les éventuels ajustements ponctuels des subventions de fonctionnement versées par l'État aux opérateurs ne devaient pas compromettre leur soutenabilité budgétaire. Tenir compte de ces points d'attention nécessite de disposer d'une information budgétaire et comptable plus complète et plus fiable. La réalisation d'un guide relatif à la gestion de la trésorerie des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, achevée début 2026 par le MESRE⁵⁷, est une première étape pertinente. La méthodologie proposée est en effet plus détaillée que celle qui a été employée dans la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire de la MIREs. Toutefois, ce guide ne peut être utile à la construction des arbitrages budgétaires des

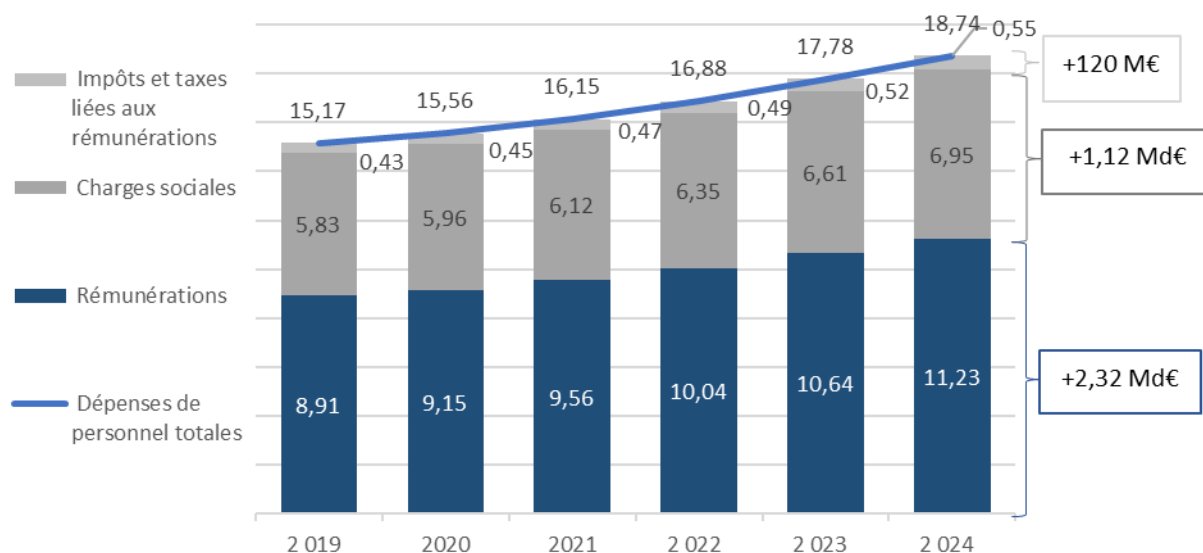
⁵⁷ Le guide a été produit par les services de la DAF, de la DGEsIP et de l'IGESR.

programmes de la MIREs que si la méthodologie proposée est appliquée à l'ensemble des données issues des comptes et budgets des organismes. Il est donc important que toutes les administrations chargées de la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur en dehors du seul MESRE, ainsi que le MACP, se saisissent de cette opportunité.

B - La décomposition des dépenses de personnel et de leur évolution

Les dépenses de personnel des opérateurs de la MIREs peuvent être analysées par facteurs d'évolution. Il est d'abord possible d'identifier les parts respectives des rémunérations par rapport aux cotisations et impôts acquittés par les opérateurs en tant qu'employeurs (cf. graphique n° 24). Sur la période 2019-2024, le périmètre des établissements examinés pour l'analyse de ces facteurs d'évolution compte 192 opérateurs sur les 218 rattachés à la MIREs. La masse salariale de ce périmètre d'opérateurs a augmenté de 3,6 Md€ et atteignait 18,7 Md€ en 2024. Cette croissance s'explique à 65 % par l'évolution des rémunérations (+ 2,3 Md€), à 32 % par l'augmentation du poids des cotisations (+ 1,1 Md€) et à 3 % par les impôts et taxes divers (+ 120 M€), ces deux derniers ensembles suivant une augmentation globalement parallèle à celle des rémunérations. L'effet de la hausse du taux de cotisation au CAS *Pensions* n'est pas visible dans ces données dans la mesure où il produit ses premiers effets sur l'exercice 2025.

