

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par MM. Henri REVOL et Jean BOYER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 23) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE BUDGET 2008 CONFIRME GLOBALEMENT L'EFFORT SANS PRÉCÉDENT DE LA NATION EN FAVEUR DES TROIS COMPOSANTES DU BUDGET DE LA RECHERCHE	7
A. LES CRÉDITS DES ÉTABLISSEMENTS CONNAISSENT UNE HAUSSE RÉELLE MAIS PARTIELLEMENT HYPOTHÉQUÉE	7
1. <i>Une continuité dans la poursuite de l'effort mais avec des contraintes spécifiques à l'année 2008</i>	7
a) La recherche et l'enseignement supérieur, priorités budgétaires incontestables	7
b) L'augmentation des cotisations de retraite grèvera les moyens nouveaux, d'une façon heureusement exceptionnelle	8
2. <i>La question centrale des ressources humaines</i>	9
B. UN SOUCI D'EFFICACITÉ ACCOMPAGNÉ PAR UNE MEILLEURE MESURE DE LA PERFORMANCE	9
C. DEUXIÈME COMPOSANTE DU BUDGET, LES FINANCEMENTS SUR PROJETS POURSUIVENT LEUR MONTÉE EN CHARGE	10
1. <i>L'agence nationale de la recherche</i>	11
2. <i>Les moyens d'Oseo</i>	12
D. TROISIÈME COMPOSANTE DU BUDGET, LE SOUTIEN À LA RECHERCHE PRIVÉE EST L'OBJET D'UNE QUATRIÈME RÉFORME EN QUATRE ANS	12
1. <i>Le crédit d'impôts recherche</i>	12
2. <i>Le dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes</i>	13
II. TROIS PROBLÈMES PARTICULIERS IDENTIFIÉS PAR VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	14
A. LE BUDGET DU COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE (CEA) : ALLER AU DELÀ DE LA SOLUTION PARTIELLE TROUVÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	14
B. LE TRAITEMENT DU BUDGET DU CNES : UN PROBLÈME DE MÉTHODE	16
C. L'EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MIRE EST L'OCCASION DE S'INTERROGER SUR CERTAINS ASPECTS DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE	17
1. <i>L'absence d'implication budgétaire de la mission dans les pôles d'excellence rurale</i>	17
2. <i>Un besoin d'accompagnement non satisfait</i>	19
ANNEXE 1	23

Dans un contexte marqué par la stabilité des dépenses publiques, la recherche et l'enseignement supérieur figurent pour la quatrième année consécutive parmi les priorités du projet de loi de finances. En effet, conformément à l'engagement du Président de la République d'accroître d'environ un milliard d'euros supplémentaire les moyens de ce secteur d'ici 2012, la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) voit ses crédits progresser de plus de 4 %, à périmètre constant, cette évolution affectant toutes les composantes de la politique de la recherche que sont :

- d'une part, les crédits budgétaires classiques, qui augmentent de 364 millions d'euros pour les programmes de la mission exclusivement consacrés à la recherche ;

- d'autre part, les financements des agences de moyens, qui bénéficient de 190 millions d'euros supplémentaires ;

- et, enfin, les dépenses fiscales en faveur de la recherche des entreprises, qui devraient s'accroître de 455 millions d'euros.

Cette progression des moyens permet de remplacer l'ensemble des personnels partant à la retraite et d'accompagner, dans les meilleures conditions, la mise en place des nouvelles structures de recherche, instituées par la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche et destinées à augmenter la performance globale de la France dans l'économie de la connaissance.

S'il présente les modalités du triple effort que la Nation prévoit une nouvelle fois d'accomplir en 2008, le présent rapport revient aussi sur quelques difficultés particulières que vos rapporteurs pour avis ont identifiées dans le présent projet de loi de finances.

I. LE BUDGET 2008 CONFIRME GLOBALEMENT L'EFFORT SANS PRÉCÉDENT DE LA NATION EN FAVEUR DES TROIS COMPOSANTES DU BUDGET DE LA RECHERCHE

A. LES CRÉDITS DES ÉTABLISSEMENTS CONNAISSENT UNE HAUSSE RÉELLE MAIS PARTIELLEMENT HYPOTHÉQUÉE

1. Une continuité dans la poursuite de l'effort mais avec des contraintes spécifiques à l'année 2008

a) La recherche et l'enseignement supérieur, priorités budgétaires incontestables

Dans un contexte de stabilisation des dépenses publiques, la progression de 4,7 %, à périmètre constant, des crédits de la mission recherche et enseignement supérieur (MIREs) est particulièrement emblématique de la priorité accordée à ce secteur. Au sein de la MIREs, les moyens des dix programmes spécifiquement consacrés à la recherche¹ passent de 8,77 milliards en 2007 à 9,07 milliards d'euros en 2008, soit une progression de 3,4 % en crédits de paiement². C'est donc à l'enseignement supérieur que profite plus particulièrement l'effort accompli. **Vos rapporteurs pour avis tiennent à le souligner dans le contexte du mouvement de contestation actuel qui agite certaines universités.**

