

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 16

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE
II - RECHERCHE

Rapporteur spécial : M. Jacques VALADE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
CHAPITRE PREMIER - L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 1993	13
I - LA GESTION DES CRÉDITS RECHERCHE DU MINISTÈRE.....	13
II - LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTÈRE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE (EPST)	14
A. LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT, CRÉDITS DE PAIEMENT ET AUTORISATIONS DE PROGRAMME.....	14
B. LES RECETTES.....	15
C. ÉVOLUTION DES FONDS DE ROULEMENT	16
D. LES EFFECTIFS.....	17
CHAPITRE II - L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 1994.....	19
I - LES ANNULATIONS DE CRÉDITS.....	19
II - LES OUVERTURES DE CRÉDITS.....	22
CHAPITRE III - PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 1995.....	23
I - LE BUDGET CIVIL DE LA RECHERCHE ET DU DÉVELOPPEMENT (BCRD).....	23
A. L'ÉVOLUTION DU BCRD DE 1981 A 1993.....	23

B. LE BCRD EN 1995	26
1. L'évolution des crédits par ministère	26
2. Présentation du BCRD par objectif socio-économique	30
 II - LE BUDGET « RECHERCHE » DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	31
A. UN BUDGET A PÉRIMÈTRE VARIABLE POUR UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE.....	32
1. Le retour au procédé de la débudgétisation.....	32
2. L'exploitation des variations de la « recherche duale »	33
3. L'addition de l'action recherche du budget de l'enseignement supérieur.....	33
B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DÉPENSES.....	36
1. Une progression satisfaisante des dépenses ordinaires.....	36
2. Une forte diminution apparente des dépenses en capital.....	36
C. LES PRINCIPALES ACTIONS	37
1. Administration générale	37
2. Actions d'incitation, de formation et d'information scientifique et technologique	38
3. L'évolution des crédits des grands organismes	41
D. LES CRÉDITS DES FONDATIONS DE RECHERCHE EN BIOLOGIE ET EN MÉDECINE	44
E. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI.....	44
 CHAPITRE IV - LES CAS PARTICULIERS DU CEA ET DU CNRS.....	47
I - VERS UNE PRECARISATION DES CRÉDITS DU CEA ?.....	47
A. LE BUDGET GLOBAL DU CEA	48
B. LES PROCÉDÉS DE LA DÉBUDGÉTISATION	49
1. La débudgétisation vers le compte d'affectation du produit des privatisations	49
2. La recherche duale	49
3. Le recours aux fonds propres.....	51
 II - LA RÉVISION DES PROCÉDURES FINANCIÈRES AU CNRS	52
 CONCLUSION	55

EXAMEN EN COMMISSION.....	57
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	61
ANNEXE - LES CRÉDITS DE LA RECHERCHE EN 1995.....	63

INTRODUCTION

L'année 1994 a été marquée par la concertation nationale sur l'avenir de la recherche française à laquelle l'ensemble de la communauté scientifique et politique a participé.

Cette réflexion de la recherche sur elle-même répondait à une nécessité impérieuse, celle de définir une stratégie et de tracer les lignes de force du développement de la recherche pour les années à venir.

La science se trouve en effet confrontée à deux changements majeurs :

- **un changement des mentalités** tout d'abord, car l'appréhension du progrès par le citoyen a été bouleversée dans un court laps de temps. Les immenses possibilités de la science qui se sont signalées par des réalisations collectives et individuelles marquantes dans des domaines aussi divers que les transports, l'énergie, la médecine, le travail touchent désormais l'être humain dans ce qu'il a de plus intime (la reproduction de l'espèce, la génétique).

Par ailleurs, la prise de conscience des risques du progrès notamment sur l'environnement a changé l'idée même de progrès.

La voie royale et ininterrompue d'une science positiviste trouve aujourd'hui ses limites dans l'esprit du citoyen. Il s'agit, à mon sens, d'une évolution favorable de la conscience collective.

- **un changement d'environnement économique** en second lieu. La crise économique que viennent de traverser l'ensemble des pays développés a brutalement fait prendre conscience des limites financières de l'Etat. La nécessité de redresser les finances publiques et de recentrer l'Etat sur lui-même obligent à des choix.

La recherche est indiscutablement une priorité nationale qu'aucun gouvernement ne peut ignorer. Il faudra donc veiller -comme le fait le budget pour 1995- à ce que soit poursuivi un effort d'investissement qui nous permette de rattraper notre retard vis-à-vis de nos principaux concurrents.

Poursuivre l'effort dans la durée est un impératif majeur de la découverte. L'Etat ne peut se soustraire à son rôle. Mais l'Etat doit aussi dépenser mieux et mieux assumer son rôle de stimulateur, de coordonnateur, de régulateur.

Face à ces deux bouleversements, l'Etat, à la différence du chercheur, ne doit pas connaître le doute.

Pour reprendre une belle expression « l'Etat est le maître des horloges, le pourvoyeur de la lenteur nécessaire à la gestation du futur ». C'est parce qu'il a cette fonction que la confiance entre l'autorité de tutelle et la communauté scientifique ne doit pas connaître de failles comme celles que l'on a pu constater récemment au CEA ou au CNRS.

Les rapports de la science et du politique ont été parfaitement exprimés par M. Guy Aubert, directeur général du CNRS qui déclarait récemment :

« On fait beaucoup de progrès. on apporte des réponses de plus en plus élaborées, fiables et construites. Mais, si les chercheurs produisent du savoir, ils ne donnent pas de conclusions. les politiques s'énervent : « mais vous concluez quoi ? ». Et le chercheur de répondre : « je n'ai pas à conclure. J'ai à analyser, à décrire... aux politiques d'en tirer les enseignements ».

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Telles qu'elles ressortent de l'analyse générale des crédits de la recherche en 1995, les observations de votre rapporteur s'articulent en quatre points :

- un budget qui transcrit les orientations de la consultation nationale sur la recherche,
- un budget entre priorité et rigueur,
- un recours contestable à la débudgétisation,
- une nécessaire clarification des "recherches duales".

A. UN BUDGET QUI SE VEUT LA PREMIÈRE APPLICATION DE LA CONSULTATION NATIONALE SUR LA RECHERCHE

Le ministère de la recherche a lancé en 1993 une vaste consultation nationale sur les objectifs de la recherche dont les conclusions ont donné lieu à un débat parlementaire riche bien qu'extrêmement tardif au Sénat.

Les conclusions de cette vaste consultation sont résumées en douze points clés qui doivent servir de cadre à l'action stratégique de l'Etat en matière de recherche.

Le budget de la recherche pour 1995 s'efforce d'être la première étape de la mise en oeuvre de ces points clés.

Un certain nombre d'orientations trouvent leur traduction budgétaire en 1995 :

- création d'une instance de coordination des sciences du vivant dotée de 257 millions de francs en autorisations de programme,
- priorités données à l'environnement, l'agro-alimentaire, l'urbanisme, les transports, l'emploi,
- maintien des grands programmes, politique des grands équipements,

- augmentation du financement des CORTECHS
- progression des actions de formation à et par la recherche.
- politique de l'emploi.

D'autres orientations non budgétaires sont également prévues en 1995 :

- création auprès du Premier ministre d'un comité d'orientation stratégique.
- contractualisation avec le CEA, l'INRA, l'INRIA, l'ADEME et le CIRAD.
- poursuite de la redistribution de la recherche dans un souci d'aménagement du territoire.
- priorité donnée aux PME-PMI pour le crédit d'impôt recherche.

Votre rapporteur approuve les orientations générales définies par la consultation nationale. Le budget de 1995 est la traduction, encore modeste, d'une vision stratégique plus cohérente du devenir de la recherche française.

B. UN BUDGET ENTRE PRIORITÉ ET RIGUEUR

1. Une progression insuffisante pour combler l'écart du DIRD avec nos partenaires

L'évolution globale des crédits du BCRD est de 3,6 %.

Ce taux de progression serait encore inférieur sans l'addition de 223 millions de francs en provenance du budget de l'enseignement supérieur qui n'apparaît pas dans le bleu budgétaire.

Quoiqu'il en soit, pour atteindre l'objectif de long terme qui est de combler l'écart de DIRD (dépense intérieure de recherche et développement) avec nos principaux compétiteurs, il est nécessaire de faire croître le BCRD en moyenne chaque année plus

rapidement que le PIB ⁽¹⁾ et de 2 à 3 % plus rapidement que le budget de l'Etat ⁽²⁾.

Cet engagement n'est manifestement pas tenu quelle que soit la norme de progression retenue pour le BCRD puisque le budget civil de l'Etat progresse de 2,3 % en 1994 et que l'ensemble des dépenses budgétaires (budget général + solde des comptes spéciaux du Trésor) augmente de 1,9 %.

2. Une régression des dépenses en capital

Votre rapporteur approuve la nécessité pour l'Etat de combler l'écart anormal qui s'était creusé entre les AP et les CP, écart qui avait culminé en 1993 (3 milliards de francs).

Il se doit néanmoins de constater que la progression du budget en 1995 est due pour l'essentiel à celle des dépenses ordinaires au sein desquelles les moyens de fonctionnement et notamment les dépenses de personnel occupent une part prépondérante.

A l'inverse, les autorisations de programme (investissement ou subventions d'investissement) stagnent ou régressent. Il en va ainsi du soutien des programmes de la plupart des grands organismes.

Pour la première fois, le niveau des autorisations de programme est inférieur à celui des crédits de paiement.

Tout en soulignant la difficulté et la nécessité d'un redressement financier et d'une restauration des crédits de paiement que poursuit le projet de budget pour 1995, votre rapporteur ne peut que rééditer les remarques suivantes :

- par nature, les autorisations de programme permettent d'engager des opérations en capital de grande ampleur, dont l'exécution peut s'étaler sur plusieurs années,

¹ L'hypothèse de croissance du PIB retenue dans le projet de loi de finances pour 1995 est de 3,1 %.

² Déclaration de M. Fillion - JO de débats du Sénat - 4 octobre 1994, p. 3993.

- elles constituent donc un indicateur d'avenir pour la recherche. Une trop grande résorption de l'écart entre AP et CP aurait une signification d'ordre politique qui risque de démobiliser les équipes de recherche.

A ce titre, la crise qui agite le CNRS, ne peut laisser indifférent.

C. UN RECOURS CRITIQUABLE A LA DÉBUDGÉTISATION

La débudgétisation des dépenses en capital du CEA est d'autant plus contestable qu'elle est isolée et que votre rapporteur pouvait penser -qu'après les vives critiques de ce procédé qu'il avait formulées en 1993- une telle opération aurait été exclue.

Les conséquences de cette démarche sont quadruples :

- elle conduit à une divergence d'approche sur le taux réel de progression du budget qui n'est pas de mise. Alors que la clarté et la sincérité des présentations est éminemment nécessaire, cette débudgétisation introduit un élément d'opacité regrettable,

- elle va à l'encontre d'une politique de contractualisation pourtant présentée comme une nouvelle règle du jeu par le ministère de la recherche. Les organismes ont besoin -surtout en matière de recherche- de pérennité dans leur financement et de continuité dans leur gestion. Quel est le sens d'un contrat que l'une des parties remet en cause avant même sa signature ?

- cette opération de débudgétisation s'accompagne d'un véritable retrait de l'Etat, à hauteur de 300 millions de francs, en lieu et place duquel il est demandé de substituer un prélèvement sur les ressources propres de l'organisme à travers une vraisemblable majoration de dividendes des filiales du CEA-I

- elle contribue enfin, à une démobilisation des chercheurs.

Dans ces conditions, votre rapporteur souhaite que le gouvernement revienne au plus tôt sur ce procédé et qu'il réinscrive les dotations budgétaires correspondantes dans leur intégralité.

**D. UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DES
"RECHERCHES DUALES"**

Votre rapporteur approuve la rationalisation de l'effort de recherche qui consiste à rapprocher recherche civile et recherche militaire dans ce qu'elles ont de commun.

Il en va de même du reste de l'effort pour développer une recherche trans versale qui évite, sans nuire à la nécessaire émulation, une compétition entre organismes sur les mêmes directions de recherche.

Toutefois, l'ampleur que prend la recherche duale (2 milliards de francs en 1995) génère quelques interrogations. Dès lors qu'il s'agit d'une recherche civile pouvant avoir des implications militaires, il paraît normal que le ministère de la défense participe à la détermination des programmes, des contraintes et des objectifs. Une fois ceux-ci arrêtés, l'utilité d'une inscription de ces crédits au budget de la défense et de leur transfert ultérieur au sein du BCRD n'apparaît pas évidente.