Graphique n° 24 : décomposition de l'évolution de la masse salariale des opérateurs de certains programmes de la MIREs sur 2019-2024



Source : infocentre des établissements publics nationaux. Périmètre des données : 192 opérateurs

Il est ensuite possible de distinguer l'effet-volume de l'effet-prix (cf. graphique n° 25). L'effet-volume est estimé de la façon suivante. À l'échelle de la MIREs, le nombre d'emplois sous-plafond exécuté en 2024 par les opérateurs est de 239 873 ETPT, soit + 2 522 ETPT par rapport à 2019, couvrant les 218 opérateurs de la mission. Cette augmentation doit être multipliée par une estimation du coût moyen par ETPT exécutés. Certains programmes sont

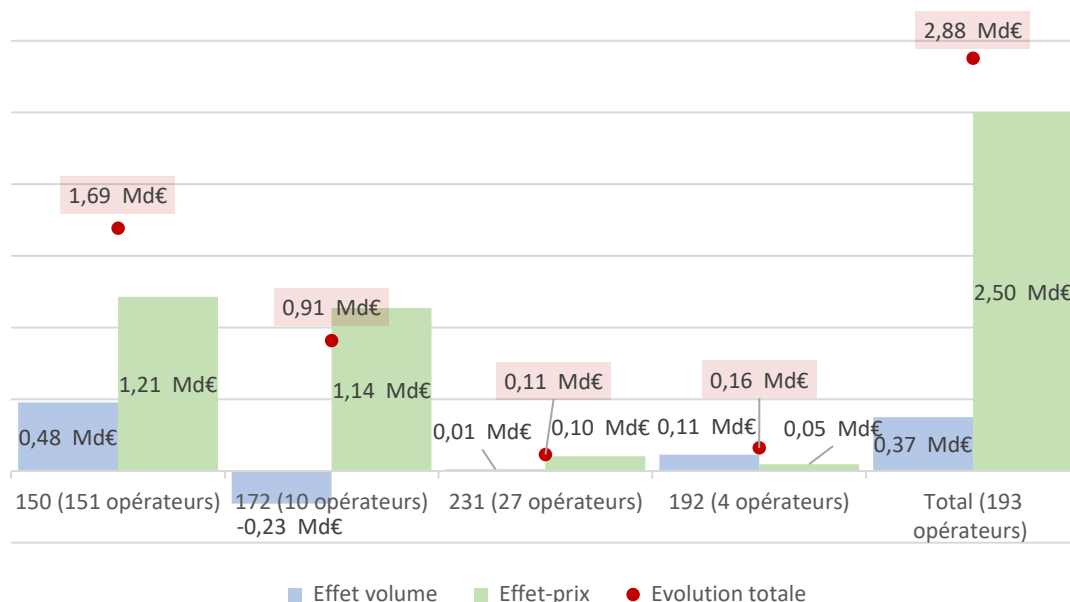
donc exclus de l'analyse, soit par manque de données⁵⁸, soit parce que la majorité de leurs emplois et de la masse salariale associés sont exécutés directement sur le programme budgétaire, comme dans le cas des écoles vétérinaires et d'agronomie (programme 142) sous tutelle du MAASA. Sur la période 2019-2024, le périmètre d'opérateurs étudiés pour l'analyse de l'effet-volume et de l'effet-prix compte 193 opérateurs sur les 218 rattachés à la MIREs. Pour ces opérateurs, la hausse de la masse salariale est de + 2,9 Md€ soit au total 18,6 Md€ en 2024 (+ 18 % par rapport à 2019). Le coût moyen par ETPT exécuté oscille entre 43 301 € (CROUS et CNOUS rattachés au programme 231) et 106 291 € (opérateurs du programme 192)⁵⁹ et présente le défaut de ne pas intégrer les ETPT hors-plafond pour lesquels les données font parfois défaut. Au total, la hausse des dépenses de personnel sur la MIREs est imputable à près de 87 % à l'effet-prix (+ 2,5 Md€) et à seulement 13 % à l'effet-volume (375 M€), c'est-à-dire à la croissance du nombre d'emploi dans les opérateurs de l'enseignement supérieur et la recherche. Cela recouvre des dynamiques très différentes selon les opérateurs, mais pour les programmes du MESRE et le programme 192 du MEF, l'effet-prix résulte principalement du GVT « solde » des fonctionnaires, des hausses du point d'indice et de leurs effets de bord sur les contractuels, et des revalorisations catégorielles prévues dans la LPR.

Dans le détail, les écoles et universités rattachées au programme 150 ont connu une hausse de leur masse salariale imputable à 72 % à l'effet-prix, l'évolution de leurs emplois ayant été modérée (+ 4 % sur la période). Dans le cas des établissements de recherche du programme 172, la réduction de - 5 % du nombre d'ETPT exécutés sur la période 2019-2024 a généré un effet-volume négatif valorisé à - 227 M€, compensé par un effet-prix de + 1,14 Md€. À l'inverse, l'effet-volume a primé dans le cas des opérateurs du programme 192 (GMT, GENES, LNE), en représentant 70 % de la hausse.

