

N° 96

SENAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 22

RECHERCHE ET TECHNOLOGIE

Rapporteur spécial : M. Pierre CROZE.

[1] *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 30) 2988 (tomes XI), 2992 (tome XII) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Recherche - Délégation générale à la recherche scientifique et technique.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	10
I - LES MOYENS BUDGETAIRES DE LA RECHERCHE	11
A - Présentation des crédits	11
<i>1) Les crédits des « services communs » et du ministère de la recherche et de la technologie</i>	<i>13</i>
<i>2) Le budget civil de recherche et de technologie</i>	<i>14</i>
<i>3) Les autres crédits publics de recherche</i>	<i>16</i>
II - LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE MENEÉE EN FAVEUR DE LA RECHERCHE	19
A - Les désillusions de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique	19
<i>1) Les objectifs de la loi d'orientation et de programmation de 1982 n'ont pas été respectés</i>	<i>20</i>
<i>2) Les annulations de crédits</i>	<i>21</i>

B - Les déséquilibres de la recherche industrielle	23
1) <i>L'insuffisance de la recherche industrielle</i>	23
2) <i>La mauvaise orientation des financements publics</i>	24
C - Les difficultés liées à la politique des personnels	25
1) <i>Les nouveaux statuts des chercheurs</i>	25
2) <i>La mobilité des chercheurs</i>	25
3) <i>L'augmentation des charges de personnel</i>	26
4) <i>Les problèmes démographiques</i>	26
D - Le problème spécifique de la Cité des Sciences et de l'Industrie de La Villette	27
DECISION DE LA COMMISSION	p. IV de couverture

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UN BUDGET PRIVILEGIE

1) Le projet de budget se situe dans le prolongement des objectifs contenus dans le plan triennal en faveur de la recherche.

- Le budget civil de recherche progresse (+ 4,1 % en volume) selon un objectif conforme au plan triennal (+4 % en volume).

- Les créations de postes (1 400) respectent l'échéancier contenu dans le plan triennal.

2) Le caractère prioritaire de la recherche est clairement affirmé

- Le projet de budget progresse trois fois plus vite que le budget de l'Etat (+ 11,6 % en DO + CP).

- L'extension du mécanisme du crédit d'impôt se traduira par une dépense fiscale de 1 040 millions de francs en 1986 (contre 400 millions en 1985)

B. LES DESEQUILIBRES STRUCTURELS DE L'EFFORT NATIONAL DE RECHERCHE

1) la politique de recherche n'a pas été à la hauteur des engagements contractés

- Les objectifs de la loi d'orientation et de programmation de 1982 n'ont pas été atteints.

- Les annulations de crédits intervenues depuis 1982 (8,23 % des autorisations de programme) ont ruiné la crédibilité du discours politique sur la recherche.

2) L'insuffisance sur la recherche industrielle

Les entreprises françaises financent 43,5 % de la dépense nationale de recherche contre 58 % en RFA, 50 % aux Etats-Unis et 64 % au Japon.

3) Un effort de recherche mal orienté

- L'aide de l'Etat aux entreprises a accru le déséquilibre au profit du secteur public.

- Les financements publics restent trop concentrés dans les secteurs stratégiques et sur des filières lourdes (aéronautique, électronique) ; l'amélioration de la productivité n'intervient qu'avec retard par rapport à l'effort de recherche.

- Les deux évolutions décrites ci-dessus sont cumulatives, car les entreprises publiques interviennent essentiellement sur les secteurs financés prioritairement.

Cette évolution globale se traduit en conséquence par une étatisation progressive de la recherche menée en milieu industriel.

4) L'aggravation des difficultés relatives aux personnels de la recherche

- La « fonctionnarisation » des personnels de recherche s'accélère ; sur la base des décrets pris en application de la loi de 1982. ce seront plus de 36 000 personnes qui seront fonctionnalisées.

- Les mesures statutaires prises en faveur des personnels ont abouti à un paradoxe : les dépenses de personnel au sens large ont doublé entre 1982 et 1985 alors que la progression moyenne des effectifs sur la même période a été limitée à 2,8 % par an.

- La politique suivie en matière de mobilité des chercheurs se caractérise par un échec préoccupant : la mobilité ne concerne aujourd'hui que 0,6 % des chercheurs.

- Un déséquilibre structurel affecte la pyramide des âges dans la recherche.

5) La construction de la Cité des Sciences et de l'Industrie de La Villette fait peser une grave hypothèque sur l'évolution des crédits de recherche.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits de la Recherche et de la Technologie sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres en remplacement de M. Pierre Croze, rapporteur spécial, empêché.