Votre rapporteur penche pour une gestion civile de ces crédits, la cotutelle s'exerçant sur la définition des objectifs non sur la gestion des crédits.

La procédure actuelle entraîne une certaine ambiguïté et explique l'attention que portera votre rapporteur à l'utilisation civile de ces crédits s'agissant notamment du CEA.

CHAPITRE PREMIER

L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 1993

Compte tenu de l'important changement de structure budgétaire intervenu en 1993 avec la rattachement des crédits de l'espace, le budget du ministère de la recherche et de l'espace ⁽³⁾ atteignant 34,4 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 15,8 milliards de francs en autorisation de programme.

La gestion de l'exercice telle qu'elle résulte du rapport du contrôleurs financier du ministère appelle peu de commentaires.

I - LA GESTION DES CRÉDITS RECHERCHE DU MINISTÈRE

La gestion des crédits des dépenses ordinaires (titre III et IV) appelle peu de remarques.

Ces crédits sont, pour l'essentiel, consacrés aux subventions de fonctionnement des grands organismes (EPST) et de certains établissements publics industriels et commerciaux comme le CEA, le CNES ou le CIRAD.

Le titre IV, pour sa part, regroupe l'action éducative et culturelle dont les crédits de formation à et par la recherche pour lesquels on peut noter un léger fléchissement du taux de consommation qui passe de 98,22 % en 1992 à 97,09 % en 1993.

Les dépenses en capital font apparaître, comme en 1992, un disponible important en autorisations de programme. Il en va notamment ainsi -et de manière traditionnelle- pour le titre V « Investissements exécutés par l'Etat ». Votre rapporteur constate que ces chapitres font l'objet d'annulations récurrentes d'une année sur l'autre.

³ Un nouveau bouleversement de la structure est intervenu à compter du budget de 1994 avec l'inscription au budget de l'industrie des crédits consacrés à la politique spatiale. L'appellation du ministère est devenue « ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche » à compter de mars 1993.

Au titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat », le chapitre 66-04 fonds de la recherche et de la technologie, fera l'objet d'un commentaire spécifique compte tenu de sa situation particulière.

Les subventions d'investissements accordées aux organismes ont été intégralement consommées. Cette situation tranche avec celle de 1992 où avaient été constatés des reliquats de crédits dus à la nécessité de ralentir les affectations pour amoindrir la tension en crédits de paiement.

II - LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTÈRE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE (EPST)

Les dépenses des EPST représentent un total de 18,9 milliards de francs dont 11,6 milliards pour le seul CNRS et ses instituts (INSU et IN2P3), 3 milliards de francs pour l'INRA, 2,1 milliards de francs pour l'ISERM et 1 milliard de francs pour l'ORSTOM.

A. LE TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT, CRÉDITS DE PAIEMENT ET AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Comme le montre le tableau de synthèse ci-dessous, le taux de consommations des crédits s'améliore légèrement. Il est, en moyenne de 94 %. Sur moyenne période (1991-1992), on constate une nette progression de la consommation des crédits, de l'ordre de 2 points pour les principaux organismes de recherche.

Taux de consommation des crédits de fonctionnement et des crédits de paiement

1/7/94	1ère section Personnel		2ème section Adm. siège et délégation		3ème section Dotations globales et invest.		Total % moyen	Total % moyen
	90 à 92 %	93 %	90 à 92 %	93 %	90 à 92 %	93 %	90 à 92 %	93 %
CNRS	99,99	99,84	90,47	93,65	95,63	99,23	98,20	99,54
INSU	92,00	90,33	93,07	99,94	83,41	99,68	84,48	98,39
IN2P3	98,40	98,41	95,67	99,96	97,42	99,53	97,93	98,27
INRA	98,31	99,16	77,96	91,84	87,65	96,78	94,27	98,27
ISERM	99,76	99,80	84,01	87,45	83,08	80,97	92,58	92,47
ORSTOM	99,91	99,83	94,47	95,83	87,16	87,67	96,68	95,10
INRIA	99,32	99,03	85,05	89,01	95,98	91,90	97,09	95,33
INRETS	99,06	99,98	93,63	96,48	64,00	77,01	84,43	90,36
INED	94,82	91,97	92,53	86,75	79,31 (1)	67,14	91,60	87,04
CEMAGREF (2)		94,10		83,31		68,69		81,74

(1) Pourcentage moyen de consommation pour la période 1991-1992 exclusivement.

(2) Le suivi de la comptabilité budgétaire n'a été confié au Contrôle financier qu'à compter de 1993.

Votre rapporteur souligne que, parmi les crédits, ce sont ceux destinés au soutien des laboratoires qui sont consommés le plus fortement. Ils représentent 72 % du total des sommes inscrites à la 3ème section. Ils sont consommés à hauteur de 96 % en moyenne, ce qui traduit l'intensité de l'utilisation par les unités de recherche des moyens mis à leur disposition (CNRS : 99,95 %, INRA : 99 %, INRETS : 99 %, ORSTOM : 95 %, INRIA : 93 %).

De même, les dotations relatives aux gros équipements qui représentent 8,10 % des crédits de la troisième section, ont été consommés en moyenne à hauteur de 94 %.

B. LES RECETTES

Les subventions de l'Etat, qu'elles soient de fonctionnement ou d'équipement, représentent 88,17 % des budgets des EPST en 1993 (16,37 milliards de francs).

Il est particulièrement intéressant de constater que les ressources propres des organismes atteignent 12 % des budgets totaux, soit 2.198 millions de francs, dont 1.167 millions de francs (6,28 %).

Selon les établissements, la proportion des ressources propres dans leurs moyens financiers, est variable : CEMAGREF (32 %), INREST (22 %), INRIA (17 %), INRA (16,6 %), CNRS (11 %) et INSERM (4 %).

Cette progression de la part des recettes propres est approuvée par votre rapporteur en ce qu'elle démontre une plus grande ouverture des organismes vers l'extérieur, notamment par le biais des conventions de recherche.

Elle peut néanmoins poser un certain nombre de problèmes quand les réalisations s'avèrent inférieures aux prévisions, ce qui est le cas, en 1993, à l'exception du CNRS et de l'INSERM. La continuité des travaux des laboratoires suppose, en effet, un mode de financement pérenne qui évite les à-coups et leur répercussions sur la constitution des équipes de recherche.

Pour certains établissements comme le CEMAGREF, l'importance des ressources propres (32 % du budget total) conduit à financer une partie des dépenses de fonctionnement, y compris la rémunération du personnel, par ce biais avec les inconvénients que représente le caractère aléatoire et difficilement maîtrisable de cette source de financement.

Enfin, votre rapporteur souhaite que l'Etat n'utilise pas le recours aux ressources propres des organismes pour masquer son désengagement comme cela devient le cas pour le CEA dans le budget de 1995.

C. ÉVOLUTION DES FONDS DE ROULEMENT

Le fonds de roulement des organismes traduit la solvabilité des établissements et fait apparaître les réserves théoriques de financement susceptibles à une date donnée de satisfaire ses besoins de fonctionnement corrects chiffrés, pour plus de commodités, en jours.

La règle de prudence à laquelle doivent s'astreindre, en théorie, les gestionnaires, est de disposer du fonds de roulement d'un mois de fonctionnement courant.

Cette règle, on le sait, n'est pas toujours respectée en raison de contraintes externes. Votre rapporteur a ainsi systématiquement dénoncé l'utilisation de ces fonds aux fins de régulation budgétaire, les établissements ayant recours à ceux-ci pour compenser certaines annulations de crédits.

Évolution des fonds de roulement exprimés en nombre de jours

Organismes	1988	1989	1990	1991	1992	1993
CNRS	19	14	18	10	12	20
IN2P3	41	37	40	2	5	29
INSU	168	232	272	124	154	174
INRA	53	38.2	36.7	23	21	11
INSERM	38	11	16	14	19	17
ORSTOM	42	32	21	27	25	28
INRIA	85	73	57	33	31	54
IREST	161	10	47	55	82	80
INED	93	113	69	64	60	66
SCPRI	168	174	136	63	50	58
CEMAGREF						63

D. LES EFFECTIFS

Le taux de vacances des emplois d'ITA s'établit à moins de 3 % en 1993 tandis que l'on constate un plein emploi des effectifs de chercheurs des EPST.

En effet, à fin 1993, les effectifs se répartissent entre 16.667 chercheurs et 26.224 ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) qu'il convient de rapprocher des effectifs budgétaires, soit 16.621 chercheurs et 27.017 ITA.

CHAPITRE II

L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 1994

Compte tenu du nouveau changement de périmètre du budget de la recherche en 1994, les crédits ont connus une forte diminution apparente passant de 34,4 milliards de francs en 1993 à 27,92 milliards de francs (en dépenses ordinaires + crédits de paiement). De même, les autorisations de programmes qui avaient atteint 15,8 milliards de francs en 1993 ont été ramenées, en 1994, à 7,24 milliards de francs du fait de l'inscription des crédits de l'espace au budget de l'industrie.

I - LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

En 1994, le budget de la recherche a été affecté à trois reprises :

- ♦ **L'arrêté d'annulation du 30 mars 1994** pour un total de 17,6 millions de francs, dont 597.700 francs au titre IV et 17 millions de francs au titre III,

(en francs)

		Crédits de paiement annuels
II. - RECHERCHE		
TITRE III		
Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations	34-93	413.523
Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	34-95	200.000
Moyens de fonctionnement et de formation des personnels	34-98	250.000
institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	36-18	358.000
Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité	36-19	131.000
Centre national de la recherche scientifique et instituts nationaux	36-21	8.300.000
Institut national de la recherche agronomique	36-22	2.143.000
Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts,	36-23	115.000
institut national de la recherche en informatique et en automatique	36-30	225.000
institut français de recherches scientifiques pour le développement en coopération (ORSTOM)	36-42	689.000
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)	36-43	431.000
Institut national de la santé et de la recherche médicale	36-51	1.407.000
Cité des sciences et de l'industrie	36-60	220.000
institut national d'études démographiques	36-61	48.000
Commissariat à l'énergie atomique	36-83	2.098.000
TITRE IV		
fondations de recherche en biologie et en médecine	43-21	559.746
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	45-91	38.000
Total pour la Recherche		17.628.269

♦ l'arrêté d'annulation du 30 septembre 1994 a également procédé à un train d'annulations plus important puisqu'il porte sur 195,3 millions de francs en crédits de paiements et sur 172,9 millions de francs en autorisations de programme.

SERVICES	CHAPITRES	AUTORISATION de programme annulée (en francs)	CRÉDIT de paiement annulé (en francs)
II. - RECHERCHE			
TITRE III			
Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations.....	34-93	•	300 000
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.....	36-18	•	372 000
Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.....	36-19	•	136 000
Centre national de la recherche scientifique et instituts nationaux.....	36-21	•	60 000 000
Institut national de la recherche agronomique.....	36-22	•	2 225 000
Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts.....	36-23	•	119 000
Institut national de la recherche en informatique et en automatique.....	36-30	•	10 000 000
Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (G.R.S.T.O.M.).....	36-42	•	715 000
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (C.I.R.A.D.).....	36-43	•	448 000
Institut national de la santé et de la recherche médicale.....	36-51	•	11 481 000
Cité des sciences et de l'industrie.....	36-60	•	228 000
Institut national d'études démographiques.....	36-61	•	1 800 000
Commissariat à l'énergie atomique.....	36-83	•	25 000 000
TITRE IV			
Fondations de recherche en biologie et en médecine.....	43-21	•	5 122 000
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.....	45-91	•	38 000
TITRE V			
Equipements administratif et technique.....	57-02	100 000	50 000
TITRE VI			
Institut national de la recherche agronomique.....	61-21	•	9 650 000
Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts.....	61-22	1 185 000	825 000
Commissariat à l'énergie atomique.....	62-00	30 825 000	•
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.....	62-92	3 950 000	1 787 000
Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.....	63-00	1 183 000	947 000
Institut national de la recherche en informatique et en automatique.....	63-01	3 996 000	2 795 000
Fonds de la recherche et de la technologie.....	66-04	16 000 000	16 000 000
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.....	66-18	12 023 000	9 697 000
Centre national de la recherche scientifique et instituts nationaux.....	66-21	63 855 000	•
Institut national de la santé et de la recherche médicale.....	66-50	15 050 000	13 024 000
Fondations et institutions de recherche en biologie et en médecine.....	66-51	7 478 000	6 595 000
Cité des sciences et de l'industrie.....	66-60	7 695 000	7 138 000
Institut national d'études démographiques.....	66-72	685 000	642 000
Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (O.R.S.T.O.M.).....	68-42	5 050 000	4 525 000
Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.....	68-43	3 900 000	3 591 000
Totaux pour la recherche.....		172 975 000	195 255 000

♦ enfin, l'arrêté du 23 novembre 1994 annexé à la loi de finances rectificative pour 1994 a annulé 18,11 millions de francs en crédits de paiement et 33,11 millions de francs en autorisations de programmes sur le chapitre 66-04 Fonds de la recherche et de la technologie.