⁵⁸ Opérateurs du programme 190 (IFPEN), du programme 193 (CNES) ou bien de certains opérateurs des programmes 150 et 172 pour lesquels des données manquent sur la période 2019-2024

⁵⁹ Détail présenté en partie 1 du rapport.

Graphique n° 25 : décomposition de l'évolution de la masse salariale des opérateurs de certains programmes de la MIREs sur 2019-2024



Source : infocentre des établissements publics nationaux pour les dépenses de personnel, RAP des programmes de la MIREs pour l'exécution des ETPT sous-plafond. Périmètre des données : 193 opérateurs

III - Les taxes affectées : le plafonnement de la CVEC a été relevé alors que les reliquats des exercices précédents n'ont pas été engagés

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants a créé « une contribution destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé réalisées à leur intention », dite contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).

L'année universitaire 2024-2025 correspond à la septième année de mise en œuvre de cette contribution. Son taux a été progressivement relevé : il s'élevait à 95 € par étudiant pour l'année universitaire 2022-2023, a été relevé à 100 € à la rentrée 2023-2024, 103 € à la rentrée 2024-2025 et 105 € à la rentrée 2025-2026.

Dans un rapport publié en mai 2025, la Cour a dressé un bilan globalement positif de l'usage de la CVEC, dont elle a cependant souligné la complexité de la gestion⁶⁰. Le MESRE est chargé d'établir la prévision de recettes. Le montant collecté étant plafonné, le CNOUS, responsable de la collecte, calcule le montant du reversement à effectuer auprès du CBCM du MESRE. Une fois la somme globale arrêtée, le CNOUS identifie les CROUS qui doivent réaliser le reversement, et communique à chacun la somme à reverser à l'État.

⁶⁰ La contribution de vie étudiante et de campus, mai 2025

Depuis 2019, le plafond de la CVEC a été plusieurs fois relevé sans toutefois éviter des écrêtements en 2020 (6,1 M€) et 2021 (4,7 M€), 2024 (3,2 M€) et 2025 (2,8 M€). En 2025, le plafond a été relevé en LFI (de 177 M€ à 178 M€) puis en LFG 2025 (à 190 M€) pour s'adapter au rendement significativement plus important de la taxe constaté en gestion (16,5 M€ d'écart).

Tableau n° 24 : plafond législatif, prévision, exécution et écrêtement du produit de la CVEC depuis 2019 par années civiles

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Plafond législatif	140 ⁶¹	140	150	165	177	177	178 puis 190
Prévision	95	140	150	165	174,7	170,2	176,3
Exécution	138,5	146,1	154,7	158	167	180	192,8
Écrêtement	0	6,1	4,7	0	0	3	2,8

Source : Voies et moyens, tome 1 Recettes, annexé aux PLF, CBCM MESRE et DGESIP.

Ce relèvement en pure opportunité a permis d'affecter la totalité de la taxe à la vie étudiante. Mais cette opération est critiquable à plusieurs titres :

- elle abolit l'effet du plafonnement alors que les fonds auraient dû revenir au budget général ;
- elle pose des questions au regard de la capacité des établissements à déployer des actions supplémentaires alors que leur programmation était bâtie sur la base des ressources ouvertes en LFI ;
- elle révèle la difficulté qu'a le MESRE à évaluer correctement le montant collecté, point qu'avait déjà identifié la Cour dans le rapport précité ;
- elle accroît les ressources des bénéficiaires alors même qu'ils disposent d'un reliquat non-utilisé issu des exercices précédents. La CVEC est reversée à 85 % aux établissements d'enseignement supérieur et à 15 % aux CROUS. Or, depuis la création de la taxe, une partie du produit perçu n'a pas été utilisée et constitue un reliquat de crédits disponibles. Dans le rapport précité, la Cour a estimé ce reliquat à 13 % des montants perçus par les établissements (fin 2023) et à 26 % des montants perçus par les CROUS (fin 2024), soit respectivement 81,2 M€ et 34,4 M€. Le MESRE indique que la priorité est mise sur la résorption de ces reliquats, la DGESIP ayant demandé aux rectorats d'accompagner les établissements ayant les volumes de reliquats les plus importants et persistants. Toutefois, aucun élément chiffré n'a été produit pour documenter les résultats de cette démarche. De fait, on comprend que les reliquats n'ont pas été purgés en 2025 et que le surplus de collecte constaté lors du même exercice est venu s'agréger à ces sommes.