M. Jacques Descours Desacres a tout d'abord rappelé l'évolution des crédits et souligné que le budget de la recherche apparaissait privilégié par rapport aux autres dépenses de l'Etat.

En effet, les dépenses ordinaires et crédits de paiement du budget civil de recherche progressent de 11,6 % par rapport à 1985. En outre, le projet de budget propose la création de 1 400 emplois de chercheurs alors que l'extension du mécanisme du crédit d'impôt se traduit en 1986 par une moins-value fiscale de 1 040 millions de francs.

Les orientations du projet de budget pour 1986 apparaissent ainsi en conformité avec les objectifs indicatifs contenus dans le plan triennal en faveur de la recherche actuellement discuté par les deux assemblées. Cependant, malgré ces évolutions budgétaires significatives, les déséquilibres de la politique de recherche française n'apparaissent pas résolus (cf. page 4).

M. Maurice Schumann a regretté de ne pouvoir approuver ce projet de budget en raison de l'imputation sur ces crédits du projet de La Villette qui ramène l'évolution réelle des crédits consacrés à de véritables activités de recherche à un niveau insuffisant. Il a également dénoncé les dépassements de crédits qui affectent la réalisation de l'opération de la Villette.

M. Jean Francou a souligné le parallélisme qui caractérise les crédits de la défense et de la recherche. En effet, dans ces deux domaines prioritaires, les objectifs contenus dans les lois de programmation n'ont pu être respectés en raison tant de l'insuffisance des dotations initiales que des annulations de crédits.

M. Louis Perrein a estimé que le musée de la Villette serait de nature à encourager l'orientation des jeunes générations vers les activités de recherche et constituait à ce titre une réalisation tout à fait opportune.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a insisté sur la nécessaire mobilité des chercheurs. Il a ainsi regretté que les aspects qualitatifs de la politique de recherche aient été sacrifiés au profit d'objectifs quantitatifs très souvent illusoires.

La Commission a ensuite décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Recherche et de la Technologie pour 1986.

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen année après année, des différents budgets de la recherche ainsi que l'étude du plan triennal en faveur de la recherche, contraignent votre Rapporteur à être très répétitif.

En effet, au-delà d'une croissance quantitative des moyens toujours très positive, se reproduisent d'une année sur l'autre, les problèmes essentiels de notre politique de recherche.

Ces problèmes constituent des motifs répétés d'inquiétude pour votre Commission. Ils concernent :

- le non- respect des engagements contractés dans la loi d'orientation et de programmation de 1982 ;

- l'insuffisance de la recherche industrielle ;

- la mauvaise orientation des financements publics en faveur de la recherche ;

- la réalisation de la Cité des Sciences et de l'Industrie de La Villette qui fait peser une grave hypothèque sur l'évolution future du budget civil de la recherche.

Malgré des évolutions quantitatives parfois brillantes, ces difficultés, qui feront l'objet d'une partie du présent rapport et l'aggravation des déséquilibres structurels qui affectent notre politique de recherche, ont motivé la décision de la Commission des Finances de proposer au Sénat de ne pas adopter ces crédits pour 1986.

I - LES MOYENS BUDGETAIRES DE LA RECHERCHE

A. PRESENTATION DES CREDITS

Le ministère de la Recherche et de la Technologie à la tutelle budgétaire du budget civil de Recherche.

Administrativement, ce budget civil se décompose entre les dotations directement inscrites au budget du ministère de la Recherche et de la Technologie, les dotations inscrites au budget du ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce extérieur et les dotations inscrites aux budgets d'autres départements ministériels.

Fonctionnellement, les crédits du budget civil sont répartis en vue des grandes catégories d'actions définies dans le plan triennal discuté actuellement par le Parlement : les programmes mobilisateurs pluriannuels, les programmes de développement technologique, les autres programmes et les très grands équipements scientifiques.

1) Les crédits du ministère de la Recherche et de la Technologie et les crédits des « services communs ».

a) les crédits inscrits du budget du ministère de la Recherche et de la Technologie

	1985 (en millions de francs)	1986 (en millions de francs)	Evolution 1986/1985
Dépenses ordinaires (D.O.)	16 033,3	17 693,2	+ 10,35 %
Autorisations de programme (A.P.)	8 607,7	9 217	+ 7,1 %
Crédits de paiement (C.P.)	7 235,95	8 536,75	+ 18 %
TOTAL (D.O + A.P.)	24 641	26 910,2	+ 9,2 %

Pour 1986, les dotations de ce ministère (DO + AP) s'élèvent à 26 910,2 millions de francs (+ 9,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1985).