Les programmes consacrés à la recherche seront marqués par deux priorités :

D'une part le soutien aux jeunes chercheurs :

– par la consolidation du contingent annuel de 800 postes de post-doctorant qui appelle une augmentation de 1,7 million d'euros pour une enveloppe de 28 millions d'euros ;

– par la progression des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) à travers 6 millions d'euros supplémentaires sur une enveloppe totale de 54 millions d'euros ;

– par le développement du dispositif des conventions de recherche pour les techniciens supérieurs (CORTECHS), pour lesquels 300 nouvelles entrées sont prévues.

Des crédits sont prévus, à hauteur de 4 millions d'euros, pour permettre des mesures de promotion de l'excellence et de l'investissement des personnels, en particulier dans des fonctions de management.

¹ C'est à dire à l'exception du programme 231 « Vie étudiante ».

² Cf. annexe I.

D'autre part, par un engagement au profit des grands équipements :

- par l'augmentation de la contribution française au projet ITER¹ qui sera accrue de 17 millions d'euros pour s'élever à près de 40 millions d'euros ;
- par une progression de 4 millions d'euros (soit 8 %) de la contribution au CERN (Organisation européenne pour la recherche nucléaire) ;
- par l'augmentation de la contribution au financement du Grand équipement national pour le calcul intensif (GENCI) qui progressera de 5,5 millions d'euros.

Vos rapporteurs pour avis approuvent ces orientations qui permettent de consolider les conditions de travail des équipes après plusieurs années de forts recrutements. D'ailleurs, une nouvelle augmentation des effectifs permanents ne serait pas possible en 2008, compte tenu de l'impact de la hausse des cotisations sociales.

b) L'augmentation des cotisations de retraite grèvera les moyens nouveaux, d'une façon heureusement exceptionnelle

Pour les organismes ayant le statut d'établissements publics scientifiques et technologiques (EPST), **l'effet de l'augmentation des moyens en 2008 doit être fortement nuancé par la prise en compte du double effet de l'augmentation du niveau des mises en réserve et de l'augmentation du taux de cotisation aux pensions civiles des agents** de ces établissements, qui doit passer de 39,5 % à 50 % au 1^{er} janvier 2008.

Par exemple pour le CNRS, sur une augmentation de crédit de 112 millions d'euros par rapport à 2007, 95,1 millions d'euros devraient être affectés à cette dépense nouvelle, ce qui atténue fortement la portée du chiffre annoncé. De même pour l'INRA², l'augmentation du taux de cotisation explique 85,4 % de l'augmentation des crédits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2008.

Vos rapporteurs pour avis estiment toutefois que cette charge ne remet pas en cause la tendance générale de progression des moyens de la recherche, et ce pour deux raisons :

- d'une part, les laboratoires des EPST bénéficieront directement de la forte augmentation des financements de l'Agence nationale de la recherche ;
- d'autre part, et surtout, cette contrainte est très spécifique à l'exercice 2008 et si elle absorbe une grande partie des moyens nouveaux de cette année, elle doit être mise en regard de l'augmentation des crédits qui a été réalisée depuis 2005 et de celle que le Président de la République a annoncée jusqu'en 2012.

¹ International Thermonuclear Experimental Reactor.

² Institut national de la recherche agronomique.

2. La question centrale des ressources humaines

La priorité budgétaire accordée à la recherche et à l'enseignement supérieur conduit à les faire échapper à la règle du non-remplacement d'une partie des personnels partant à la retraite. Ceci ne doit pas, bien au contraire, conduire à un relâchement de l'effort de gestion optimale des effectifs.

Or, comme le fait observer la Cour des comptes, dans un rapport récent, **la recherche publique souffre de lacunes dans le pilotage de la politique de ressources humaines par l'autorité ministérielle**, du fait de difficultés d'articulation entre le ministère chargé de la recherche et les autres ministères assurant la tutelle des établissements, ce qui gêne par exemple aujourd'hui la mise en place d'un système d'information unifié et fiable.

Aussi est-il particulièrement symptomatique que le rapport sur la gestion prévisionnelle des emplois de la recherche prévu par la loi de programme du 18 avril 2006 précitée n'ait pas pu malheureusement être produit pour 2007. Vos rapporteurs pour avis interprètent toutefois comme un signe très positif le fait que la nouvelle direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) se soit dotée en juin 2006 d'une direction de la stratégie qui dispose des outils permettant de redéployer les emplois et les compétences à l'occasion du remplacement de nombreux départs à la retraite. La publication en 2008 de la première édition du rapport prévu par la loi est donc très attendue.