Elle s'inscrit dans un contexte où la LFI 2026, qui n'était pas encore adoptée au moment du relèvement du plafonnement, a augmenté de 2 € la contribution de chaque étudiant.

⁶¹ Le plafond fixé par la LFI 2019 était de 95 M€. Il a ensuite été relevé à 140 M€ en LFR 2019 pour tenir compte d'encaissements supérieurs à la prévision et éviter un écrêtement

Le MESRE indique enfin que conformément à la recommandation de la Cour, il étudiera en 2026 un mécanisme de plafonnement de la hausse du montant de la taxe. Un tel mécanisme serait bienvenu, et, compte tenu des reliquats, pourrait même passer par une stabilisation de son plafonnement le temps de solder les sommes non-utilisées. En toute hypothèse, il convient d'éviter toute modification infra-annuelle du plafonnement du produit.

Lors de la contradiction du présent rapport, le MESRE a signalé son opposition à tout reversement au budget général de cette contribution versée par les étudiants. La DB estime également que la CVEC n'a pas vocation à constituer une ressource du budget général. La Cour prend note de cette position, mais observe qu'il relève de la responsabilité du MESRE, en lien avec la DB, de déterminer les paramètres de la CVEC de telle sorte que son plafond ne soit pas dépassé. Sur le plan des principes, elle observe que le reversement au budget général au-dessus d'un plafond constitue le principe même des taxes affectées, conforté par la réforme de la LOLF de 2021.

IV - Des fonds sans personnalité juridique en voie d'extinction

Les FSPJ⁶² contreviennent selon les cas aux principes d'universalité, de spécialité et d'annualité budgétaire et sont parfois affranchis de la plupart des contraintes inhérentes à la gestion budgétaire, par exemple les mesures de régulation infra-annuelles (réserve de précaution) ou bien l'encadrement des reports de crédits.

Au moins trois FSPJ restent actifs sur la mission :

- le Fonds unique interministériel (FUI) des pôles de compétitivité sur le programme 192. Le dernier paiement à Bpifrance concernant les restes à payer des projets sélectionnés a eu lieu en 2022. Les crédits encore prévus sur le fonds sont exclusivement affectés au paiement des frais de gestion dus à l'établissement, mais aucun mouvement n'a eu lieu en 2025. Bpifrance prévoit de procéder à des paiements jusqu'en 2030 au plus tard, ce qui implique que le fonds n'aura plus d'incidence sur le programme au plus tard après 2031 ;
- le Fonds national de valorisation (FNV) sur le programme 172, a été créé en 2010 dans le cadre du PIA1. Doté de 1,07 Md€, il est principalement géré par l'ANR, et plus marginalement par la Caisse des dépôts et consignations. Pour le volet de financement des SATT, qui représente l'essentiel des montants, l'exécution à fin 2025 est estimée par la DGRI à 1,02 Md€ (sur 1,06 Md€). Son extinction doit être anticipée en 2026, le reliquat des paiements étant soumis à évaluation au cours de l'exercice ;
- concernant le programme 231, par convention du 23 juillet 2008, l'État a confié à Bpifrance le mandat de gérer le Fonds de garantie « prêts étudiants » qui soutient les établissements bancaires accordant un crédit bancaire aux étudiants, par l'octroi d'une garantie à 70 % du

⁶² Les FSPJ sont des véhicules financiers contrôlés par l'État dont la gestion est confiée à un tiers. L'État a confié la gestion de ces fonds sans personnalité juridique à des acteurs de natures diverses. Ces fonds recouvrent des situations variées, mais ont en commun que tout ou partie de leurs recettes ou de leurs dépenses, qui pourraient ou devraient s'exécuter au sein du budget de l'État, ne sont plus retracées entièrement ou fidèlement dans la comptabilité des opérations budgétaires. En outre, la Cour a relevé dans le Rapport sur le budget de l'État en 2018 qu'ils complexifient la gestion en éclatant le financement de politiques publiques comme l'innovation entre des dépenses budgétaires, des dépenses fiscales et des fonds.

montant du prêt. Le MESRE n'a pas de visibilité sur l'exécution de crédits sur ce fonds en 2025.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

