

LPR : les sujets en débat et le détail des amendements adoptés en commission des finances à l'AN

Paris - Publié le jeudi 10 septembre 2020 à 9 h 45 - Actualité n° 192504

« Les lois de programmation n'engagent que les programmeurs du moment », déclare Éric Woerth, président [LR](#) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, lors de l'examen pour avis des deux premiers articles du projet de [LPR](#) par cette commission, le 09/09/2020. Un point également souligné par Valérie Rabault, députée socialiste : dans la programmation budgétaire du projet de LPR, « il n'y a aucun côté obligatoire, puisque la seule chose qui compte, c'est la loi de finances qui est votée » chaque année.

Toutefois, elle « remercie » [Francis Chouat](#), rapporteur [LREM](#) du projet de loi pour la commission, d'avoir déposé un amendement (n° CF12) demandant au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur l'exécution des crédits prévus à l'article 2 du projet de loi. Un amendement qui est adopté par la Commission. La députée ajoute que, malgré cela, « il va falloir être très vigilants, parce que les entourloupes sont sur chaque programme ».

Concernant la trajectoire budgétaire prévue dans le projet de loi (article 2), un autre enjeu est l'importance de l'augmentation des crédits au cours des deux premières années, 2021 et 2022, qui sont aussi les deux dernières du quinquennat actuel. Émilie Cariou, députée [LREM](#), pointe un « démarrage très lent » de la hausse du budget de la recherche programmée dans le texte.

Une remarque à laquelle Francis Chouat répond par un amendement (n° CF5) qui « vise à corriger la trajectoire présentée par la [LPPR](#) de l'impact des mesures annoncées dans le cadre du Plan de relance de l'économie, qui prévoit de consacrer 400 M€ supplémentaires dès 2021 au budget de l'[ANR](#) ».

Cela a pour conséquence d'augmenter le programme 172 de 510 M€ entre 2020 et 2021, qui passe à +701 M€ en 2022 par rapport à 2020, alors que le projet de loi prévoyait une hausse de 224 M€ en 2021 par rapport à 2020 puis de 559 M€ en 2022 par rapport à 2020. Cet amendement est aussi adopté.

Plus largement, la commission des finances a adopté les articles 1 et 2 du projet de loi, qu'elle était chargée d'examiner.

News Tank revient sur les débats qui ont animé la commission sur ce projet de LPR, et notamment les huit amendements adoptés, le 09/09.

Le projet de loi sera ensuite examiné, également pour avis, par la commission des affaires économiques, le 14/09, puis par la commission des affaires culturelles et de l'éducation, au fond, du 14 au 17/09. La première lecture en séance publique est prévue du 21 au 25/09.

Mettre en place un contrôle de l'exécution budgétaire

Dans son amendement n° CF12 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF12), qui a été adopté, le rapporteur Francis Chouat (LREM) demande à ce que soit ajouté dans l'article 2 du projet de LPR, qui contient la trajectoire budgétaire programmée, que :

« Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur l'exécution des crédits prévus à l'article 2 du présent projet de loi. Ce rapport détaille la part des dépenses publiques et privées en faveur de la recherche et de l'innovation dans le PIB. Il évalue les résultats obtenus au regard d'indicateurs de performance scientifique et de valorisation économique.

Le cas échéant, il explique les écarts entre la programmation budgétaire et l'exécution annuelle des crédits. Au regard de ces écarts éventuels, il commente l'opportunité de déposer un nouveau projet de loi de programmation ».

Il s'agit, selon l'exposé des motifs, d'articuler cette programmation sur dix ans avec l'annualité des lois de finances. L'idée est que le Parlement dispose chaque année d'une information en amont de la discussion de la loi de finances pour « débattre de l'opportunité de modifier les équilibres prévus dans la programmation actuelle ».

Par ailleurs, cet amendement prévoit « une révision de la programmation prévue » dans la LPR en 2023.