B. UN SOUCI D'EFFICACITÉ ACCOMPAGNÉ PAR UNE MEILLEURE MESURE DE LA PERFORMANCE

L'un des grands apports de la nouvelle politique de la recherche menée depuis 2005 a incontestablement été la concentration de l'effort sur des actions prioritaires.

S'agissant du fléchage des crédits vers les nouvelles structures de coopération entre les acteurs de la recherche créées par la loi de programme du 18 avril 2006, vos rapporteurs pour avis se félicitent de l'octroi **d'une contribution directe du ministère de la recherche de 201 millions d'euros à la dotation des RTRA** (réseau thématique de recherche avancée), au travers des fondations de coopération scientifique qui abritent ces réseaux. Ces contributions varient de douze à vingt millions d'euros selon la taille des réseaux, leurs besoins et des critères résultant de l'évaluation. Elles sont conditionnées à la signature d'un contrat d'objectifs avec le ministère : il

précise les objectifs d'excellence à atteindre et les indicateurs qui permettront de mesurer les progrès faits en la matière¹.

S'agissant de la promotion de la performance, vos rapporteurs pour avis se félicitent :

– D'une part, de la mise en place rapide de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), créée par la loi de programme pour la recherche qui a été installée le 20 mars 2007 et a déjà largement commencé à exercer sa mission en réalisant l'évaluation globale d'une trentaine d'établissements.

Les 12,66 millions d'euros prévus pour l'Agence par le PLF 2008 ainsi que les méthodes de travail retenues devraient permettre d'atteindre l'objectif d'évaluation de mille unités par an comme prévu par le programme de travail établi pour 2008-2011.

– D'autre part, **la maquette des objectifs et indicateurs a été simplifiée, conformément aux préconisations du rapport d'audit réalisé au printemps 2007** par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ainsi les 15 objectifs déclinés et les 25 indicateurs des deux programmes « *Orientation et pilotage de la recherche* » et « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* » ont été mis en cohérence et ramenés à seulement 7 objectifs et 16 indicateurs, conférant à l'ensemble une plus grande lisibilité.

Par ailleurs, si la nature des indicateurs de la mission n'a quasiment pas varié², le champ de la recherche de la performance s'est étendu, comme en témoigne le Palais de la découverte qui se voit pour la première année affecté d'éléments de mesure de la performance alors qu'il représente une part importante du programme « *Recherche culturelle et culture scientifique* ».

Surtout, un des grands progrès du PLF 2008 réside dans le fait que les crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR) sont désormais eux aussi associés à des indicateurs de performance, du fait de sa budgétisation au sein de la MIREs.

C. DEUXIÈME COMPOSANTE DU BUDGET, LES FINANCEMENTS SUR PROJETS POURSUIVENT LEUR MONTÉE EN CHARGE

Comme au cours des trois exercices précédents, le « milliard » supplémentaire pour la recherche bénéficiera à la recherche sur projet dont le pivot est constitué par l'ANR.

¹ Pour mémoire, la contribution des membres fondateurs est de 52 millions d'euros, tandis que certains industriels ou collectivités territoriales souhaitent s'engager financièrement dans ces fondations sans pour autant participer à la dotation initiale.

² Il s'agit toujours essentiellement en termes de publications scientifiques de la participation à des projets internationaux ou de valorisation de la recherche.

1. L'agence nationale de la recherche

Inscrits pour la première fois dans le budget de l'Etat¹, les crédits affectés à cet établissement public bénéficieraient d'une augmentation substantielle de 130 millions d'euros (soit + 16 %), en 2008, ce qui portera l'ensemble à 955 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiements (CP). Cette augmentation permettra d'intensifier le financement des projets de recherche et d'honorer la couverture en crédits de paiement des programmations scientifiques lancées depuis 2005.

Cette égalisation des AE et des CP marque **le passage de l'ANR à son rythme de croisière**. L'essentiel des moyens sera consacré au financement des appels à projets « classiques » réalisés par l'Agence et qui s'élèvent à 620 millions d'euros. Quant au reste de la dotation de l'Agence, elle lui permettra de remplir un certain nombre d'engagements pris par l'Etat.

Les autres actions financées par l'ANR

– l'augmentation significative du dispositif du « préciput » qui, en application de l'article 16 de la loi de programme pour la recherche, instaure le principe du versement à l'organisme dans lequel le porteur du projet exerce ses fonctions d'une partie du montant des aides allouées par l'agence dans le cadre des procédures d'appel d'offres (le taux de préciput est actuellement de 5 %, soit un montant de 22,3 millions d'euros) ;

– la prise en compte de l'augmentation des engagements de l'État pris dans le cadre des contrats de projet État-région 2007/2013 en matière de financement d'équipements scientifiques, par rapport aux contrats 2000/2006 (l'enveloppe globale passant de 204,8 à 271,74 millions d'euros) ;

– la poursuite de l'effort de financement du dispositif des « Instituts Carnot » (60 millions d'euros en 2007).