8. *supprimer dès la prochaine loi de finances la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (recommandation reconduite, MEF, MESRE) ;*
 9. *fiabiliser l'évaluation des niveaux de trésorerie fléchée et non-fléchée des opérateurs et procéder le cas échéant à des ajustements ponctuels des niveaux de SCSP en cas de trésorerie non-fléchée inutilement élevée (nouvelle recommandation, MESRE, MAASA, MEF, MTE). ;*
 10. *stabiliser le taux de contribution et le plafonnement de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) le temps de solder les reliquats des années précédentes et renoncer à modifier le plafonnement en cours d'exercice en cas de sur-exécution (nouvelle recommandation, MESRE).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2024	104
Annexe n° 2 : méthodologie retenue pour l'analyse des principaux indicateurs comptables relatifs à la situation financière des opérateurs.....	106
Annexe n° 3 : liste des opérateurs retenus pour l'analyse des indicateurs financiers.....	108

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2024

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2024	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	Diminuer le plafond d'emplois des opérateurs des programmes budgétaires pour lesquels la vacance sous plafond est proportionnellement la plus élevée, c'est-à-dire les programmes 142, 172, 150, et 193 (nouvelle recommandation, MASA, MESR, MEFSIN et MCP)	P 150, 172 et 142 : le Gouvernement n'a pas déposé d'amendement pour mettre en œuvre le mécanisme d'abattement, qui n'a donc pas été appliqué en 2025. P 193 : le plafond pourrait être réduit en PLF 2026	Si le mécanisme d'abattement a été appliqué par amendement en 2024, rien n'empêchait de réduire la vacance sous plafond au moment de la budgétisation en 2025 ou en 2026.	Non mise en œuvre
2	Fiabiliser l'imputation des dépenses d'investissement du programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie et du développement (recommandation reconduite, CGDD et CBCM MTE)	CBCM MTE : après analyse, il s'avère que le CSTB n'est pas cité dans le jaune « Opérateurs » est que le GBCP ne lui est pas applicable.	L'analyse du CBCM MTE, qui partageait le sens de la recommandation, est juste. La recommandation n'a plus lieu d'être.	Non mise en œuvre
3	Élargir la cotation de l'impact sur l'environnement des crédits de la mission en priorisant les dépenses hors SCSP non encore cotées et associer les administrations concernées (2023, reformulée, MEFSIN)	Pas de réponse sur la recommandation, au-delà du constat fait par chaque administration sur la cotation de ses propres dépenses et du fait que la méthode est inchangée.	Ce sujet n'est pas entièrement pris en compte par les administrations.	Non mise en œuvre
4	Compte tenu de l'expertise juridique conduite à son terme, annuler sans délai les 88,56 M€ d'autorisations d'engagement de l'opération Saclay sur le programme 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles et lui substituer une garantie (2024, recommandation reformulée, DGER, DB)	Les AE ont été annulées en 2025, et un amendement a été déposé au PLF 2026 pour créer une garantie de l'État.	La recommandation est pleinement mise en œuvre.	Mise en œuvre
5	Conclure d'ici 2025 le nouveau contrat d'objectif et de performance avec le CNOUS, en traitant la question de la pérennisation de son modèle de financement (2018, reformulée 2023, MESR)	Le COP du CNOUS est en cours d'écriture. Il devrait être signé début 2026 entre l'opérateur et sa tutelle. Il tiendra compte des arbitrages retenus dans le cadre du PLF 2026.	Le COP du CNOUS est en discussion, et pourrait être signé en 2026. Même si la recommandation n'est pas mise en œuvre, des améliorations importantes des modalités de gestion de l'opérateur sont déjà en cours.	Non mise en œuvre
6	Retracer dans la documentation budgétaire actuelle l'ensemble des financements consacrés à la politique spatiale, permettant de rendre compte de l'effort budgétaire global en sa faveur, de ses résultats et des perspectives pluriannuelles de soutenabilité des engagements pris par la France (2023, reformulée 2024 à mettre en œuvre dès 2025, DGE, DGA, DB)	Le Gouvernement a récemment publié une stratégie nationale spatiale globale à horizon 2040 (civile et militaire) qui a permis d'identifier l'ensemble des financements publics spatiaux actuels au niveau national et européen, notamment dans le cadre de coopération (ESA, Union européenne). Les principaux vecteurs de financement restent les programmes budgétaires du Ministère des Armées (P144, P146, P191), le programme budgétaire 193 pour le civil mais aussi les plans d'investissements d'avenir tels que France 2030. Les documents budgétaires liés aux programmes tels que les rapports annuels de performance permettent d'identifier les crédits destinés au secteur spatial.	La stratégie nationale spatiale affiche des chiffres consolidés. Le sous-jacent devrait être précisé et le Parlement en être informé notamment pour s'assurer de la soutenabilité des engagements internationaux de la France qui ont un impact sur le P 193.	Mise en œuvre partielle