- Les dépenses ordinaires progressent de 10,35 %, passant de 16,033 milliards à 17,693 milliards de francs.

- Les **moyens des services** augmentent de 9,81 % et passent de 15,427 milliards de francs à 16,940 milliards de francs.

Cette évolution résulte notamment de l'inscription sur ce fascicule de deux chapitres nouveaux :

- l'un consacré à la Cité des Sciences et de l'Industrie de La Villette doté de 545 millions de francs destinés à couvrir les dépenses de personnel liées à la création de 515 postes en 1985 et 160 postes en 1986, la mise en place des structures et des moyens d'exploitation, la promotion du site et les activités commerciales ;

- l'autre, doté d'un crédit de 3 303 000 francs, consacré au Collège international de Philosophie qui sera prochainement constitué sous forme d'établissement public administratif et placé sous la tutelle du Ministère de la Recherche.

- Les crédits d'intervention publiques passent de 605,627 millions de francs à 752,493 millions de francs, soit une progression de 24,25 %.

Un crédit nouveau de 8 millions de francs est ouvert pour financer des actions de communication. Un chapitre 43-81 nouveau doté de 11,060 millions de francs destinés à la formation pour la recherche des internes en médecine et en pharmacie est également créée.

De même, un crédit de 20 millions est inscrit au chapitre 44-05 nouveau afin de financer les activités de la Grande Halle.

Enfin, les allocations de recherche (chapitre 43-80) connaissent une augmentation importante (27,8 %) et passent de 281,109 millions de francs à 359,135 millions de francs.

- Les dépenses en capital en autorisations de programme sont en augmentation de 7,1 % (9 217 millions de francs en 1986 contre 8 607 millions de francs en 1985).

Un crédit de paiement de 312,1 millions de francs est inscrit au chapitre 66-60 nouveau afin de financer le contenu du futur Musée de La Villette (les autres dépenses d'investissement de la Cité des Sciences et de l'Industrie demeurant inscrites au chapitre 66-10 des charges communes).

Les crédits du Fonds de la Recherche et de la Technologie (chapitre 66-04) progressent de 10,8 % malgré le transfert au budget annexe des PTT des crédits du fonds consacrés à la filière électronique.

b) Les crédits des « services communs »

	1985 (en millions de francs)	1986 (en millions de francs)	Evolution 1986/1985
Dépenses ordinaires	217,27	241,2	+ 11,03 %
Autorisations de programme	75,4	36,3	- 51,86 %

Les crédits inscrits aux « services communs » du fascicule « Redéploiement industriel et Recherche et Technologie » comprennent notamment les dépenses de l'administration centrale du Ministère de la Recherche et de la Technologie, le Bureau National de Métrologie, l'activité d'information scientifique et technique du Ministère et les délégations régionales de la recherche et de la technologie.

Les activités d'information scientifiques et techniques seront désormais assurées par la Délégation à l'information à la communication et à la culture scientifique et technique qui succède dans ce domaine à la Mission interministérielle d'information scientifique et technique (MIDIST) et qui assurera en outre la tutelle de la Cité des Sciences et de l'Industrie.

Les dépenses ordinaires des services communs progressent de 11,03 % en 1986 alors que les autorisations de programme diminuent de 51,9 % en raison de l'achèvement de certaines opérations immobilières afférentes à l'administration centrale.

2) Le budget civil de recherche

a) Présentation des crédits

MONTANT GLOBAL DES DOTATIONS 1986

Budget civil de la Recherche et du Développement technologique	Loi de Finances 1985 (en millions de francs)	Loi de Finances 1986 (en millions de francs)	Progression 1986/1985
Dépenses ordinaires (D.O.)	18 443	19 965	+ 8,3 %
Autorisations de programme (A.P.).....	20 445	22 119	+ 3,2 %
Crédits de paiement (C.P.)	18 285	21 028	+ 15 %
TGTAL en D.O. + A.P.....	38 888	42 084	+ 8,2 %
TOTAL en D.O. + C.P.....	36 728	40 993	+ 11,6 %

Le montant des dotations inscrites au projet de budget civil de la Recherche s'établit à 42 084 millions de francs en dépenses ordinaires et autorisations de programme contre 38 888 millions de francs en 1985, soit une progression de 8,2 % et à 40 993 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement contre 36 728 millions de francs en 1985, soit une progression de 11,6 %.

Les dépenses ordinaires (19 965 millions de francs) s'accroissent de 8,3 %, les autorisations de programme (22 119 millions de francs) de 8,2 % et les crédits de paiement sur dépenses en capital (21 028 millions de francs) de 15 %.