Concernant le contrôle de l'exécution de la programmation budgétaire via un rapport annuel du Gouvernement au Parlement, Patrick Hetzel, député LR, ainsi que le groupe Socialiste avaient déposé deux amendements identiques entre eux. À la demande du rapporteur au cours de la commission, ils les ont retirés.

Une « fragilité inhérente » aux lois de programmation budgétaire

L'objectif de ces trois amendements était aussi de permettre un contrôle du Parlement sur l'exécution de la trajectoire financière prévue dans le projet de loi.

« Si j'insiste sur les clauses de revoyure, sur l'articulation entre nos débats d'orientation budgétaire, la préparation de la loi de finances, et en amont la façon dont cette loi de programmation se met en place, c'est bien parce que j'ai conscience de la fragilité inhérente à une loi de programmation, quel que soit son rythme », déclare Francis Chouat.

Et de rappeler que la loi de programme pour la recherche du 18/04/2006 « a à peine mis 24 mois avant de s'éteindre ».

Prise en compte du Plan de relance dans la trajectoire budgétaire

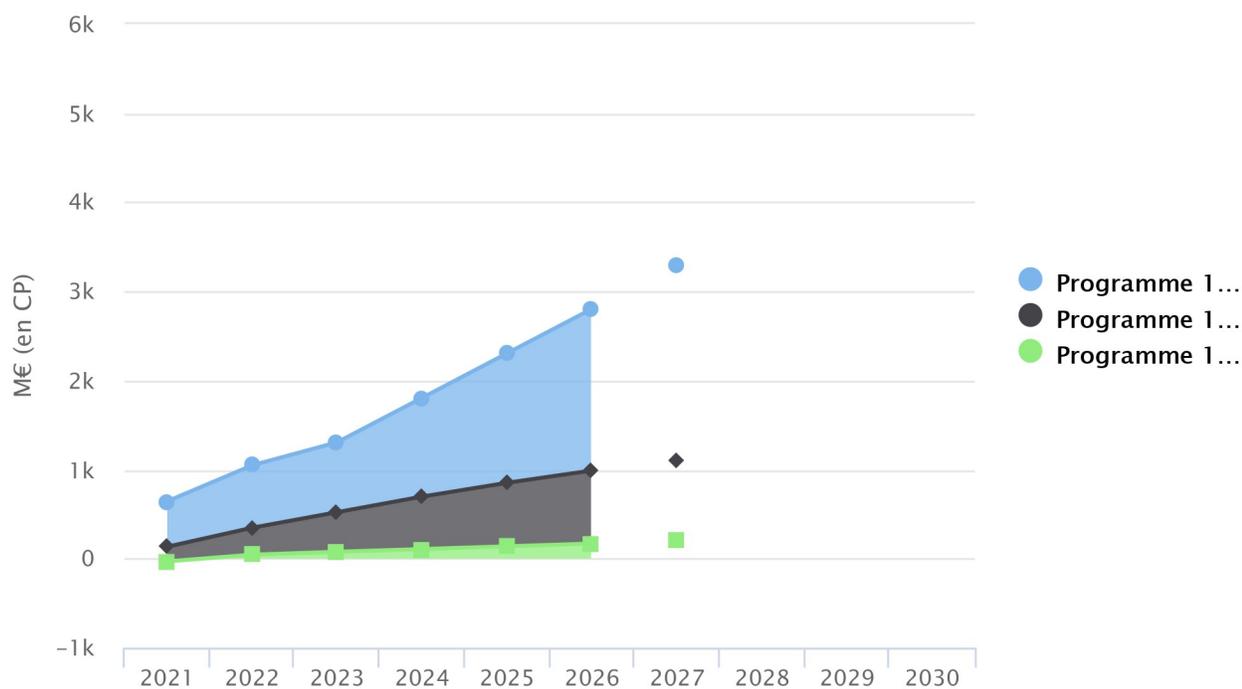
Un autre amendement (n° CF14 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF14)) de Francis Chouat sur l'article 2 du projet de loi est adopté en commission des finances. Il s'agit de « corriger la trajectoire présentée par la LPPR de l'impact des mesures annoncées dans le cadre du plan de relance de l'économie, qui prévoit de consacrer 400 M€ supplémentaires dès 2021 au budget de l'ANR ».