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2024	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
7	Redéfinir la maquette budgétaire de la mission, a minima en faisant évoluer dès 2026 le périmètre du programme 192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle pour le recentrer sur le financement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche placés sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances (DB, DGE, nouvelle recommandation à mettre en œuvre dès le PLF 2026)	La DGE est favorable à une restructuration de la cartographie budgétaire. Cette refonte recentrerait le programme 192 sur les établissements d'enseignement supérieur dans les domaines économiques et industriels. Ainsi les autres dispositifs pourraient être basculés vers un programme de la mission économie.	La DGE a soutenu la mise en œuvre de la recommandation formulée par la Cour en 2026, sans succès.	Non mis en œuvre
8	Évaluer et borner les dépenses fiscales de la mission qui ne l'ont pas encore été ; en particulier, analyser l'effet combiné et la complémentarité des dépenses fiscales et sociales de soutien à la recherche et à l'innovation, au premier titre desquelles le CIR, avec des dispositifs plus ciblés comme JEI/JEC (Reformulée, MEFSIN, MESR)	DLF : Au titre de l'année 2025, aucune évaluation n'a permis d'analyser l'effet combiné et la complémentarité des dépenses fiscales et sociales de soutien à la recherche et à l'innovation. DGE : Les dépenses fiscales sont pour l'essentiel bornées dans le temps. C'est le cas du CII que la LF 2025 a prorogé jusqu'au 31/12/2027. Pour l'évaluation, l'IGF a évalué le dispositif Madelin (ou IR-PME) dont la RI FCPI fait partie. Les dernières évaluations de JEI datant de 2021, il conviendra d'attendre que les données post-réformes de 2024 et 2025 soient bien disponibles. Sur la question de l'articulation CIR/JEI, lancer une évaluation à ce stade peut être questionnée pour deux raisons : i) la Cour des comptes mène actuellement une évaluation du CIR ; ii) pour réévaluer JEI, il faudrait attendre 2-3 ans après la stabilisation du dispositif : à date, aucune donnée sur JEC n'est disponible.	La Cour mène depuis fin 2025 une évaluation du CIR qui permettra d'actualiser les analyses sur la principale dépense fiscale de la mission.	Mise en œuvre partielle
9	Supprimer dès la prochaine loi de finances la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (MEFSIN, MESR)	DLF : La dépense fiscale 110242, « Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur », a été proposée à la suppression dans le PLF 2026.	Le Gouvernement a proposé la suppression de cette dépense fiscale inefficace, mais la mesure n'a pas été votée par le Parlement.	Non mise en œuvre

Annexe n° 2 : méthodologie retenue pour l'analyse des principaux indicateurs comptables relatifs à la situation financière des opérateurs

L'analyse a été réalisée depuis une extraction des balances des opérateurs de la MIRES obtenue depuis l'infocentre des établissements publics nationaux (EPN), sur la base des balances déposées entre 2019 et 2025. L'examen a été limité à l'ensemble des opérateurs pour lesquels la donnée était disponible sur l'Infocentre des EPN de 2019 à 2025 (balance provisoire au 31/12/2025), soit un périmètre constant de 154 opérateurs sur les 218 de la mission. Un périmètre constant de 208 opérateurs peut également être analysé, mais sur la période 2019-2024. Les opérateurs sont répartis selon leur programme budgétaire de rattachement.

Un retraitement a été effectué afin de rassembler l'ensemble des comptes de disponibilités (comptes de classe 5) au sein de la dénomination « Trésorerie totale ». Un retraitement a également été effectué afin de rassembler les comptes 4419 – *Avances* au sein de la dénomination « Avances fléchées reçues », ce qui correspond à la part de subventions fléchées non encore consommées par l'opérateur selon les conditions prévues par la convention de financement. Cette analyse est toutefois incomplète et les résultats ne reflètent qu'une situation *a minima*. Elle ne prend en compte ni les subventions d'investissement reçues, dont une partie est fléchée, ni les opérations pour compte de tiers réalisées sous convention de mandat.

Une analyse plus poussée consiste donc à retrancher de la trésorerie non seulement les avances perçues au compte 4419, mais aussi le solde des « autres comptes » 467 (qui permettent d'englober l'impact des opérations pour compte de tiers sous convention de mandat enregistrées aux comptes 4673 et 4675), ainsi que les subventions d'investissement enregistrées au compte 101 non encore rattachée à une immobilisation mise en service.

Cette méthode comporte toutefois des défauts : elle fait notamment l'impasse sur les subventions d'investissement versées par d'autres organismes (par exemple au titre du CPER) enregistrées au compte 131, et elle ne prend pas en compte les contreparties que sont les immobilisations en cours d'acquisition enregistrées au compte 23. Enfin, la qualité comptable des opérateurs et la diversité des conventions impose une certaine prudence. Aussi, ces sommes nécessitent une analyse plus fine pour chaque établissement afin de déterminer plus précisément leur situation réelle.