En outre, le contrat d'objectifs de l'agence, en cours de préparation, comportera un relèvement de la part de ses financements à destination des entreprises (18 % actuellement).

Vos rapporteurs pour avis se félicitent de la montée en puissance des financements sur projets portés par l'ANR et souhaitent qu'elle se poursuive au-delà du niveau actuel qui est inférieur à 10 % des dépenses publiques de la recherche, et ce d'autant plus que :

– d'une part, l'ANR a favorisé la synergie public-privé, la part des projets concernant au moins une entreprise étant passée de 18 % en 2005 à plus de 26 % prévus en 2007² ;

¹ Au programme 171 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

² Ce chiffre s'élevant toutefois à 7,8 % pour les PMI.

– d’autre part, l’ANR est parvenue en quelques années à organiser une véritable reconnaissance internationale, plus de 20 % des experts participant aux évolutions étant étrangers¹.

En revanche, on peut craindre que la budgétisation des crédits de l’Agence n’ait pour effet de la soumettre aux mesures de régulations budgétaires, susceptibles de remettre en cause la hausse très substantielle des crédits inscrite dans le PLF pour 2008.

2. Les moyens d’Oseo

Après avoir doublé entre 2005 et 2007, le budget d’interventions de cette agence consacrée à l’innovation des PME bénéficiera d’une progression de 37 %, ce qui porte son budget à 280 millions d’euros, concentrés sur le programme 192 « *Recherche industrielle* ».

Quant à la dotation de fonctionnement (42,53 millions d’euros), elle voit son montant reconduit par rapport à 2007. Ceci signifie que la montée en puissance des financements de l’agence -notamment dans le cadre des pôles de compétitivité- s’accompagnera d’une amélioration de la productivité.

D’après les informations dont disposent vos rapporteurs pour avis, cet effort sera réalisé par la mutualisation des moyens entre le siège et les délégations régionales, ce qui permet de réduire le coût du fonctionnement et d’accompagner, à moyens constants, les évolutions de frais de personnel.

Vos rapporteurs pour avis saluent cette orientation à la fois ambitieuse et rigoureuse et espèrent vivement qu’elle sera maintenue en 2008, indépendamment de l’impact que pourrait avoir la fusion annoncée entre Oseo et l’agence de l’innovation industrielle (AII).

D. TROISIÈME COMPOSANTE DU BUDGET, LE SOUTIEN À LA RECHERCHE PRIVÉE EST L’OBJET D’UNE QUATRIÈME RÉFORME EN QUATRE ANS

1. Le crédit d’impôts recherche

Comme les deux projets de loi de finances précédents, le PLF 2008 prévoit une forte augmentation de la dépense fiscale en faveur de la recherche des entreprises.

C’est ainsi que **390 millions d’euros supplémentaires sont prévus au titre du crédit d’impôt recherche (CIR)**, par rapport à 2007. Ce dispositif devrait donc coûter 1 289 millions d’euros.

¹ Soit 2.200 étrangers sur 10.100 experts.

Ce niveau correspond un quasi-doublé par rapport à 2005, sous l'effet des réformes introduites les années précédentes et de celle prévue cette année, consistant en :

– la suppression de la part du crédit d'impôt calculé sur l'accroissement des dépenses de recherche et développement et du plafond actuel de 16 millions d'euros ;

– l'instauration d'un taux de 30 % jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses, puis de 5 % au-delà, le taux étant majoré de 50 % l'année d'entrée dans le dispositif ;

– l'introduction de mesures de simplification pour les entreprises et d'amélioration de la sécurité juridique du dispositif.

Cette réforme dans le sens d'un élargissement et d'une simplification du CIR est un bon investissement pour la Nation puisque, selon les tests économétriques disponibles, un euro de CIR génère en moyenne 2,41 euros de dépenses de R&D supplémentaires.

Il serait toutefois souhaitable de stabiliser les règles applicables car la conduite des quatre réformes en quatre ans complique malheureusement la compréhension du dispositif pour les PME qui ont vocation à être les grandes bénéficiaires de la réforme de 2008.

2. Le dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes

Institué par le PLF pour 2004, le statut de jeune entreprise innovante (JEI) permet aux entreprises qui présentent des dépenses de recherche et développement importantes, de bénéficier d'avantages fiscaux¹ et sociaux² pendant leurs premières années.

Le présent projet de loi de finances porte le dispositif de la JEI de 105 à 115 millions d'euros afin d'accompagner, à règles quasiment inchangées, la montée en puissance du dispositif qui représente 87 millions d'euros d'exonération en 2006, au profit de 1.695 jeunes entreprises.

Le succès du dispositif justifie sa reconduction, dans l'attente de l'évaluation prévue en 2008, dont on peut espérer qu'elle soit aussi éclairante que celle réalisée l'an dernier au sujet du crédit d'impôt recherche.