A ces dotations budgétaires s'ajoutent :

- le coût de la mesure du crédit d'impôt évalué à 1 040 millions de francs en 1986 contre 400 millions de francs en 1985 ;

- le recours à l'emprunt sur le programme aéronautique CFM 56 et A 320 et pour le programme spatial SPO T3 (soit 570 millions de francs au total).

Ainsi, le budget civil de recherche, si l'on inclut le coût du crédit d'impôt et l'ensemble des financements externes atteindra, en 1986, 19 965 millions de francs en dépenses ordinaires et 23 864 millions de francs en autorisation de programme soit une progression de 10,7 % en 1985.

b) Répartition des autorisations de programme par catégorie de dépenses

Le tableau ci-dessous décrit la répartition des autorisations de programme par nature de dépenses :

	1986 (en millions de francs)	Taux d'augmentation par rapport à 1985
Moyens des laboratoires	8 104	+ 8,3 %
dont		
. équipements mi-lourds	(386)	(+ 17,1 %)
. moyens de calcul	(702)	(+ 12,7 %)
Programmes de développement technologique	6 316	+ 19,6 %
dont		
. électronucléaire	(1 180)	+ (+ 3,33 %)
. espace	(3 139)	(+ 21,0 %)
. aéronautique	(1 943)	+ 33,6 %)
. océan	(54)	(+ 18,0 %)
Cité des Sciences et de l'Industrie	198	
Dotations en capital (filrière électronique)	1 000	
Recherche industrielle		
. actions incitatives sur programme	6 501	+ 6,1 %
TOTAL DES AUTORISATIONS DE PROGRAMMES	22 119	+ 8,2 %

A la lecture du tableau ci-dessus, il apparaît que les principales augmentations sont octroyées aux secteurs lourds (Aéronautique en particulier) et que les moyens des laboratoires seront nettement renforcés (+ 8,3 %) afin de privilégier deux priorités contenues dans le plan triennal :

- le développement des moyens informatiques,
- l'augmentation des crédits accordés aux équipements mi-lourds.

3) Les crédits hors budget civil

Les crédits publics non compris dans le budget civil de recherche concernent :

- les dépenses de recherche en télécommunications,
- les dépenses de la recherche militaire,
- les dépenses de recherche universitaire,
- les dépenses de recherche des régions.

Ces dotations évoluent comme suit :

Autorisations de programme + dépenses ordinaires (en millions de francs)	1985	1986	Variation 1986/1985 en %
Télécommunications	3 547	3 919	+ 10,5 %
Recherche militaire	23 620	25 780	+ 9,1 %
Recherche universitaire.....	6 756	6 973	+ 3,2 %
Recherche des régions	700	800	+ 14,3 %
Total	34 623	37 472	+ 8,2 %

B. OBSERVATIONS

1) Un budget privilégié

● Le projet de budget civil de recherche pour 1986 en dépenses ordinaires + crédits de paiement progresse plus de quatre fois plus vite que le budget de l'Etat (hors dette publique) : 14,2 % contre 3,4 %.

● Par ailleurs, 1 400 emplois seront créés en 1986, qui se décomposent en 725 chercheurs et ingénieurs et 675 ingénieurs, techniciens et administratifs.

Alors que le budget général propose la suppression de 4 400 emplois, la recherche fait donc l'objet dans ce domaine d'une priorité incontestable.

2) Le respect des objectifs contenus dans le plan triennal

● Avec une progression en dépenses ordinaires et autorisations de programme de 8,3 %, soit une augmentation en volume de 4,9 %, (avec une hypothèse de hausse des prix de 2,9 %), le budget civil de recherche respecte la norme de progression de 4 % contenue dans le plan triennal.

Il est également satisfaisant de constater que la progression des crédits de paiement sera encore plus importante (+ 15 %) alors qu'à l'occasion de la discussion du plan triennal, votre rapporteur s'était inquiété du décrochage possible entre les crédits de paiement et les autorisations de programme.

- Avec un montant estimé par les services du ministère à 115 milliards de francs, la part de la Défense nationale de recherche et développement (DNRD) devrait atteindre 2,4 % du Produit Intérieur Brut, ce qui traduit le franchissement d'un pallier significatif pour atteindre l'objectif de 3 % en 1990.

- Enfin, les 1 400 créations d'emplois déjà évoquées respectent les objectifs indicatifs du plan triennal dont votre Commission avait estimé qu'ils constituaient une approche raisonnable de la politique de recrutement des chercheurs.

II - LES PROBLÈMES POSES PAR LA POLITIQUE DE RECHERCHE

Malgré les aspects quantitatifs positifs du projet de budget, votre Commission a émis de graves inquiétudes quant à la politique de recherche menée au cours des dernières années.