Concernant les autres volets de l'analyse :

- Un retraitement a été effectué afin de rassembler le compte 7411 sous la dénomination « SCSP »
- Un retraitement a également été effectué afin de rassembler les comptes de classe 6 et 7 au sein de la dénomination « Résultat ».
- Concernant la CAF : soldes crédits - soldes débits des comptes 7 et 6 sauf les comptes 756, 7672, 78, 68 et 656
- Concernant le fonds de roulement : Soldes crédits - soldes débits des comptes de classe 1 sauf les comptes 1688, 169, des comptes de classe 2 sauf les comptes 269 et 279, des comptes de classes 6 et 7 (la différence entre le 7 et le 6 constituant le résultat de l'exercice), ainsi que les comptes de classe 476, 477, 481 et 489

- Concernant le BFR : soldes débits – soldes crédits des comptes 1688, 169, 269, 279, 3, 4 sauf les comptes 476, 477, 481 et 489

Les délais impartis n'ont pas permis une analyse plus fine ni un contrôle individuel des données. Ces indicateurs doivent donc être analysés avec prudence, des corrections pouvant par ailleurs être encore demandées par les commissaires aux comptes pour les établissements concernés au moment de la rédaction du rapport et certains opérateurs étant manquants.

Annexe n° 3 : liste des opérateurs retenus pour l'analyse des indicateurs financiers

Programme budgétaire	Opérateur
142	Ecole nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg
	Ecole nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole
	Ecole nationale supérieure de paysage de Versailles
	Ecole nationale supérieure des sciences agronomiques de Bordeaux Aquitaine
	Ecole nationale vétérinaire d'Alfort
	Ecole nationale vétérinaire de Toulouse
	Ecole nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes- Atlantique
	Institut d'enseignement sup. et de recherche en alimentation , santé animale, sciences agronomiques et environnement
	Institut national des sciences et industries du vivant et de l'environnement (Agro Paris Tech)
150	Agence bibliographique de l'enseignement supérieur
	Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg
	Casa de Velázquez
	Centrale Lille Institut
	CentraleSupélec
	Centre informatique national de l'enseignement supérieur
	Centre technique du livre de l'enseignement supérieur
	Chancellerie des universités de Paris
	Clermont Auvergne INP
	Collège de France
	Communauté d'universités et établissements de Toulouse
	COMUE HESAM Université
	ComUE Lyon Saint-Etienne
	COMUE Normandie Université
	COMUE université Bourgogne - Franche-Comté
	COMUE Université Paris Lumières
	COMUE Université Paris-Est
	Conservatoire national des arts et métiers
	CY Cergy Paris Université
	Ecole centrale de Lyon
	Ecole centrale de Marseille
	Ecole centrale de Nantes
	Ecole des hautes études en sciences sociales
	Ecole française d'Athènes
	Ecole française de Rome
	Ecole française d'Extrême-Orient
	Ecole nationale des chartes
	Ecole nationale d'ingénieurs de Brest

Programme budgétaire	Opérateur
	Ecole nationale supérieure d'arts et métiers
	Ecole nationale supérieure de chimie de Montpellier
	Ecole nationale supérieure de chimie de Paris
	Ecole nationale supérieure de chimie de Rennes
	Ecole nationale supérieure de l'électronique et de ses applications
	Ecole nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique de Poitiers
	Ecole nationale supérieure de mécanique et des microtechniques
	Ecole nationale supérieure des arts et industries textiles
	Ecole nationale supérieure des arts et techniques du théâtre
	Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques
	Ecole nationale supérieure d'informatique pour l'industrie et l'entreprise
	Ecole nationale supérieure d'ingénieurs de Caen
	Ecole nationale supérieure Louis-Lumière
	Ecole normale supérieure
	Ecole normale supérieure de Lyon
	Ecole normale supérieure de Paris-Saclay
	Ecole normale supérieure de Rennes
	Ecole pratique des hautes études
	Etablissement public Campus Condorcet
	Etablissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France
	GIP Ag. de mutualisation des univers. et des étab. d'enseig sup. ou de rech. et de support à l'enseign. sup. ou à la re
	GIP France Université Numérique (FUN)
	GIP pour le réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche
	Groupe d'intérêt public Agence Erasmus France/Education Formation
	Groupe d'intérêt public Bibliothèque universitaire des langues et civilisations
	Institut d'administration des entreprises de Paris
	Institut de physique du globe de Paris
	Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence
	Institut d'études politiques de Bordeaux
	Institut d'études politiques de Grenoble
	Institut d'études politiques de Lille
	Institut d'études politiques de Lyon
	Institut d'études politiques de Rennes
	Institut d'études politiques de Toulouse
	Institut français d'archéologie orientale du Caire
	Institut national des langues et civilisations orientales
	Institut national des sciences appliquées Centre Val de Loire
	Institut national des sciences appliquées de Lyon
	Institut national des sciences appliquées de Rennes
	Institut national des sciences appliquées de Rouen
	Institut national des sciences appliquées de Strasbourg