Au total, les dotations ont été minorées de 231 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 0,8 % des crédits initiaux et de 206 millions de francs en autorisations de programme, soit 2,8 % des crédits initiaux.

Le caractère a priori limité de ces annulations ne doit pas dissimuler les importants dysfonctionnements qu'elles peuvent entraîner dans le fonctionnement des laboratoires et la perte de confiance et de motivation qu'elles génèrent dans les esprits.

A cet égard, la crise que vient de traverser le CNRS paraît caractéristique de inconvénients de la régulation budgétaire. Alors que le CNRS ne subit que des annulations de 68 millions de francs au Titre III et de 63,8 millions de francs au titre IV, les menaces qui ont pesé et pèsent encore sur le fonctionnement des équipes de recherche ont abouti à une action de protestation publique révélatrice d'un malaise profond des personnels autant que d'un réel problème de gestion financière et d'engagement des autorisations de programme.

II - LES OUVERTURES DE CRÉDITS

La loi de finances rectificative pour 1994 procède à des ouvertures de crédits très limitées. Il s'agit de :

- 270.000 francs au chapitre 37-91 « Frais de justice, réparations civiles, et de

- 15 millions en crédits de paiement, 30 millions en autorisations de programme afin de renforcer les actions de lutte contre le SIDA financées au chapitre 66-51 « fondations et institutions de recherche et biologie et en médecine ».

Il s'agit dans les deux cas d'ouvertures significatives par rapport aux crédits initiaux. En effet, le chapitre 37-91 voit ses dotations progresser et de 125 % et le chapitre 66-51 progresse de 5,6 % en autorisations de programme et de 3 % en crédits de paiement.

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 1995

Le budget civil de la recherche et de développement est l'indicateur pertinent de l'effort budgétaire public en faveur de la recherche.

Il regroupe, en effet, les dotations inscrites sur le budget de chaque département ministériel au titre de la recherche.

I - LE BUDGET CIVIL DE LA RECHERCHE ET DU DÉVELOPPEMENT (BCRD)

A. L'ÉVOLUTION DU BCRD DE 1981 A 1993

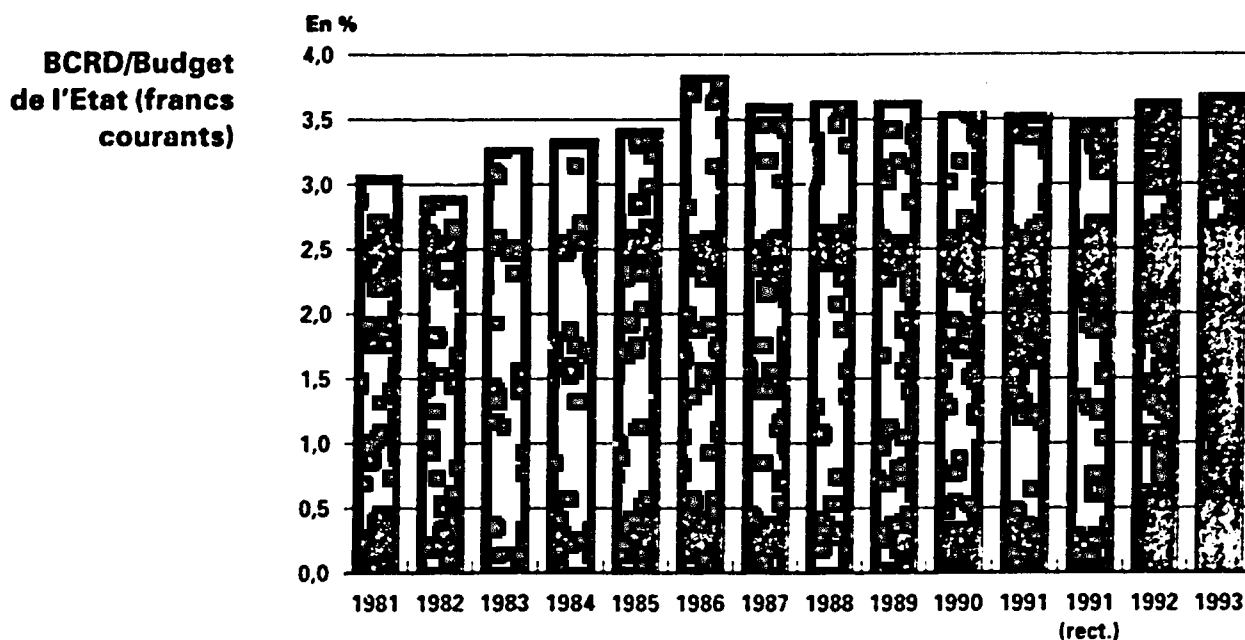
Sur longue période (1981-1993), il est particulièrement intéressant de constater que la part du BCRD dans le budget de l'Etat est passée de 3,07 % en 1981 à 3,69 % en 1993 après avoir culminé à 3,84 % en 1986.

En francs constants, le BCRD est passé de 33,3 milliards de francs en 1981 à 50,5 milliards de francs en 1993. Le taux de progressions des crédits le plus important sur la période est celui de l'année 1986 avec 12,85 % d'augmentation.

Evolution du BCRD par rapport au budget de l'Etat

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991*	1992	1993
Budget de l'Etat (MdF)														
(DO + CP)	617,7	788,7	882,6	939,7	994,9	1030,8	1050	1082,3	1152,3	1220,4	1280,1	1280,1	1321,8	1369,9
Budget BCRD (MF)	18933	22948	28954	31445	34116	39533	38036	39356	41992	43354	45332	44733	48057	50563
BCRD/Budget Etat (en %)	3,07	2,91	3,28	3,35	3,43	3,84	3,62	3,64	3,64	3,55	3,54	3,49	3,64	3,69
dont														
ministère Rech/Budget Etat														
- dépenses ordinaires	1,23	1,19	1,24	1,28	1,34	1,43	1,36	1,34	1,37	1,38	1,41	1,41	1,48	1,50
- crédits de paiement	0,63	0,55	0,66	0,58	0,65	0,69	0,65	0,65	0,66	0,63	0,60	0,59	0,56	0,48
CNES/Budget Etat (CP)	0,21	0,20	0,26	0,33	0,33	0,42	0,42	0,44	0,48	0,50	0,50	0,49	0,54	0,53
Pour information en %														
crédit impôt Rech/Budget Etat	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,10	0,13	0,21	0,19	0,20	0,23	0,23	0,34	0,33
CEE/Budget Etat	0,06	0,06	0,07	0,06	0,07	0,09	0,10	0,17	0,16	0,16	0,19	0,19	0,20	0,21
En francs constants :														
BCRD (MF)	33341	36143	41607	42073	43123	48665	45415	45771	47115	47339	47589	47059	49355	50563
augmentation en %	5,98	8,40	15,12	1,12	2,49	12,85	-6,68	0,78	2,94	-0,16	1,38	-1,32	4,88	2,45

* Loi de finances initiale corrigée



Source : Ministère du budget.

Deux périodes peuvent être nettement distinguées dans l'évolution du BCRD dont l'année 1986 constitue la charnière.

En effet, après la politique très volontariste directement issue de la loi d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982, il était clairement apparu que les contraintes économiques et budgétaires rendaient impossible le maintien du rythme d'évolution des crédits qu'avait connu la période 1982-1985.

Pendant celle-ci, en effet, les crédits, bien que ne respectant pas les objectifs trop ambitieux de la loi de 1982, avaient progressé de 25 % en dépenses ordinaires en francs constants permettant un accroissement de 15 % des effectifs de la recherche. Les crédits globaux avaient, quant à eux, connu un rythme de progression de 29 % en francs constants de 1981 (33,3 milliards de francs) à 1985 (43,12 milliards de francs).

La politique mise en place en 1986 reposait sur les trois principes suivants :

- assainissement de la présentation de l'enveloppe Recherche puisque la nécessité de respecter en affichage les objectifs avaient conduit à comptabiliser dans le BCRD des dépenses diverses qui s'étaient stratifiées lors des exercices précédents (dotations en capital, construction de la Cité des Sciences et de l'Industrie...),

- remise à niveau des dépenses ordinaires compte tenu des fonds de roulement pléthoriques dont bénéficiaient les EPST en 1986.,

- substitution de mesures fiscales aux crédits d'intervention industrielle.

Dans ces circonstances et compte tenu de ces inflexions, le budget de 1987 avait procédé à un rebasage indispensable du BCRD.

Depuis 1991, la politique de la recherche qui a connu une très grande continuité quels que soient les gouvernements est confrontée aux conséquences de la crise économique qu'a traversée notre pays.

L'une des ligne directrices du BCRD en 1993 et 1994 est alors dictée par les circonstances. Elle consiste à **réduire le déséquilibre entre les autorisations de programme affichées et les crédits de paiement retenus.** Cette politique touche en particulier les grands programmes -et notamment le programme spatial- pour lesquels la

France, comme ses partenaires, avait pris des engagements pluriannuels alors que la situation économique était plus favorable.

B. LE BCRD EN 1995

Selon la présentation retenue dans l'annexe jaune « Etat de la recherche et du développement technologique », les crédits du BCRD atteignent 52,5 milliards de francs en 1995 soit une progression de 3,56 % par rapport à 1994.

Votre rapporteur fait observer que, compte tenu de la débudgétisation des dépenses en capital du CEA et de la prise en compte de la recherche duale ⁽⁴⁾ cette progression aurait été légèrement inférieure. toutefois, afin d'éviter toute contestation, la présentation ci-dessous reprendra celle de l'annexe jaune quant aux données chiffrées.

1. L'évolution des crédits par ministère

Outre le budget spécifique inscrit à la section recherche du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'évolution des crédits par ministère est présentée dans le tableau ci-après :

⁴ Voir la deuxième partie du présent chapitre.

	DO + CP LFI 94	DO + CP PLF 95	Evolution en %/ LFI 94
Affaires étrangères	870,0	966,0	11,04
Agriculture et pêche	116,9	124,0	6,08
Coopération	4,7	4,2	- 10,64
Culture	195,3	201,2	3,00
DOM-TOM	81,3	84,5	3,96
Environnement	60,5	71,8	18,80
Equipement transports hors Pac	645,2	675,9	4,75
PAC (progr.aéro. civils)	2.143,0	2.369,0	10,55
Logement	164,6	164,5	- 0,09
Industrie hors CNES	7.820,6	7.940,5	1,53
CNES	9.075,3	9.108,4	0,37
Intérieur	8,4	8,0	- 4,61
Justice	6,2	4,8	- 22,02
Plan	59,7	57,3	- 3,96
Travail, emploi, formation professionnelle	26,6	30,3	13,73
Affaires sociales et santé	55,4	53,7	- 3,21
Recherche duale civile et militaire :			
nucléaire	260,0	368,0	ns
espace	400,0	982,0	ns
aéronautique	40,0	650,0	ns
Total autres ministères	21.593,6	22.232,0	2,96
Total MESR	29.173,9	30.341,0	4,00
Total BCRD	50.767,6	52.573,1	3,56

