

—
S E N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VI

RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Par M. Jacques VALADE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noël, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Eiby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lachenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2347 et annexes, 2363 (annexe n° 31), 2366 (tome XI), 2370 (tome XII), et in-8° 683.

Sénat : 64, 66 (annexe n° 22) et 70 (tome VII) (1984-1985).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I.- UNE PRIORITE NATIONALE EN DECLIN	7
<i>A. UN BUDGET POUR 1985, PRIVILEGIE MAIS NON EPARGNE PAR LA RIGUEUR</i>	7
<i>B. UNE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION A L'ABANDON : DES DOTATIONS BUDGETAIRES ENTROMPE L'OEIL ?</i>	12
II.- DES SITUATIONS MAL MAITRISEES, QUELQUES INITIATIVES CONTESTABLES	23
<i>A. LE MUSEE DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES DE LA VILLETTE : LA DERIVE D'UN BEAU PROJET</i>	23
<i>B. LES NOUVELLES STRUCTURES : UNE LABORIEUSE MISE EN PLACE</i>	25
<i>C. LA REFORME DU REGIME DE SERVICE DES UNIVERSITAIRES : DES EFFETS PERVERS SUR L'EFFORT NATIONAL DE RECHERCHE</i>	27
<i>D. RECHERCHE INDUSTRIELLE : L'INQUIETANTE AMPUTATION DES CREDITS D'AIDE A L'INNOVATION</i>	29
CONCLUSION	31
ANNEXE : Liste des personnalités entendues par le rapporteur pour avis	31

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Avec la présente discussion budgétaire, nous voilà désormais projetés en 1985, c'est-à-dire à la fin de la période couverte par la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Le moment est donc déjà venu de prendre du recul et de confronter une réalité, à peine anticipée, aux perspectives très ambitieuses que l'on s'était données en votant cette loi du 15 juillet 1982 et, en particulier, de se demander, par delà le seul examen des crédits de la Recherche pour 1985, si l'on est bien parvenu avec ce texte à « organiser la montée en puissance régulière de notre effort de recherche », comme nous le proposait M. Jean-Pierre Chevènement.

Rien là d'ailleurs que de très normal, puisque l'article 4 de la loi dispose effectivement, en son premier alinéa, que *« les conditions de réalisation de l'effort national de recherche et de développement technologique sont réexaminées chaque année par le Parlement compte tenu de la situation des grands équilibres économiques et de la priorité nationale conférée par la présente loi à la recherche. »*

Cela dit, l'on ne saurait se contenter de simples confrontations de chiffres. Dès lors que se profile la fin de la période de programmation, assurer le suivi de la loi consiste également à s'interroger sur les méthodes employées pour garantir une mobilisation efficace et réaliste de notre potentiel de recherche. Il n'est que temps, en effet, pour votre rapporteur pour avis qui n'oublie pas qu'il a eu l'honneur de présider la commission spéciale compétente, de se demander par quoi l'on va pouvoir remplacer cette loi d'orientation et de programmation de la recherche.

Comme on le verra ultérieurement lorsqu'on fera le point de l'exécution de la loi, l'ampleur du divorce entre la réalité et ses anticipations est telle qu'on pourrait légitimement douter de l'opportunité même d'une intervention législative. Comment ne pas se demander en effet si, dans la conjoncture mondiale actuelle et pour une activité aussi aléatoire que la Recherche, il est effectivement possible pour le législateur d'avoir véritablement prise sur les réalités, qu'elles soient économiques ou même simplement budgétaires : à vouloir être trop précis et contraignant, il risque, comme cela est bien le cas pour la loi d'orientation et de

programmation, de se voir cruellement démenti par les faits ; à se cantonner aux exhortations générales, il aura tendance à faire perdre à la loi tout caractère véritablement normatif.

A cet égard, ce n'est pas un mince paradoxe que de constater que cette activité rationnelle par excellence qu'est la recherche, ne cesse dans notre pays de susciter des discours de nature parfaitement incantatoire.

En ces temps difficiles, la Recherche est effectivement devenue un des thèmes privilégiés du discours politique : d'abord parce qu'elle contribue utilement à la modernisation de l'image de marque de ceux qui s'en font les champions ; ensuite parce qu'il est particulièrement tentant de la présenter comme la solution à toutes nos difficultés économiques, comme l'espèce de potion magique capable de redonner de la vitalité à une économie fatiguée voire prématurément usée par la compétition extérieure.

Or, il est à craindre que la recherche ne puisse impunément être ainsi récupérée par le débat politique. La Recherche en général comme les nouvelles technologies ne serait, en effet, constituer le remède miracle que l'on entend évoquer désormais à tout propos.

Déjà la commission spéciale sur la loi d'orientation et de programmation avait bien mis l'accent sur la complexité de la liaison entre dépense de recherche et croissance économique. Mais il n'est pas inutile d'y revenir, une fois encore, à l'occasion de ce débat budgétaire tant est grand le risque de voir la loi de programmation elle-même, comme les multiples déclarations politiques intervenues depuis lors, conduire à la diffusion d'une vision trop simple et donc finalement simpliste du lien entre recherche et compétitivité. Faire croire à l'opinion que l'effort de Recherche-Développement, aussi indispensable soit-il, va nécessairement déboucher sur la régénération de l'ensemble de notre tissu économique, c'est prendre le risque de cruelles déceptions. Il ne suffit pas de chercher pour trouver et encore moins de trouver pour savoir bien exploiter une découverte ; il ne suffit pas plus d'en appeler sans relâche aux forces bienfaitrices des technologies nouvelles pour que soient écartés les aléas ou les contraintes de tous ordres qui leur sont attachés.

A-t-on ainsi pris véritablement conscience du flou qui caractérise la notion sans cesse invoquée de nouvelles technologies ? A-t-on pris également la pleine mesure des conséquences sociales et des implications économiques d'un système d'organisation qui, au moins dans le modèle américain, suppose des taux de mortalité et de régénération relativement élevés parmi des petites et moyennes entreprises et donc une fluidité des structures actuellement inconnue en France et peu compatible tant avec le rythme de sa croissance qu'avec son niveau de développement technologique ? Bref, n'a-t-on pas trop tendance à dissocier économie et recherche, voire à inverser l'ordre des facteurs en oubliant que le dynamisme de la Recherche dépend fondamentalement de celui de l'économie qui la finance et qui la met en valeur ?

Le lyrisme dont témoigne l'idéologie sous-jacente à la loi d'orientation et de programmation a certes des effets mobilisateurs ; mais à force d'en abuser, on ne peut, en définitive, que contribuer à entretenir des illusions, sources de réveils difficiles, dès lors que, malgré des efforts non négligeables, l'on prendra la mesure du décalage entre les objectifs assignés et les performances accomplies. Loin d'avoir réussi à mobiliser des ressources intellectuelles inexploitées des Français, l'on aura, au contraire, suscité un double découragement : celui des chercheurs eux-mêmes qui n'auront pas vu leurs moyens augmenter en proportion des promesses qui leur étaient faites ; celui d'une opinion déçue par un potentiel de recherche dont les réalisations ne se révéleront pas à la hauteur de ce qu'on lui avait laissé espérer.