Programme budgétaire	Opérateur
	Institut national des sciences appliquées de Toulouse
	Institut national d'histoire de l'art
	Institut national polytechnique de Toulouse
	Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation inclusive
	Institut national universitaire Jean-François Champollion
	Institut polytechnique de Bordeaux
	Institut polytechnique de Grenoble
	Institut supérieur de mécanique de Paris
	Muséum national d'histoire naturelle
	Nantes Université
	Nîmes Université
	Observatoire de la Côte-d'Azur
	Observatoire de Paris
	Université Claude Bernard Lyon I
	Université Clermont Auvergne (UCA)
	Université d'Aix-Marseille
	Université d'Angers
	Université d'Artois
	Université d'Avignon et des Pays-de-Vaucluse
	Université de Bordeaux
	Université de Bordeaux III
	Université de Bourgogne Europe
	Université de Bretagne occidentale
	Université de Bretagne-Sud
	Université de Caen
	Université de Chambéry
	Université de Corse
	Université de la Guyane
	Université de la Nouvelle- Calédonie
	Université de la Polynésie française
	Université de la Réunion
	Université de la Rochelle
	Université de Lille
	Université de Limoges
	Université de Lorraine
	Université de Lyon II
	Université de Lyon III
	Université de Mayotte
	Université de Montpellier
	Université de Montpellier Paul Valéry
	Université de Mulhouse

Programme budgétaire	Opérateur
	Université de Paris I Panthéon Sorbonne
	Université de Paris III
	Université de Paris VIII
	Université de Paris XII
	Université de Paris XIII
	Université de Pau et des Pays de l'Adour
	Université de Perpignan
	Université de Picardie Jules Verne
	Université de Poitiers
	Université de Reims
	Université de Rennes
	Université de Rennes II
	Université de Rouen
	Université de Strasbourg
	Université de technologie de Belfort-Montbéliard
	Université de technologie de Compiègne
	Université de technologie de Tarbes
	Université de technologie de Troyes
	Université de Toulon et du Var
	Université de Toulouse
	Université de Toulouse II le Mirail
	Université de Toulouse III
	Université de Tours
	Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines
	Université des Antilles
	Université d'Evry-Val d'Essonne
	Université d'Orléans
	Université du Havre
	Université du Littoral
	Université du Mans
	Université Grenoble Alpes
	Université Gustave Eiffel
	Université Jean Monnet
	Université Marie et Louis Pasteur
	Université Nice Côte d'Azur
	Université Paris Cité
	Université Paris Nanterre (Paris X)
	Université Paris Saclay
	Université Paris-Dauphine
	Université Paris-Panthéon-Assas
	Université Polytechnique Hauts-de-France

Programme budgétaire	Opérateur
	Université Sorbonne Université
172	Académie des technologies
	Agence nationale de la recherche
	BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières)
	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
	Centre national de la recherche scientifique
	Commissariat à l'énergie atomique
	Groupement d'intérêt public Génopôle
	Groupement d'intérêt public Institut polaire français Paul-Emile Victor
	INSERM - Institut national de la santé et de la recherche médicale
	Institut de recherche pour le développement
	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
	Institut national de recherche en informatique et en automatique
	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
	Institut national d'études démographiques
190	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
192	Ecole nationale supérieure des mines de Paris (Mines ParisTech)
	Groupe des écoles nationales d'économie et statistique
	Institut Mines-Télécom
	Laboratoire national de métrologie et d'essais
193	Centre national d'études spatiales
231	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires d'Aix-Marseille
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires d'Amiens
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires d'Antilles-Guyane
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Bordeaux
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Bourgogne - Franche-Comté
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Clermont-Ferrand
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Corse
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Créteil
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Grenoble
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de la Réunion et de Mayotte
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Lille
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Limoges
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Lyon
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Montpellier
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Nancy
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Nantes
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Nice
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Normandie
Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris	

Programme budgétaire	Opérateur
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Poitiers
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Reims
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Rennes
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Strasbourg
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Versailles
	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires d'Orléans-Tours