Au total, l'amendement prévoit 428 M€ en plus sur deux ans que dans le projet de loi non amendé.

L'amendement propose donc la trajectoire budgétaire suivante :

Evolution par rapport à 2020, entre 2021 et 2030, proposée par F. Chouat (n° CF14)

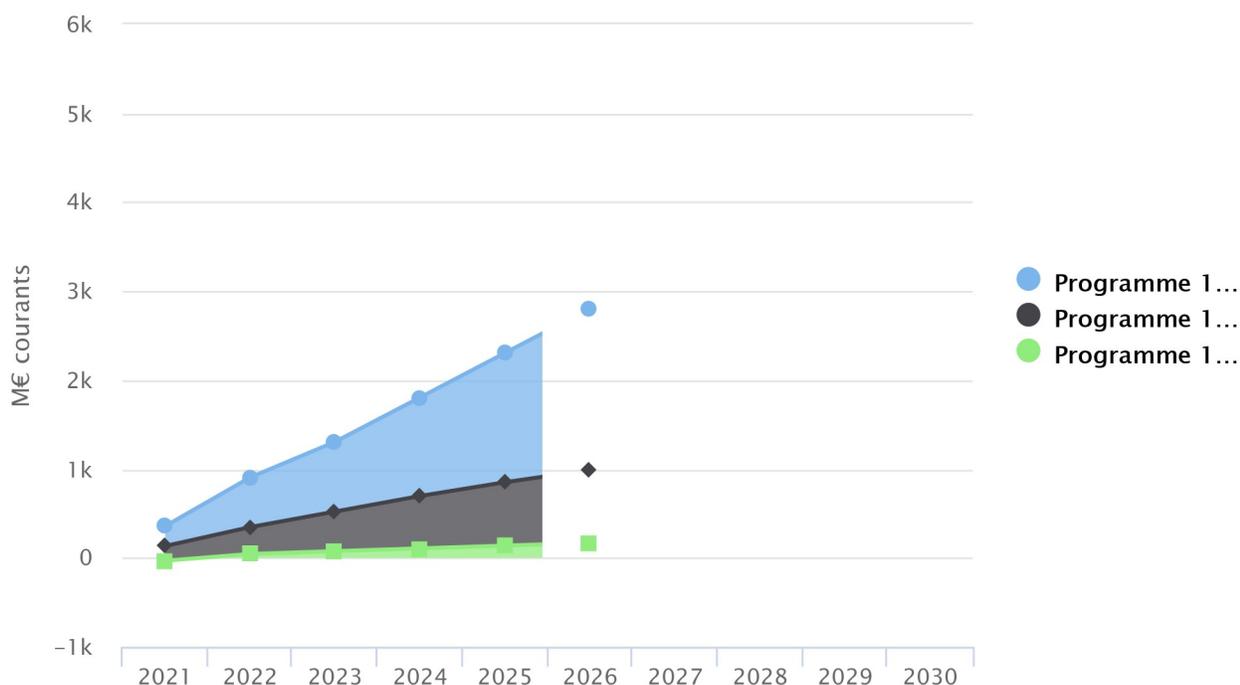
Évolution telle que prévue dans l'amendement n° CF14 déposé par le rapporteur Francis en commission des finances de l'Assemblée nationale, et adopté (pour avis) le 09/09.



Source(s) : Assemblée nationale

Seules les deux premières années sont modifiées par rapport au projet de loi tel que déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en juillet 2020 :

Evolution par rapport à 2020, entre 2021 et 2030, proposée dans le projet de LPR non amendé



En outre, l'amendement propose d'indiquer dans le tableau sur les autorisations d'engagement de l'ANR qu'elles augmenteront de 435 M€ dès 2021 par rapport à 2020, hausse maintenue en 2022, au lieu de 149 M€ en 2021 par rapport à 2020, puis 293 M€ en 2022 par rapport à 2020 toujours.

