

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

RECHERCHE

Par M. Henri REVOL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 26) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT (BCRD)	6
I. LE BCRD CONNAÎTRA EN 2005 SA PLUS FORTE AUGMENTATION EN VOLUME DEPUIS DIX ANS	6
A. L'AUGMENTATION DU BCRD PROFITE À UN GRAND NOMBRE DE STRUCTURES DE RECHERCHE AU TRAVERS DE QUATRE PRIORITÉS	8
1. <i>La relance vigoureuse du financement des unités de recherche</i>	8
a) Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)	8
b) Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)	8
c) Les établissements universitaires	9
2. <i>La consolidation et le développement de l'emploi scientifique</i>	10
3. <i>Le renforcement du soutien aux jeunes chercheurs</i>	10
a) La formation par la recherche	10
b) La formation à la recherche	11
4. <i>L'extension de l'appui aux jeunes entreprises innovantes</i>	11
5. <i>Le BCRD 2005 laisse apparaître quelques diminutions de crédit fortement circonscrites</i>	12
a) La baisse des crédits de la recherche aéronautique	12
b) La baisse des crédits des fonds incitatifs	12
II. LE BCRD DANS LA PERSPECTIVE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOUT 2001	13
A. SANS ATTENDRE LA LOLF, LA RECHERCHE BÉNÉFICIE DÉJÀ D'UNE VISIBILITÉ INTERMINISTÉRIELLE ET D'UNE RÉELLE SOUPLESSE DE GESTION DES MOYENS	13
1. <i>Le pilotage budgétaire de la recherche anticipe sur la LOLF</i>	13
2. <i>Une gestion des moyens tendant à dépasser le cloisonnement des structures</i>	14
B. LE RENFORCEMENT ATTENDU DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET DE L'ÉVALUATION	15
1. <i>Le renforcement des pouvoirs du Parlement sur la mission « recherche et enseignement supérieur »</i>	15
2. <i>La recherche et l'évaluation des performances</i>	16
CHAPITRE II - L'ABONDEMENT DU BCRD NE CONSTITUE QU'UN TIERS DU MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE PREVU POUR 2005	18

I. LE DEUXIÈME « TIERS » DU MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE POUR 2005 EST CONSACRÉ À L'AGENCE NATIONALE POUR LA RECHERCHE (ANR)	18
A. L'AGENCE NATIONALE POUR LA RECHERCHE : MISSIONS ET ORGANISATION.....	18
1. <i>Les missions de l'ANR</i>	18
2. <i>L'organisation de l'ANR</i>	19
B. LES PROGRAMMES DE RECHERCHE PRIORITAIRES D'ORES ET DÉJÀ AFFICHÉS	20
1. <i>Les sciences de la vie</i>	20
2. <i>Les sciences et technologies de l'information et de la communication</i>	21
3. <i>L'énergie et le développement durable</i>	21
II. LE TROISIÈME « TIERS » DU MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE POUR 2005 CONSISTE EN UNE DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'INNOVATION	23
A. UNE FISCALITÉ DES PRODUITS FINANCIERS FAVORABLE À L'INNOVATION.....	23
B. LA MISE EN PLACE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ.....	23
C. LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	24
CHAPITRE III - ANALYSES ET PROPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE.....	26
I. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE PEUT ÊTRE UNE RÉPONSE AU PROBLÈME STRATÉGIQUE DU DÉFICIT EN RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT DES PME.....	26
A. LE PROBLÈME STRATÉGIQUE DU DÉFICIT EN R&D PRIVÉE EST CENTRÉ SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES INDUSTRIELLES.....	26
1. <i>Les difficultés à atteindre l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone réside, en France, dans la faiblesse de la R&D privée</i>	26
2. <i>L'essentiel du potentiel de progression de la R&D privée repose sur les petites et moyennes entreprises industrielles</i>	27
B. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS DES PME AUX AIDES DIRECTES PLAIDENT EN FAVEUR D'OUTILS FISCAUX	29
1. <i>Les aides directes à l'innovation bénéficient essentiellement aux grandes entreprises</i>	29
2. <i>Une dépense fiscale, comme le crédit d'impôt recherche, est plus accessible aux PME</i>	29
II. LES RÉCENTES RÉFORMES DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE POURRAIENT ENCORE ÊTRE ACCENTUÉES ET COMPLÉTÉES EN DIRECTION DES P.M.E.....	30
A. IL CONVIENT D'ENVISAGER DE RÉFLÉCHIR À UNE PRISE EN COMPTE PLUS LARGE DES DÉPENSES LIÉES À L'INNOVATION	31
B. IL CONVIENT D'ENVISAGER LA MODIFICATION DE LA PONDÉRATION DES DIFFÉRENTES PARTS DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	32

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2005 traduit doublement la priorité accordée à la recherche.

En premier lieu, il s'inscrit d'ores et déjà dans la réflexion stratégique sur l'évolution du système de recherche français, à mi-chemin entre le mouvement des chercheurs de mars 2004 et la loi d'orientation et de programmation pour la recherche attendue au premier semestre 2005. Ainsi, sans attendre le débat sur ce texte, le Gouvernement met en place dès 2005 des structures et des dispositifs nouveaux tels que l'Agence nationale de la recherche et les pôles de compétitivité.

En second lieu, dans un contexte de stabilité globale des dépenses de l'Etat, ce projet de loi de finances prévoit la mobilisation de moyens financiers nouveaux sans précédent depuis dix ans.

En effet, un milliard d'euros de financements supplémentaires est prévu dès l'année 2005, ce qui est conforme à l'engagement gouvernemental d'accroître son soutien financier à la recherche de trois milliards d'euros d'ici à 2007, ainsi qu'à l'objectif de 3 % du PIB en faveur de la recherche publique et privée en 2010 fixé au Conseil européen de Barcelone le 16 mars 2002.

Un tiers de ce milliard d'euros supplémentaire pour 2005 consiste en un abondement des crédits budgétaires, non seulement du ministère délégué à la recherche, mais de l'ensemble des ministères concernés par le budget civil de recherche et de développement, dans l'attente de leur regroupement au sein de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » prévue par la LOLF¹ (chapitre I^{er}).

Les deux tiers de l'effort restants se traduisent en dehors du budget civil de recherche et de développement par la mobilisation de produits des privatisations au profit de grands projets de recherche ou par le développement du soutien à la recherche et à l'innovation privées (chapitre II).

¹ Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Le soutien à l'innovation privée fait en effet partie intégrante des priorités gouvernementales, d'autant plus que c'est l'insuffisant effort du secteur privé qui constitue le principal handicap de la France en la matière. Cette insuffisance étant concentrée sur les petites et moyennes entreprises (PME), votre rapporteur pour avis se propose d'analyser les effets d'un dispositif existant, déjà favorable à l'innovation des PME mais qui pourrait le devenir davantage. Il s'agit du crédit d'impôt recherche dont le bilan est largement positif¹ et qui sera traité dans le chapitre III, non seulement dans la perspective du projet de loi de finances pour 2005 mais aussi dans celle des évolutions qui sont proposées par votre rapporteur pour avis.

¹ Comme en témoigne l'édition 2003 du bilan annuel sur le dispositif réalisé par le ministère de la recherche.

CHAPITRE I^{ER}

LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT (BCRD)

Votre rapporteur pour avis se propose de présenter l'évolution du BCRD pour 2005 (I), avant d'analyser ce dernier dans la perspective de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (II).

I. LE BCRD CONNAÎTRA EN 2005 SA PLUS FORTE AUGMENTATION EN VOLUME DEPUIS DIX ANS

Comme chaque année, le BCRD regroupe non seulement la totalité des crédits gérés par le ministère délégué à la recherche mais aussi l'ensemble des crédits des autres ministères consacrés à la recherche civile et au développement technologique, selon une répartition assez stable de 70 % (70,36 % en 2005) pour le ministère délégué à la recherche et 30 % pour les autres ministères.