Associées aux dépenses budgétaires, ces dépenses fiscales concourent donc à faire de 2008 une nouvelle année d'intensification de l'effort d'ensemble de la Nation en faveur de la recherche et de l'innovation.

¹ Exonération totale des bénéfices pendant 3 ans, suivie d'une exonération de 50 % pendant 2 ans.

² Exonération de cotisations patronales pour les chercheurs, techniciens, gestionnaires de projets de R&D, juristes chargés de la protection industrielle et personnels chargés des tests pré-concurrentiels.

Dans ce contexte d'ensemble favorable, vos rapporteurs pour avis ont toutefois identifié quelques difficultés qu'ils souhaitent souligner dans le présent rapport.

II. TROIS PROBLÈMES PARTICULIERS IDENTIFIÉS PAR VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

A. LE BUDGET DU COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE (CEA) : ALLER AU DELÀ DE LA SOLUTION PARTIELLE TROUVÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La subvention civile proposée dans le PLF 2008 pour le CEA est, à structure constante, de 960 millions d'euros, ce qui représente une croissance de 1 % en euros courants par rapport à 2007, dont 450 millions d'euros relevant du programme 172 « *Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires* », 475 millions du programme 188 « *Recherche dans le domaine de l'énergie* » et 35 millions du programme 191 « *Recherche duale* ».

Elle correspond en fait à l'annuité 2008 prévue au contrat d'objectifs passé avec l'Etat¹. Or, **cette croissance limitée de la subvention civile est inférieure de 33 millions d'euros aux besoins exprimés lors de la présentation au conseil d'administration de l'établissement de mars 2007**, du plan à moyen et long terme 2007-2016 et approuvé par le représentant de l'Etat dans la mesure où il intègre les principales décisions de l'Etat lui-même intervenues depuis l'établissement du contrat, à savoir :

– d'une part la réalisation d'un prototype de réacteur nucléaire de quatrième génération à l'horizon 2020, comme annoncé par M. Jacques Chirac, Président de la République, en juin 2006² ;

– d'autre part, l'accélération de la recherche dans les nouvelles technologies de l'énergie (dont les biocarburants de la deuxième génération, l'énergie photovoltaïque, ou la pile à hydrogène).

L'un de vos rapporteurs pour avis³ estime que cette situation est préoccupante, au delà même d'une forme de double langage tenu par l'Etat entre ce qu'il inscrit comme montant dans le contrat d'objectif dans le projet de loi de finances et ce qu'il demande lors des comités de l'énergie atomique ou à l'occasion de la prise d'engagements officiels.

¹ La progression en structure courante s'explique par l'intégration du Consortium national de recherche en génomique et la contribution du CEA, pour le compte de la France, aux projets FAIR et XFEL de très grandes infrastructures de recherche allemande et la contribution de la France au projet ITER.

² Cet engagement a d'ailleurs été traduit par les décisions du Comité de l'énergie atomique du 20 décembre 2006.

³ M. Henri Revol.

De plus, ce comportement traduit une absence de reconnaissance et de valorisation des efforts réalisés par le CEA. En effet, comme justification des crédits inscrits au PLF 2008, le Gouvernement a demandé à l'établissement de réaliser des efforts de productivité, alors même que des gains déjà très remarquables ont été réalisés, grâce à une diminution de près de 6 % des dépenses de support entre 2003 et 2007¹.

De même, il a été avancé que le CEA pouvait partiellement compenser l'impasse qui lui était imposée en effectuant des redéploiements internes. Or, c'est sans compter sur ceux déjà accomplis en 2006 et 2007, précisément pour remplir les engagements prioritaires pris par l'Etat.

Aussi, votre rapporteur pour avis partage l'analyse selon laquelle les moyens de l'organisme doivent impérativement être augmentés de 30 à 35 millions en 2008.

Il n'a toutefois pas soumis d'amendement à la commission des affaires économiques dans la mesure où il considère que la formule retenue par l'Assemblée nationale, à savoir l'affectation, hors de la MIREs, d'une partie des dividendes d'Areva, est plus cohérente et financièrement même garantie².

Votre rapporteur pour avis estime toutefois que le montant de 15 millions d'euros, sur lequel le ministre chargé du budget s'est engagé, est très en deçà des besoins de l'établissement. **Il insistera donc sur la nécessité de porter cette contribution à 30 millions d'euros au moins.** Ceci est tout à fait possible dans d'excellentes conditions, en prélevant sur la partie des dividendes affectée au fonds pour le démantèlement des installations nucléaires civiles.

Les dividendes d'Areva et le fonds de démantèlement des centrales nucléaires

Entre 2003 et 2006, sur 173,5 millions d'euros de dividendes, 104 étaient attribués au Fonds et 69,5 seulement aux activités de recherche, proportion conservée en 2007. Non seulement la trésorerie de ce fonds (1 milliard d'euros) permet de couvrir sept années de travaux, mais il apparaît également plus conforme à la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, de couvrir ces provisions de démantèlement par des actifs dotés en une seule fois, en l'occurrence un ajustement du nombre des actions Areva détenues par le CEA et cantonnées à cet effet.