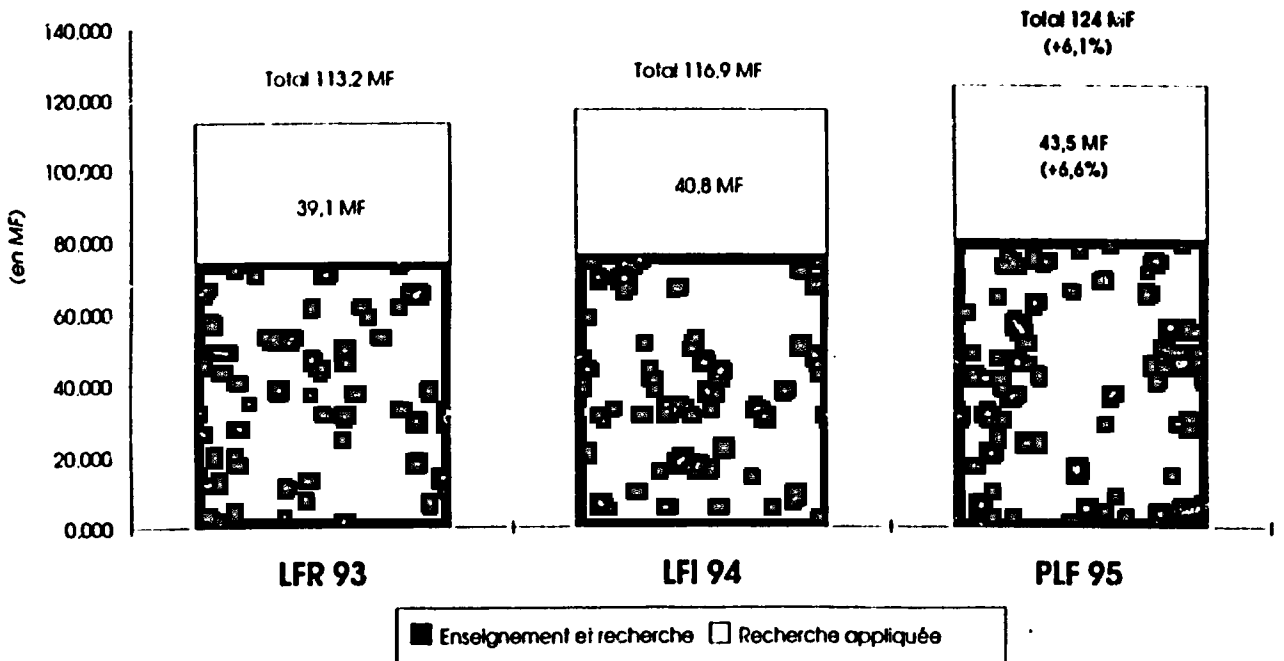
La progression des crédits de recherche au sein du BCRD révèle les priorités choisies, en concertation avec les ministères intéressés, par le ministère de la recherche. Elles concernent quatre départements ministériels.

Il en va ainsi de l'agriculture qui doit accentuer son effort de recherche afin de mieux répondre aux défis que constitue la nouvelle politique agricole de la Communauté européenne. Par ailleurs, un effort particulier est fait en faveur de ce secteur qui contribue à l'excédent de notre balance commerciale à un moment où la concurrence étrangère et notamment américaine se fait plus pressante.

Le budget recherche de l'agriculture progresse ainsi de 4 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 19 % en autorisations de programme. Il convient de remarquer que cette progression porte en particulier sur la revalorisation des crédits de personnels du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA) consacrés aux programmes de recherche, à la revalorisation des subventions de l'Association de coordination

technique agricole (ACTA) et de l'Association de coordination technique pour les industries agro-alimentaires (ACTIA) ainsi qu'aux subventions d'investissement.

**EVOLUTION des crédits BCRD
du ministère de l' AGRICULTURE et de la PÊCHE (en DO+CP)**



De même, la progression de 18,8 des crédits recherche de l'environnement est, elle, principalement due à l'incorporation de l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques) dans le BCRD.

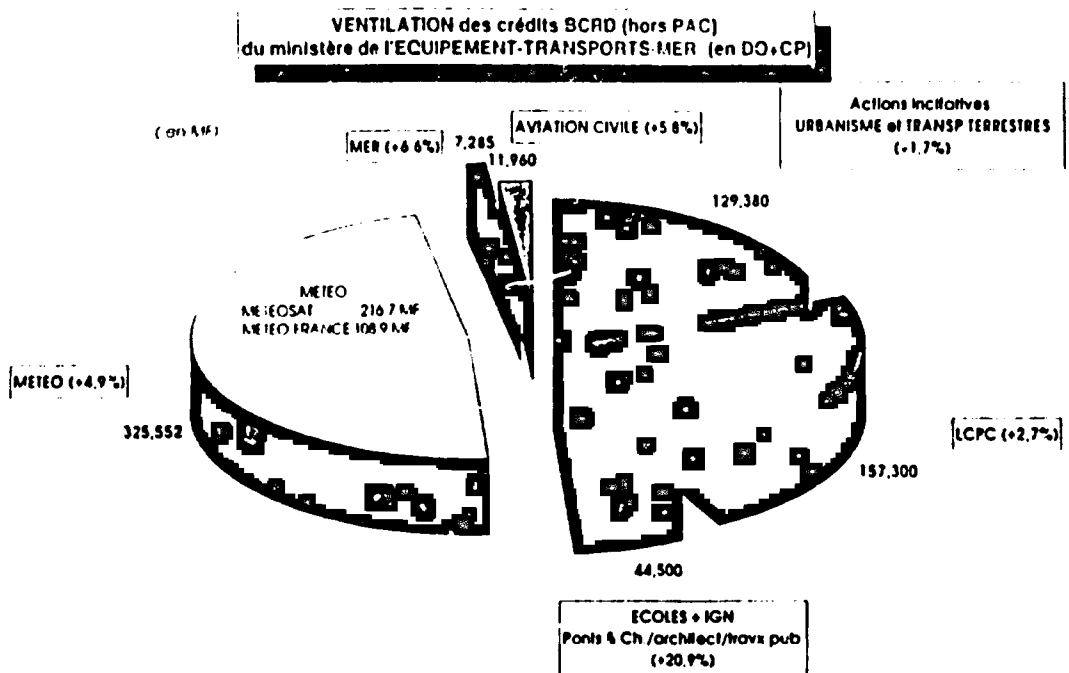
Cet organisme a pour mission de réaliser des études et des recherches visant à prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé des personnes et des biens ainsi que sur leur environnement.

Les crédits de la section recherche du budget de l'environnement sont ainsi passés de 57 millions de francs en 1993 à 60,4 millions de francs en 1994 et à 71,8 millions de francs en 1995.

L'accroissement des dotations dues à l'INERIS est de 4,6 millions de francs. A structure constante, la progression des crédits est ramenée à 11,2 %.

Les priorités définies au titre de l'environnement concernent la pollution des sols, l'économie de l'environnement, l'analyse des risques naturels et industriels, un approfondissement de la connaissance du milieu et le traitement des déchets et de l'environnement sonore.

Le budget recherche de l'urbanisme, du transport et de la métrologie inscrit au budget de l'équipement progresse de 4,75 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 4,2 % en autorisations de programme.



Au sein du même ministère, une mention particulière doit être faite pour les programmes aéronautiques civils dont les crédits progressent de 10,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Ils atteignent en effet, y compris les crédits défense, 2.369 millions de francs en 1995. Dans cet ensemble, il convient de souligner l'effort particulier en faveur de la recherche amont dont les dotations passent de 417,2 millions de francs en 1994 à 650 millions de francs en 1995.

Dans un contexte difficile pour l'emploi, le gouvernement ne se contente pas d'un traitement passif de ces problèmes. Il développe également une action en faveur de l'emploi dont les crédits progressent de 13,7 % en 1995 pour atteindre 30,29 millions de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement). Ces crédits sont principalement destinés à la mise en place d'un programme d'études et de recherche (+ 2 millions de francs) et aux subventions

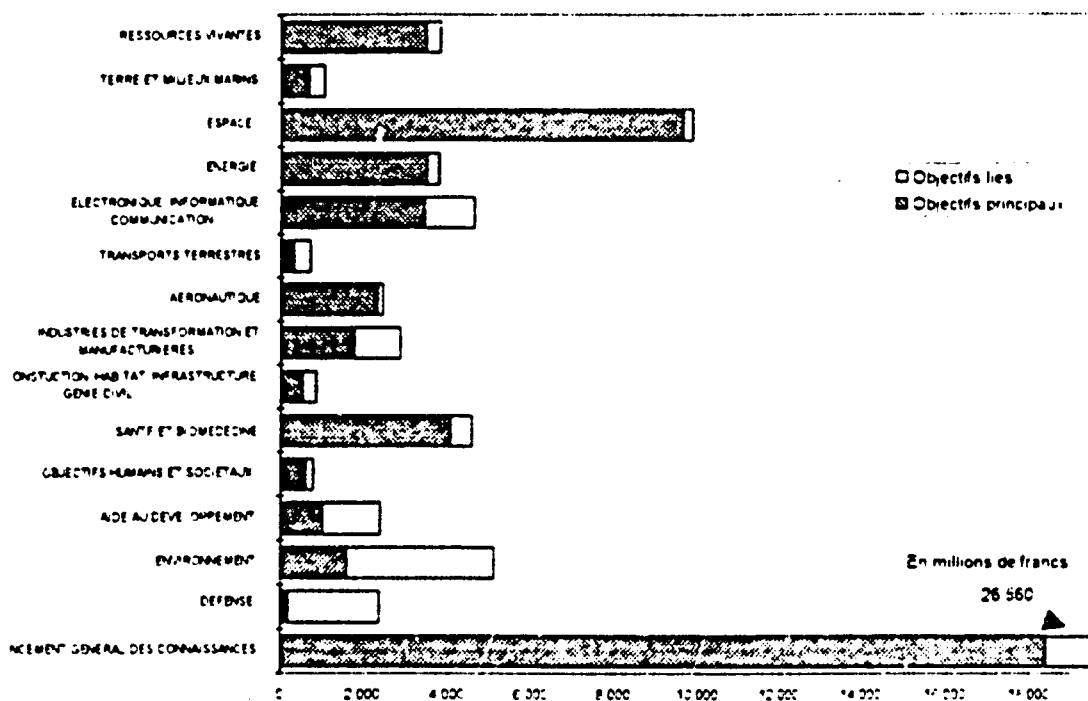
de fonctionnement et d'équipement du centre d'études pour l'emploi qui dépend de l'ANPE.

2. Présentation du BCRD par objectif socio-économique

Votre rapporteur approuve ce type de présentation qui permet de préciser les objectifs de manière plus claire et de faire apparaître les grandes priorités transversales qui caractérisent le BCRD.

Il convient de remarquer que cette présentation utile pour mesurer l'impact des programmes de recherche conduit à des recouvrements inévitables qui font que le total financier des agrégats retenus atteint environ 130 % du budget réel.

Le tableau suivant présente la répartition du BCRD par objectifs socio-économiques pour l'année 1994 ⁽³⁾.



³ Une présentation très complète du BCRD par objectif socio-économique est réalisée dans l'annexe jaune Etat de la recherche et de la technologie p. 101 à 171.

II - LE BUDGET « RECHERCHE » DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Les crédits inscrits au fascicule « Recherche » du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) pour 1995 se montent à 27.991,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression apparente de 0,25 % par rapport au budget voté de 1994.

en millions de francs

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III Moyens des services	18 843,50	19 399,75	2,95
Titre IV Interventions publiques	1 839,20	1 939,07	5,43
Total dépenses ordinaires	20 682,70	21 338,82	3,17
Dépenses en capital			
Titre V Investissements exécutés par l'Etat (crédits de paiement)	19,80	20,50	3,54
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat (crédits de paiement)	7 217,57	6 621,79	-8,12
Total dépenses en capital	7 237,37	6 652,29	-8,08
Total DO + CP	27 920,07	27 991,11	0,25
Autorisations de programme			
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	16,00	17,00	6,25
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	7 223,23	6 347,87	-12,12
Total des autorisations de programme	7 239,23	6 364,87	-12,08

A. UN BUDGET A PÉRIMÈTRE VARIABLE POUR UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE

Le taux de progression affiché dans le fascicule « bleu » de la recherche diffère sensiblement de celui annoncé publiquement par le ministère (+ 4 %).

Cet écart s'explique principalement par la débudgétisation très contestable des dépenses en capital du CEA, par une amplification du procédé de la « recherche duale » et par la comptabilisation des crédits de recherche inscrits au titre de l'enseignement supérieur.

1. Le retour au procédé de la débudgétisation

Comme en 1993, les crédits du titre VI inscrits au titre du CEA (chapitre 62-00) sont débudgétisés.

L'historique de ces crédits « nomades » est le suivant :

(en millions de francs)

Titre VI du CEA en CP	1992	1993	1994	1995
Chapitre 62-00	1 038	0	781,5	0
CAS 902-24	0	740	-	356
Recherche duale	0	300	260,0	368
Ressources propres	-	-	-	300
Total	1.038	1.040	1.041,5	1.024

Bien que le montant global des crédits **réellement** disponibles pour le CEA reste stable sur la période (- 1,3 %), on assiste à une diminution progressive des crédits budgétaires au profit de ceux issus des privatisations, du ministère de la défense (recherche duale) et même des ressources propres de l'organisme.