LE BCRD 2005 SELON LE MINISTÈRE D'ORIGINE DES CRÉDITS (EN MILLIONS D'EUROS)

Ministère	LFI 2004 (DO+CP)	PLF 2005 (DO+CP)	Variation
Recherche	6 241,951	6 534,928	+4,7 %
Industrie	1 013,993	1 038,535	+2,4 %
Education nationale	511,375	567,363	+10,9 %
Equipement	367,589	347,497	-5,5 %
Ecologie	249,663	251,009	+0,5 %
Défense	200	200	0 %
Affaires étrangères	149,401	149,401	0 %
Culture	119,744	122,046	+1,9 %
Autres ministères	75,065	74,091	-1,3 %
TOTAL BCRD	8 928,781	9 284,470	+4 %

Une des particularités du BCRD est que la quasi-totalité des crédits n'est pas utilisée directement par des services de l'Etat mais sert à subventionner les organismes de recherche publique.

LE BCRD 2005 PAR ORGANISME DE DESTINATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Ecart	Evolution
BCRD	8 929	9 285	+356	4,0 %
Dont				
EPST ¹	3 518	3 780	+262	7,5 %
Recherche universitaire	499	555	+56	11,2 %
Centre national d'études spatiales (CNES)	1 353	1 366	+13	1,0 %
Commissariat à l'énergie atomique (CEA)	913	930	+17	1,8 %
Autres EPIC ²	351	379	+28	7,9 %
Formation à et par la recherche	305	324	+19	6,4 %
Recherche industrielle	405	410	+5	1,4 %
FRT et FNS (fonds pour la recherche technologique et fonds national de la sciences)	232	212	-20	-8,7 %
Programmes aéronautiques civils	294	272	-22	-7,5 %
Autres	473	476	+3	0,7 %

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la progression affichée de 356 millions d'euros résulte de la compensation entre des hausses massives étendues à la quasi-totalité des structures de recherche publique (A) et quelques diminutions de crédits très circonscrites (B).

¹ Il s'agit des 9 établissements publics scientifiques et technologiques, à savoir : le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), le Centre national de a recherche scientifique (CNRS), l'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national sur les transports et la sécurité (INRETS), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national de la santé et la recherche médical (INSERM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC).

² Il s'agit essentiellement des EPIC financés par le seul budget de la recherche, à savoir l'Agence de l'environnement de l'environnement et de la maîtrise d'énergie (ADEME), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'IPEV (Institut polaire français Paul-Emile Victor).

A. L'AUGMENTATION DU BCRD PROFITE À UN GRAND NOMBRE DE STRUCTURES DE RECHERCHE AU TRAVERS DE QUATRE PRIORITÉS

Ces quatre priorités sont : une relance vigoureuse du financement des unités de recherche (1), la consolidation et le développement de l'emploi scientifique (2), l'encouragement des jeunes aux carrières de la recherche (3) et le soutien aux jeunes entreprises innovantes (4).

1. La relance vigoureuse du financement des unités de recherche

Cette réforme affecte les trois grandes catégories d'organismes de recherche publique : les EPST (a), les EPIC (b) et les universités (c).

a) Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)

Les EPST bénéficient d'une croissance très soutenue de leurs moyens de paiement (hausse de 192,50 millions d'euros, soit + 31,6 %) marquant une rupture nette avec la tendance des années précédentes.

Il est prévu que la part de cette hausse affectée aux moyens de base aux unités de recherches (79 %) soit répartie entre elles selon des critères d'évaluation privilégiant l'excellence scientifique et la performance.

Quant aux investissements des EPST (17 % de la hausse), leur forte progression permettra d'honorer dans de bonnes conditions les engagements des contrats de plan Etat-régions. De même, elle garantit le financement des grands équipements en construction selon le calendrier prévu. C'est notamment le cas du synchrotron SOLEIL, dont les moyens progresseront de 25 millions d'euros.

b) Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)

Le BCRD 2005 prévoit une croissance très forte des moyens de paiement (+ 27,9 millions d'euros soit une hausse de 21,6 %) des EPIC dont le financement dépend exclusivement du budget de la recherche (IFREMER, ADEME, CIRAD, BRGM et IPEV). Ceci permet notamment de financer une augmentation de 10 % du soutien de base à leurs unités.

L'effort est réparti entre les établissements, selon des critères d'excellence scientifique et technologique, qui ont conduit d'ores et déjà à privilégier plusieurs opérations, à savoir :

- la poursuite du plan de renouvellement de la flotte océanographique de l'IFREMER ;
- la mise en service de la station polaire franco-italienne « Concordia » pour l'IPEV ;
- l'accompagnement des nouvelles interventions dévolues à l'ADEME dans le cadre du « Plan Climat ».

Quant au CEA¹ et au CNES, qui n'avaient pas été nettement affectés par la contrainte financière des années précédentes, ils connaissent une augmentation budgétaire modeste en part relative (+1,8 % pour le CEA et +1 % pour le CNES²) mais substantielle en valeur absolue (respectivement 17 et 13 millions d'euros).

c) Les établissements universitaires

Les crédits de la recherche universitaire augmentent de 56 millions d'euros (+ 11,2 %) et ses moyens de paiement de 13,5 %. Cette forte progression permet à l'Etat de renforcer ses moyens au service de politiques d'établissements plus ambitieuses définies avec les intéressés.

Ceci finance notamment une augmentation de 23 millions d'euros des moyens de fonctionnement et d'équipement des laboratoires de recherche permettant d'accompagner la création de 1.000 emplois budgétaires nouveaux³ qui n'apparaissent pas au BCRD (comme l'essentiel du budget des universités).

Ces crédits permettront aussi d'augmenter les dotations aux établissements d'Alsace, de Lorraine et d'une partie de l'Ile de France au cours de la procédure de contractualisation, ainsi qu'à participer au financement des opérations de déménagement/réaménagement des équipes de recherche des universités Paris 6 et Paris 7 dans le cadre du désamiantage de Jussieu et de l'installation de l'université Paris 7 sur le nouveau site Tolbiac.

¹ Depuis 2002, la subvention totale de l'Etat au CEA progresse plus vite que l'inflation. Ce sera encore le cas en 2005, dans la mesure où les crédits du BCRD ne représentent que 44 % de cette subvention, les 56 % restants provenant du ministère de la défense.

² S'agissant du CNES, votre rapporteur pour avis s'est assuré que ces crédits permettraient le développement de l'organisme dans de bonnes conditions en 2005, ce qui est le cas. **En revanche, il tient à attirer l'attention de votre commission sur les risques réels de voir le projet d'installation d'un pas de tir Soyuz en Guyane, pourtant stratégique, être victime des retards européens et risquer d'être remplacé par un projet américain concurrent de pas de tir Soyuz aux îles Christmas.**

³ Soit 850 emplois, dont 700 professeurs et maîtres de conférences et 150 personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et services (IATOS), annoncés courant 2004, et 150 emplois supplémentaires de maîtres de conférence, qui seront recrutés au 1er septembre 2005.

2. La consolidation et le développement de l'emploi scientifique

La consolidation de l'emploi scientifique consiste tout d'abord en une confirmation de la décision, prise en loi de finances rectificative pour 2004, de rétablir 550 emplois permanents¹ qui avaient été transformés en postes de contractuels par la loi de finances initiale pour 2004. Le projet de BCRD pour 2005 assure donc le maintien des emplois statutaires (soit + 24,5 millions d'euros en année pleine).

Cette mesure est complétée par une extension des primes aux chercheurs pour fonction d'intérêt collectif (+ 0,4 million d'euros) et par le doublement des mesures de transformation d'emplois² dans les EPST, permettant ainsi de revaloriser la situation des personnels tout en assurant une meilleure fluidité des carrières et une meilleure adaptation aux besoins des établissements.

Ces améliorations dans le périmètre des emplois existants représentent un effort de l'Etat d'autant plus sensible qu'il vient en complément du financement de l'augmentation du point d'indice pour certains établissements (dont le CNRS). Le coût de cette seule mesure pour 2005 dépasse les 15 millions d'euros.

Mais au-delà de la consolidation de l'existant, le BCRD de 2005 prévoit le développement de l'emploi scientifique par la création de 200 postes d'accueil de haut niveau. Ceci permettra d'accueillir des chercheurs venant de l'étranger dans des conditions attractives par rapport aux standards internationaux. Cette mesure stratégique représente déjà 6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 et devrait représenter 18 millions d'euros les années suivantes³.

3. Le renforcement du soutien aux jeunes chercheurs

L'effort mené depuis 2002 est ainsi confirmé en 2005 par l'octroi de 19,50 millions d'euros de crédits supplémentaires (+ 6,4 %). Cet effort concerne aussi bien la formation *par* la recherche (a) que la formation *à* la recherche (b).

a) La formation par la recherche

Le BCRD 2005 permet de consolider la forte augmentation du nombre d'allocataires prévu en 2004 (+ 4.000 sur un total de 12.000, soit un surcoût de 13,57 millions d'euros, en tenant compte de la revalorisation de l'allocation et de la généralisation de la couverture sociale des thésards).

¹ Soit 190 emplois de chercheurs et 360 emplois d'ingénieurs et de techniciens.

² Soit 259 emplois pour un montant de 2 millions d'euros.

³ Lorsque le dispositif fonctionnera en année pleine et pour l'ensemble des 200 contrats prévus.

L'Etat consacre 2 millions d'euros en 2005 pour assurer l'ensemble de la couverture sociale, en particulier en termes de maladie et de retraite.

L'évolution du nombre de conventions industrielles de formation par la recherche en entreprise (CIFRE) est, elle aussi, consolidée (300 conventions supplémentaires signées en 2004) et poursuivie en 2005 par le financement de 40 CIFRE supplémentaires. Au total, les crédits inscrits au PLF 2005 s'élèvent à 39,75 millions d'euros (+ 3,76 millions d'euros) et permettront à 1.200 jeunes chercheurs, dès leur inscription en thèse, de réaliser un programme de recherche et développement à forte capacité technologique en partenariat avec une entreprise.

b) La formation à la recherche

De plus, la politique d'accueil de post-doctorants au sein des organismes de recherche (EPST et EPIC) lancée en 2003 sera dotée de 26,7 millions d'euros (+ 4,2 millions d'euros) en 2005. Cette enveloppe supplémentaire permet de consolider les 600 contrats créés en 2003 et 2004 et d'inciter les organismes à doubler les bénéficiaires de programmes internes destinés aux jeunes chercheurs (ATIP au CNRS, Avenir à l'Inserm, jeunes équipes à l'Inra...).

Enfin, 2005 verra le développement du programme « Initiative postdocs » d'incitation au retour des post-doctorants français à l'étranger (5.000 euros sont attribués aux 100 meilleurs candidats au retour en France, candidats aux concours de recrutement).

4. L'extension de l'appui aux jeunes entreprises innovantes

Le BCRD 2005 amplifie de 40 % les moyens budgétaires consacrés au dispositif « Jeune entreprise innovante » (+ 10 millions d'euros).

Ceci permettra d'accompagner l'extension du dispositif, qui a déjà bénéficié à 500 entreprises et exonéré de charges sociales 5.500 personnels de recherche.

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que ce type de dispositif vient de connaître un nouveau domaine d'application, hors du BCRD. En effet, dans les pôles de compétitivité, l'exonération d'impôt sur les sociétés est complétée par l'exonération de cotisations sociales des personnels participant aux programmes de recherche des entreprises s'inscrivant dans le cadre du pôle¹.

¹ Cette exonération sera partielle (50 % pour les PME et 25 % pour les autres entreprises) alors qu'elle est totale pour les jeunes entreprises innovantes.

5. Le BCRD 2005 laisse apparaître quelques diminutions de crédit fortement circonscrites

Les principales diminutions concernent la recherche aéronautique (a) et les fonds incitatifs (b).

a) La baisse des crédits de la recherche aéronautique

Les crédits de la direction générale de l'aviation civile inscrits au BCRD ont connu une baisse de 7,6 %.

Afin de compléter l'appréciation de la commission, votre rapporteur pour avis tient à mettre cette baisse des crédits inscrits au BCRD en regard des avances remboursables, qui représentent les trois quarts du soutien de l'Etat aux programmes aéronautiques civils (768 millions d'euros de crédits de paiements en 2005) et qui ne figurent pas au BCRD.

b) La baisse des crédits des fonds incitatifs

La diminution (- 20 millions d'euros) des fonds incitatifs destinés à apporter des financements complémentaires aux unités intervenant dans des programmes transversaux (fonds national de la science et fonds pour la recherche technologique¹) peut paraître contradictoire avec la volonté gouvernementale d'encourager la recherche par projet entrant dans des thèmes prioritaires.

En fait, cette baisse est précisément la conséquence de la mise en place de la nouvelle agence nationale pour la recherche (ANR) destinée à renforcer le financement de la recherche par projet et qui remplacera les deux fonds actuels à compter du 1^{er} janvier 2005.

Aussi, les crédits du FNS et du FRT pour 2005 sont-ils juste destinés à honorer les engagements pris par ces fonds, avant le 31 décembre 2004. Leur baisse est d'autant moins inquiétante que les crédits prévus pour l'ANR sont très supérieurs au total des deux fonds réunis (350 millions d'euros contre 232 pour les deux fonds en 2004).

Ceci n'apparaît pas dans le tableau du I du présent chapitre car, comme cela sera précisé dans le chapitre II, les crédits de l'ANR ne sont pas comptabilisés au BCRD.

¹ Respectivement FNS et FRT.

II. LE BCRD DANS LA PERSPECTIVE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOUT 2001

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) devrait introduire des changements dans la gestion publique, essentiellement attendus dans quatre domaines : une vision interministérielle des politiques de l'Etat, une gestion plus souple des crédits, un renforcement du contrôle Parlementaire et une meilleure évaluation des résultats obtenus.

Les deux premiers changements ne devraient être que relatifs dans le domaine de la recherche (A) alors que les deux suivants pourraient être plus substantiels (B).

A. SANS ATTENDRE LA LOLF, LA RECHERCHE BÉNÉFICIE DÉJÀ D'UNE VISIBILITÉ INTERMINISTÉRIELLE ET D'UNE RÉELLE SOUPLESSE DE GESTION DES MOYENS

1. Le pilotage budgétaire de la recherche anticipe sur la LOLF

S'agissant de la présentation budgétaire, l'architecture prévue par la loi du 1^{er} août 2001 prévoit la mise en place d'une mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » regroupant 13 programmes.

Cette présentation est assez proche de l'actuel BCRD pour deux raisons.

D'une part, le BCRD constitue d'ores et déjà un regroupement intelligible et transparent des crédits des différents ministères. Ceci tient non seulement à l'existence d'une annexe au projet de loi de finances (un « jaune » budgétaire) consacrée au sujet, mais aussi à l'indication dans le PLF lui-même (les « bleus » budgétaires des différents ministères) des crédits relevant du BCRD¹.

D'autre part, dix des treize programmes de la mission LOLF relèvent complètement du BCRD² et deux partiellement¹. A l'inverse, tous les

¹ Un « R » figure s'il y a lieu en marge des chapitres budgétaires dans les fascicules de 14 ministères concernés.

² Il s'agit des dix programmes suivants : recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires, recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources, recherche spatiale, orientation et pilotage de la recherche, recherche dans le domaine des risques et des pollutions, recherche dans le domaine de l'énergie, recherche industrielle, recherche culturelle et culture scientifique, recherche duale ainsi que recherche dans les domaines des transports, de l'équipement et de l'habitat.

financements de l'actuel BCRD se retrouvent dans ces programmes et la recherche militaire (hors recherche duale) sera exclue de cette mission comme elle l'est déjà du BCRD.

Ainsi, la recherche, qui disposait déjà d'un *tableau de bord* interministériel au travers du BCRD, ne connaîtra pas une rupture de ce point de vue à l'occasion de la LOLF.

S'agissant des règles de gestion, la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique permet depuis vingt ans aux EPST de bénéficier d'un assouplissement très sensible des règles budgétaires et comptables appliquées aux autres établissements publics administratifs (dont les universités).

En effet, les crédits affectés aux unités font l'objet de dotations globales qui, non seulement ne distinguent pas entre fonctionnement, investissement et certaines dépenses de personnel, mais peuvent aussi être reportées d'un exercice sur l'autre à l'instar de crédits d'investissements. Ces assouplissements peuvent largement apparaître comme des éléments précurseurs de ce qui sera généralisé dans le budget de l'Etat par la LOLF.

2. Une gestion des moyens tendant à dépasser le cloisonnement des structures

L'un des objectifs affichés de la LOLF est d'optimiser la gestion publique, notamment en évitant que le cloisonnement et la rigidité des structures ne viennent contrarier la bonne affectation des crédits eu égard aux résultats à atteindre.

Or, il semble à votre rapporteur pour avis que la recherche publique fait, encore une fois, figure de précurseur de la LOLF. En effet, il est très fréquent de voir les différents organismes regrouper leurs moyens humains, matériels et financiers au sein d'unité mixte de recherche (UMR) dès lors qu'elles partagent un objectif de recherche commun. Cette pratique concerne quotidiennement les EPST, les EPIC, les universités et autres établissements d'enseignement (par exemple, 82,55 % des 1.254 unités de recherche du CNRS sont des unités mixtes).

¹ Il s'agit des deux programmes : formation supérieures et recherche universitaire ainsi qu'enseignement supérieur et recherche agricole.

Sans attendre les effets de la LOLF, le dépassement de la logique de structure au profit d'une logique d'objectifs est donc déjà une réalité dans la recherche.

Sans méconnaître les difficultés organisationnelles que la recherche publique française connaît par ailleurs, votre rapporteur pour avis tenait à souligner l'avance prise par ce secteur en comparaison à d'autres domaines de l'administration.

B. LE RENFORCEMENT ATTENDU DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET DE L'ÉVALUATION

1. Le renforcement des pouvoirs du Parlement sur la mission « recherche et enseignement supérieur »

La LOLF renforce les pouvoirs budgétaires du Parlement en portant le principe de spécialité budgétaire au niveau de la mission et non plus du chapitre. Ceci signifie que les députés et sénateurs auront tout pouvoir¹ pour amender le projet de lois de finances en modifiant la répartition des crédits au sein d'une même mission. La question se pose de façon d'autant plus sensible qu'il s'agit d'une mission interministérielle², comme c'est le cas de la mission « recherche et enseignement supérieur », car les amendements pourraient aboutir à transférer des crédits d'un ministère à un autre.

Au-delà de ce rappel général, votre rapporteur pour avis souhaiterait souligner deux aspects qui lui semblent plus spécifiques à la mission « recherche et enseignement supérieur ».

D'une part, l'existence d'une mission « recherche et enseignement supérieur » repose la question de la création d'un ministère épousant les contours de la mission par un regroupement des activités de recherche de 14 départements ministériels en une seule entité. L'idée n'est pas nouvelle mais elle connaît un certain regain d'intérêt³, puisqu'elle ferait correspondre contrôle budgétaire sur la mission et contrôle politique sur le ministre. Par ailleurs, il est probable que la

¹ Sous réserve du principe de fongibilité asymétrique interdisant d'abonder les crédits de personnel (le futur titre II) à partir des crédits d'autres titres.

² Sur les 34 missions prévues, 9 sont interministérielles et 25 ne relèvent donc que d'un seul ministère.

³ Ce fut notamment un des thèmes d'intervention du Professeur Beaulieu, co-président du Comité d'initiative et de projet lors des rencontres Parlementaires de la recherche le 2 novembre 2004 à Paris.

question sera abordée devant votre commission lors de l'examen de la loi d'orientation sur la recherche.

Aussi votre rapporteur pour avis tient-il à souligner que ce « grand ministère » ne lui semblerait pas une bonne chose pour la recherche. En effet, l'expérience démontre qu'un ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur serait en fait essentiellement le ministre de l'enseignement supérieur. Cette focalisation sur une seule des deux missions serait la conséquence difficilement évitable du poids budgétaire (55 % du montant de la mission) et surtout humain et politique (nombre d'étudiants) de l'enseignement supérieur par rapport à la recherche. La formule actuelle qui permet d'avoir un membre du Gouvernement (ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale) chargé à plein temps de la recherche est préférable, d'autant que le ministre chef de file de l'ensemble de la mission sera ce ministre délégué à la recherche.

D'autre part, la question de l'interministérialité de la mission se pose de façon d'autant plus complexe en matière de recherche que les financements ministériels affichés en PLF ne définissent pas nécessairement la répartition effective des moyens sur le terrain. Par exemple, à quoi servirait de transférer des crédits de recherche du ministère de l'agriculture vers celui de la santé si l'INSERM décidait de participer davantage (grâce à ces crédits supplémentaires du ministère de la santé) aux unités mixtes INSERM-INRA, compensant ainsi la baisse de moyens de l'INRA (consécutive à la diminution des crédits recherche de l'agriculture) ?

Il semble bien qu'il existe pour les gestionnaires d'établissement des possibilités de gérer leur moyens en compensant voire en contournant la répartition des crédits de recherche entre les ministères en loi de finances.

Ce peut être un des effets contrariaires de la souplesse d'organisation de la recherche publique au travers des unités mixtes.

En matière de recherche, le contrôle du respect des choix du Parlement devra donc être particulièrement centré sur les résultats obtenus, eu égard aux indicateurs de performance.

2. La recherche et l'évaluation des performances

L'évaluation des résultats obtenus par chaque programme (et même chaque action composant un programme) par rapport à des indicateurs de performance est un des éléments les plus innovants de la LOLF. L'application de cette réforme à la recherche inspire deux réflexions à votre rapporteur pour avis.

En premier lieu, il regrette que les financements les plus naturellement évaluable par rapport à des objectifs précis échappent à la LOLF. En effet, les programmes prioritaires financés par l'ANR, qui visent à mobiliser des financements en vue de résultats précis, figurent au budget d'un organisme (un GIP) distinct de l'Etat. Or, par définition, seul le budget de ce dernier (la loi de finances) est soumis aux règles de la LOLF.

Votre rapporteur pour avis le regrette pour le contrôle parlementaire, tout en comprenant les arguments du ministre tirés de la sécurité budgétaire affectant les produits des privatisations (contrairement aux crédits de la loi de finances, soumis aux aléas de la régulation budgétaire). Il faut souhaiter que les méthodes annoncées d'évaluation des projets de l'ANR serviront néanmoins d'outils de contrôle par le Parlement, voire d'exemple à suivre pour l'appréciation des programmes de performances de recherche soumis à la LOLF.

En second lieu, la question de l'application des indicateurs de la LOLF à la recherche se pose en des termes spécifiques. Tout d'abord, ce ne sont pas les ministères, mais des établissements sous tutelle, qui effectuent directement l'essentiel des recherches. Le contrôle parlementaire est donc un contrôle au deuxième degré. En apparence, ceci n'est en rien exceptionnel et la LOLF a prévu le cas des nombreux « opérateurs d'Etat », c'est-à-dire de ces organismes distincts de l'Etat et exécutant des politiques alimentées par la loi de finances.

Toutefois, en matière de recherche, la difficulté est que les établissements disposent de leurs propres critères et instances d'évaluation internes (par exemple, les huit départements scientifiques du CNRS) qui interviennent dans la répartition des moyens, le suivi des programmes et l'évaluation individuelle des chercheurs. La question se posera donc de la capacité de l'Etat (ministère et Parlement) à imposer, par la LOLF, une relation moyens-résultats qui s'articule de façon prioritaire et constructive avec le fonctionnement interne des établissements.

Tout ceci n'est pas encore fixé et dépendra largement des réformes de structures que devrait prévoir la loi d'orientation. Votre rapporteur pour avis sera très vigilant sur le fait que les dispositifs mis en place permettent d'assurer la pleine prise en compte dans les organismes des choix des ministères de tutelle, contrôlés par le Parlement. Il s'agit de la condition *sine qua non* d'application de la LOLF au domaine spécifique de la recherche dans des conditions satisfaisantes.

CHAPITRE II

L'ABONDEMENT DU BCRD NE CONSTITUE QU'UN TIERS DU MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE PREVU POUR 2005

L'augmentation de 356 millions d'euros du BCRD ne constitue que 35,5 % des 1.006 millions supplémentaires prévus pour 2005.

En effet, les 64,6 % restants ne sont pas comptabilisés dans la BCRD car ils ne consistent pas en crédits budgétaires. Ils se répartissent entre une agence (l'ANR) distincte du budget de l'Etat (I) et une augmentation de la dépense fiscale en faveur de la recherche et de l'innovation (II).

I. LE DEUXIÈME « TIERS » DU MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE POUR 2005 EST CONSACRÉ À L'AGENCE NATIONALE POUR LA RECHERCHE (ANR)

Après avoir présenté cette agence (A), votre rapporteur pour avis se propose d'énumérer les principaux programmes de recherche prioritaires qu'elle pourrait promouvoir (B).

A. L'AGENCE NATIONALE POUR LA RECHERCHE : MISSIONS ET ORGANISATION

1. Les missions de l'ANR

L'ANR est la concrétisation de la volonté gouvernementale de faire émerger des projets de recherche ambitieux, notamment dans les thématiques prioritaires identifiées, parallèlement au renforcement des moyens affectés aux organismes de recherche publique.

L'agence sera opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2005 et sera dotée à cette date de 350 millions d'euros provenant des produits de cessions de participations de l'Etat.

Dans le cadre des orientations stratégiques de la politique de recherche définies par le Gouvernement, sa mission sera de soutenir le développement des

recherches fondamentale et appliquée, l'innovation, ainsi que le partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Elle contribuera également au transfert technologique des résultats de la recherche publique vers le monde économique par le financement de projets de recherche et la mise en place de réseaux de recherche et d'innovation technologiques dont l'efficacité est avérée. Les projets seront sélectionnés sur des critères d'excellence scientifique et technique, selon des modalités claires, éprouvées et conformes aux meilleurs usages, faisant appel à des procédures transparentes et à des comités d'experts internationaux. L'Agence pourra enfin verser des dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique.

2. L'organisation de l'ANR

La volonté du Gouvernement étant de faire de l'ANR une structure légère, bien ancrée sur les organismes et les universités, l'agence prendra la forme juridique d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) associant les acteurs de la recherche, publics et privés, afin que l'ensemble des enjeux et besoins soient clairement et efficacement définis.

L'agence devrait confier la gestion de chaque programme de recherche prioritaire à un organisme de recherche, chargé d'en être le *chef de file*. L'organisme chef de file sera chargé de sélectionner et de coordonner les équipes choisies dans l'ensemble du système de recherche français. Il aura aussi pour mission de répartir les financements de l'ANR et d'en suivre l'usage, l'agence restant chargée de l'évaluation *in fine*.

Cette organisation fera sans doute l'objet de précisions à l'occasion de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche au cours de l'année 2005, mais votre rapporteur pour avis estime qu'il conviendrait de ne pas trop s'écarter du dispositif initial assurant un bon équilibre entre le ministère, la gestion des programmes par les organismes (chefs de file) et la coopération entre les équipes. Par exemple, la proposition des états généraux de la recherche¹ de pilotage de l'agence (rebaptisée Cofips²) par les seuls établissements de recherche, sans intervention extérieure, ne convainc pas votre rapporteur pour avis, car elle risque de revenir à un partage traditionnel des crédits entre organismes sans réelle évaluation d'ensemble.

¹ Rapport final des états généraux de la recherche présenté à Grenoble le 29 octobre 2004.

² Comité de financement des projets scientifiques.

B. LES PROGRAMMES DE RECHERCHE PRIORITAIRES D'ORES ET DÉJÀ AFFICHÉS

Les programmes prioritaires, alimentés entre autres par les financements de l'ANR, ont d'ores et déjà été arrêtés dans les grandes lignes. Ils concernent trois domaines principaux : les sciences de la vie (1), les sciences et technologies de l'information et de la communication (2) ainsi que l'énergie et le développement durable (3).

1. Les sciences de la vie

S'agissant de la santé humaine, les programmes ciblés sur les maladies humaines seront soutenus parallèlement à l'enrichissement des connaissances sur les bases structurales et fonctionnelles du vivant qui permettront des percées nouvelles selon des voies aujourd'hui insoupçonnées.

Les programmes thématiques soutenus dès 2005 concernent les maladies ou familles de maladies suivantes :

– les cancers : la dynamique lancée dans le cadre du Plan cancer sera amplifiée en s'appuyant sur la mise en place de l'Institut National du Cancer et sur la structuration régionale ou interrégionale des cancéro-pôles ;

– les maladies neurologiques et mentales : les maladies neurodégénératives (Alzheimer, Parkinson...), les épilepsies, les dépressions ou les schizophrénies, qui sont des sources de souffrance face auxquelles de grands progrès thérapeutiques peuvent encore être accomplis, notamment en étroite synergie avec une recherche amont interdisciplinaire en neurosciences ;

– les handicaps : sensoriels, moteurs, mentaux ou cognitifs, qui seront l'objet de recherches ciblées, notamment technologiques, visant à compenser voire à rétablir la fonction dégradée ;

– les maladies rares : un effort spécifique sera poursuivi en lien avec le "Plan maladies rares" porté par le ministère de la santé ;

– les maladies infectieuses : les changements de nos modes de vie ou les changements globaux, ainsi que la menace du bioterrorisme rendent indispensable de maintenir un potentiel scientifique de haut niveau en la matière.

A la confluence de ces programmes thématiques, les recherches visant à mieux identifier et mieux prendre en compte, au niveau de la prévention et du traitement, les facteurs environnementaux des maladies devraient bénéficier d'un soutien spécifique dans le cadre du « Plan national santé environnement ».

Enfin, un effort sera ciblé sur l'émergence de nouveaux médicaments, de nouvelles thérapies cellulaires ou de nouveaux outils diagnostics par le soutien au secteur des biotechnologies.

S'agissant de l'agriculture et de l'alimentation, la génomique tant végétale et animale que microbienne sera soutenue en priorité pour donner à cette recherche finalisée les outils modernes de son essor. Les enjeux de sécurité sanitaire et environnementale seront intégrés dans les programmes lancés en 2005. L'expérience fructueuse de partenariat public-privé acquise avec le programme Génoplante et, plus récemment, le programme Génanimal, sera poursuivie.

2. Les sciences et technologies de l'information et de la communication

L'ANR devrait soutenir la recherche publique et privée en lançant des grands programmes et en mettant en réseau les acteurs dans les quelques domaines structurants des STIC, jugés essentiels pour l'avenir et où la France dispose des capacités de devenir un acteur majeur sur la scène internationale.

Parmi ces grands thèmes technologiques, qui réunissent toutes les composantes des STIC, de la conception de circuits intégrés aux télécommunications en passant par le logiciel informatique, figurent :

- la mobilité : communications mobiles, systèmes embarqués (avionique, domotique, objets communicants...);
- les applications distribuées, l'interopérabilité des systèmes ;
- la réalité virtuelle : conception industrielle (automobile, aéronautique...), formation (chirurgie...), loisirs (jeux vidéos...);
- le très haut débit et ses applications (vidéo à la demande, télémédecine, télétravail, aspects sociétaux, couverture du territoire...);
- les nanosciences et les nanotechnologies (nano-objets, nanocomposants, nanobiosciences, nanomatériaux...).