Tel est bien le risque pris, en toute connaissance de cause, par les gouvernements de la septième législature en faisant adopter une loi d'orientation et de programmation de la Recherche qui, au moment même où elle était votée, se trouvait déjà sans rapport avec la situation réelle et l'évolution prévisible de l'économie française.

°
° °

C'est dans cette perspective qu'avant d'examiner en détail des dossiers qui témoignent des difficultés du gouvernement à maîtriser véritablement certaines situations délicates ou qui constituent des initiatives contestables, l'on procèdera à une analyse horizontale des dotations budgétaires, tant pour les exercices 1984 et 1985 que pour l'ensemble de la période couverte par la loi d'orientation et de programmation, afin de montrer que, même si la Recherche reste effectivement privilégiée, elle ne représente plus, au-delà des apparences, qu'une priorité nationale en déclin.

I. UNE PRIORITE NATIONALE EN DECLIN

L'essor de la recherche et de la technologie devrait constituer pour reprendre les termes mêmes employés par M. Jean-Pierre Chevènement devant le Sénat, « *une priorité nationale sur laquelle il (pourrait) être possible de rassembler tous ceux qui ont réfléchi au rôle déterminant de la science dans la société contemporaine et dans l'édification d'une république moderne* ». Cela était effectivement concevable, dès lors que la politique de recherche, définie à l'issue de la concertation la plus large, pouvait s'articuler par rapport à des objectifs, fixés de façon réaliste et non en vue d'un quelconque effet d'annonce politique. Or, précisément, tel n'est pas le cas de la loi d'orientation et de programmation, qui par l'irréalisme de ses hypothèses de base aboutit en fait à ôter une bonne part de leur crédibilité aux discours gouvernementaux et à occulter aussi bien le processus de concertation réel – « le vaste débat démocratique... » – dont elle est issue, que les efforts effectivement accomplis, en cette conjoncture économique difficile, pour garder à la recherche son caractère de priorité nationale.

Cela dit, si l'objectivité nous conduit à reconnaître la réalité de ces efforts, force est aussi de souligner que cette priorité nationale va en s'affaiblissant : les crédits pour 1985, qui stagnent en valeur réelle, témoignent de ce que la recherche, quoique privilégiée, n'est pas épargnée par la rigueur ; l'examen des indicateurs d'objectifs définis par la loi d'orientation, montre bien qu'il est possible de parler d'un abandon de fait de cette loi.

A. UN BUDGET POUR 1985, PRIVILEGIE MAIS NON EPARGNE PAR LA RIGUEUR

A première vue, la Recherche continue de bénéficier, au sein de la politique gouvernementale, d'une certaine priorité comme peut en porter témoignage, au-delà des déclarations d'intention, le rétablissement de l'autonomie du département ministériel qui en a la charge. La nomination à la tête de celui-ci d'une personnalité alliant un haut niveau scientifique à une expérience industrielle d'envergure, M. Hubert CURIEN, ne peut pas ne pas être interprété comme le signe d'une sincère volonté d'efficacité.

Force est cependant de constater que cette priorité – toute relative, puisqu'elle se résout en définitive négativement par de moindres

restrictions budgétaires en 1984 – apparaît nettement sur le déclin, dès lors que cessant de ne prendre en compte que les grandeurs nominales, on s'intéresse aux évolutions en termes réels, c'est-à-dire après avoir déflaté la hausse des prix.

La comparaison des annulations de crédits subies en 1984 par les différents ministères montre effectivement que le budget civil de la Recherche est resté relativement privilégié. Les amputations de crédits qu'il s'est vu imposer, 9,57 % en A.P. (4,5 % en C.P.), sont en effet sensiblement plus faibles que la norme de 25 % applicable en principe aux autres départements ministériels. Seuls les budgets des D.O.M., de l'industrie, de l'intérieur et de la décentralisation ainsi que de l'urbanisme ont connu de moindres réductions de crédits.

Il n'est pas possible de se livrer commodément au même type d'exercice comparatif en ce qui concerne les crédits pour 1985, faute du tableau habituellement publié à cet effet mais il semble néanmoins acquis que le secteur de la Recherche pour 1985 continue de faire partie des départements ministériels les moins défavorisés dans la mesure où le taux de croissance -nominal- de ces dotations s'établit à presque le double de celui du budget civil de l'Etat.

Les crédits inscrits au Budget civil de la Recherche et du développement technologique (1) pour 1985 s'établissent en termes de dépenses ordinaires -D.O.- et d'autorisations de programme -A.P.- à 38,861 milliards de francs contre 36,835 milliards de francs en 1984, soit une progression de 5,5 %. En termes de dépenses ordinaires et de crédits de paiement -C.P.- ils atteignent 36,707 milliards de francs contre 34,147 milliards de francs en 1984 soit une croissance de 7,5 %.

Ces taux sont nettement supérieurs à ceux retenus pour le budget civil de l'Etat hors dett. publique : l'écart positif est de 2,5 points en terme de D.O. + A.P. et de 2,8 % en termes de D.O. + C.P.

Par ministère, l'évolution des crédits se présente de la façon suivante :

1) Ministère de la Recherche et de la Technologie

Pour 1985, les dotations de ce ministère (D.O. + A.P.) s'élèvent à 24.422,3 millions de francs, soit une croissance de 5,84 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1984.

(1) Le ministère de la Recherche et de la Technologie a la tutelle budgétaire du budget civil de Recherche.

Celui-ci 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.

Le montant des dépenses ordinaires, 15.896,14 millions de francs, progresse de 10,71 %, celui des autorisations de programme, 8.526,1 millions de francs, de 3,5 % et celui des crédits de paiement sur dépenses en capital, 7.161,87 millions de francs, de 6,5 %.

2) Les autres ministères

Un certain nombre de crédits sont inscrits à la section commune et à la section Industrie du ministère du Redéploiement industriel et Commerce extérieur et au budget d'autres ministères.

Ces dotations (D.O. + A.P.) enregistrent une progression supérieure à celle de l'autre composante du budget civil, puisqu'elles passent de 13.759,73 à 14.465,7 millions de francs, soit une progression de 5,13 %.

Les dépenses ordinaires augmentent de 24,32 %, les autorisations de programme de 1,8 % et les crédits de paiement sur dépenses en capital de 5,6 %.

Ces dotations servent notamment, au niveau des dépenses de personnel, à financer la création, d'une part de 510 postes en vue de l'ouverture du Musée des sciences et des techniques de la Villette, opération sur laquelle on se réserve de revenir, et, d'autre part, de 23 et 20 postes correspondant respectivement à des emplois de chercheurs et d'ingénieurs, techniciens ou administratifs.

Par grandes fonctions, les crédits se répartissent de la façon suivante :

	(en millions de francs courants)		
Actions	1984	1985	Progressions
- Programmes mobilisateurs	8.854	9.800	+ 10,7 %
- Musée des sciences et des techniques	1.840	1.425	- 22,5 %
- Recherche fondamentale	8.220	9.000	+ 9,5 %
- Recherches appliquées et finalisée	4.655	5.100	+ 9,5 %
- Programmes de développement technologique	8.423	8.500	+ 0,1 %
TOTAL	31.992	33.825	+ 5,7 %

Source : Lois de finances initiales

C'est à ce stade de l'analyse qu'il faut souligner certains **aspects relativement satisfaisants du projet de budget** :

- un nombre appréciable de créations d'emplois –600 créations nettes– et, en particulier, de postes de chercheurs – 513 sur 557 – pour ce qui concerne le seul ministère de la recherche et de la technologie ;

- l'accent mis sur les crédits de soutien des programmes qui progressent de 8 % ;

- la poursuite de l'effort en faveur de la recherche fondamentale et de la priorité accordée aux programmes mobilisateurs, dont les dotations augmentent respectivement de 9,5 % et 10,7 %.