2. L'exploitation des variations de la « recherche duale »

Le concept de « recherche duale » a été introduit également en 1993. Votre rapporteur ne peut qu'approuver l'idée selon laquelle le contenu de certaines recherches militaires et civiles comporte d'importantes plages de recouvrement. Dans cet esprit, les dépenses duales sont des dépenses de recherche poursuivant les mêmes finalités mais dont les crédits inscrits au budget de la défense sont en fait transférés à la recherche civile au sein du BCRD.

Cet élément de rationalisation de la dépense permet à l'évidence d'éviter de payer deux fois la même recherche.

La recherche duale concerne trois secteurs de recherche :

- le nucléaire,
- l'aéronautique,
- l'espace.

L'évolution, au sein du BCRD des crédits de la recherche duale est la suivante :

(en millions de francs)

Crédits de recherche duale	1993	1994	1995
Nucléaire (CEA)	300	260	368
Aéronautique	-	40	650
Espace (CNES)	-	400	982
Total	300	700	2.000

Mais ce procédé, s'il opacifie quelque peu l'évolution des crédits de la recherche, n'est pas critiquable en soi pour peu que les assurances les plus fermes soient données en ce qui concerne la réalité des transferts du budget de la défense à celui de la recherche.

3. L'addition de l'action recherche du budget de l'enseignement supérieur

En dépit des transferts effectués sur la section recherche depuis la création du ministère de l'enseignement supérieur et de la

recherche. une partie des crédits recherche demeure inscrite sur la section enseignement supérieur.

(en millions de francs)

Crédits « recherche » inscrits sur la section enseignement supérieur	1994	1995	Evolution en %
Titre III	237,7	355,5	+ 49,5
Titre V	9,0	9,0	-
Titre VI	1 762,7	1 629,7	- 7,5
Total	2 035,4	2 127,2	+ 4,5

Ce problème n'est pas nouveau et votre rapporteur s'interroge sur le nécessité d'ajouter ces crédits à ceux de la section recherche. Certes, la logique est celle du MESR dans son ensemble, mais dans ce cas il conviendrait de la pousser à son terme en les inscrivant à la section recherche. Dans le cas contraire, il conviendrait de les comptabiliser au sein des crédits du BCRD autres que ceux de la section recherche du MESR.

La présentation retenue par l'annexe jaune « état de la recherche et du développement technologique » va au-delà de cette simple comptabilisation de l'action recherche de l'enseignement supérieur dans le total des crédits recherche puisqu'elle y ajoute 223 millions de francs, non inscrits au bleu budgétaire, provenant des primes d'encadrement doctoral. Cet ajout opportun permet d'afficher un taux de progression de 15,45 % des crédits de recherche de l'enseignement supérieur et d'aboutir ainsi à une augmentation globale de 4 % du budget recherche du ministère dans son ensemble.

*

* * *

Quoi qu'il en soit, compte tenu des observations qui précèdent, le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits de la recherche qui progressent réellement de 3 % en 1995, ce qui souligne la nature de la priorité donnée à la recherche par le gouvernement.

Crédits recherche en DO + CP	1994	1995	%
I - Section recherche			
a) Bleu budgétaire	27.920,07	27.991,11	+ 0,25
b) Effets de l'externalisation des dépenses en capital du CEA			
compte d'affectation du produit des privatisations		+ 356	ns
Recherche duale	260	368	+ 41,5
Ressources propres		300	ns
Total recherche	28.180,07	29.015,11	+ 3,0
II - Section enseignement supérieur	2.035,40	2.127,2	+ 4,5
Total crédits recherche du MESR	30.215,47	31.142,81	+ 3,0

Par rapport à la présentation retenue par le ministère qui aboutit à une progression de 4 % des dépenses, deux divergences d'approches doivent être soulignées :

- ♦ Votre rapporteur a reconstruit le budget du CEA en 1994 et en 1995, en prenant en compte l'ensemble de ses ressources qu'elles proviennent de dotations budgétaires, du compte d'affectation du produit des privatisations, de la recherche duale ou d'un effort sur les ressources propres. Cette présentation conduit à une majoration du budget.

- ♦ A l'inverse, le gouvernement retient pour les dépenses de recherche inscrites au budget de l'enseignement supérieur, un chiffre excédant de 223 millions de francs celui inscrit au bleu budgétaire. Votre rapporteur n'a pas suivi le ministère sur ce point.

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DÉPENSES

1. Une progression satisfaisante des dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires progressent de 3,17 % passant de 20,7 milliards de francs en 1994 à 21,3 milliards de francs en 1995.

Il s'agit pour l'essentiel de dépenses de personnel inscrites au titre III (+ 2,95 %). Pour les grands organismes, les subventions de fonctionnement représentent 19,26 milliards de francs en 1995 (+ 3 %), soit 99,3 % de l'ensemble des crédits du titre III.

Les dépenses du titre IV augmentent de 5,4 %, passant de 1.839,2 millions de francs en 1994 à 1.939 millions de francs en 1995.

2. Une forte diminution apparente des dépenses en capital

Tels qu'ils apparaissent dans le fascicule recherche, les crédits de paiement inscrits au titre V (Investissements exécutés par l'Etat) et VI (Subventions d'investissement accordée par l'Etat) diminuent apparemment de 8 %, tandis que les autorisations de programme régressent de 12 % en 1995.

La politique de rééquilibrage entre autorisations de programme et crédits de paiement entamée en 1994 se poursuit en 1995. Pour la première fois, le montant des crédits de paiement excède celui des autorisations de programme puisque le total des premiers atteint 6.652,3 millions de francs, alors que les secondes atteignent 6.347,8 millions de francs.

Cette évolution négative s'explique principalement par la débudgétisations des dépenses en capital du CEA. A structure constante, c'est-à-dire en réintégrant les crédits du CEA en 1994 comme en 1995, la diminution des autorisations de programme est ramené à 1,5 % tandis que les crédits de paiement progressent de 2,4 %.

C. LES PRINCIPALES ACTIONS

L'évolution du budget de la recherche par action est la suivante :

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Administration générale	151,63	148,03	-2,38
Actions d'incitation, de formation et d'information scientifique et technologique	2 230,49	2 452,60	9,96
Etablissements publics à caractère scientifique et technologique	19 628,95	20 119,65	2,50
Autres établissements de recherche	5 909,00	5 270,83	-10,80
Total DO + CP	27 920,07	27 991,11	0,25
Autorisations de programme			
Administration générale	4,00	5,00	25,00
Actions d'incitation, de formation et d'information scientifique et technologique	729,24	466,00	-36,10
Etablissements publics à caractère scientifique et technologique	4 091,63	4 120,99	0,72
Autres établissements de recherche	2 414,35	1 772,88	-26,57
Total autorisations de programme	7 239,22	6 364,87	-12,08

A structure constante, c'est-à-dire en tenant compte de la débudgétisations des dépenses en capital du CEA, (781,5 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement en 1994) l'évolution de l'action « autres établissements de recherche » aurait été en légère progression.

1. Administration générale

Les crédits affectés à cette action diminuent de 2,4 % en 1995. Sont retracées dans l'action « administration générale » les dotations de personnel relatives au ministre, à l'administration centrale, aux délégués régionaux à la recherche et à la technologie et au comité national d'évaluation de la recherche, les dépenses de fonctionnement de ces mêmes organismes pour lesquelles on peut souligner une diminution de 2,6 millions de francs du chapitre

« Postes et télécommunications - remboursement diverses administrations » de l'administration centrale. Il s'agit des effets d'un virement interne de crédits vers le chapitre 34-98 rendu nécessaire par le changement de statut de l'imprimerie nationale.

Par ailleurs, la provision pour réforme statutaire des ITA, qui atteignait 8,5 millions de francs en 1994, est supprimée en 1995.

En revanche, les dépenses du titre V « Equipement administratif et technique » de l'administration centrale passent de 5,8 millions de francs en 1994 à 6,5 millions de francs en crédits de paiement.

2. Actions d'incitation, de formation et d'information scientifique et technologique

Les dotations allouées à cette action progressent de près de 10 % en 1995. Il convient notamment de souligner l'évolution des crédits de formation à et par la recherche et celle du fonds de la recherche et de la technologie.

a) La formation à et par la recherche

Le dispositif de formation à et par la recherche est maintenu et amplifié en 1995. Cette action, inscrite au chapitre 43-80, est d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans un contexte de forts départs à la retraite des chercheurs dans les années 2000/2005.

L'évolution des crédits est la suivante :

Chapitre 43-80	1994	1995	%
Allocations de recherche	1.242,5	1.321,1	+ 6,3
Bourses d'information scientifique et technique	2,4	8,6	+ 258,3
Conventions industrielles de formation par la recherche	200,0	200,0	0,0
Total	1.444,95	1.529,8	+ 5,9

Les **allocations de recherche** qui permettent aux étudiants de troisième cycle la préparation d'une thèse progressent de 6,3 % en 1993.

Elles concernent un flux annuel de 3.800 allocations pris en charge pour trois ans grâce à une allocation de 7.400 francs par mois.

Les **bourses d'information scientifique et technique (BIST)** connaissent une importante progression en 1995 due à l'amélioration du dispositif d'accès aux banques de données.

Les **conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE)** qui facilitent le recrutement d'un chercheur par les entreprises voient le montant de leurs crédits reconduit en 1995 à hauteur de 200 millions de francs.

b) Le fonds de la recherche et de la technologie

Les crédits du chapitre 66-04 « Fonds de la recherche et de la technologie » voient leurs crédits de paiement passer de 641,8 millions de francs en 1994 à 774,5 millions de francs en 1995 (+ 20,6 %).

Cette évolution favorable s'accompagne d'une sensible diminution de la progression des autorisations de programme (- 67 %).

Le FRT a connu en 1993 une situation de véritable faillite dénoncée par votre rapporteur, les engagements pris dans le passé vis-à-vis des entreprises excédant très largement les crédits de paiement disponibles. Le déficit se montait à 800 millions de francs, soit l'équivalent d'une année de paiement. Le gouvernement a alors entrepris un redressement du FRT. Les crédits de 1994 ont été utilisés en large partie à apurer le passé et à régler les impayés.

Le tableau ci-dessous montre clairement la dégradation de la consommation des autorisations de programme de 1987 à 1993.

En 1993, les taux de consommation sont en diminution par rapport à 1992 de 23 points sur les autorisations de programme et en augmentation de près de 2 points sur les crédits de paiement. Cette situation traduit l'existence d'un excédent important d'autorisations de programme au regard d'une tension maintenue sur les crédits de paiement.

EVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES AP ET DES CP
F.R.T.chapitre 66-04 de 1987-1993
(en milliers de francs)

consommation des AP

Année	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
AP ouvertes *	725,41	1 410,85	1 392,22	1 468,08	1 587,42	1 576,99	1 197,02
AP affectées	702,09	1 164,47	1 278,85	1 188,65	1 418,02	1 362,85	764,42
AP disponibles	23,32	246,38	113,37	279,43	169,40	214,14	432,60
% d'utilisation	96,79	82,54	91,86	80,97	89,61	86,42	63,86

consommation des CP

Année	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
CP ouverts *	642,54	1 157,13	1 266,37	1 283,65	1 127,91	1 083,19	809,36
CP ordonnancés	638,01	880,93	933,72	1 022,03	1 001,51	1 056,15	802,49
CP disponibles	4,53	276,20	332,65	261,62	126,40	27,04	6,87
% d'utilisation	3,29	76,13	73,73	79,62	88,79	97,50	99,15

L'assainissement de la situation financière du FRT, héritée du passé, se poursuit en 1995 et explique la décroissance des autorisations de programme. Votre rapporteur apprécie l'effort accompli mais souhaite qu'à compter de 1996 le FRT retrouve sa vocation d'impulsion en faveur de la recherche industrielle, notamment en faveur des PME-PMI.

3. L'évolution des crédits des grands organismes

a) Les crédits des établissements publics à caractère scientifique et technologiques (EPST)

Les crédits des EPST passent, en dépenses ordinaires + crédits de paiement, de 19,6 milliards de francs dans le budget voté pour 1994, à 20,1 milliards de francs en 1995, soit une progression de 2,5 %.