En effet, le projet de budget ne permettra pas de remédier aux déséquilibres de la recherche française.

A. LE NON RESPECT DES ENGAGEMENTS CONTRACTES

Votre rapporteur commencera tout d'abord par rappeler que l'effort financier en faveur de la recherche n'a pas commencé en 1981, contrairement à une opinion trop souvent répandue.

Le financement public de la recherche a connu en effet en 1979, 1980 et 1981 une croissance en volume supérieure à toutes les années suivantes à l'exception de 1983.

Le budget de 1981 progressait par exemple de 22 % (taux de croissance qu'elle n'a pas connu depuis lors). C'est par ailleurs en 1981 que l'effort de rattrapage des pays étrangers les plus performants a été le plus sensible : l'effort national de recherche atteignant alors en effet 2 % du Produit Intérieur Brut alors qu'on en est à peine aujourd'hui à 2,29 %.

Ceci méritait d'être rappelé car il est trop souvent dit qu'en matière de recherche, tout a commencé en 1982.

En outre, il n'apparaît pas inutile de rappeler que les résultats financiers de la politique de recherche justifient a posteriori les réserves émises par la commission spéciale sénatoriale chargée d'examiner la loi d'orientation et de programmation de la recherche sur le caractère illusoire des objectifs qui y étaient contenus.

De plus, dans l'optique de la réalisation du plan triennal 1986-1988, il convient de rappeler la grave préoccupation que constituent les annulations de crédits intervenues depuis 1982. Celles-ci ont, en effet, affecté de manière significative la politique de recherche menée au cours des années d'exécution de la loi d'orientation.

1) Les objectifs financiers de la loi d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982 n'ont pas été respectés

a) Le niveau de la dépense nationale de recherche

Même si la France a rattrapé une légère partie de son retard en matière de recherche, la dépense nationale de recherche n'atteint pas l'objectif de 2,5 % du P.I.B. en 1985, comme l'y engageait la loi d'orientation (2,29 % en 1985).

b) La progression des crédits du budget civil de recherche

L'ensemble des dotations du budget civil de recherche et de développement technologique a progressé en moyenne de 9,8 % en volume par an depuis 1981, soit + 8,2 % par an sur la période 1982-1985 alors que la progression indicative sur laquelle se fondait la loi du 15 juillet 1982 était de + 17,8 %.

Le taux de 17,8 % qui avait été retenu était donc totalement irréaliste. Seule la loi de finances pour 1983 s'en est sensiblement rapprochée (+ 17,1 %), les années 1984 et 1985 restant largement en deçà (+ 7,5 % et + 0,1 %).

c) L'effort des entreprises

En 1985, la part de recherche-développement exécutée par les entreprises représente 1,25 % du P.I.B. L'objectif fixé en 1982 était de 1,5 % et n'est donc pas atteint.

Il est, cependant, plus grave de constater, malgré le volontarisme affiché en 1982, que ce chiffre a faiblement progressé entre 1982 et 1985 : de 1,22 % à 1,25 % seulement.

De surcroît, la part de la recherche financée par les entreprises représente seulement 43,5 % de la dépense nationale de recherche. Ce taux est encore très en deçà des résultats obtenus par nos partenaires étrangers : 50 % aux Etats-Unis, 58 % en R.F.A. et 66 % au Japon.

d) L'évolution des effectifs

L'accroissement des effectifs de la recherche a été de 4 887 emplois (créations et régularisations) de 1982 à 1985. Il correspond à une progression moyenne de + 2,8 % par an :

- chercheurs (+ 3,3 %),
- personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (2,5 %).

Inversement, la loi d'orientation se fondait sur un objectif de progression d'ensemble de + 4,5 % par an.

Deux remarques s'imposent dans ce domaine :

- Le calcul de ces évolutions tient compte des régularisations et intégrations dont on peut se demander dans quelle mesure elles se traduisent réellement par un surcroît d'activité des organismes de recherche.

- Sont compris comme créations d'emplois, les recrutements pour le Musée des Sciences, des Techniques et de l'Industrie de la Villette (510 en 1985), dont votre rapporteur doute qu'ils correspondent réellement à des activités de recherche.

Hors la Villette, le nombre d'emplois d'ingénieurs, techniciens et administratifs n'a ainsi progressé que de 0,1 % en 1985.

Le jugement sur la réalisation des objectifs de la loi d'orientation apparaît donc très largement négatif et conduit à s'interroger sur la portée de la loi de 1982 votée dans le seul but d'entretenir l'illusion.

2) Les annulations de crédits

La cascade des annulations de crédits intervenues au cours des trois dernières années confirme l'impression selon laquelle la loi d'orientation de 1982 a été en partie votée dans le but de légitimer le discours politique sur la recherche.

a) Les annulations de crédits intervenues depuis 1982

Autorisations de programmes sur B.C.R.D. (en milliers de francs)

Années	Total A.P. 1982	Total annulations	A.P. disponibles	Taux d'annula- tion
1982	12 702 100	1 623 661	11 078 439	12,80 %
1983	17 310 680	2 082 948	15 227 732	12,01 %
1984	19 948 763	1 642 390	18 306 373	8,23 %

Crédits de paiement sur B.C.R.D.

Années	Total C.P. 1982	Total annulations	C.P. disponibles	Taux d'annula- tion
1982	10 287 694	975 734	9 311 960	9,50 %
1983	15 224 407	1 512 708	13 711 699	9,93 %
1984	17 261 274	629 498	16 631 776	3,65 %

b) Conséquences

Votre rapporteur a, à de nombreuses reprises, dénoncé la manière dont ont été prises les décisions d'annulations : décision arbitraire et globale du ministère de l'Economie et des Finances, absence de concertation avec le ministère de la Recherche et les grands organismes.

Ces procédés ont été unanimement condamnés et ont notamment conduit le Conseil supérieur de la Recherche à adresser un « avertissement solennel au gouvernement ». En effet, les annulations ont été cruellement ressenties par la communauté scientifique tant en raison de leur valeur symbolique qu'en égard aux obstacles qu'elles ont posés à la réalisation de certains programmes.

Il a également maintes fois été signalé, y compris par les rapporteurs de l'Assemblée nationale, combien il était surprenant de constater que seule l'opération de la Villette a été épargnée par les mesures de régulation budgétaire.

Enfin, eu égard aux objectifs de la loi du 15 juillet 1982, on remarque que les crédits de paiement effectivement disponibles pour 1984 sont en augmentation de 31,5 % par rapport à la loi de finances pour 1981, soit une stagnation en valeur réelle.

B. LES DESEQUILIBRES DE LA RECHERCHE INDUSTRIELLE

1) L'insuffisance de la recherche industrielle

Une autre grave difficulté qui affecte l'effort de recherche résulte de l'insuffisance de la recherche menée par les entreprises.

Au total, la part de la recherche effectuée par les entreprises par rapport à l'effort financier de la Nation, qui était prévue pour ne pas être inférieure à 60 %, n'est que de 43 % en 1985. De même, la part de la recherche financée par les entreprises s'établit à 1 % du P.I.B. au lieu des 1,5 % prévus.

Si l'on étudie la part prise par les différents partenaires dans l'effort de financement de la recherche sur la période 1982-1985, on constate que les entreprises, en dépit de la fragilité de leur situation financière, ont fait un effort sur leurs ressources propres au moins égal à celui de l'Etat.

La recherche industrielle n'a cependant pas atteint un niveau comparable à celui des principaux partenaires étrangers : le taux de recherche effectué par les entreprises atteint en effet 68 % aux Etats-Unis, 66 % au Japon et 58 % en R.F.A.

En outre, les entreprises françaises consacrent à la recherche des effectifs bien moins importants : les chercheurs sont en effet 14 fois plus nombreux dans l'industrie américaine, 5 fois et demie plus nombreux au Japon et 2 fois plus nombreux au Royaume-Uni et en R.F.A.

Enfin, il n'est pas inutile de mentionner que les objectifs du IX^e Plan visant à faire progresser le nombre d'entreprises participant à l'effort de recherche ne seront pas respectés : elles ne sont que 1 300 en 1985 contre un objectif de 2 800, selon les informations contenues dans le rapport d'information présenté par M. Jacques Valade au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le bilan de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche.

2) La mauvaise orientation des financements publics

A ce constat négatif s'en ajoute un autre : l'effort national de recherche demeure mal orienté.

En effet, au cours des dernières années, le déséquilibre de la dépense de recherche en milieu industriel a été aggravé par l'importance de la part prise par les entreprises nationales. Avant 1981, le secteur public assurait environ 25 % de l'effort de recherche industrielle. Après les nationalisations de 1981, le secteur nationalisé représentait en 1983 plus de la moitié du potentiel de recherche et développement de l'industrie (58 % des dépenses, 56 % des effectifs) alors que les entreprises privées n'ont participé que pour 39 % à l'effort de recherche.