En ce qui concerne ces derniers, le Ministère n'était pas en mesure, au début de l'automne, de donner des précisions chiffrées dans la mesure où il fallait attendre que chaque organisme qui y concoure arrête son projet de budget pour 1985. Il a néanmoins pu apporter les indications suivantes sur les **priorités sectorielles** :

- seront nettement favorisés les domaines des biotechnologies, ainsi que de la filière électronique, dont les crédits augmentent de 17 % avec une priorité marquée aux crédits incitatifs ;

- l'effort sera très soutenu en faveur des programmes « emploi-conditions de travail » et « pays en voie de développement » ;

- les programmes spatiaux doivent bénéficier d'une croissance de leurs crédits budgétaires de près de 11 % tandis que les dotations destinées au Commissariat à l'énergie atomique augmentent de 5,7 %.

- en revanche, connaîtront une moindre progression relative de leurs dotations, le programme « énergie », considéré comme arrivé à maturité, ainsi que celui « tissu industriel », que l'on estime devoir s'orienter vers d'autres sources de financement extra-budgétaires.

C'est précisément en examinant les financements extra-budgétaires que l'on est amené à considérer ce qui constitue pour ainsi dire l'envers de ce budget de la Recherche.

Quelques compléments d'informations apparemment anodins tirés de la note de présentation du budget, émanant du Ministère, indiquent les voies d'une exploration de cette face cachée des crédits de la recherche.

- Aux dotations budgétaires stricto sensu, il faut ajouter le coût de la mesure de crédits d'impôt -400 millions de francs en 1985 contre 750 millions de francs en 1984 (1), le financement des actions de l'IRCHA -Institut national de recherche chimique appliquée- par l'Institut français du pétrole -18,7 millions de francs en A.P. et 34,8 millions de francs en D.O.-, le recours à l'emprunt pour deux programmes aéronautiques, le FALCON 900 et l'Airbus A 320 à hauteur de 300 millions de francs, « justifié par leurs perspectives commerciales satisfaisantes » ;

- la « diversification des financements », notamment par une contribution accrue du budget annexe des P.T.T.

- l'indication que « par rapport aux moyens réellement disponibles en 1984 en faveur de la recherche, les progressions des dotations s'établissent » respectivement non pas à 5,7 % et 7,5 % mais -« à 10,4 % en D.O. + A.P. et 9,5 % en D.O. + C.P. ».

On va voir que derrière ces annotations complémentaires, il y a plus qu'une somme toute banale, mais non moins critiquable débudgétisation, et qu'il devient logique de s'interroger sur la signification même des évolutions qui nous sont annoncées : au nom d'une cohérence statistique, en l'occurrence éminemment contestable, on établit des séries chiffrées en termes de lois de finances initiales sans lien strict avec la réalité des dépenses, dès lors qu'interviennent systématiquement des annulations de crédits ; dans le souci, a priori louable, de ne pas surcharger le Parlement par une information pléthorique, on néglige de lui fournir la série des dépenses réellement effectuées. Bref, peut-on encore sérieusement parler de contrôle parlementaire ? Les Assemblées pourraient très légitimement avoir le sentiment que ce qu'elles votent n'est qu'un budget fictif dont les évolutions annoncées ne mettent en relation que des crédits théoriques sans rapport direct avec ceux effectivement ouverts et a fortiori de ceux effectivement dépensés.

Dans ces conditions, quelle valeur accorder à un examen de l'état d'exécution d'une loi d'orientation et de programmation, quand à l'irréalisme des hypothèses, déjà évoqué en introduction, s'ajoute l'irréalité des dotations qui sont censées en découler.

Deux choses paraissent sûres : les dotations présentées sont en trompe l'oeil et la loi d'orientation est de fait à l'abandon.

(1) Hors l'effet d'acompte propre à la première année d'application le rendement prévisionnel du crédit d'impôt progresse en fait de près de 15 %.

B. UNE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION A L'ABANDON : DES DOTATIONS BUDGETAIRES EN TROMPE L'ŒIL ?

La loi d'orientation et de programmation nous avait été annoncée, on s'en souvient, comme « un moment historique pour la recherche française : elle redevient une priorité nationale, elle s'insère dans la vie collective et les élus du pays sont appelés à donner la majesté de la loi à cette grande ambition » (1).

Evoquer « la majesté de la loi » apparaît rétrospectivement quelque peu paradoxal. Objectivement, il est difficile de parler de respect des prérogatives du Parlement : non seulement il est clair aujourd'hui qu'on lui a fait adopter une loi d'orientation et de programmation comportant des engagements en volume dont on savait *dès l'origine* – les avertissements de la Commission spéciale sont là pour en témoigner – qu'ils ne pourraient pas être tenus ; mais encore il semble qu'à bien des égards on se trouve en pleine fiction budgétaire.

Le mode de présentation des crédits ne facilite pas le contrôle parlementaire. Bien que représentant un travail considérable, le rapport annexe sur l'état de la recherche et du développement technologique n'est pas véritablement satisfaisant. D'abord parce que sa parution, régulièrement trop tardive – malgré les efforts déployés par les services – empêche d'en faire une analyse approfondie ; il y a là un regrettable gaspillage d'énergie et de moyens, puisque le travail accompli reste partiellement inexploité. Ensuite, parce que le mode de présentation des dotations n'est pas adapté aux nouvelles – et très discutables – pratiques budgétaires : débudgétisation et annulations massives de crédits.

La pratique de la débudgétisation n'est ni nouvelle, ni propre à ce ministère, mais force est de reconnaître qu'elle prend une ampleur inconnue jusqu'ici dans le secteur de la recherche : on fait financer à l'utilisateur du téléphone l'effort de recherche dans la filière électronique au moyen d'une augmentation de la redevance ; dès lors que celle-ci dépasse le service rendu et prend donc, irrégulièrement d'ailleurs, un caractère fiscal, il n'est pas normal de faire de cette opération un des éléments de la baisse des prélèvements obligatoires.

(1) J.-P. Chevènement, J.O. Sénat, séance du 18 mai 1982, page 1987.

En outre, afin de préserver la capacité d'engagement des organismes de la recherche après la décision gouvernementale de procéder à un ensemble d'annulations de crédits (1), il a été décidé, d'une part, d'autoriser le CNES et le CEA à emprunter et, d'autre part, à redéployer une fraction de leur dotation vers d'autres organismes conformément au tableau ci-dessous.

**REDEPLOIEMENT DES DOTATIONS DU CNES ET DU CEA
APRES ANNULATIONS DE CREDITS
ET AUTORISATIONS D'EMPRUNTS**

(en millions de francs)

	A.P.	C.P.
- CREDITS ANNULES		
. CEA	110	35
. CNES	90	38
- TOTAL DES CREDITS ANNULES	200	73
- CREDITS OUVERTS		
. CNRS	110	35
. CNEXO	30	12
. INSERM	23	9
. INRA	30	12
. INRIA	7	5
- TOTAL DES CREDITS OUVERTS	200	73

On note que les possibilités d'emprunt ouvertes au CEA et au CNES font plus que compenser les annulations du 22 août 1984 : 140 millions de francs autorisés contre 110 millions de francs annulés pour le CEA ; 110 millions de francs contre 90 millions de francs pour le CNES.