Une première version de l'amendement, publiée le 08/09, prévoyait :

- pour le **programme 172**, une hausse de 624 M€ en 2021, maintenue en 2022 ;
- pour l'**ANR**, une hausse 449 M€ en 2021, maintenue en 2022.

Il a été modifié pour des raisons « techniques, pas politiques », précise l'entourage de Francis Chouat à News Tank, le 09/09. Il s'agit d'une « réactualisation du chiffrage » après vérification.

La proposition de réduire la durée du projet de loi à sept ans rejetée

Une autre possibilité visant à accélérer l'augmentation du budget de la recherche a été rejetée : il s'agit des amendements de Patrick Hetzel (n° CF3 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF3)) et du groupe Socialiste (n° CF7 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF7)) de concentrer les hausses prévues dans le projet de loi sur sept ans au lieu de dix.

Dans leur proposition, la hausse la plus importante des crédits était prévue entre 2020 et 2021 (+811 M€ en cumulant les trois programmes), puis les crédits augmentaient un peu plus lentement chaque année.

Dans son argumentaire, Valérie Rabault (groupe Socialiste) souligne que c'est la « première fois dans l'histoire du Parlement » qu'une loi de programmation de la recherche porte sur dix ans.

« Faire des promesses pour dans dix ans, je pense qu'ici, tout le monde peut le faire, surtout quand elles engagent ceux qui vont nous succéder, puisque vous faites porter la quasi-totalité de l'effort sur les dernières années de cette loi de programmation. »

Ces deux amendements, similaires, ont reçu un avis défavorable de Francis Chouat.

Viser une Dird d'« au moins » 3 % du PIB, avec une réflexion sur les indicateurs

Concernant les objectifs du projet de loi, il est indiqué dans l'article 1 que le rapport annexé, qui « fixe les orientations relatives à la politique de recherche et les moyens qui lui sont consacrés » de 2021 à 2030, doit viser à « porter les dépenses intérieures de R&D des administrations et des entreprises à 3 % du PIB au cours de la décennie suivante ».

La commission des finances précise, en adoptant un amendement (n° CF5 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF5)), que l'objectif est d'atteindre « au moins » 3 % du PIB pour la Dird.

Toutefois, des interrogations sont suscitées par l'utilisation de cet indicateur du fait de la crise économique liée à l'épidémie de Covid-19. Francis Chouat indique qu'il sera « attentif à ce que les incertitudes liées à nos niveaux futurs du PIB, ainsi que les variations de l'inflation, ne neutralisent pas les efforts ambitieux portés par ce projet de loi ».

S'interrogeant sur la manière de faire une loi de programmation en temps de crise, Laurent Saint-Martin, rapporteur général (LREM), propose de « sortir un peu du 3 % de PIB, qui est toujours un peu délicat quand vous avez un dénominateur qui va connaître des hauts et des bas dans les prochaines années, (...) au moins dans l'examen du texte et le débat politique de nous devons avoir ».

« Est-ce qu'on ne devrait pas réfléchir en euros courants ou en corrigeant de l'inflation ? En tous cas, de manière à ce que nous puissions nous comparer à d'autres pays en termes de masse, de volume, par rapport au nombre de chercheurs ? »

Des propositions d'ajout dans le rapport annexé adoptées (F. Chouat)

Préciser le rôle du Haut-commissaire au plan en matière de recherche

La commission des finances décide par ailleurs d'ajouter dans le rapport annexé, sur proposition de Francis Chouat (n° CF15 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF15)), que :

« Le Haut-Commissariat au Plan aura pour objectif d'élaborer, sur la base de grands enjeux sociétaux qu'il contribuera à définir, un cadrage stratégique pluriannuel qui aura ensuite vocation à être décliné, par les différents ministères compétents, en stratégies de recherche. Ce cadrage stratégique, de même que sa mise en œuvre, préserveront les principes d'une recherche fondamentale libre et non-dirigée. »

« Cet amendement d'appel vise à conforter le rôle du Haut-Commissariat au plan dans la définition d'un cadrage stratégique pour positionner la France parmi les nations les plus puissantes en 2030, cadrage ensuite décliné en stratégies de recherche et d'innovation par le Mesri en coopération avec les différentes entités compétentes et en particulier avec le MEF pour la politique d'innovation », selon l'exposé des motifs.