Les entreprises publiques bénéficient de surcroît de la majeure partie des fonds publics destinés à la recherche industrielle puisque sur un total de 10,9 millions de francs, elles ont reçu en 1983 8,9 milliards, soit 82 % de l'ensemble. L'Etat a ainsi financé, en 1983, 26 % des travaux de recherche des entreprises publiques contre 9 % seulement pour les entreprises privées.

Enfin, en 1983, les entreprises publiques profitant de leur installation dans des secteurs de haute technologie (aéronautique, électronique, chimie, etc...) et d'une situation de quasi-monopole, ont accru leurs travaux de recherche de 2 % en volume, contre 0,4 % seulement pour le secteur privé.

Cette dernière indication, cumulée avec celles qui précèdent, souligne plusieurs évolutions très préoccupantes :

- l'étatisation progressive de la dépense de recherche en milieu industriel au profit des entreprises publiques ;

- la concentration de l'effort de la recherche dans un petit nombre de secteurs stratégiques aggravée par l'orientation des financements publics.

Ces deux évolutions sont, en outre, cumulatives : l'Etat finance en priorité les secteurs de pointe dans lesquels interviennent essentiellement les entreprises publiques. Elles expliquent l'absence française sur les marchés à innovation rapide, telle que la micro-informatique par exemple.

Pourtant, à partir des exemples étrangers et en particulier du Japon et des Etats-Unis, l'efficacité des petites unités industrielles dans la diffusion des acquis de la recherche apparaît, sans aucun doute, largement supérieure à celle des secteurs lourds et des grosses entreprises.

Ainsi la recherche française, mal maîtrisée perd-elle de sa vitalité et de son efficacité. Aucune réflexion stratégique ne concilie recherche et industrie et soutient l'effort d'innovation.

C. LES DIFFICULTES LIEES A LA POLITIQUE DES PERSONNELS

1) Les nouveaux statuts des chercheurs

Tout d'abord, en application de la loi d'orientation et de programmation de 1982, du statut cadre des personnels des établissements publics scientifiques et techniques résultant du décret du 30 décembre 1983 et des décrets spécifiques aux divers établissements, plus de 36 000 chercheurs seront fonctionnarisés.

Cette évolution va évidemment à l'encontre de la flexibilité nécessaire de l'emploi dans la recherche. Votre rapporteur avait déjà rappelé à l'occasion de la discussion du plan triennal que l'intervention des nouveaux statuts alourdisait très sensiblement les conditions de recrutement dans les laboratoires puisqu'il faudra désormais un concours national pour pourvoir un emploi et respecter des délais très allongés.

2) La mobilité des chercheurs

- L'intervention des nouveaux statuts est très certainement à l'origine de l'absence de mobilité des personnels de recherche. Tout le monde s'accorde à penser que la mobilité est essentielle pour intégrer la recherche dans le tissu économique. Or, que constate-t-on ? La mobilité des chercheurs ne concerne aujourd'hui que 0,6 % des effectifs, taux réellement dérisoire.

- Le plan triennal en faveur de la recherche organise la mobilité des personnels en permettant à la fois l'entrée du personnel des entreprises ou du secteur public dans les organismes publics de recherche et les établissements d'enseignement supérieur et la mobilité entre établissements publics à caractère scientifique et technologique et industriels et commerciaux.

Cet effort des pouvoirs publics trouve un prolongement budgétaire dans le projet de loi de finances pour 1986 puisqu'il est prévu de favoriser les mises à disposition des chercheurs et des ingénieurs dans les entreprises, en prévoyant au niveau de chaque organisme une réserve d'emplois qui servira également à l'accueil des personnels des entreprises. Cette « réserve

d'emplois » a été fixée à 50 sur les 725 créations de postes de chercheurs et d'ingénieurs de recherche.

Le ministre de la Recherche et de la Technologie apparaît donc extrêmement conscient du retard qui a été pris dans ce domaine puisque l'objectif est de porter à 3 % le taux de mobilité des chercheurs.

Pendant votre Commission doute que le retard pris en matière de mobilité, retard accusé par l'intervention des nouveaux statuts, puisse être rattrapé à plus ou moins brève échéance.

3) L'augmentation des charges de personnel

Par ailleurs, l'ensemble des mesures prises en faveur des personnels ont abouti à un paradoxe : les dépenses de personnel au sens large ont doublé entre 1982 et 1985 alors que la progression des effectifs sur la même période n'aura été que de 2,8 % par an.

Au-delà de ce paradoxe, cette évolution se traduit inévitablement par une rigidité accrue des budgets des organismes de recherche.

Les dépenses de personnels atteignent en effet 80 % du budget des organismes publics de recherche. Cela implique qu'à dotations budgétaires égales, le recrutement des chercheurs entre en concurrence avec les moyens matériels alloués aux laboratoires.