¹ Soit 422,3 millions d'euros prévus en 2007 contre 448,8 millions en 2003, à périmètre constant.

² Cette recette échappait aux mesures de régulation budgétaire.

B. LE TRAITEMENT DU BUDGET DU CNES : UN PROBLÈME DE MÉTHODE

Les moyens du Centre national d'études spatiales (CNES) sont inscrits au programme 193 « *Recherche spatiale* », doté de 1.277,74 millions d'euros pour 2008.

Ces moyens sont effet stables en euros courants, malgré une hausse apparente de 16 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2007, liée pour les deux tiers à la prise en compte de charges fiscales.

L'effet de la charge fiscale sur le programme 193

Contrairement à la plupart des organismes, dont la régularisation du régime fiscal opérée en loi de finances pour 2007 avait donné lieu à une compensation simultanée du surcoût de TVA et de taxe sur les salaires, le CNES a fait l'objet d'un traitement différencié, l'établissement ayant demandé l'application de la régularisation au 1^{er} janvier 2007 (et non au 1^{er} janvier 2006 comme les autres organismes).

En conséquence de ce décalage, la compensation de la charge de TVA supplémentaire a été intégrée dès la loi de finances pour 2007 par une mesure de correction de 11,6 millions d'euros, alors que la prise en charge du surcoût de taxe sur les salaires a été différée au présent projet de loi de finances.

Une mesure de compensation de l'assujettissement à la taxe sur les salaires est donc proposée pour 2008 (9,72 millions d'euros).

Il faut espérer que ces moyens permettront effectivement d'accompagner la réalisation des engagements déjà pris en 2008, année où devraient notamment se terminer les travaux permettant de tirer des lanceurs Vega et Soyouz depuis le centre spatial guyanais de Kourou.

Il ne sera en revanche pas possible d'initier l'indispensable sursaut dont l'Europe spatiale a besoin pour rester dans la course face à ses concurrents, comme l'a analysé le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques publié il y a quelques mois¹.

Mais indépendamment de ces regrets touchant à la stratégie générale, votre rapporteur pour avis² tient à souligner les problèmes de principe posés par la façon dont la subvention au CNES a été traitée par l'administration.

En effet, le CNES a été informé début novembre par un simple courrier électronique administratif que la subvention de l'Etat pour l'an prochain serait finalement inférieure de 5,3 millions au montant affiché par le

¹ Rapport de MM. Henri Revol, sénateur, et Christian Cabal, député, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 223 (2006-2007) du 8 février 2007.

² M. Henri Revol.

PLF 2008, ramenant ainsi les moyens au niveau du contrat pluriannuel 2005-2010 signé le 5 avril 2006.

Outre le fait que cela menace malheureusement la réalisation de certains programmes dont celui concernant l'horloge atomique *Pharao*, **ce procédé est choquant d'un point de vue méthodologique.**

En effet, contrairement aux gels et annulations budgétaires déjà importants subi par le CNES¹, cette diminution n'a fait l'objet d'aucune publicité et continue à laisser croire aux parlementaires que le montant des crédits prévus au programme « *Recherche spatiale* » pour 2008 reste inchangé puisque le PLF 2008 n'a pas été amendé par le Gouvernement en ce sens. Or, tel n'est pas le cas et il convient d'obtenir des ministres chargés de la recherche et du budget que de tels comportements ne se reproduisent pas, tant ils heurtent les principes de transparence, de responsabilité et de sincérité budgétaire affichés par la LOLF.

C. L'EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MIRE EST L'OCCASION DE S'INTERROGER SUR CERTAINS ASPECTS DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

L'un de ses rapporteurs pour avis² a souhaité saisir l'occasion de l'examen des crédits de la MIRE pour mettre en lumière certains aspects des pôles d'excellence rurale (PER).

Sans revenir sur la politique d'ensemble des PER qui relève d'une autre mission budgétaire³, il souhaite souligner deux limites du dispositif actuel.

1. L'absence d'implication budgétaire de la mission dans les pôles d'excellence rurale

Votre rapporteur pour avis souhaitait en premier lieu faire part de son étonnement devant **l'absence de contribution budgétaire identifiée de la MIRE aux pôles d'excellence rurale.**

Hormis pour le programme 142 « *Enseignement supérieur et recherche agricole* », qui relève du ministre de l'agriculture, la mention de ces

¹ Au terme du programme 193, le CNES a été affecté par une annulation de crédit de 13 millions d'euros et un gel de 20 millions d'euros en 2007. Quant au gel déjà annoncé pour 2008, il devrait être d'au moins 33 millions d'euros.