« Il vise aussi à rappeler que ces stratégies de recherche s'inscrivant dans un cadrage plus global ne sauraient se substituer aux principes d'une recherche libre et non-dirigée, indispensable à toutes nations souveraines. »

Cette proposition suscite de nombreuses réactions parmi les députés de la commission des finances. D'un côté, elle obtient le soutien de La France insoumise, exprimée par le député Éric Coquerel. Pour lui, renforcer et rappeler que la Haut-Commissariat au plan « a un rôle stratégique sur le long terme, ce qui est le propre d'une loi de programmation (...) nous satisfait ».

 *Renforcer le rôle stratégique du Haut-Commissariat au plan*

« Je suis aussi satisfait de la dernière phrase de l'amendement, qui explique que cela doit préserver les principes d'une recherche fondamentale libre et non dirigée » ajoute-t-il, précisant qu'il aurait plutôt parlé de « préserver » le principe d'une recherche fondamentale libre et non dirigée.

A l'inverse, la proposition suscite des réserves des députés Patrick Hetzel, Marie-Christine Dalloz (LR) et Charles de Courson (UDRL). Ils s'interrogent sur ce que cela implique concernant les fonctions du ministre en charge de la recherche.

« La question des orientations stratégiques en matière de recherche, sous l'autorité du Premier ministre, relève de la compétence du ministre de la recherche. Avec ce genre de dispositif, vous êtes en train de réduire les capacités d'action des ministres, et en l'occurrence ici du ministre de la recherche. Je trouve ça quand même assez étonnant », pointe Patrick Hetzel.

Et posent la question de l'existence d'un « problème constitutionnel » découlant de cet amendement.

 *Un Premier ministre bis*

Marie-Christine Dalloz, « dans le droit fil » de cette déclaration, estime que « cela revient à dire que nous avons un Premier ministre bis. Constitutionnellement, cela pose un problème. »

« Plus de pilotage des objectifs » au Mesri

Une des questions que se pose Valérie Rabault à la lecture du projet de LPR, déclare-t-elle, est :
 « *Qu'est-ce qu'on veut faire pour la recherche ? Quels sont les objectifs ?* »

« M. le rapporteur, vous l'avez dit, le spatial a été transféré à Bercy, sous entendu : le ministère de la recherche n'est pas capable de gérer le spatial. (...) Cela signifie qu'au sein du ministère de la recherche, il n'y a plus de pilotage des objectifs, et que les gens sérieux, vous estimez qu'ils sont à Bercy, et que ce sont eux qui pilotent le spatial.

J'aimerais que nous ayons une liste de ce que nous voulons faire sur la physique nucléaire, sur le spatial, sur les mathématiques, et qu'on puisse parler du fond, du cœur de ce qu'est la recherche française, qui a connu de grandes heures et a des difficultés de financement aujourd'hui. »

Pour Patrick Hetzel, « *ce projet de loi manque singulièrement d'ambition* », pour plusieurs raisons :

- Les augmentations budgétaires sont « *extrêmement hypothétiques* ».
- Un sujet est « *quasiment ignoré* » : la « *dichotomie entre d'un côté l'enseignement supérieur et de l'autre la recherche, alors que l'enjeu majeur est de faire en sorte qu'il y ait un système d'ESR* ».
- « *Absolument rien n'est proposé pour réduire le mille-feuille, qu'il soit administratif ou financier en matière de recherche* ». Il pointe même une « *complexification* ».