4) Les problèmes démographiques

Votre rapporteur évoquera enfin, très brièvement, le déséquilibre de la pyramide des âges dans la recherche.

Compte tenu des à-coups dans les recrutements des personnels de recherche, à-coups qui, certes, ne sont pas imputables à la gestion récente mais qui ont été très nettement aggravés par celle-ci, on constate plusieurs déséquilibres :

- un vieillissement de la population des chercheurs. Sur les bases actuelles, 50 % des chercheurs seront âgés de 55 ans ou plus en 1995 ;
- un blocage des promotions ;
- et surtout, dans les laboratoires publics, un encadrement anarchique des jeunes chercheurs.

La loi d'orientation de 1982 traduisait une prise en compte de cette évolution puisqu'elle insistait sur l'intérêt d'un recrutement régulier des chercheurs.

Cette orientation n'a pas été respectée si l'on étudie les évolutions des créations nettes d'emplois (hors la Villette) depuis 1982 :

- 1982 : 1 587 créations nettes
- 1983 : 1 497 créations nettes
- 1984 : 600 créations nettes
- 1985 : 600 créations nettes.

Votre rapporteur regrette à nouveau la pratique qui consiste à adapter les recrutements au gré de la facilité ou de la rigueur budgétaire.

D. LE PROBLEME SPECIFIQUE DE LA VILLETTE

Votre rapporteur a engagé l'année dernière un contrôle budgétaire sur la gestion de l'Etablissement public du Parc de la Villette. Il a présenté les premières conclusions de ses investigations devant la Commission des Finances du Sénat.

Sans revenir sur l'opportunité de l'opération de la Villette qui constitue le thème d'un autre débat, votre rapporteur se contentera dans l'immédiat de présenter trois observations :

- Il apparaît tout d'abord que le déficit de fonctionnement du futur Musée de la Villette se situera entre 600 et 700 millions de francs 1985.

Cette estimation, particulièrement alarmante, a été confirmée par M. Hubert Curien, ministre de la Recherche et de la Technologie, au cours de son audition par la commission des Affaires économiques et du Plan, le 3 octobre 1985.

En vertu du décret du 18 juillet 1985, la subvention de fonctionnement pour la Cité des Sciences et de l'Industrie sera inscrite sur les crédits du budget civil de recherche. Or, 600 millions de francs de subventions représentent 1,5 % de la totalité du budget civil de recherche.

L'objectif de 4 % de croissance du budget civil de recherche affirmé par le plan triennal est donc ramené à 2,5 % si l'on exclut le Musée de la Villette.

Dans ce contexte, le fonctionnement futur du Musée fait peser une grave hypothèque sur les évolutions à venir du budget civil de recherche sans que l'on puisse pour autant considérer la Villette comme une véritable activité de recherche, même si son intérêt mérite par ailleurs d'être discuté.

- De surcroît, alors que le Musée de la Villette n'a pas encore commencé à fonctionner, la subvention qui lui est allouée (545 millions de francs en 1986) est sensiblement du même niveau que la subvention accordée à un organisme comme le Centre national d'Etudes spatiales (670 millions de francs).

- Enfin, 160 emplois sont à nouveau prévus en faveur de la Villette, après les 510 créations d'emplois de 1985 ce qui porte à 874 les effectifs totaux de la Villette alors que ses activités muséologiques n'ont pas encore commencé.

La Villette continue donc de jouir d'une priorité surprenante et l'ensemble des rapporteurs spéciaux et pour avis des deux assemblées avaient pu s'en étonner à l'occasion de la discussion budgétaire de l'année dernière.

En effet plus personne n'ignore les gaspillages et les incohérences qui règnent à la Villette et qui auraient exigé de la part des pouvoirs publics la même rigueur qu'ils appliquent à d'autres secteurs du budget.

*

Le divorce entre les moyens et les ambitions affichées par M. Jean-Pierre Chevènement en 1982 a ainsi été lourdement aggravé par l'absence de communication entre les divers intervenants dans la recherche française.

Les subventions institutionnalisées versées aux organismes, dont la Cour des Comptes dénonce périodiquement, la mauvaise utilisation ou les détournements approuvent la rigidité et la fixité de la recherche française au détriment des procédures de financement de l'innovation plus stimulantes.

Devant cette situation, votre Rapporteur juge que la politique européenne en matière de technologie qui se dessine depuis juillet 1985 et en premier lieu, le projet EUREKA, peut être de nature à donner à la Recherche française un élan nouveau.

Réunie le 13 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la Recherche pour 1986.

Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter ces crédits.