Les modalités définitives de ces emprunts, dont les premières tranches ont été fixées respectivement à 50 et 45 millions de francs pour le CEA et le CNES, n'ont pas encore été déterminées. « Elles tiendront compte, notamment, des besoins financiers réels à couvrir en fin d'exercice budgétaire 1984 ».

(1) à concurrence de 25 % des A.P. et de 22,5 % des C.P. pour les mesures nouvelles - 29 mars 1984.

Ce type d'opérations laisse perplexé votre rapporteur pour avis. Ne s'agit-il pas là que d'un simple jeu d'écriture ? Peut-on encore parler d'annulation de crédits ? A première vue, il ne s'agit que de fausses économies. Au mieux l'opération est neutre : on supprime des crédits provenant de subventions pour les rétablir sous forme de ressources d'emprunts ; ce n'est plus l'Etat qui emprunte pour équilibrer ses charges, c'est le CNES et le CEA qui le font. Au pire, l'opération se révèle coûteuse dans la mesure où le montage financier mobilise des moyens en hommes dans les organismes en question et où il n'est pas sûr que ces derniers puissent se financer à des conditions aussi avantageuses que l'Etat. En tout état de cause, il s'agit de déficits budgétaires camouflés et reportés sur les années ultérieures : les recettes propres des organismes, dont il est fait état pour justifier l'opération, seront absorbées par les charges de remboursement et ne permettront pas un désengagement ultérieur éventuel du budget de l'Etat.

Mais plus graves encore du point de vue de l'information du Parlement, sont les conséquences des annulations massives de crédits auxquelles on assiste régulièrement depuis 1982 (1).

Les annulations actuelles sont justifiées par la nécessité de respecter les grands équilibres budgétaires et, en particulier, celle de contenir le déficit d'exécution de la loi de finances. Or, compte tenu des annulations intervenues en 1984 et donc d'un niveau réel inférieur des dotations effectivement disponibles cette année, l'augmentation réelle des crédits est supérieure à celle qui est annoncée. Dans ces conditions, il est légitime de craindre que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, il ne faille procéder en 1985 à de nouvelles mesures de « régulation » budgétaires.

(1) L'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances dispose en son article 13 : « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé ». Or, « Une interprétation de plus en plus extensive de la notion de crédit « sans objet » permet au Gouvernement un usage de plus en plus large de cette disposition. Aussi, tout au long de l'exercice budgétaire, le Gouvernement ampute les dotations ouvertes par les lois de finances, qu'il s'agisse de réaliser des économies ou de gager les ouvertures de crédits des collectifs budgétaires...

« Aussi, non seulement les annulations modifient profondément la physionomie de la loi de finances, mais encore elles privent arbitrairement certains ministères de crédits qui sont indispensables à la mise en œuvre de la politique approuvée par le Parlement ».

Telle est bien effectivement la question de principe qu'avait excellemment posée M. Laurent Fabius, lorsqu'il déposa avec quelques autres députés socialistes — dont un certain nombre sont devenus également ministres depuis, la proposition de loi organique n° 1718 (Sixième législature). De fait, en ce qui concerne la recherche, il conviendrait de se demander, d'une part, comment des crédits affectés à une priorité nationale peuvent subitement devenir « sans objet » et d'autre part, si le ministre intéressé a bien été consulté conformément au texte de la loi organique.

Il n'est pas en effet exagéré, selon votre rapporteur pour avis, de parler de fiction budgétaire, ce qui est d'autant plus inquiétant qu'en l'espèce, la réalité ne dépasse pas la fiction, bien au contraire.

Raisonné en termes de lois de finances initiales a certes le mérite de la cohérence avec les séries corrigées établies pour les années antérieures. Il paraît également que cela ne fausse guère les évolutions en pourcentage et cela pour une simple raison : depuis 1982, les annulations se trouvent avoir été d'une ampleur analogue... Bref, on discute non des évolutions réelles – même pour les années où elles sont, ou devraient, être connues – mais d'évolution théoriques calculées par rapport à des niveaux parfaitement fictifs.

Il est très artificiel de ne s'attacher qu'aux taux de croissance des dotations initiales pour méconnaître les niveaux effectivement atteints qui sont sans doute de 5 à 10 % inférieurs. Cela peut paraître faible mais c'est tout à fait considérable lorsque l'on sait que cela porte à la marge sur les mesures nouvelles.

Le maintien de cette convention de la présentation des crédits en termes de lois de finances initiales est d'autant moins compréhensible que l'on sait, quand il le faut, l'écarter. Aussi, semble-t-il l'année 1981 prend-elle en compte les collectifs budgétaires (1).

Par ailleurs, le tableau de la page 15 du rapport annexe relatif à l'évolution de la dépense nationale de recherche concerne des données observées et non des flux prévisionnels. A priori, qui peut le plus peut le moins, et il est étonnant que l'on ne songe pas à fournir – même sous forme d'estimations – les dépenses effectives de l'Etat alors même que l'on est censé les connaître pour calculer ou estimer la dépense intérieure de recherche développement.

(1) On note à ce propos que, curieusement, tandis que le tableau de la page 15 du rapport annexe retraçant l'évolution de la dépense de recherche en France donne les chiffres 1981 avant et après un changement de convention, il n'en est pas de même de celui relatif au seul budget civil de recherche développement figurant à la page 45 du même rapport, ce qui empêche de faire des comparaisons significatives.

**BUDGET CIVIL DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT
(BCRD)**

(en millions de francs)

	D.O. + A.P.		Rappel : taux de croissance du Budget civil de l'État	Ratio taux de croissance BCE/BCRD	D.O. + A.P.		Rappel : taux de croissance du P.I.B. en volume
	Francs courants	Taux de croissance an.			Francs 1981	Taux de croissance volume	
	1981.....	19.600					
1982.....	25.415	29,1 %	28 %	1	22.591	14,7 %	2,0 %
1983.....	32.526	27,8 %	13,15 %	2,11	26.336	16,4 %	1,0 %
1984.....	37.585	15,3 %	4,15 %	3,69	28.259	7,3 %	1,3 %
1985.....	39.614	5,5 %	2,85 %	1,89	28.225	- 0,001 %	1,8 %
1982 - 1985 moyenne ou ratio 1985/1982		19,1 %			1,48	9,4 %	1,5 %

Lois de finances initiales

Références :

- taux de croissance fixé par la loi d'orientation et de programmation = 17,8 % (volume)
- taux corrigé par le ralentissement de la croissance effective = 8,5 % (volume)
- on remarque que dans les hypothèses de la loi, la croissance du B.C.R.D. devrait être de 5,4 fois supérieur à celui de l'économie française.

Il faut en effet souligner qu'un contrôle réel des dépenses suppose que soient portées à la connaissance du Parlement non seulement les dotations des lois de finances initiales et rectifiées, mais encore les crédits effectivement consommés. L'opération est certes complexe pour un budget qui n'est en définitive qu'une enveloppe interministérielle mais cela devrait être plus facile au niveau du seul ministère de la Recherche et de la Technologie, sauf à admettre, ce qui serait particulièrement inquiétant, que celui-ci ne dispose pas d'un tableau de bord financier lui permettant de contrôler l'engagement de ses dépenses.