Par ailleurs, la manière dont la trajectoire budgétaire va être financée n'est pas claire, selon lui.

« Est-ce que vous acceptez l'idée qu'il faut faire un lien avec la réforme de la retraite, puisque la baisse des cotisations patronales de l'Etat pour les fonctionnaires, sur cette période de 2021 à 2030, sera en effet de 22 Md€ ? Peut-on considérer que ce sont ces 22 Md€ là vont être en réalité être réinjectés différemment dans le système ? Cela indiquerait qu'on est sur une opération de bonneteau. »

Trois autres amendements adoptés

Trois autres amendements de Francis Chouat portant sur le rapport annexé sont adoptés.

LPR : les sujets en débat et le détail des amendements adoptés en commission des fi... 1/2

Renforcer le suivi des docteurs partis à l'étranger

Dans la section sur les « *forces de la recherche française sur lesquelles capitaliser* », il est ajouté (amendement n° CF16 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF16)) :

« Il convient de renforcer, dans le domaine de la recherche partenariale comme de celui de l'innovation, le suivi de nos docteurs formés en France puis partis à l'étranger, en assurant notamment une veille sur l'état d'avancement de leurs travaux, afin de préserver un lien pérenne susceptible de créer les conditions favorables à un partage d'expérience et de connaissances. »

LPR : les sujets en débat et le détail des amendements adoptés en commission des fi... 2/2

« Reconsolider le lien démocratique »

Dans la section sur l'amplification de l'apport de la recherche à toute la société, une phrase sur l'ambition de la LPR est reformulée en ces termes (n° CF17 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF17)) :

« La LPPR porte aussi une ambition majeure : rendre possible l'avènement d'une science plus ouverte vers les citoyens pour reconsolider le lien démocratique au plus près des territoires, et capable d'irriguer l'ensemble des activités de la nation pour renforcer la compétitivité de notre économie. »

Et il est ajouté que (n° CF18 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3234/CION_FIN/CF18)) :

« Cette ambition doit être concrétisée, à l'échelle nationale comme régionale, par une association étroite de l'ensemble des parties prenantes sur les stratégies menées en faveur du développement de la recherche et de l'innovation, ainsi que sur leurs résultats. »

Un débat sur le CIR envisagé lors de l'examen du PLF 2021

Le groupe La France insoumise dépose lors de cette session un amendement visant à supprimer le CIR (n° CF10), « niche fiscale coûteuse et inefficace », qui n'est pas adopté par la commission.

Francis Chouat, qui émet un avis défavorable sur cet amendement, réaffirme son soutien à ce dispositif et indique souhaiter qu'« en dehors ou à côté de cette loi de programmation budgétaire concentrée sur la recherche publique, la prochaine loi de finances fasse l'objet d'une discussion sur l'efficacité du CIR, qu'on en finisse avec les fantasmes et les agitations sur le fait que ça ne puisse être qu'au service du grand capital dévoreur des ressources du pays ».

Il précise qu'il y a « des améliorations à apporter » au dispositif :

« Certains parleront de conditionnalité, d'autres de contreparties, d'autres de dynamique, l'essentiel c'est que le Parlement soit en situation de mesurer de quelle manière un tel effort fiscal peut participer, sans en avoir honte, à l'effort de recherche privée qui est absolument indispensable dans ce pays ».

Pour Laurent Saint-Martin, les questions à se poser sont :

- « Que vaut la R&D des grands groupes en termes de valeur ajoutée ? »
- Qu'a apporté le déplafonnement voulu sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy ? »

Sur ce dernier point, il indique que des « documents promis par le Gouvernement doivent arriver avant la fin du mois, ils s'y étaient engagés en PLFR 3, et j'y veillerai personnellement ».

Assemblée nationale



Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 Paris sp 07 - FRANCE



Fiche n° 4439, créée le 19/10/16 à 12:01

© News Tank 2020 - Code de la propriété intellectuelle : « La contrefaçon (...) est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Est (...) un délit de contrefaçon toute reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une oeuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur. »