3. L'énergie et le développement durable

Les priorités de la politique incitative de recherche devraient s'inscrire dans les stratégies gouvernementales et les initiatives internationales concernant :

- la biodiversité, qui sera l'objet d'une conférence scientifique internationale organisée à Paris en janvier 2005 et pour laquelle quatre axes de recherche seront développés : les nouvelles approches scientifiques de la biologie

moléculaire et des sciences de l'écologie, la biodiversité et la santé, les écosystèmes, ainsi que les infrastructures ;

– la lutte contre le changement climatique et l'énergie, dans le cadre du « Plan Climat » et de la loi sur l'énergie qui comportera trois axes principaux : la connaissance du changement climatique (observation de la Terre), les nouvelles technologies de l'énergie¹ et la réduction des usages énergétiques ;

– la prévention des risques, en cohérence avec la stratégie de développement durable et la politique agricole, sera centrée sur trois thèmes : les risques naturels, l'eau, et la sécurité sanitaire des aliments ;

– la réduction des usages d'énergie, notamment dans l'habitat, avec le lancement d'un réseau technologique sur les bâtiments à énergie positive ainsi que dans les transports via le PREDIT² et le « Plan Véhicules Propres » (bénéficiant déjà de 20 millions d'euros en 2005).

Eu égard à cette dernière priorité, votre rapporteur pour avis regrette que la subvention accordée à l'Institut français du pétrole par le ministère chargé de l'industrie connaisse une diminution de 4 % (8 millions d'euros sur 200 millions d'euros). Compte tenu des contraintes internes, cette diminution risque fort de peser sur l'effort de recherche de l'institut. A défaut d'une révision de ce montant lors de la discussion du PLF, votre rapporteur sera vigilant à ce que les financements de l'ANR viennent soutenir le nécessaire effort de recherche de l'IFP.

Enfin, il convient de préciser qu'au sein des trois grands thèmes retenus, des programmes suggérés par les équipes elles-mêmes pourront être financés par l'ANR. Ces « recherches blanches » permettront notamment aux sciences humaines et sociales d'accéder aux financements de l'agence³.

¹ Les nouvelles technologies de l'énergie se décomposent elle-même en trois domaines de recherche : l'hydrogène et la pile à combustible, la séquestration du carbone, ainsi que l'énergie solaire par le photovoltaïque et la photosynthèse (notamment via les biocarburants).

² Programme de recherche et d'innovation dans les transports.

³ Mais ceci n'est pas exclusif, d'autant plus que des recherches en sciences humaines et sociales sont déjà intégrées dans les programmes prévus (ex : modélisation économique ou sciences sociales dans le domaine de l'énergie et du développement durable).

II. LE TROISIÈME « TIERS » DU MILLIARD D'EUROS SUPPLÉMENTAIRE POUR 2005 CONSISTE EN UNE DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'INNOVATION

En plus de la dépense budgétaire du BCRD et du financement débudgétisé de l'ANR, le PLF 2005 consacre 300 millions d'euros au développement des mesures fiscales en faveur de l'innovation, qu'il s'agisse de la fiscalité des placements financiers (A), de la mise en place des pôles de compétitivité (B) ou du crédit impôt recherche (C).

A. UNE FISCALITÉ DES PRODUITS FINANCIERS FAVORABLE À L'INNOVATION

Le PLF 2005 propose d'élargir les types d'entreprises financées par les fonds communs de placement en innovation (FCPI), en portant de 500 à 2.000 salariés le seuil de l'effectif salarié des sociétés éligibles au quota d'investissement de 60 % et en permettant aux FCPI de financer, sous certaines conditions, les sociétés innovantes par l'intermédiaire de holdings.

Ce développement des FCPI bénéficie d'un effet de levier lié à la création de nouveaux contrats d'assurance-vie, elle aussi prévue dans le PLF 2005.

En effet, le texte prévoit la création d'un nouveau contrat d'assurance-vie, davantage orienté vers le financement de l'innovation. Ce produit bénéficie d'une exonération de l'impôt sur le revenu sous certaines conditions, parmi lesquelles la réservation d'un certain quota au profit de structures d'investissement en capital-risque, fonds d'investissements de proximité et fonds commun de placement en innovation.

B. LA MISE EN PLACE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

A la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 14 septembre 2004, le Gouvernement a décidé la création de pôles de compétitivité destinés à renforcer les spécialisations de l'industrie française par la création de conditions favorables à une activité de recherche et développement à thème sur les différents territoires. Votre rapporteur pour avis souligne que cette mesure avait été préconisée par nos collègues

Christian Gaudin et Francis Grignon, parmi les propositions du groupe de travail sur la délocalisation des industries de main d'oeuvre.¹

A cette fin, le plan du Gouvernement propose d'inciter au regroupement des entreprises ayant une activité de recherche et développement sur une même zone géographique ainsi qu'à la coopération de ces entreprises avec les organismes publics de recherche et d'enseignement.

Pour les entreprises participant à un projet de recherche et développement dans un des quinze pôles de compétitivité labellisés, le PLF 2005 prévoit l'exonération d'impôt sur les bénéfices (à hauteur de 100 % puis 50 %), ainsi que des allègements de cotisations sociales patronales relatives aux rémunérations des salariés affectés aux projets de recherche et développement (50 % pour les PME et de 25 % pour les autres).

Le coût de la dépense fiscale et sociale relative aux pôles est évalué à 30 millions d'euros en année pleine. Cet effort nouveau s'ajoute aux redéploiements de crédits budgétaires des ministères en faveur des pôles (à hauteur de 110 millions d'euros).

C. LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

L'année 2005 sera l'année de pleine application de la réforme du crédit d'impôt recherche prévue par l'article 87 de la loi de finances pour 2004 qui a introduit dispositions suivantes :

- l'accroissement de la prise en compte du volume d'accroissement des dépenses de R&D (désormais à hauteur de 45 %) ;
- la création d'un élément complémentaire représentant 5 % des dépenses totales de R&D ;
- l'extension des catégories de dépenses retenues ;
- l'amélioration de la prise en compte des dépenses de recherche confiées aux organismes de recherche publics, aux universités et aux centres techniques exerçant une mission d'intérêt général ;
- le relèvement du plafond du crédit d'impôt de 6,1 à 8 millions d'euros.

¹ *Rapport d'information n° 374 du groupe de travail sur les délocalisations des industries de main d'œuvre, déposé le 23 juin 2004 par M. Francis Grignon, rapporteur.*

Cette réforme devrait entraîner une progression du crédit d'impôt recherche de 235 millions d'euros en 2005¹, ce qui en fait la mesure principale du troisième tiers du milliard d'euros supplémentaire pour la recherche en 2005.

A cet égard, l'ordre de grandeur des montants en jeu ainsi que l'originalité du dispositif ont conduit votre rapporteur pour avis à s'interroger sur la place que le crédit d'impôt recherche pouvait et devait occuper parmi les moyens publics en faveur de la R&D et de l'innovation.

¹ Soit une augmentation de 48 % puisqu'au titre de l'exercice fiscal connu (2003), 2.760 entreprises ont déclaré un crédit positif cumulé de **489 millions d'euros**.

CHAPITRE III

ANALYSES ET PROPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Depuis sa création en France en 1983, le crédit d'impôt recherche n'a cessé d'être discuté dans ses modalités comme dans son principe. Le débat entre partisans et adversaires de la mesure devrait connaître une nouvelle acuité à l'occasion de la loi d'orientation prévue pour 2005. Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis souhaiterait faire valoir que le crédit impôt recherche peut être très utile, notamment aux PME et PMI (I), mais qu'il gagnerait encore à une réforme sur plusieurs points essentiels (II).

I. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE PEUT ÊTRE UNE RÉPONSE AU PROBLÈME STRATÉGIQUE DU DÉFICIT EN RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT DES PME

A. LE PROBLÈME STRATÉGIQUE DU DÉFICIT EN R&D PRIVÉE EST CENTRÉ SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

L'insuffisance française en terme d'effort privé de recherche et développement (1) trouve principalement ses solutions au niveau des PMI (2).

1. Les difficultés à atteindre l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone réside, en France, dans la faiblesse de la R&D privée

Les conclusions de la présidence à l'issue du Conseil européen de Barcelone (15 et 16 mars 2002) considèrent que « *l'ensemble des dépenses en matière de R&D et d'innovation dans l'Union doivent augmenter, pour approcher 3 % du PIB d'ici 2010* » et que « *les deux tiers de ce nouvel investissement devraient provenir du secteur privé* ». Ceci signifie donc que l'objectif de Barcelone est une dépense publique de R&D et d'innovation à hauteur de 1 % du PIB et une dépense privée à hauteur de 2 % du PIB, la répartition 2/3 privé-1/3 public étant représentative de la moyenne européenne.