° °
°

Dans ces conditions, il est clair que l'ignorance dans laquelle on se trouve des sommes réellement dépensées vicié assez largement l'analyse de l'état d'exécution de la loi d'orientation et de programmation : s'il est évident qu'on est très loin des objectifs affichés et en particulier de la croissance de 17,8 % en volume prévue pour le budget civil de recherche et du développement –BCRD–, on n'est pas en mesure d'apprécier véritablement dans quelle proportion il y a eu une sensible intensification de l'effort de recherche par rapport à la période immédiatement antérieure, compte tenu du ralentissement de la croissance.

L'article 2 de la loi d'orientation et de programmation énonce une série d'objectifs :

« Pour atteindre l'objectif retenu par le plan intérimaire tendant à porter à 2,5 %, en 1985, la part du produit intérieur brut consacrée aux dépenses de recherche et de développement technologie, les crédits inscrits au budget civil de recherche et de développement technologique progresseront à un rythme moyen annuel de 17,8 % en volume d'ici 1985, et les effectifs employés dans la recherche publique croîtront au rythme moyen annuel de 4,5 %. »

A ces objectifs contraignants parce que compris dans le texte de la loi elle-même, il faut en ajouter d'autres d'une valeur simplement indicative figurant en annexe à la loi :

● dépenses de recherche fondamentale.....	13 %
● dépenses publiques hors BCRD.....	7,9 %
● financement public total	12,5 %
● financement sur fonds propres des entreprises.....	8 %
● croissance des effectifs (créations nettes)	4,5 %

CRÉATIONS D'EMPLOI
Évolution 1982-1985

	Total des créations			Dont créations nettes		
	CH ou cadres (*)	I.T.A. ou non cadres (**)	Total	CH ou cadres	ITA ou non cadres	Total
	§	§	§	§	§	§
1982.....	696 (4,3)	1.031 (2,6)	1.727 (3,1)	688 (4,1)	899 (2,3)	1.587 (2,8)
1983.....	697 (4,1)	1.762 (4,4)	2.459 (4,3)	674 (3,9)	823 (2,0)	1.497 (2,6)
1984 (1).....	350 (2,0)	450 (1,0)	800 (1,3)	384 (1,9)	266 (0,9)	600 (1,2)
1985 (2).....	649 (2,0)	359 (1,7)	1.008 (1,7)	536 (3,0)	64 (1,3)	600 (1,8)
Progression moyenne 1982-1985.....	3,1	2,4	2,6	3,0	1,4	1,9

(*) CH : chercheurs.

(**) I.T.A. : ingénieurs, techniciens et administratifs.

(1) Non compris 110 créations nettes d'emplois d'ITA pour le musée des sciences et des techniques.

(2) Non compris 510 créations nettes d'emplois d'ITA pour le musée des sciences et des techniques.

Tous ces objectifs fixés en volume étaient cohérents entre eux. Mais il était évident, comme l'avait souligné la Commission spéciale, qu'ils ne pouvaient l'être avec les réalités économiques prévisibles dans la mesure où ils reposaient sur un taux de croissance de l'économie française de 3,3 % qui avait une très faible probabilité, on le savait déjà, d'être atteint.

En première analyse, le constat est simple. Des engagements fermes ont été pris, auxquels on a voulu donner force de loi. Ils n'ont pas été atteints et de très loin. Qu'ils n'aient eu aucune chance de l'être, par suite d'une croissance économique plus faible que prévue, ne constitue en aucune façon une excuse, dès lors que, voulant bénéficier pleinement d'un effet d'annonce politique, le Gouvernement d'alors a pris le risque de fixer des objectifs en volume. Il a même omis d'insérer les clauses de sauvegarde qu'il aurait été naturel de prévoir manifestant ainsi, sa volonté de ne s'attacher qu'au rendement politique immédiat de l'opération comme son peu de préoccupation pour le suivi des engagements pris.

Pourtant des efforts ont été entrepris qu'il convient d'essayer malgré tout d'apprécier à leur juste mérite, c'est-à-dire en tenant compte de ce que la croissance effective de l'économie française a été moitié moindre que supposé. C'est ainsi qu'en seconde analyse, il n'est pas a priori déraisonnable d'estimer que les objectifs de référence doivent être diminués de moitié, bien qu'on puisse considérer que l'impératif Recherche est tel que la réduction ne doive pas être proportionnelle.

Dans cette hypothèse conciliatrice, on peut faire deux séries d'observations en ce qui concerne l'évolution du B.C.R.D. :

- globalement sur l'ensemble de la période, le B.C.R.D. évolue par rapport au P.I.B. à peu près de la même façon que dans les hypothèses exagérément optimistes de la loi : son taux de croissance en volume est plus de six fois supérieur à celui du P.I.B. contre 5,4 fois dans la loi ;

- la priorité de la recherche est manifestement déclinante comme le montre la comparaison de la progression du B.C.R.D. et de celle du budget civil de l'Etat - qui croît cependant deux fois moins vite - et surtout l'évolution des taux de croissance en volume du B.C.R.D. : + 14,7 % en 1982, + 16,4 % en 1983, + 7,3 % en 1984 et enfin un zéro % pour 1985 qui pourrait bien se transformer en un moins quelque chose si la hausse des prix se révélait supérieure aux prévisions officielles.

Ce jugement, relativement favorable sur l'ensemble de la période, doit donc être doublement nuancé : d'une part, ces taux de croissance réels devraient être établis pour les lois de finances rectifiées, voire en termes de crédits consommés ; d'autre part, on ne peut pas ne pas tenir compte de la tendance, qui, elle, est très défavorable, puisque on passe d'une croissance du B.C.R.D. de près de 15 % en début de période à un taux qui a toutes les chances d'être négatif en 1985.

En ce qui concerne la croissance des effectifs, le taux fixé par la loi de 4,5 % n'est pas non plus respecté ; le tableau de la page 18 montre pour les seules créations nettes que si les progressions sont honorables pour les chercheurs, + 3 % par an sur la période 1982-1985, ils restent très insuffisants pour les ingénieurs techniciens et administratifs, + 1,4 % seulement.

Quant au troisième objectif, le ratio dépenses intérieures de recherche sur PIB, il augmente effectivement de façon significative pour atteindre environ 2,16 % en 1983. Plusieurs remarques peuvent néanmoins être faites pour replacer cette performance dans sa véritable perspective.

D'une part, des changements du mode d'évaluation ont tendance depuis 1981 à surestimer le niveau atteint de quelques dixièmes de point ce qui n'est pas tout à fait négligeable.

D'autre part, il convient de relativiser ce résultat, certes appréciable, en considérant d'abord qu'il repose essentiellement sur un effort du budget de l'Etat, peut-être sensiblement surévalué (1) et dont l'origine remonte en fait aux années 1978-1979 (2) et ensuite que, de 1981 à 1982, nous nous situons avec 6,7 % de croissance en volume loin derrière les Etats-Unis, le Japon et la RFA, dont la dépense de recherche en volume augmentait de plus de 10 % et ce, alors même que ce dernier pays connaissait une croissance nulle en 1981. Bref, malgré des efforts non négligeables, nous ne parvenons pas à suivre les pays qui constituent nos concurrents les plus dangereux sur les marchés internationaux.