Le tableau ci-dessous résume ces évolutions par organisme :

(en millions de francs)

EPST	1994 DO + CP	1995 DO +CP	%
INRA	3.056,3	3.117,5	+ 2,0
CEMAGREF	183,7	197,24	+ 7,4
INREST	207,5	210,19	+ 1,3
INRIA	426,9	437,44	+ 2,4
CNRS et Instituts	12.364,17	12.693,92	+ 2,6
INSERM	2.273,04	2.332,97	+ 2,6
INED	85,01	86,30	+ 1,5
ORSTOM	1.032,43	1.044,05	+ 1,1
TOTAL	19.620,94	20.119,60	+ 2,5

Les dotations des EPST qui représentent 69,3 % de l'ensemble des crédits de la section recherche progressent moins vite que le budget de la recherche dans son ensemble. En francs constants le gain n'est que de 0,6 %.

Votre rapporteur observe par ailleurs que les dépenses ordinaires progressent de 3 % alors que les dépenses en capital (CP) stagnent à + 0,3 % en 1995.

EPST	1994	1995	%
Dépenses ordinaires (DO)	15.516,60	15.993,62	+ 3,0
Dépenses en capital (CP)	4.112,34	4.125,09	+ 0,3
Total DO + CP	19.628,9	20.119,6	+ 2,5
Autorisations de programme	4.051,6	4.121,0	+ 0,7

Cette évolution signifie clairement que priorité a été donnée aux dépenses de personnel sur les dépenses d'investissement.

Sur les 469,1 millions de francs de mesures nouvelles, 444,5 millions de francs résultent de l'ajustement aux besoins des crédits de personnel. S'agissant du **soutien des programmes**, c'est-à-dire des moyens alloués aux investissements des laboratoires, l'évolution retracée dans le tableau ci-dessous montre qu'à l'exception de l'INSERM, dont les crédits diminuent, les autres dotations ont été simplement reconduites, ce qui correspond à un recul de 1,9 % en francs constants.

(en millions de francs)

EPST - Soutien des programmes	1994	1995	%
INRA	342,70	342,70	0
CEMAGREF	23,40	23,40	0
INREST	26,30	26,30	0
INRIA	79,75	79,75	0
CNRS	1.112,90	1.112,90	0
INSU	28,00	28,00	0
IN2P3	228,00	228,00	0
INSERM	464,90	457,46	-1,6
INED	24,50	24,50	0
ORSTOM	167,00	157,00	0
TOTAL	2.497,45	2.490,00	0,3

b) Les crédits des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)

Comme le montre le tableau ci-dessous, les dotations des EPIC en DO + CP passent de 5.389,7 millions de francs dans le budget voté de 1994 à 5.437,6 millions de francs en 1995, soit une progression modeste de 0,9 %.

Afin de permettre un meilleur suivi de l'évolution globale, les crédits du CEA provenant du compte d'affectation spéciale « produit des privatisations », de la recherche duale ou de ses moyens propres en 1995 ont été rajoutés aux crédits inscrits dans le bleu budgétaire.

(en millions de francs)

EPIC en DO + CP	1994	1995	%
CEA dont :	3.024,80	3.066,90	+ 1,4
bleu	2.764,80	2.042,90	
CAS		356,00	
recherche duale	260,00	368,00	
ressources propres		300,00	
ADEME	193,47	194,37	0,0
IFREMER	927,05	924,54	- 0,3
CSI	572,87	572,93	0
CIRAD	671,42	678,73	+ 1
TOTAL EPIC	5.389,60	5.437,50	+ 0,9

Les crédits alloués au soutien des programmes hors CEA connaissent l'évolution suivante :

(en millions de francs)

	1994	1995	%
ADEME	24,9	24,9	0,0
INFREMER	248,3	294,9	+ 18,7
CSI	263,2	250,0	- 5,0
CIRAD	131,3	124,7	- 5,0

D. 1 S CRÉDITS DES FONDATIONS DE RECHERCHE EN BIOLOGIE ET EN MÉDECINE

Les crédits affectés aux fondations et organismes de recherche en biologie et en médecine connaissent une évolution de 10 % en DO + CP passant de 779,3 millions de francs en 1994 à 857,31 millions de francs en 1995.

Cette forte progression marque la priorité donnée par le gouvernement aux sciences du vivant.

Alors que les dépenses ordinaires restent stables (+ 1,5 % passant de 279,8 millions de francs en 1994 à 284 millions de francs en 1995), les dépenses en capital passent de 499,4 millions de francs à 573,3 millions de francs (+14,8 %).

Cette forte progression est due pour l'essentiel à la création dans le budget de 1995 d'une ligne permettant de lancer de nouvelles actions d'incitation pour les sciences du vivant dotée de 153,5 millions de francs en CP et de 257 millions de francs en AP (chapitre 66-51, article 93 nouveau).

E. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

L'emploi scientifique est, depuis de nombreuses années, une préoccupation constante qui s'explique par la pyramide des âges de la population des chercheurs

De nombreux départs à la retraite doivent avoir lieu dont la résorption suppose une politique équilibrée et sans à-coups de recrutement.

Cet objectif est poursuivi avec constance quel que soit le gouvernement. La mise en place annoncée d'un plan pluriannuel sur 10 ans permettant un renouvellement régulier d'effectifs va dans le bon sens. Le seuil minimal de renouvellement est de 3 % par an en moyenne sur la période 1995-2000.

Par ailleurs, les budgets successifs se sont attachés à revaloriser la fonction de chercheur. L'importante réforme statutaire qui s'accompagne de transformations et de créations d'emploi en témoigne. La progression des crédits du titre III en est la traduction budgétaire.

La mobilité des chercheurs constitue le véritable défi des années à venir. Afin de permettre une véritable diversification des carrières, les entraves administratives à la mobilité devront être écartées. Bien que modeste en apparence, l'objectif du ministère de la recherche d'atteindre 1.500 mobilités sur la période 1995-2000 constitue une rupture avec l'état de fait actuel qu'il faut approuver pleinement.

CHAPITRE IV

LES CAS PARTICULIERS DU CEA ET DU CNRS

I - VERS UNE PRECARISATION DES CRÉDITS DU CEA ?

Dans son rapport sur le budget de la recherche en 1994 votre rapporteur avait décrit les « cinq crises du CEA entre 1991 et 1993 » (6).

Après l'opération Thomson-CEA-Industries annoncée le 18 décembre 1991, après l'arrêt des essais nucléaires le 8 avril 1992 sans pour autant que soit accéléré et renforcé le programme PALEN, après la suspension du redémarrage de Superphénix au cours de l'été 1992, après la préparation des décrets ayant pour objet de démanteler le CEA au cours du même été 1992, après la débudgétisation des dépenses en capital opérée par la loi de finances pour 1993, votre rapporteur avait cru pouvoir se réjouir de la vertu retrouvée du gouvernement issu du scrutin de mars 1993 qui avait réinscrit les crédits du titre VI du CEA dans le budget de la recherche pour 1994.

L'ère des crises semblait définitivement passée même si, par la recherche duale, une partie des dépenses en capital devait faire l'objet d'un transfert en cours d'exercice du budget de la défense à celui de la recherche.

Le CEA avait -l'un des premiers- défini une stratégie dans le cadre de la consultation nationale sur la recherche. Il négociait avec le ministère un des premiers contrats de développement des grands organismes.

Cette accalmie semble avoir été de courte durée puisque le projet de budget pour 1995 procède à un éparpillement subtil des dépenses en capital du CEA.

⁶ Rapport n° 101 annexe 16, p. 77 et 78.

A. LE BUDGET GLOBAL DU CEA

Le budget du CEA est sous une triple tutelle du ministère de la recherche, de celui de l'industrie et de celui de la défense qui concourent, chacun pour leur part à son financement.

L'évolution de la dotation budgétaire en francs courants depuis 1989 est la suivante :

Dépenses ordinaires + Autorisations de programmes (millions de francs courants)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Budget de la Recherche	3.085	2.980	3.041	2.865	3.035 (a)	3.023 (b)	3.057 (c)
Budget de l'Industrie	3.471	3.295	3.283	3.367	3.403	3.513	3.596
total dotation civile	6.556	6.285	6.324	6.232	6.438	6.536	6.663
Recettes externes (civil et défense)	3.419	3.534	3.631	3.789	3.570	3.599	4.039 (f)
Transferts du Ministère de la Défense	10.110	9.879	9.127	8.889	8.448 (d)	8.952(e)	8.173

(a) dont 300 MF au titre du Ministère de la Défense (recherche duale)

790 MF au titre du Ministère de l'Économie et des Finances (compte d'affectation spéciale)

(b) dont 260 MF au titre du Ministère de la Défense

(c) dont 368 MF au titre du Ministère de la Défense

356 MF au titre du Ministère de l'Économie (compte d'affectation spéciale)

300 MF au titre de recettes nouvelles du CEA et de ses filiales

(d) dont 60 MF au titre de l'opération de l'aide au démantèlement des armes russes (AIDA)

(e) dont 13 MF au titre de l'opération de l'aide au démantèlement des armes russes (AIDA)

(f) dont 300 MF au titre de CEA-I et 168 millions de produits financiers et de recours à l'emprunt

La progression de l'ensemble de la dotation civile atteint 1,63 % entre 1989 et 1995 en francs courants manifestant suffisamment un recentrage souhaitable du CEA sur ses missions principales mais aussi les efforts faits par ses dirigeants et par son personnel pour adapter l'organisme au changement.

Les débudgétisations successives du CEA paraissent avoir pour objet de faire prendre en charge par celui-ci une part progressivement de plus en plus importante de ses investissements.

B. LES PROCÉDÉS DE LA DÉBUDGÉTISATION

Il convient de distinguer trois procédés :

- la débudgétisation vers le compte d'affectation du produit des privatisations ;
- la recherche duale ;
- le recours aux ressources propres.

1. La débudgétisation vers le compte d'affectation du produit des privatisations

Il s'agit d'un procédé classique qui permet de présenter avantageusement la progression globale du budget.

Votre rapporteur a déjà décrit les effets de cette débudgétisation dans le chapitre III du présent rapport. Elle porte sur 368 millions de francs.

L'inconvénient principal pour l'organisme est de voir financer une dépense permanente par des ressources temporaires, précarisant ainsi son financement.

S'agissant du titre VI et notamment du soutien des programmes des laboratoires, ce manque de pérennité des crédits ne peut, en aucun cas constituer une politique durable.

2. La recherche duale

Développé en 1993, le procédé de la recherche duale repose sur un bon principe et une approche rationnelle consistant à utiliser de la manière la plus efficace qui soit des crédits inscrits au budget de la Défense mais dont la finalité est civile autant que militaire.

Cette vision cohérente de la gestion optimale des crédits ne peut être qu'approuvée. elle constitue l'un des aspect des retombées civiles de la recherche militaire comme de nombreux pays -et singulièrement les Etats-Unis- la pratique.

Votre rapporteur approuverait donc ce principe si, en période de restriction budgétaire, la tentation n'était pas forte pour le ministère de la Défense de conserver ces crédits en tout ou partie.

En effet, le montant global de la recherche duale (nucléaire, aéronautique et espace) atteint désormais 2 milliards de francs qui, inscrits au budget de la Défense sont naturellement pris en compte dans le schéma d'évolution des crédits de la loi de programmation militaire.

Cette « récupération » de 168 millions sur 300 des crédits de la recherche duale a été arbitrée sans pour autant que le Parlement en soit informé (7).

La répartition serait la suivante :

- 168 millions seraient affectés à la direction des applications militaires pour des programmes militaires susceptibles d'avoir des retombées civiles à court ou moyen terme,

- 200 millions de francs seraient versés au titre des dépenses civiles du CEA pouvant avoir un intérêt pour la Défense.

Ce partage des crédits de la recherche duale recevrait toutefois une contrepartie. en effet, la subvention militaire du CEA qui a été fixée à 8.173 millions de francs ferait l'objet d'un transfert à hauteur de 4 milliards de francs, de sorte que les produits financiers générés par le placement de ces fonds puissent venir contrebalancer une partie de la perte subie.

Votre rapporteur se doit de dénoncer un procédé qui consiste à demander au CEA de rechercher sur les marchés financiers une partie des sommes qui lui sont nécessaires pour financer une recherche d'intérêt public.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, le CEA envisage de trouver par ce biais environ 50 % des 168 millions manquants et de recourir pour le complément à l'emprunt débouchant naturellement sur des frais financiers supplémentaires.