Or, en France, si l'effort public mesuré par la dépense intérieure en recherche et développement des administrations (DNRDA) correspond effectivement à 1 % du PIB¹, la DIRD des entreprises (DRIDE) est très loin d'atteindre les 2 % du PIB puisqu'elle oscille autour de 1,25 %.

Il serait peu réaliste d'attendre un sursaut de la recherche privée d'ici à 2010 permettant d'atteindre les 2 % du PIB car ceci représenterait un quasi-doublement de leur effort. L'essentiel est d'ailleurs moins de respecter la proportion public/privé fixée à Barcelone que d'atteindre l'objectif global de 3 % du PIB, en prenant en compte la spécificité française résidant dans une répartition 45 % public-55 % privé.

Mais, même avec cette prise en compte, l'objectif de Barcelone apparaît difficile à atteindre.

En effet, en prenant l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 2 % par an d'ici à 2010, il serait nécessaire d'augmenter l'effort de recherche global (public et privé) de plus de 15,4 milliards d'euros.

Dans le scénario optimiste où l'effort public continuerait de s'accroître de 1 milliard d'euros par an jusqu'en 2010², soit de plus de 6 milliards d'euros sur la période, **il resterait aux entreprises à augmenter leur dépense de R&D de 9,4 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 50 % en volume.**

Ceci signifie que, dans tous les cas, un sursaut de la dépense privée de R&D est indispensable en France en complément de l'accroissement prévu des moyens publics. La question essentielle demeure celle de l'identification des entreprises et des secteurs susceptibles de réaliser un tel sursaut.

Pour votre rapporteur pour avis, une grande partie de la réponse se trouve dans les petites et moyennes entreprises industrielles.

2. L'essentiel du potentiel de progression de la R&D privée repose sur les petites et moyennes entreprises industrielles

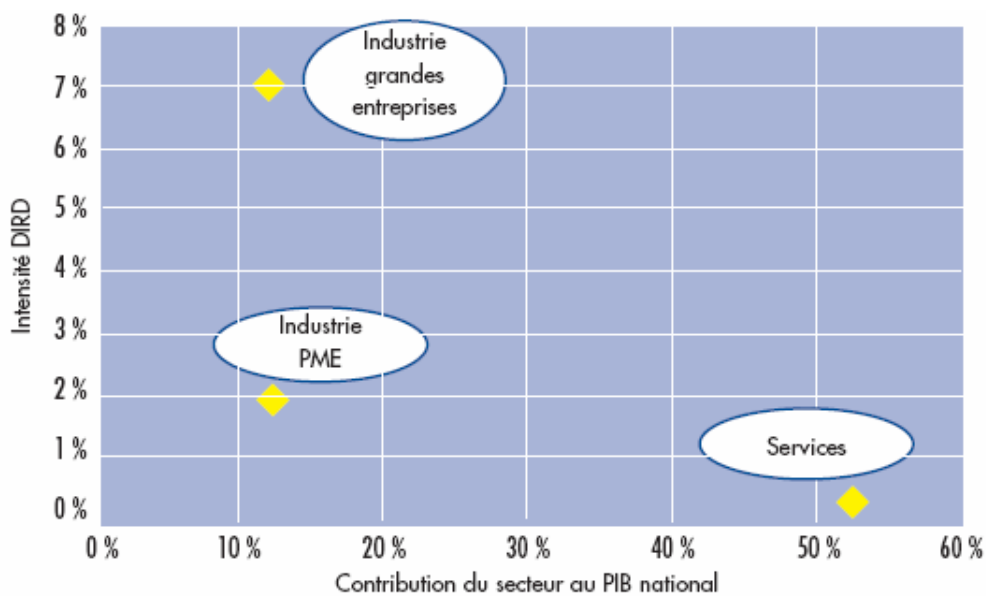
Il convient tout d'abord de préciser que l'objectif de 3 % du PIB ne saurait être atteint en moyenne par chaque type d'entité publique et privée, mais qu'elle est au contraire très concentrée sur quelques catégories de structures.

¹ Cette contribution s'élevait à 1,03 % du PIB en 2003 avec 15,68 milliards d'euros, et devrait être supérieure (environ 1,1 %) en 2005.

² L'engagement pris par le Gouvernement d'un maintien de cette progression annuelle jusqu'en 2007 constituant déjà un effort sans précédent.

S'agissant des organismes publics, il est manifeste que l'effort porte sur quelques administrations très localisées (les 30 établissements financés par le ministère de la recherche représentent 61 % du BCRD). De même, l'effort des entreprises privées est assuré à 78 % par le secteur industriel, qui ne représente pourtant que 37 % du PIB marchand¹.

Indépendamment des marges de progression de l'effort de la R&D dans les services, votre rapporteur pour avis souhaiterait attirer l'attention de votre commission sur les déséquilibres internes au secteur industriel. En effet, comme l'indique le diagramme ci-dessous, les petites et moyennes entreprises industrielles (les PMI) fournissent un effort de recherche aujourd'hui très inférieur aux grandes entreprises.



DIRD : dépenses d'investissement en R&D

Or, les grandes entreprises ayant des intensités en R&D semblables à leurs homologues étrangères positionnées sur les mêmes marchés², c'est dans les PME industrielles que réside le principal potentiel d'évolution de la R&D privée française.

¹ En effet, le secteur des services, qui représente 51 % du PIB marchand, ne réalise que 18 % de la dépense en R&D et innovation.

² Ce qui indique aussi que la marge de progression pour la R&D des grandes entreprises industrielles demeure sans doute modérée.

B. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS DES PME AUX AIDES DIRECTES PLAIDENT EN FAVEUR D'OUTILS FISCAUX

1. Les aides directes à l'innovation bénéficient essentiellement aux grandes entreprises

Une fois admise la nécessité d'agir en faveur de la R&D et de l'innovation des PME, se pose la question des instruments à mobiliser à cette fin.

En fait, si l'arsenal actuel des aides aux entreprises est déjà très étoffé, il semble que ce soit précisément le foisonnement et l'empilement des dispositifs¹ qui conduise à une importante sous-consommation des crédits, en dépit de nombreuses campagnes de promotions auprès des PME.

En effet, les procédures administratives entourant les aides sont généralement complexes, ce qui nécessite une forte implication en temps des dirigeants de PME pour des projets de taille souvent modeste. Ainsi, une étude des centres techniques industriels fait apparaître que les petites et moyennes entreprises industrielles ne bénéficient que de 9 % des aides publiques à l'innovation, alors qu'elles représentent 50 % de l'activité industrielle et 29 % de l'effort de R&D industrielle².

Face à cette situation peu satisfaisante, il semble qu'un des moyens à privilégier en faveur de l'innovation des PME/PMI ne soit pas la création de nouvelles aides mais plutôt l'utilisation de dispositifs de dépense fiscale.

2. Une dépense fiscale, comme le crédit d'impôt recherche, est plus accessible aux PME

En effet, les dispositifs d'exonération totale ou partielle d'impôts et de charges n'exigent que peu de démarches volontaires préalables et mobilisent peu de temps des dirigeants de PME. La dépense fiscale rétablit donc une certaine forme d'égalité entre grandes entreprises et PME.

¹ Plus d'un millier d'aides de toutes sortes (et pas seulement relatives à l'innovation) étaient dénombrées par le rapport de M. Jean-Marie Bockel sur « la simplification de la création d'entreprise, la vie des créateurs et de la gestion de leurs entreprises » remis au Premier ministre le 23 janvier 2001.

² Données figurant dans le livre blanc des centres techniques industriels pour l'innovation de novembre 2004.

Ainsi, en 2003, les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 7 et 40 millions d'euros effectuent 8 % de la R&D et reçoivent 11 % des crédits d'impôt recherche. Pour celles dont le chiffre d'affaires se situe entre 40 et 200 millions d'euros, ces montants sont respectivement de 16 % et 19 %. En revanche, les grandes entreprises totalisent 68 % des frais de recherche, mais ne bénéficient que de 36 % du crédit d'impôt¹.

Au-delà de sa simplicité et l'existence d'un plafonnement du crédit d'impôt recherche à 8 millions d'euros, les raisons de ce résultat sont multiples :

– en premier lieu, le CIR intéresse les PME car, comme la plupart des dépenses fiscales, il s'applique à toutes les entreprises quels que soient leur taille et les secteurs concernés, en respectant une certaine neutralité vis-à-vis de leurs choix techniques ;

– en second lieu, la dépense fiscale représente un apport en trésorerie immédiat pour les jeunes entreprises non encore assujetties à l'impôt sur les sociétés.

Au travers du crédit d'impôt recherche, la France dispose depuis 1983 d'un système qui applique à l'innovation tous les avantages de la dépense fiscale.

Ceci fait du CIR un dispositif très utile en vue de la résorption du retard de la R&D privée.

C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis souhaiterait qu'il puisse être mobilisé davantage au profit de l'innovation des petites et moyennes entreprises.

II. LES RÉCENTES RÉFORMES DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE POURRAIENT ENCORE ÊTRE ACCENTUÉES ET COMPLÉTÉES EN DIRECTION DES P.M.E.

Votre rapporteur pour avis propose d'accentuer les évolutions déjà enregistrées s'agissant des types de dépenses éligibles (A) et de la prise en compte du volume de R&D (B).

¹ Source : le bilan annuel sur le dispositif réalisé par le ministère de la recherche en 2003.

A. IL CONVIENDRAIT DE RÉFLÉCHIR À UNE PRISE EN COMPTE PLUS LARGE DES DÉPENSES LIÉES À L'INNOVATION

Un des éléments gênant la pleine application du dispositif par les PME est le caractère trop strict des types de dépenses éligibles au crédit d'impôt.

Certes, de nouvelles catégories de dépenses sont prises en compte depuis 2003 : il s'agit des dépenses afférentes aux frais de défense de brevets et de celles relatives à la veille technologique, qui sont désormais prises en compte dans la limite de 60.000 euros pour chacune de ces deux nouvelles catégories de dépenses¹. Suite à cette extension, le dispositif prévoit aujourd'hui dix types de dépenses éligibles, comme le rappelle le tableau de la page suivante.

Toutefois, les PME sont toujours confrontées à une double difficulté. D'une part, de simples dépenses d'innovations ou d'amélioration des produits, qui constituent souvent l'entrée dans une dynamique de développement de ceux-ci ne figurent pas parmi les dépenses éligibles. D'autre part, les critères d'éligibilité, tels qu'ils ressortent de l'instruction fiscale d'application et qu'ils sont interprétés, sont difficilement compréhensibles par les responsables de PME et souvent trop inspirés du modèle de la recherche académique².

Aussi, votre rapporteur pour avis souhaiterait-il :

– que soient éligibles toutes les dépenses liées à la finalisation des produits (essais, prototypes et modèles réduits) ;

– que les critères et leur interprétation soient davantage liés à la notion d'innovation *largo sensu* qu'à l'idée de recherche ou de saut technologique, comme c'est le cas aujourd'hui³.

¹ Les frais de défense de brevets comprennent notamment les frais de justice et les honoraires d'avocats exposés lors d'actions en justice engagées à la suite de contrefaçons rattachables à des produits dont le développement avait bénéficié du crédit d'impôt recherche.

² Ce qui est incontestablement un facteur d'insécurité et de contentieux fiscal pour les entreprises.

³ Sur ce point, il est permis de se demander si le recours à des experts universitaires pour appliquer les critères d'éligibilité des dépenses (comme c'est le cas aujourd'hui) n'est pas une des causes de ces problèmes d'interprétation.

TYPES DES DÉPENSES DÉCLARÉES AU TITRE DU C.I.R. EN 2003
(en millions d'euros)

Types de dépenses	Montant en euros	%
Dotation aux amortissements	659,07	5,56 %
Dépenses de jeunes docteurs	24,8	0,21 %
Dépenses de personnel (chercheurs et techniciens)	4 719,4	39,82 %
Dépenses de fonctionnement	3 807,12	32,12 %
Prise et maintenance de brevets	210,32	1,77 %
Dotation aux amortissements de brevets acquis en vue de la recherche	21,5	0,18 %
Salaires et charges sociales afférents aux réunions de normalisation	3,5	0,03 %
Autres dépenses liées à la normalisation	1,13	0,01 %
Dépenses liées à la participation officielle de normalisation	0,1	0,00 %
Frais de collections des entreprises industrielles du secteur textile - habillement - cuir	164,45	1,39 %
Total de dépenses de recherche interne	9 611,4	81,09 %
Opérations confiées à des organismes agréés	2 240,71	18,91 %
Total des dépenses de recherche subventions non déduites	11 852,11	100 %
Subventions	185,40	1,56%
Total général	11 666,71	

***B. IL CONVIENT D'ENVISAGER LA MODIFICATION DE LA
PONDÉRATION DES DIFFÉRENTES PARTS DU CRÉDIT D'IMPÔT
RECHERCHE***

Jusqu'en 2004, le crédit d'impôt recherche était plutôt fermé aux PME à intensité technologique moyenne, puisque l'aide ne bénéficiait qu'à celles qui effectuaient *toujours plus* de R&D, du fait de la seule prise en compte du niveau d'accroissement de la dépense par rapport aux années précédentes.

Or, l'innovation majeure applicable aux dépenses de 2004 déclarées en 2005 est la création d'une deuxième composante du crédit d'impôt. Celle-ci représente 5 % *des dépenses de recherche en volume* réalisées au cours de l'année et s'ajoute à la composante représentant 45 % *de la variation des dépenses de l'année comparée à la moyenne des dépenses des deux années précédentes*.

La prise en compte du volume des dépenses pour le calcul du crédit d'impôt permettra à toutes les entreprises qui exposent des dépenses de recherche de bénéficier du dispositif. En effet, en cas de diminution des dépenses de recherche, la part en volume restera acquise à l'entreprise.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait toutefois pouvoir aller plus loin et propose que le taux de la part en volume constituée en crédit d'impôt soit de 20 % au lieu de 5 %.

Cette proposition prend bien sûr en compte le coût budgétaire élevé de toute mesure relative au CIR¹. En effet, le maintien du plafond actuel de dépenses éligibles (8 millions d'euros) garantit la maîtrise du surcoût qu'induirait cette réforme, tout en la concentrant sur les PME, ce qui est le but visé.

Afin d'affiner ou de compléter éventuellement cette proposition, votre rapporteur pour avis ne manquera pas de suivre la situation de l'Espagne, qui vient d'introduire de telles dispositions favorables aux PME dans son crédit d'impôt recherche² ainsi que le cas du Royaume-Uni, qui s'apprête à le faire. Il sera aussi très attentif au chiffrage qui ressortira des déclarations fiscales des entreprises en 2005, chiffrage qui d'évaluer la portée de modifications structurelles du CIR et d'assurer une place optimale à ce dispositif dans la loi d'orientation et de programmation sur la recherche.

Votre rapporteur pour avis a choisi de ne pas présenter ses propositions sous forme d'amendements au PLF 2005. Il lui a semblé en effet que le crédit d'impôt recherche devrait être reconsidéré dans le cadre de l'ensemble du dispositif public de soutien à l'innovation, qui sera appréhendé de façon globale et prospective à l'occasion du prochain projet de loi d'orientation et de programmation sur la recherche.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission des affaires économiques et du plan a donné un avis favorable sur les crédits de la recherche lors de sa réunion du 24 novembre 2004.

¹ Comme indiqué précédemment, la réforme du crédit d'impôt recherche de 2004 devrait coûter 235 millions d'euros en 2005, premier exercice d'application.

² 16 pays de l'OCDE disposent de ce type d'outils (la seule exception notable est l'Allemagne), un grand nombre s'étant très fortement inspiré du système français.