En conclusion, on peut dire que les aspects les plus nettement positifs de la politique menée depuis 1982 consistent sans doute dans l'effort indéniablement accompli en faveur des programmes mobilisateurs et la recherche fondamentale dont les dotations doivent s'accroître en trois ans respectivement de 15,3 % et de 6,5 % en volume.

° °
°

Dans la mesure où nous approchons de la fin de la période couverte par la loi d'orientation et de programmation, il convient de réfléchir à la forme que pourraient prendre des nouveaux objectifs en matière de

(1) Depuis 1982, il semble que chaque année les annulations de crédits aient porté sur environ 10 % des dotations (D.O. + A.P.), ce qui signifie qu'on se situe en réalité en moyenne 10 % en-dessous des niveaux annoncés. En termes réels, la multiplication serait en fait, sur la période 1982-1985, de 1,35, soit une croissance moyenne de 7,8 % seulement. On pourrait ajouter que la part des annulations serait sans doute supérieure à 10 % si l'on sortait du B.C.R.D. les crédits du musée des sciences et des techniques qui n'ont pas fait l'objet de mesures de régulation.

(2) On peut ainsi faire remarquer que la croissance en volume du financement public de la recherche entre 1977 et 1980, soit 5,1 %, est légèrement supérieure à celle constatée depuis 1981, soit 4,8 % seulement.

recherche et de tirer les leçons de l'échec de la loi d'orientation et de programmation. Celui-ci ne condamne pas a priori toute intervention législative et, d'une façon générale, un effort de mobilisation autour de quelques objectifs précis –ce qui ne veut pas dire intangibles– pour peu que l'on se garde des excès mêmes du volontarisme qui a manifestement inspiré la loi du 15 juillet 1982 et, en particulier, que l'on cesse de croire que l'économie française évolue dans un monde économique imaginaire où les forces productives, notamment intellectuelles, obéissent naturellement aux injonctions de l'Etat.

Pour sa part, votre rapporteur pour avis pense qu'il faut notamment diriger la réflexion dans deux directions : d'une part, rechercher des indicateurs budgétaires de référence adéquats (tel que, par exemple, la progression du budget civil de l'Etat utilisé spontanément par le ministère dans la présentation de ses crédits); d'autre part, s'interroger sur les formes que pourrait prendre l'évaluation collective des résultats obtenus par les laboratoires ou les organes de recherche –organisation d'audits par exemple– évaluation préalable à un redéploiement interne des crédits de la recherche.

En tout état de cause, l'expérience globalement négative de la loi d'orientation et de programmation, montre clairement à cet égard que la recherche du spectaculaire va bien souvent à l'encontre de ce qu'exigerait une réelle volonté d'efficacité.

II. DES SITUATIONS MAL MATRISEES, QUELQUES INITIATIVES CONTESTABLES

Un certain nombre de dossiers d'actualité ont retenu, à l'occasion de l'examen de ce projet de budget pour 1985, l'attention de votre rapporteur pour avis. Faute de temps, il se contentera d'en évoquer brièvement quatre.

Deux d'entre eux témoignent de situations que le Gouvernement a manifestement du mal à contrôler : le Musée des sciences et des techniques de La Villette, au sujet duquel il n'est guère exagéré de parler de dérive administrative et financière ; les nouvelles structures juridiques de la recherche issues de la loi d'orientation et de programmation dont la mise en place se révèle aussi délicate que laborieuse.

Les deux autres dossiers résultent d'initiatives gouvernementales assez peu heureuses : la modification du régime de service des enseignants universitaires, qui risque d'avoir des contrecoups défavorables sur l'effort national de recherche ; l'amputation des crédits d'aide à l'innovation de l'A.N.V.A.R., préjudiciable au dynamisme de la recherche industrielle française.

A. LE MUSEE DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES DE LA VILLETTE : LA DERIVE D'UN BEAU PROJET

La cité des sciences et de l'industrie est une belle idée et une ambition nécessaire pour la France. Votre rapporteur y adhère totalement. Notre pays est en effet dépourvu d'un musée à la mesure de ses hautes capacités techniques mais aussi et surtout d'un lieu où souffle l'esprit scientifique sous ses formes les plus actuelles et donc où les Français puissent être initiés et familiarisés aux changements technologiques à venir. L'enjeu de l'opération va au-delà de la seule culture scientifique au sens strict du terme : il ne s'agit pas seulement de stimuler la curiosité intellectuelle des Français, mais, plus fondamentalement, de mettre en place un lieu d'apprentissage collectif des nouvelles technologies qu'ils devront maîtriser s'ils veulent être capables de maintenir leur niveau de vie au début du siècle prochain.

Or c'est précisément parce qu'il est profondément convaincu que ce grand projet, malgré son caractère éminemment parisien et ses origines très présidentielles, n'a rien a priori d'une fantaisie coûteuse, déplacée en temps de crise, que votre rapporteur pour avis n'hésite pas à dénoncer la façon pour le moins fluctuante dont l'affaire a été conduite jusqu'à présent. Virements et revirements dans la conception, essais et erreurs dans l'organisation ou les techniques, changements dans les personnes comme dans le mode de contrôle de l'Etat, bref, absence de cohérence dans la durée comme de cohésion dans l'instant d'équipes mal coordonnées et finalement amertume et déception générales, se sont conjuguées pour aboutir à une certaine dérive administrative et financière de l'institution.

Votre rapporteur pour avis ne peut que souhaiter que le nouveau responsable désigné en décembre 1983, M. Maurice LEVY, que l'on peut considérer comme le « père » du projet initial, parvienne à redresser la situation, sans pour autant surestimer la difficulté de la tâche dans la mesure où il ne suffit pas d'avoir les idées claires et de savoir ce que l'on veut, pour stopper cette dérive, tant semble forte l'inertie de l'institution.

De fait, les idées exposées par M. Maurice LEVY lors de son audition pour définir la philosophie du musée ont paru à votre rapporteur pour avis, à la fois séduisantes et cohérentes : l'approche par thèmes -complexes mais immédiatement accessibles au public- et non par disciplines, la distinction de trois niveaux d'insertion du visiteur, visuel, interactif et conceptuel, etc.

En revanche, on peut se montrer plus sceptique au sujet des idées, bonnes, voire excellentes en elles-mêmes, mais dont on peut craindre qu'on en mesure pas pleinement les difficultés de réalisation : la mise en place de 40 classes scientifiques sur le modèles des classes de neige qui supposent des investissements immobiliers conséquents dont le financement n'est pas évident ; la création, assez naturelle, d'un centre de colloque mais dont l'expérience tend à prouver qu'il s'agit d'équipements très souvent déficitaires.

Cela dit, le domaine où la gestion de La Villette semble être et devoir rester la plus critiquable est celui des personnels. Sans doute est-il prévu d'ouvrir une partie du musée en 1986 (1), mais est-il vraiment indispensable d'engager autant de monde et si vite, soit 110 personnes en

(1) Il s'agit : de l'accueil, la médiathèque publique, la visite de l'exposition permanente et son planetarium, la salle d'actualité, les salles de découverte et de vie associative, l'administration. Les autres espaces seront ensuite livrés progressivement : la salle de conférence, le service de recherche et la médiathèque pour chercheurs.