⁷ Une même répartition aurait été décidée pour le CNES. Les 982 millions de francs en provenance de la Défense seraient utilisés à hauteur de 200 millions de francs à des dépenses spatiales prévues par la loi de programmation militaire et pour 782 millions à des dépenses civiles intéressant la défense.

3. Le recours aux fonds propres

Enfin, le gouvernement a demandé au CEA de trouver 300 millions de francs provenant « de ses ressources propres ou de ses filiales ».

Il est possible que le CEA rencontre quelques difficultés pour obtenir de son groupe industriel un supplément de dividendes de 300 millions qui viendrait s'ajouter aux 450 millions de francs qu'il perçoit normalement. Trois raisons sont avancées à propos de cette difficulté :

- il n'est pas envisagé aujourd'hui de cession majeure au niveau de CEA-I dont rien ne dit du reste qu'elle serait suivie d'une remontée du produit de cession au niveau du CEA.

Par ailleurs, dans le contexte actuel, une telle opération reviendrait à vendre un patrimoine pour financer des dépenses permanentes, ce que votre Commission des finances condamne.

- l'imposition d'un dividende majoré paraît inopportun dans un contexte concurrentiel avivé par la sortie de crise,

- enfin, utiliser les disponibilités de CEA-I (de l'ordre d'1 milliard de francs) serait contraire à une bonne gestion de la holding de groupe, compte tenu des engagements de recapitalisation pris par la société lors de son entrée dans le capital de SGS Thomson et de la nécessité pour tout holding de conserver un minimum de financement pour faire face aux difficultés de telle ou telle filiale.

*

* *

Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur ne peut que condamner le recours à ces procédés envers le CEA en 1995 et souhaite que des engagements soient pris par le gouvernement pour en limiter strictement la portée à un seul exercice.

II - LA RÉVISION DES PROCÉDURES FINANCIÈRES AU CNRS

La crise que traverse le CNRS est d'une autre nature que celle qui affecte le CEA. Elle relève en effet d'un déséquilibre entre les autorisations de programme et les crédits de paiement qui caractérise l'ensemble du BCRD et qu'a accentué l'importance relative des crédits de personnel dans l'ensemble du budget du CNRS et nécessite le rétablissement des moyens de paiement en 1994.

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Titre III	7.894,48	8.484,83	9.201,19	9.622,32	9.863,17	10.146,67
Titre VI						
AP	2.406,80	2.498,3	2.429,87	2.506,41	2.501,00	2.547,25
CP	2.437,00	2.578,7	2.652,20	2.868,14	2.554,20	2.530,98
Total						
DO · CP	10.301,28	10.983,13	11.631,06	12.128,73	12.364,17	12.693,92
DO · AP	10.331,48	11.063,53	11.853,39	12.490,46	12.417,37	12.677,65

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'écart entre les autorisations de programme et les crédits de paiement s'est constamment maintenu, ce qui n'est pas en soi anormal.

Or, comme le constate l'actuel directeur général du CNRS, M. Guy Aubert *«les directeurs de laboratoires organisent leur gestion à partir des autorisations de programme qui leur sont ouvertes par les responsables scientifiques sans avoir à connaître du règlement des factures qui sont payées par les services financiers déconcentrés»*.

Ainsi, les crédits de paiement ont été insuffisants par rapport aux autorisations de programme de 210 millions de francs en 1992, de 220 millions de francs en 1993 et de 120 millions de francs en 1994. Le déficit cumulé atteignait donc 550 millions de francs fin 1994.

Comme le constate le directeur général « *le CNRS a dépensé trop vite un argent qu'il n'avait pas encore* ».

Face à cette situation, la direction du CNRS a pris, le 29 septembre 1994, les décisions suivantes :

- ♦ plafonnement à 60 % des dépenses des autorisations de programme des laboratoires dans l'attente de la restauration des moyens de paiement,

- ♦ ce plafonnement concernait l'ensemble des autorisations de programme de 1994 ainsi que celles reportées des années précédentes,

- ♦ ce plafonnement excluait les contrats avec des partenaires extérieurs tels que l'union européenne, les fonds d'intervention des ministères, les collectivités locales et les entreprises.

Afin de résoudre la crise de financement en 1994, M. François Fillon a annoncé à l'Assemblée nationale le 20 octobre 1994 :

- ♦ qu'une mission de l'inspection des finances sera diligentée pour clarifier la situation,

- ♦ que, dans l'immédiat, 147 millions de francs représentant les sommes précédemment gelées seraient versées au CNRS,

- ♦ qu'une décision budgétaire modificative du conseil d'administration du CNRS autoriserait une mobilisation des réserves du fonds de roulement à hauteur de 200 millions de francs.

L'ensemble de ces décisions ont permis de résorber totalement les impayés de manière à ce qu'aucune charge ne soit reportée sur 1995.

Enfin, M. Fillon a appelé une évolution du CNRS et a engagé le directeur général à mettre en place une mission de réflexion sur celle-ci. M. Fillon a notamment souligné que « *un organisme de recherche dont la masse salariale représente 80 % du budget est condamné à long terme s'il ne parvient pas à réaliser une véritable évolution* ».

Votre rapporteur, tout en approuvant le souci d'assainissement nécessaire des finances du CNRS, souhaite qu'il ne se fasse pas au détriment des moyens de fonctionnement des laboratoires ni au détriment du personnel, chercheurs et ITA et en sauvegardant les programmes engagés.

CONCLUSION

Le projet de budget de la recherche pour 1995 intervient à un moment charnière pour la communauté scientifique française. Il réaffirme clairement une priorité budgétaire en faveur de la recherche et commence à faire entrer dans les faits les orientations définies par la consultation nationale et approuvés par le Parlement.

A travers le comité d'orientation stratégique qui vient d'être mis en place, à travers des constats clairs avec les grands organismes, l'Etat doit pleinement jouer son rôle structurant pour la recherche.

Le projet de budget pour 1995 trace cette voie. C'est pourquoi votre rapporteur vous propose de l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 3 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président, et enfin de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche II. - Recherche, sur le rapport de M. Jacques Valade, rapporteur spécial.

M. Jacques Valade, rapporteur spécial, s'est tout d'abord attaché à expliquer l'écart entre le taux apparent de progression des crédits inscrits au fascicule recherche (+ 0,25 %) et celui annoncé par le ministère, soit 4 %.

Il a indiqué que cette divergence tenait, d'une part, à la débudgétisation des dépenses en capital du Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) et, d'autre part, à la prise en compte de l'action recherche du budget de l'enseignement supérieur aux crédits de laquelle avaient été ajoutés 223 millions de francs correspondant aux primes d'encadrement doctoral.

A cette présentation contestable, le rapporteur spécial a préféré la réintégration des dépenses en capital du C.E.A., qu'elles soient inscrites au compte d'affectation du produit des privatisations, au titre de la recherche duale ou prélevées sur ses ressources propres. Il lui est en effet apparu plus satisfaisant de rétablir le montant quasiment constant des dépenses en capital du C.E.A., soit 1.024 millions de francs en 1995.

M. Jacques Valade, rapporteur spécial, a souligné que les mêmes observations s'appliquaient au budget civil de la recherche et du développement (B.C.R.D.).

Compte tenu de ces précisions, il a indiqué que les crédits de la recherche progressaient de 3 % (29 milliards de francs) et le B.C.R.D. dans son ensemble de 3,1 % (52,3 milliards de francs). Il s'est félicité de la priorité donnée par le Gouvernement à la recherche puisque ses crédits augmentent plus vite que ceux du budget général (+ 1,9 %). Le rapporteur spécial a néanmoins constaté que ce taux de progression n'était pas suffisant pour atténuer l'écart entre l'effort global de recherche français (dépense intérieure de recherche et de développement) et celui de nos principaux compétiteurs.

Revenant sur la débudgétisation des dépenses en capital du C.E.A., M. Jacques Valade, rapporteur spécial, a vivement

regretté que le Gouvernement utilise à nouveau des procédés déjà condamnés par la commission des finances en 1993.

Il a tout d'abord distingué la débudgétisation de 356 millions de francs sur le compte d'affectation du produit des privatisations dont il a souligné le caractère non pérenne, en contradiction avec un effort de financement de long terme qui caractérise la recherche nucléaire.

S'agissant de la recherche dite "duale" qui porte sur 368 millions de francs, il a approuvé cette rationalisation mais en a souligné deux ambiguïtés. D'une part, il s'est interrogé, à la suite de M. Maurice Blin, sur l'inscription de ces crédits au budget de la défense alors qu'ils doivent être transférés au budget civil. Ce procédé permet de respecter apparemment les engagements de la loi de programmation militaire. D'autre part, il a posé la question de la réalité de ces transferts et indiqué qu'il apporterait une particulière attention à ce qu'ils soient intégralement effectués.

Enfin, il a remarqué que le gouvernement souhaitait prélever 300 millions de francs sur les ressources propres du C.E.A. ou de ses filiales. Le rapporteur spécial s'est inquiété de cette intention et a souhaité qu'en tout état de cause cette ponction soit limitée à 1995.

Il a condamné le retour de ce type de procédé et en a souligné le caractère démobilisant pour l'organisme et ses chercheurs à un moment où est négociée une contractualisation des relations entre l'Etat et le C.E.A.

Le rapporteur spécial a ensuite approuvé la politique de rétablissement des crédits de paiement et, par voie de conséquence, la réduction de l'écart existant entre ceux-ci et les autorisations de programme. Il a indiqué que la progression de ces dernières jusqu'en 1993 avait permis une présentation avantageuse de la politique suivie.

Il a toutefois mis en garde contre une trop grande résorption des autorisations de programme, qui constituent un indicateur d'avenir pour la recherche. Il a souhaité que cette réduction nécessaire des écarts entre autorisations de programme et crédits de paiement soit interprétée comme un acte de redressement financier et non comme un acte politique.

M. Jacques Valade, rapporteur spécial, a appuyé sa démonstration sur les exemples du fonds de la recherche et de la technologie et du centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.). Concernant ce dernier, il a regretté que la crise n'ait pu

être réglée par un recours plus rapide au fonds de roulement du C.N.R.S.

D'une manière plus générale, il s'est montré préoccupé de la stagnation ou du recul des crédits d'investissement en matière de soutien des programmes, soulignant que cette situation, qui s'explique par le nécessaire redressement des finances publiques, ne serait pas supportable longtemps pour la recherche.

A l'inverse, il s'est félicité de la progression des crédits de personnel et de la politique de l'emploi poursuivie en 1995.

Enfin, le rapporteur spécial a souligné que le budget pour 1995 était la traduction encore modeste, mais claire, des orientations définies lors de la consultation nationale.

Il a recommandé à la commission d'adopter les crédits de la recherche pour 1995.

A la suite de cette présentation, un débat s'est instauré auquel ont participé MM. René Trégouët, Robert Vizet, Emmanuel Hamel et Philippe Marini.

A M. René Trégouët qui s'inquiétait de l'évolution financière des programmes Eureka, le rapporteur spécial a rappelé que la conférence interministérielle du 16 juin 1994 avait "labellisé" 144 nouveaux projets, dont 45 à participation française, pour un montant global de 6,4 milliards de francs.

S'agissant du crédit d'impôt recherche (C.I.R.), M. Jacques Valade, rapporteur spécial, a souligné la volonté, en 1995, de privilégier les PME-PMI et a rappelé que pour le dernier exercice clos, le montant total du C.I.R. avait atteint 3,8 milliards de francs en 1993.

A M. Robert Vizet qui s'interrogeait sur la situation du C.N.R.S. et du Centre européen de recherche nucléaire (C.E.R.N.), le rapporteur spécial a répondu que, pour 1994, les situations les plus critiques au C.N.R.S. trouveraient une solution satisfaisante du fait des mesures adoptées par le conseil d'administration de cet organisme. Il a souligné la nécessité de rétablir une concordance entre autorisations de programme et crédits de paiement.

S'agissant du C.E.R.N., il a indiqué que pour le grand collisionneur de hadron, les financements complémentaires devraient venir des Etats-Unis qui ont renoncé à un projet identique.

A M. Emmanuel Hamel qui s'inquiétait des conséquences sur les industries d'armement et sur la recherche militaire des

restrictions des programmes militaires, le rapporteur spécial a indiqué qu'il s'agissait d'une crise très grave et préoccupante qui concernait principalement l'aéronautique, l'espace et les industries d'armement. Il s'est montré décidé à se faire l'écho des inquiétudes, faute de quoi il a craint que des pans entiers de l'industrie et de la recherche français ne disparaissent.