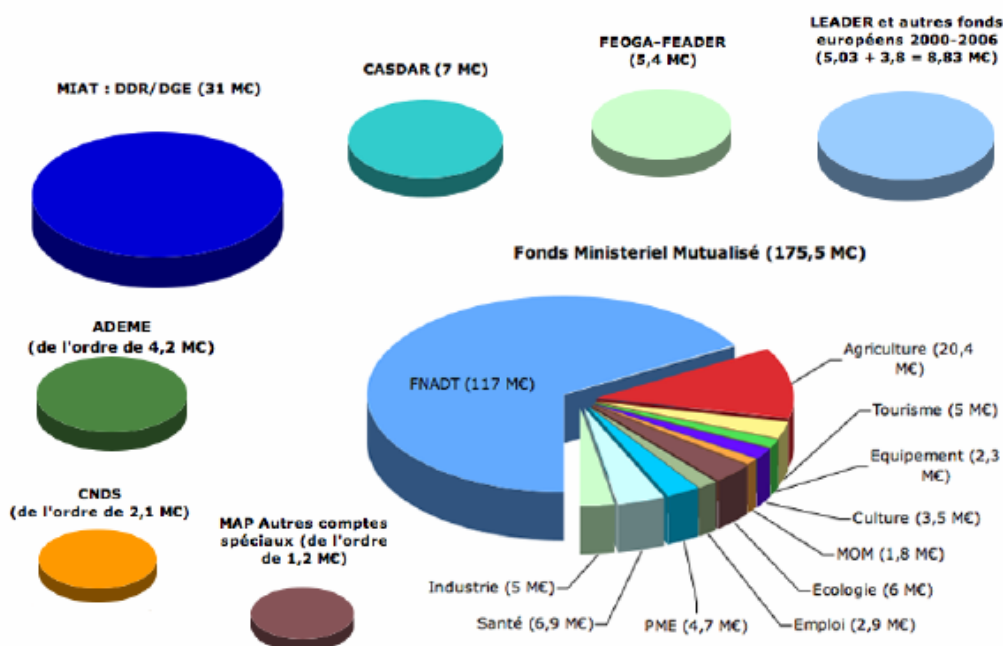
² M. Jean Boyer.

³ L'étude est réalisée dans l'avis n° 93 (2007-2008) de MM. Jean-Paul Alduy et Dominique Mortemousque fait au nom de la commission des affaires économiques et déposé le 23 novembre 2007.

pôles n'apparaît nullement dans les projets annuels de performance de la mission.

Plus concrètement, **le ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur ne figure pas parmi les contributeurs au fonds ministériel mutualisé institué début 2007**, la même remarque étant d'ailleurs applicable au ministre de l'Education nationale.

Répartition du financement des pôles d'excellence rurale (235 millions d'euros)



Source : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Ceci est d'autant plus surprenant que :

– d'une part, la formation, les transferts de technologies¹, l'innovation en matière industrielle et artisanale, font explicitement partie des objectifs poursuivis par les PER ;

– d'autre part, un certain nombre de PER affichent clairement leur vocation dans ce domaine. Sur les 379 pôles labellisés depuis 2006, votre rapporteur pour avis a ainsi identifié près d'une cinquantaine de pôles à vocation technologique, comme par exemple les pôles « Exellair » (dans les Hautes-Alpes) et « Aéropôle de Darois » (en Côte-d'Or) intervenant dans le domaine aéronautique.

¹ La thématique « technologie » est d'ailleurs l'une des quatre retenues pour la labellisation des pôles.

Certes, quelques exemples rencontrés sur le terrain témoignent de l'existence de coopération entre les structures de la recherche et de l'enseignement et les PER, mais ceux-ci demeurent trop peu nombreux.

C'est ainsi qu'il n'existe qu'un seul partenariat réel entre une université et un pôle d'excellence rurale, et encore celui-ci ne porte que sur l'évaluation des actions du pôle¹. De même, seuls deux lycées professionnels assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de PER².

Votre rapporteur pour avis regrette la faiblesse de ces relations dont il voit malheureusement une traduction de **la trop grande coupure qui existe en France entre le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur et celui des petites et moyennes entreprises**, à l'exception des secteurs de très haute technologie qui relèvent quant à eux des pôles de compétitivité.

2. Un besoin d'accompagnement non satisfait

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis tient à souligner l'existence d'un second désavantage des PER par rapport aux pôles de compétitivité, à savoir l'absence d'accompagnement du fonctionnement des pôles.

En effet, il a été décidé depuis l'origine que les subventions accordées aux pôles³ ne porteraient que sur des investissements et non des dépenses de fonctionnement.