1984 et 510 (1) en 1985, dont le coût moyen est de 120 000 francs, alors que par ailleurs le ministre de la recherche et de la technologie déploie des efforts considérables pour n'obtenir la création -nette- que de 600 postes de chercheurs, d'ingénieurs, de techniciens ou d'administratifs ? Un recrutement aussi massif peut-il être de bonne qualité ? Est-il réaliste d'espérer que sur les 1 500 postes nécessaires au fonctionnement du musée en régime de croisière, 500 seront fournis par des administrations ou organismes tiers, sous forme de mises à disposition non imputées sur le budget du musée lui-même ? Sur tous ces points, les déclarations d'intention des responsables n'ont pas entièrement emporté la conviction de votre rapporteur pour avis, qui ne peut s'empêcher de rester relativement pessimiste sur la possibilité de rétablir une situation mal engagée : le musée des sciences et des techniques a déjà coûté beaucoup d'argent, et cela n'est sans doute pas terminé, tant il est vrai que pour en finir avec cette affaire qui n'a effectivement que trop duré, il est tentant de payer le prix fort pour déboucher le plus rapidement sur un résultat tangible.

B. LES NOUVELLES STRUCTURES : UNE LABORIEUSE MISE EN PLACE

Les réformes de structures issues de la loi d'orientation et de programmation ne se mettent en place que lentement. La situation confuse qui en découle, résulte pour une large part de l'incontestable complexité de l'opération. Cela dit, les difficultés que rencontre le Gouvernement à maîtriser véritablement la situation ne sont pas dépourvues de tout lien avec certaines ambiguïtés de sa politique relative aux personnels de recherche. Comment en effet pourrait-elle progresser rapidement, alors qu'elle vise non seulement à tempérer le principe de l'harmonisation des carrières des professions de la recherche par la prise en compte des spécificités des organismes mais encore à le combiner avec une tendance à la privatisation de la gestion et donc du régime de travail, consécutive à la multiplication des établissements publics à caractère industriel et commercial ?

Il est difficile d'aller vite dès lors qu'il faut concilier un appréciable souci d'efficacité dans la gestion avec celui de respecter les engagements pris vis-à-vis des personnels, en leur offrant non seulement le maintien de leurs droits acquis par delà les restructurations et les incitations à la mobilité mais encore une revalorisation de leur situation indiciaire.

(1) Le budget d'exploitation permet le financement de 515 postes : 206 pour le personnel d'exploitation, 178 pour celui de production et de maintenance et de 131 pour le secteur direction, administration et communication. Les 199 personnes employées en 1984 par la mission du musée se répartiraient de la façon suivante : directeur : 1 ; directeur adjoint : 1 ; chefs de département : 6 ; spécialistes hautement qualifiés : 17 ; spécialistes et ingénieurs : 43 ; agents d'encadrement technique et administratif : 44 ; agents techniques et secrétaires de direction : 47 ; secrétaires et aides comptables : 40.

C'est pour ces raisons que si certains décrets et notamment le décret cadre fixant les règles communes applicables à l'ensemble des personnels sont déjà parus, d'autres se font encore attendre, ce qui ne peut qu'entretenir un certain climat d'inquiétude parmi les personnes concernées. Une partie de ce retard s'explique par le fait qu'il a fallu en effet au préalable procéder à la publication des décrets fixant les nouveaux régimes administratifs des organismes de recherche (1).

On annonce -sans qu'il soit toujours possible de savoir exactement quel est l'état d'avancement de la procédure- pour la fin de l'année la parution des décrets relatifs aux nouveaux régimes de l'O.R.S.T.O.M. (2), de l'I.N.R.A. (2) et de l'I.N.R.I.A. (2). Des décrets d'organisation devraient également sortir « dans un avenir rapproché » pour une série d'organismes non placés sous la tutelle du ministre de la recherche et de la technologie ; il s'agit de l'I.R.T. (2), dans le cadre de la fusion de cet organisme avec l'O.N.S.E.R. (2), du C.E.M.A.G.R.E.F. (2) et de l'I.N.E.D. (2).

Le décret-cadre du 30 décembre 1983 détermine les dispositions statutaires communes applicables aux corps des fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques (E.P.S.T.), qu'il s'agisse des chercheurs, des techniciens ou des personnels administratifs. Il s'efforce de répondre non seulement à certaines revendications de principe à l'unification des statuts des personnels de recherche mais encore de supprimer certaines inégalités et rigidités de carrières. C'est ainsi que le corps des I.T.A. bénéficie d'un certain nombre de mesures favorables : gains immédiats entraînés par le classement dans les nouveaux corps, possibilités de promotion nouvelles avec l'accès à des catégories nouvelles telles celles d'assistants-ingénieurs, possibilité également de détachement d'I.T.A. dans un corps de chercheurs, etc.

(1) décret n° 83-952 du 25 octobre 1983 fixant les modalités du contrôle financier des E.P.S.T. ; décret n° 82-993 du 24 novembre 1982 portant organisation et fonctionnement du C.N.R.S., modifié par le décret n° 84-154 du 1er mars 1984 ; décret n° 84-155 du 1er mars 1984 relatif au régime administratif, budgétaire, financier et comptable du C.N.R.S. ; décret n° 83-975 du 10 novembre 1983 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'I.N.S.E.R.M. ; décret n° 84-278 du 12 avril 1984 relatif au régime administratif, budgétaire et financier et comptable de l'I.N.S.E.R.M. ; décret n° 84-430 du 5 juin 1984 portant organisation et fonctionnement de l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (O.R.S.T.O.M.).

(2) O.R.S.T.O.M. : Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération ;

I.N.R.A. : Institut national de la recherche agronomique ;

I.N.R.I.A. : Institut national de recherche en informatique et automatique ;

I.R.T. : Institut de recherche des transports ;

O.N.S.E.R. : Organisme de recherche de sécurité routière ;

C.E.M.A.G.R.E.F. : Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts

I.N.E.D. : Institut national d'études démographiques.

On remarque en ce qui concerne les chercheurs que le statut fixe la condition de diplôme au niveau du doctorat pour l'accès au grade de chargé de recherche de deuxième classe. Corrélativement, disparaît toute condition d'âge par suppression de la limite d'âge actuellement fixée à 27 ans ainsi que de la période probatoire de quatre ans correspondant au grade d'attaché. Les chargés de recherche de deuxième classe seront nommés fonctionnaires stagiaires dès leur recrutement et titularisés à l'issue de dix-huit mois d'exercice de leurs fonctions, après avis de l'instance compétente d'évaluation.

L'adaptation de ce statut cadre aux différents organismes, en vue notamment de définir la composition des jurys et des instances d'évaluation compte tenu des structures propres à chaque établissement, ne va donc pas sans soulever des difficultés qui retardent la parution des décrets particuliers.

Un des cas les plus complexes est sans doute celui de l'I.F.R.E.M.E.R. pour lequel il est clair que s'engage un processus dont on ne maîtrise pas bien toutes les conséquences financières. Dans la loi du 16 juillet 1984, il est prévu que dans cet Institut, qui réalise la fusion du C.N.E.X.O. et de l'I.S.T.P.M., les personnels auront un régime de droit privé relevant du code du travail mais que les agents de l'I.S.T.P.M. pourront toutefois bénéficier des dispositions du statut cadre des personnels et pour les non titulaires être intégrés dans les corps de la recherche correspondants. Si les personnels concernés, dont le nombre avoisine 400, optaient massivement pour le statut de droit privé sensiblement plus onéreux, il est probable que le coût de l'opération s'en trouverait accru et que cela pourrait nuire à la politique de recherche menée par l'organisme, voire susciter un réajustement des propositions faites aux personnes de nature à provoquer une certaine détérioration du climat social.

C. LA REFORME DU REGIME DE SERVICE DES UNIVERSITAIRES : DES EFFETS PERVERS SUR L'EFFORT NATIONAL DE RECHERCHE

Le potentiel de recherche public français est constitué non seulement par les chercheurs employés par les organismes publics mais encore par les membres de l'enseignement supérieur, dont les obligations de service comportent à tous les niveaux, à la fois des activités d'enseignement et de recherche. La prise en compte de 40% de leurs traitements dans le financement civil de la recherche développement est la traduction directe d'une telle situation.

Les cadres de cette recherche universitaire sont les assistants, les maîtres-assistants et les professeurs, auxquels il faut ajouter les chercheurs du C.N.R.S., les uns et les autres possédant la même formation de niveau universitaire ou d'école d'ingénieur.

En 1984, le Gouvernement a pris une mesure particulièrement pénalisante pour la recherche universitaire avec le passage de l'obligation de service de professeur de l'enseignement supérieur de 3 à 4 heures par semaine. En apparence, et c'est le message que l'on a tenté de faire passer dans l'opinion, ce n'est que justice de demander aux enseignants universitaires un effort supplémentaire d'une heure de cours, alors que d'autres catégories d'enseignants ont des services sensiblement plus importants. Changer aussi brutalement les règles du jeu, c'est méconnaître ou vouloir méconnaître la réalité et porter en fait directement atteinte au dynamisme de la recherche universitaire française.

Ce passage à quatre heures d'enseignement par semaine, avec le temps de préparation que cela suppose, soit 25% d'augmentation du service, ne peut se faire qu'au détriment du temps disponible pour la recherche.

Par ailleurs, il est clair qu'une telle mesure équivaut à demander à chaque universitaire d'assurer un tiers de poste supplémentaire. Même si de nouveaux enseignements ou un encadrement accru des étudiants peuvent la justifier, cela aboutit schématiquement à faire faire à trois professeurs le travail de quatre, ce qui n'est pas sans effets pervers sur la carrière des enseignants.

Ainsi, la promotion des maîtres assistants docteurs et/ou agrégés pourrait, pour un certain nombre d'entre eux, en être sensiblement retardée et ce, alors même que le déroulement de leur carrière se trouve déjà perturbée par le petit nombre de créations d'emplois.

De ce fait, les débouchés offerts aux diplômés de haut niveau vont encore être réduits : le nombre déjà relativement faible - par rapport aux objectifs de la loi d'orientation et de programmation - d'emplois créés au C.N.R.S., va se cumuler avec un affaiblissement du potentiel de recherche universitaire, qui se voit amputé d'une fraction importante, quantitativement et qualitativement, de ses chercheurs.

Il faut également évoquer des arguments, souvent annoncés, tirés de l'existence d'heures supplémentaires et d'un prétendu mauvais rendement de la recherche de certains universitaires. D'abord l'on remarque qu'une façon efficace de réduire les heures supplémentaires est de créer des postes supplémentaires et non d'augmenter la charge de service de ceux qui n'en font pas. Ensuite, l'argument consistant à laisser croire qu'un certain nombre de professeurs n'assument pas leurs responsabilités de recherche est doublement détestable : il laisse planer sur l'ensemble des enseignants du supérieur une présomption de manque de conscience professionnelle

que, sauf rares exceptions, ils ne méritent pas ; il suppose que les universités ne sont pas en mesure d'exercer leur contrôle au travers des différentes instances prévues à cet effet, et de prendre, le cas échéant, les mesures individuelles nécessaires.

D. RECHERCHE INDUSTRIELLE : L'INQUIETANTE AMPUTATION DES CREDITS D'AIDE A L'INNOVATION

La loi d'orientation avait prévu que le financement des activités de recherche et de développement par les entreprises devrait s'accroître en moyenne d'au moins 8% par an en volume sur la période 1982-1985. Cet objectif se décomposait de la façon suivante : + 10% pour les entreprises nationales, + 6% pour les entreprises privées.

En réalité, la progression de la part de la dépense nationale de recherche et de développement financée par les entreprises est estimée à près de 4% de 1982 à 1984, avec un taux de croissance de 9%, les entreprises nationales y ont contribué particulièrement. Les entreprises privées ont accompli un effort plus modéré de 2% sur la même période.

Ces résultats restent appréciables dans une conjoncture économique difficile. Ils témoignent de la prise de conscience par les chefs d'entreprises de la nécessité d'un effort de recherche.

Cela dit, les entreprises françaises sont encore loin d'avoir atteint un niveau comparable, même relativement, à celui de leurs concurrentes étrangères. Les entreprises françaises consacrent à la recherche un potentiel humain bien moins important que ces dernières : les chercheurs sont en effet quatorze fois plus nombreux dans l'industrie américaine, cinq fois et demie plus au Japon, deux fois plus au Royaume-Uni et en République fédérale allemande.

Des mesures d'importance non négligeable ont certes été prises par les pouvoirs publics pour encourager l'innovation : à travers l'instauration du crédit d'impôt et le développement des activités du F.I.M. En revanche, la stagnation en francs constants des crédits du Fonds industriel de modernisation d'aide à l'innovation distribués par l'A.N.V.A.R. et surtout les annulations qui les ont affectés en 1984 sont tout à fait inquiétantes. La régulation budgétaire ne porte certes que sur les mesures nouvelles mais pour l'A.N.V.A.R. cela équivaut à faire porter la réduction de 25% sur 90% de son budget et ce au début du second trimestre, c'est-à-dire à un moment où une bonne part des crédits sont déjà engagés. Il y a là une incohérence que votre rapporteur ne peut que regretter alors même que l'A.N.V.A.R.

constitue, de l'avis général, un instrument d'une efficacité remarquable -le fait qu'on lui ait confié la gestion du F.I.M. en porte témoignage- notamment par le caractère très décentralisé de son organisation, ainsi que par sa capacité à prendre en compte des considérations techniques dans la réalisation d'opérations financières.

*
* *

En conclusion, malgré la priorité relative dont bénéficie ce budget, malgré la compétence technique et la bonne volonté indiscutables de celui qui s'en est vu confier la responsabilité, la Commission des Affaires économiques et du Plan, ne peut, compte tenu de l'abandon de la loi de programmation comme de la systématisation de pratiques, telles la débudgétisation et les annulations de crédits, particulièrement préjudiciables à l'information du Parlement, que donner un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la recherche pour 1985.**

ANNEXE

Liste des personnes entendues par le rapporteur pour avis

M. GOLDBERG, Président de l'établissement d'aménagement du parc de La Villette

M. KLINGER, Secrétaire général de l'I.F.R.E.M.E.R.

M. LEVY, Directeur du Musée national des sciences, des techniques et des industries

M. MARBACH, Directeur général de l'Agence nationale de valorisation de la recherche

M. PAPON, Directeur général du centre national de la recherche scientifique