A M. Philippe Marini qui regrettait la ponction de 300 millions de francs opérée sur les ressources propres du C.E.A., le rapporteur spécial a réitéré les propos qu'il avait tenus dans son rapport introductif et a souhaité que cette mesure soit limitée à l'année 1995.

La commission des finances a alors adopté les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche II - Recherche.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement abondant de 157.000 francs le budget de la recherche au chapitre 43-01 « Actions d'incitation et de consultation ».

cette majoration très limitée n'appelle pas de commentaires et ne remet pas en cause l'appréciation précédemment donnée par la commission.

ANNEXE
LES CRÉDITS DE LA RECHERCHE POUR 1995

1 - EVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	AP 1994	AP 1995	Evolution en %
I - EPST			
INRA	451,48	509,80	12,92
CEMAGREF	47,40	47,40	0,00
INREST	47,30	46,80	-1,06
INRIA	159,85	161,85	1,25
CNRS et instituts	2 554,20	2 530,98	-0,91
INSERM	602,00	594,76	-1,20
INED	27,40	27,40	0,00
ORSTOM	202,00	202,00	0,00
Total EPST	4 091,63	4 120,99	0,72
II - EPIC			
CEA	781,50	0,00	ns
- CEA sur le CAS 902-24	0,00	358,00	
- CEA recherche duale	260,00	368,00	41,54
- CEA ressources propres	0,00	300,00	
ADEME	158,00	158,00	0,00
IFREMER	480,93	491,08	2,11
CSI	307,80	293,24	-4,73
CIRAD	156,00	149,43	-4,21
Total EPIC	2 144,23	2 115,75	-1,33
III - Recherches biologiques et médicales			
Actions d'incitation pour les sciences du vivant	103,60	257,00	148,07
ANRS	231,00	231,00	0,00
Institut Pasteur Paris	130,00	130,00	0,00
Institut Pasteur Outre-mer	8,71	7,46	-14,35
Institut Pasteur étranger	6,95	8,81	26,76
Institut Pasteur Lille	19,96	19,96	0,00
Institut Curie	10,14	10,14	0,00
Institut Pasteur Lyon	1,01	2,00	98,02
Autres centres anti cancéreux	1,01	2,00	98,02
CEPH (Génome)	17,75	12,75	-28,17
Total III	530,13	681,12	28,48
Sous total EPST + EPIC + Fondations	6 765,99	6 917,86	2,24
IV - DIVERS			
Personnel			
Réformes statutaires			
Matériel et fonctionnement			
Subventions, divers			
Actions d'incitation, d'information et de consultation			
Formation à et par la recherche			
ICST, prospectives, études	12,00	12,00	0,00
Equipement administratif et technique	4,00	5,00	25,00
FRT	666,24	399,00	-40,11
Information et culture scientifique et technique	51,00	55,00	7,84
Sous-total divers	733,24	471,00	-35,76
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	7 499,23	7 388,86	-1,47

2 - EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	CP 1994	CP 1995	Evolution en %
I - EPST			
INRA	509,81	496,80	-2,55
CEMAGREF	47,00	46,60	-0,85
INREST	51,78	47,11	-9,02
INRIA	159,09	159,09	0,00
CNRS et institute	2 501,00	2 547,25	1,85
INSERM	602,00	600,74	-0,29
INED	27,66	27,28	-1,37
ORSTOM	214,00	201,65	-5,77
Total EPST	4 112,34	4 126,02	0,33
II - EPIC			
CEA	781,50	0,00	-100,00
- CEA sur le CAS 902-24	0,00	355,00	
- CEA recherche duale	260,00	368,00	41,54
- CEA ressources propres	0,00	300,00	
ADEME	148,40	148,40	0,00
IFREMER	502,11	491,08	-2,20
CSI	311,80	306,64	-1,65
CIRAD	159,74	156,87	-1,80
Total EPIC	2 163,55	2 126,99	-1,69
III - Recherches biologiques et médicales			
Actions d'incitation pour les sciences du vivant	80,00	153,49	91,86
ANRS	223,64	227,00	1,50
Institut Pasteur Paris	130,19	129,91	-0,22
Institut Pasteur Outre-mer	8,69	8,21	-5,52
Institut Pasteur étranger	6,94	7,69	10,81
Institut Pasteur Lille	20,11	20,11	0,00
Institut Curie	10,11	10,11	0,00
Institut Pasteur Lyon	1,01	2,00	98,02
Autres centres anti cancéreux	1,01	2,00	98,02
CEPH (Génome)	17,75	12,75	-28,17
Total III	499,45	573,27	14,78
Sous total EPST + EPIC + Fondations	6 775,34	6 826,28	0,75
IV - DIVERS			
Personnel			
Réformes statutaires			
Matériel et fonctionnement			
Subventions, divers			
Actions d'incitation, d'information et de consultation			
Formation à et par la recherche			
ICST, prospectives, études	14,00	14,00	0,00
Equipement administratif et technique	5,80	6,50	12,07
FRT	641,84	774,50	20,67
Information et culture scientifique et technique	60,40	55,00	-8,94
Sous-total divers	722,04	850,00	17,72
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	7 497,38	7 676,28	2,39

3 - EVOLUTION DES DEPENSES ORDINAIRES

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	DO 1994	DO 1995	Evolution en %
I - EPST			
INRA	2 548,53	2 620,70	2,91
CEMAGREF	136,69	150,66	10,21
INREST	155,57	163,09	4,83
INRIA	267,80	278,34	3,94
CNRS et instituts	9 863,18	10 146,67	2,87
INSERM	1 671,04	1 732,77	3,69
INED	57,35	59,02	2,91
ORSTOM	818,43	842,40	2,93
Total EPST	15 518,59	15 993,64	3,07
II - EPIC			
CEA	1 983,32	2 042,89	3,00
- CEA sur le CAS 902-24			
- CEA recherche duale			
- CEA ressources propres			
ADEME	45,07	45,97	2,00
IFREMER	424,95	433,48	2,01
CSI	261,07	266,29	2,00
CIRAD	511,72	521,94	2,00
Total EPIC	3 226,13	3 310,57	2,62
III - Recherches biologiques et médicales			
Actions d'incitation pour les sciences du vivant			
ANRS			
Institut Pasteur Paris	195,11	198,04	1,50
Institut Pasteur Outre-mer	17,22	17,48	1,51
Institut Pasteur étranger	12,54	12,73	1,52
Institut Pasteur Lille	13,90	14,11	1,51
Institut Curie	25,84	26,22	1,47
Institut Pasteur Lyon			
Autres centres anti-cancéreux			
CEPH (Génome)	15,25	15,41	1,05
Total III	279,86	283,99	1,48
Sous total EPST + EPIC + Fondations	19 022,58	19 588,20	2,97
IV - DIVERS			
Personnel	80,50	82,09	1,98
Réformes statutaires	8,50		-100,00
Matériel et fonctionnement	56,64	59,24	4,59
Subventions, divers	0,20	0,20	0,00
Actions d'incitation, d'information et de consultation	69,30	79,30	14,43
Formation à et par la recherche	1 444,95	1 529,80	5,87
ICST, prospectives, études			
Equipement administratif et technique			
FRT			
Information et culture scientifique et technique			
Sous-total divers	1 660,09	1 750,63	5,45
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	20 682,67	21 338,83	3,17

4 - EVOLUTION DES DEPENSES EN DO + AP

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	DO + AP 1994	DO + AP 1995	Evolution en %
I - EPST			
INRA	2 998,01	3 130,60	4,42
CEMAGREF	184,09	198,05	7,58
INREST	202,87	209,89	3,46
INRIA	427,65	440,19	2,93
CNRS et Instituts	12 417,38	12 677,65	2,10
INSERM	2 273,04	2 327,53	2,40
INED	84,75	86,42	1,97
ORSTOM	1 020,43	1 044,40	2,35
Total EPST	19 608,22	20 114,63	2,58
II - EPIC			
CEA	2 764,82	2 042,89	-26,11
- CEA sur le CAS 902-24	0,00	356,00	
- CEA recherche duale	260,00	368,00	41,54
- CEA ressources propres	0,00	300,00	
ADEME	203,07	203,97	0,44
IFREMER	905,88	924,56	2,06
CSI	568,87	559,53	-1,64
CIRAD	667,72	671,37	0,55
Total EPIC	5 370,36	5 426,32	1,04
III - Recherches biologiques et médicales			
Actions d'incitation pour les sciences du vivant	103,60	257,00	148,07
ANRS	231,00	231,00	0,00
Institut Pasteur Paris	325,11	328,04	0,90
Institut Pasteur Outre-mer	25,93	24,94	-3,82
Institut Pasteur étranger	19,49	21,54	10,52
Institut Pasteur Lille	33,86	34,07	0,62
Institut Curie	35,98	36,36	1,06
Institut Pasteur Lyon	1,01	2,00	98,02
Autres centres anti-cancéreux	1,01	2,00	98,02
CEPH (Génome)	33,00	28,16	-14,67
Total III	809,99	965,11	19,15
Sous total EPST + EPIC + Fondations	25 788,57	26 506,06	2,78
IV - DIVERS			
Personnel	80,50	82,09	1,98
Réformes statutaires	8,50	0,00	-100,00
Matériel et fonctionnement	56,64	59,24	4,59
Subventions, divers	0,20	0,20	0,00
Actions d'incitation, d'information et de consultation	69,30	79,30	14,43
Formation à et par la recherche	1 444,95	1 529,80	5,87
ICST, prospectives, études	12,00	12,00	0,00
Equipement administratif et technique	4,00	5,00	25,00
FRT	656,24	399,00	-40,11
Information et culture scientifique et technique	51,00	55,00	7,84
Sous-total divers	2 392,33	2 221,83	-7,17
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	28 181,90	28 727,69	1,94

5 - EVOLUTION DES DEPENSES EN DO + CP

(en millions de francs)

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	DO + CP 1994	DO + CP 1995	Evolution en %
I - EPST			
INRA	3 056,34	3 117,50	2,00
CEMAGREF	183,69	197,26	7,38
INREST	207,35	210,20	1,37
INRIA	426,89	437,43	2,47
CNRS et Instituts	12 364,18	12 693,92	2,67
INSERM	2 273,04	2 333,01	2,64
INED	85,01	86,30	1,52
ORSTOM	1 032,43	1 044,05	1,13
Total EPST	19 628,93	20 119,66	2,50
II - EPIC			
CEA	2 764,82	2 042,89	-26,11
- CEA sur le CAS 902-24	0,00	356,00	
- CEA recherche duale	260,00	368,00	41,54
- CEA ressources propres	0,00	300,00	
ADEME	193,47	194,37	0,47
IFREMER	927,06	924,56	-0,27
CSI	572,87	572,93	0,01
CIRAD	671,46	678,81	1,09
Total EPIC	5 389,68	5 437,56	0,89
III - Recherches biologiques et médicales			
Actions d'incitation pour les sciences du vivant	80,00	153,49	91,86
ANRS	223,64	227,00	1,50
Institut Pasteur Paris	325,30	327,95	0,81
Institut Pasteur Outre-mer	25,91	25,69	-0,85
Institut Pasteur étranger	19,48	20,42	4,83
Institut Pasteur Lille	34,01	34,22	0,62
Institut Curie	35,95	36,33	1,06
Institut Pasteur Lyon	1,01	2,00	98,02
Autres centres anti-cancéreux	1,01	2,00	98,02
CEPH (Génome)	33,00	28,16	-14,67
Total III	779,31	857,26	10,00
Sous total EPST + EPIC + Fondations	25 797,92	26 414,48	2,39
IV - DIVERS			
Personnel	80,50	82,09	1,98
Réformes statutaires	8,50	0,00	-100,00
Matériel et fonctionnement	56,64	59,24	4,59
Subventions, divers	0,20	0,20	0,00
Actions d'incitation, d'information et de consultation	69,30	79,30	14,43
Formation à et par la recherche	1 444,95	1 529,80	5,87
ICST, prospectives, études	14,00	14,00	0,00
Equipement administratif et technique	5,80	6,50	12,07
FRT	641,84	774,50	20,67
Information et culture scientifique et technique	60,40	55,00	-8,94
Sous-total divers	2 382,13	2 600,63	9,17
TOTAL FASCICULE RECHERCHE	28 180,05	29 015,11	2,96

Réunie le jeudi 3 novembre 1994, sous la présidence de M Christian Poncelet, président, la commission des finances a procédé sur le rapport de M. Jacques Valade, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche II - Recherche, pour 1995. La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de la recherche pour 1995.