Au regard de l'expérience du terrain, votre rapporteur pour avis estime cette situation doublement paradoxale :

– d'une part, on prive les animateurs de pôles, qui sont souvent des structures de taille très modeste, de moyens que l'on accorde aux pôles de compétitivité, alors même que ceux-ci disposent déjà de moyens de fonctionnement par la nature même de leurs promoteurs (universités, grands organismes de recherche, grandes entreprises) ;

– d'autre part, accepter de financer le projet d'un pôle jusqu'à un million d'euros et lui refuser ensuite les 20.000 euros qui lui manquent pour fonctionner pleinement, s'inscrit en contradiction avec l'effet de levier recherche.

Votre rapporteur pour avis tient à saluer les efforts déployés par la DIACT pour tenter de pallier cette carence.

Toutefois, comme l'indique l'encadré ci-dessous, **les initiatives prises ne concernent que l'ingénierie** de certains pôles et non l'autre

¹ Il s'agit du pôle « Couleurs matière et couleurs lumière » mis en place à Avignon.

² A savoir les pôles « Mode, chapeau et métiers d'art » dans la Loire et le pôle « Technologie de valorisation et d'innovation des viandes charolaises » en Saône-et-Loire.

³ Qu'il s'agisse de la subvention de base au taux de 33 % ou de celle accordée au taux de 50 % dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

composante de leur fonctionnement, à savoir leur animation. De plus, ces efforts reposent sur un quasi bénévolat qui, aussi positif soit-il, n'est plus de nature à garantir à tous les pôles l'accompagnement dont ils ont besoin.

Les initiatives prises en faveur de l'ingénierie des pôles

Les experts d'ICOMOS (Maisons paysannes de France, Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)), assurent à titre gratuit -la DIACT prenant en charge les indemnités de déplacement- l'analyse et l'accompagnement de 19 PER concernant le patrimoine culturel.

ODIT France a sélectionné un bureau d'étude pour analyser un panel de 13 PER dans le domaine du tourisme.

La Fédération nationale des communes forestières entreprend actuellement la même démarche vis-à-vis des communes qui sont engagées sur des chartes forestières et dont le PER a été labellisé.

La Fédération des petites villes de France est aussi intéressée par cette démarche qui pourrait concerner une trentaine de petites villes (sur 62).

Enfin, le réseau des parcs naturels régionaux (20 parcs étant labellisés PER) et le réseau des Grands sites de France (6 Grands sites étant labellisés PER) apportent eux aussi leur concours en matière d'ingénierie.

Le PER « Couleurs matière couleurs lumière » a mis en place un partenariat avec l'université d'Avignon pour la mise au point du dispositif d'évaluation de ce PER.

Par ailleurs, deux lycées professionnels assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations du PER « Mode, chapeau et métiers d'art (Loire) et du PER « Pôle technologique de valorisation et d'innovation des viandes charolaises » (Saône et Loire).

Un alignement du régime des pôles d'excellence rurale sur celui des pôles de compétitivité pourrait s'avérer opportun, à la fois pour les promoteurs des pôles et pour l'Etat ou l'Union européenne qui les financent.

Il serait d'ailleurs tout à fait compatible avec le maintien de l'enveloppe existante puisque, sur les 235 millions d'euros prévus pour les 379 pôles, 175 millions d'euros n'ont pas encore été engagés. Une partie de ce reliquat pourrait donc aisément être redéployée vers des dépenses de fonctionnement.

*

*

*

Ces remarques ainsi que les regrets exprimés au sujet des programmes de la MIREs concernant le CEA et le CNES ne remettent toutefois pas en cause le jugement d'ensemble porté par vos rapporteurs pour avis en faveur de l'adoption des crédits de la mission.

Lors d'une réunion tenue le 20 novembre 2007, la commission des affaires économiques, suivant la proposition de ses rapporteurs pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, le groupe socialiste s'abstenant.

ANNEXE 1

Présentation des crédits des programmes « Recherche » de la MIREs

En euros

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008
172 / Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 839 171 484	5 004 608 150	3 839 171 484	5 004 608 150
187 / Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 163 116 925	1 220 812 427	1 163 116 925	1 220 812 427
193 / Recherche spatiale	1 261 054 058	1 277 747 726	1 261 054 058	1 277 747 726
189 / Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	276 843 057	279 843 057	276 843 057	279 843 057
188 / Recherche dans le domaine de l'énergie	659 299 204	671 485 965	659 299 297	671 485 965
192 / Recherche industrielle	644 320 182	697 320 182	576 470 182	576 470 182
190 / Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	400 276 284	416 512 132	378 021 473	379 273 132
191 / Recherche duale (civile et militaire)	198 000 000	200 000 000	198 000 000	200 000 000
186 / Recherche culturelle et culture scientifique	151 444 520	159 848 690	150 184 520	157 298 690
142/ Enseignement supérieur et recherche agricoles	275 845 215	277 856 008	275 845 215	281 296 008
Total des crédits recherche	8 865 925 929	10 048 835 337	8 778 006 211	10 206 034 337

Source : projet annuel de performance du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche