

N° 284

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 février 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de finances rectificative pour 2010,

Par M. Jean-Claude ETIENNE,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2239, 2268 et T.A. 413

Sénat : 276, 278 et 283 (2009-2010)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA PHILOSOPHIE GÉNÉRALE DU « GRAND EMPRUNT » | 7 |
| A. POURQUOI ? | 7 |
| 1. <i>Il faut rattraper le retard</i> | 7 |
| 2. <i>Il faut investir pour l'avenir et développer un « modèle de développement plus durable »</i> | 7 |
| B. COMBIEN ? | 8 |
| 1. <i>35 milliards d'euros au service de cinq priorités stratégiques</i> | 8 |
| 2. <i>Une approche budgétaire originale pour une « traçabilité » spécifique</i> | 9 |
| C. COMMENT ? | 11 |
| 1. <i>Des modalités prudentes d'allocation et de gestion des fonds</i> | 11 |
| 2. <i>Un levier pour le développement de la recherche partenariale</i> | 12 |
| 3. <i>Une gouvernance originale</i> | 13 |
| a) <i>Des organes de gouvernance spécifiques</i> | 13 |
| (1) <i>Un commissaire général à l'investissement</i> | 13 |
| (2) <i>Un comité de surveillance des investissements d'avenir</i> | 13 |
| (3) <i>Une gouvernance spécifique au sein des organismes gestionnaires</i> | 14 |
| b) <i>Des principes à respecter</i> | 14 |
| 4. <i>Quel contrôle par le Parlement ?</i> | 15 |
| II. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, FORMATION ET RECHERCHE CONCENTRENT L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU GRAND EMPRUNT | 17 |
| A. UN RAPPEL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DÉJÀ ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE | 17 |
| B. 19 MILLIARDS DIRECTEMENT CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA FORMATION ET LA RECHERCHE, ET 22 MILLIARDS D'EUROS IMPUTÉS À LA MIRE | 17 |
| 1. <i>Le programme « pôles d'excellence » : 15,4 milliards d'euros</i> | 18 |
| a) <i>Les objectifs</i> | 18 |
| b) <i>La stratégie</i> | 18 |
| c) <i>Les six actions proposées</i> | 19 |
| (1) <i>Les « campus d'excellence » : 7,7 milliards</i> | 19 |
| (2) <i>L'Opération Campus : 1,3 milliard</i> | 20 |
| (3) <i>L'opération du plateau de Saclay : 1 milliard</i> | 21 |
| (4) <i>La valorisation de la recherche publique : 3,5 milliards</i> | 21 |
| (5) <i>Les « laboratoires d'excellence » hors « campus d'excellence » : 1 milliard</i> | 22 |
| (6) <i>Les Instituts hospitalo-universitaires : 850 millions</i> | 22 |
| 2. <i>Le programme « projets thématiques d'excellence » : 3,050 milliards d'euros</i> | 23 |
| a) <i>Les objectifs</i> | 23 |
| b) <i>Les trois actions proposées</i> | 23 |
| (1) <i>Les « équipements d'excellence » : 1 milliard</i> | 23 |
| (2) <i>La santé et les biotechnologies</i> | 23 |
| (3) <i>L'espace</i> | 23 |
| C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION EN ALTERNANCE ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE LA MIXITÉ SOCIALE : DES PRIORITÉS À SOUTENIR | 24 |
| 1. <i>Le développement de la formation en alternance : 500 millions</i> | 24 |

| | |
|--|----|
| 2. <i>La promotion de l'égalité des chances et la mixité sociale : 500 millions</i> | 25 |
| D. LA NUMÉRISATION DU PATRIMOINE CULTUREL, ÉDUCATIF ET SCIENTIFIQUE : UN ENJEU PRIMORDIAL | 25 |
| III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION | 28 |
| A. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT..... | 28 |
| 1. <i>Renforcer les missions du comité de surveillance des investissements et la présence de parlementaires en son sein</i> | 28 |
| 2. <i>Transmettre les projets de convention à l'ensemble des commissions parlementaires compétentes</i> | 28 |
| B. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE : QUELQUES RECOMMANDATIONS À PRENDRE EN COMPTE..... | 29 |
| 1. <i>Concentrer les crédits sans abandonner des pans entiers de territoire</i> | 29 |
| a) Financer les « pépites » tout en évitant le saupoudrage | 29 |
| b) Imposer le fonctionnement en réseau et encourager le développement « d'écosystèmes »..... | 30 |
| 2. <i>Gagner le pari de l'opération du plateau de Saclay</i> | 30 |
| a) Une manne exceptionnelle pour une opération emblématique | 30 |
| b) Un succès conditionné au « décloisonnement » des acteurs | 32 |
| 3. <i>Tendre à une simplification du système d'enseignement supérieur et de recherche</i> | 32 |
| 4. <i>Assurer une cohérence entre les critères de répartition des crédits de l'emprunt national et ceux du système SYMPA</i> | 33 |
| C. CULTURE : UN ENJEU D'AVENIR MAJEUR POUR LE RAYONNEMENT CULTUREL ET ÉCONOMIQUE DE NOTRE PAYS..... | 33 |
| 1. <i>Quel impact sur la politique du livre numérique ?</i> | 33 |
| 2. <i>« Sanctuariser » les crédits destinés à la numérisation des contenus</i> | 34 |
| D. LA DIFFICULTÉ DE REPRENDRE PARTIELLEMENT DE LA MAIN GAUCHE CE QUE L'ON DONNE DE LA MAIN DROITE..... | 35 |
| IV. DE NOUVELLES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES SECTEURS CULTURELS | 37 |
| A. L'ARTICLE 1 ^{ER} A (NOUVEAU) INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN FAVEUR DE LA CRÉATION DE JEUX VIDÉO | 37 |
| B. DE NOUVELLES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION POUR LE SECTEUR DES MÉDIAS..... | 38 |
| 1. <i>Élargissement du champ des rémunérations versées aux auteurs éligibles au crédit d'impôt cinéma et audiovisuel</i> | 38 |
| 2. <i>Élargissement à l'ensemble des chaînes de télévision d'une disposition relative au renforcement du mécénat en faveur des sociétés nationales de programme</i> | 38 |
| 3. <i>Exclusion des radios associatives se diffusant elles-mêmes de l'assiette de la taxe sur les stations radioélectriques</i> | 39 |
| LES TRAVAUX DE LA COMMISSION | 41 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 45 |
| ANNEXE - Projets des ministères concernés dans le cadre du volet « numérisation des contenus du patrimoine culturel, éducatif et scientifique » de l'emprunt national | 47 |

Mesdames, Messieurs,

Alors que la France et le monde ont connu la crise la plus grave depuis les années 30, le Président de la République a demandé au Gouvernement de réfléchir à nos priorités nationales et à la mise en place d'un emprunt pour les financer.

La commission, co-présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, chargée de définir les priorités devant préparer l'avenir de la France, est partie du principe suivant : face aux défis auxquels il est confronté, notre pays peut mieux faire. Ainsi qu'elle l'a affirmé dans son rapport¹, « *les usines de demain ne seront pas celles d'hier : elles seront, elles aussi, tissées d'immatériel et de connaissances. Mais comment avancer dans la connaissance si on perd peu à peu la passion de la science ? Pourquoi sommes-nous si bons dans la recherche et si faibles dans sa valorisation ? Pourquoi tardons-nous tant à mettre en œuvre l'inéluctable : l'adaptation des villes aux nouveaux enjeux environnementaux ?* ».

Au terme d'un processus de très large consultation, cette commission a remis, le jeudi 19 novembre 2009, un rapport de grande qualité et a proposé que l'Etat finance par le biais d'un « grand emprunt » des « investissements d'avenir » à hauteur de 35 milliards d'euros.

Le Président de la République a approuvé l'essentiel de ces propositions et, lors de son discours du 14 décembre 2009, il a jugé ainsi nécessaire de « *préparer la France aux défis de l'avenir pour que notre pays puisse profiter pleinement de la reprise, pour qu'il soit plus fort, plus compétitif, qu'il crée plus d'emplois. Il nous faut investir pour rattraper le retard dû à la crise. C'est de l'investissement que naît le progrès technique, moteur de la croissance.* »

A ce titre, il était logique que plus de la moitié de l'emprunt soit consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ceci explique pourquoi votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a souhaité se saisir pour avis du projet de loi de finances rectificative pour 2010, qui traduit ces ambitions, sachant que les volets écologie et recherche

¹ Voir le rapport de la commission Juppé-Rocard : « *Investir pour l'avenir - Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national* ».

industrielle relèvent de la compétence de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. En outre, l'emprunt prévoit que 750 millions d'euros seront consacrés à la numérisation des contenus culturels, éducatifs et scientifiques, ce qui satisfait votre commission, qui s'est préoccupée de cette question essentielle au cours des derniers mois. Enfin, votre commission relève avec intérêt que 500 millions seront consacrés à la promotion de la mixité sociale et de l'égalité des chances dans la formation.

Après avoir brièvement présenté la philosophie générale et les grandes lignes du dispositif proposé, dont il partage les principes, votre rapporteur s'attachera à soulever certaines problématiques et à formuler quelques recommandations, afin que les convictions de votre commission soient prises en compte à l'occasion de la concrétisation des priorités affichées par le Gouvernement au travers de ce projet de loi.

L'opportunité exceptionnelle ainsi offerte aux acteurs concernés ne doit pas être gaspillée. Cet élan rénovateur doit être mis à profit par tous pour travailler collectivement à la construction d'une économie de la connaissance et de l'innovation, loin des féodalités diverses qui caractérisent trop souvent notre pays. Il s'agit aussi de tendre vers une simplification et une plus grande efficacité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. Le maintien de la France dans le peloton de tête de la course mondiale est à ce prix.

I. LA PHILOSOPHIE GÉNÉRALE DU « GRAND EMPRUNT »

A. POURQUOI ?

1. Il faut rattraper le retard

En 2007, l'OCDE soulignait que l'économie française souffrait d'une **insuffisante capacité à innover**, laquelle pèse sur la productivité. Cette évolution limite notre rythme de croissance potentielle : même si les dernières hypothèses sont un plus favorables, rappelons que le projet de loi de finances pour 2010 indiquait qu'après une croissance de 2,1 % par an en moyenne entre 1998 et 2009, la croissance potentielle de l'économie française ne serait plus que de 1,7 % en moyenne entre 2009 et 2013. L'OCDE évoquait même une tendance de seulement 1,4 % sur la période 2011-2017.

Par ailleurs, la **part des investissements dans les dépenses publiques a reculé** : elle en représentait environ 12,5 % en 1974, 6 % au début des années quatre-vingt et seulement 5 % désormais. Et cette diminution n'a pas été compensée par l'augmentation de l'investissement réalisé par les collectivités territoriales depuis une dizaine d'années.

Surtout, et votre commission l'a déjà dénoncé, l'investissement de notre pays dans son système d'enseignement supérieur est inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, alors qu'il doit être un pilier essentiel pour **construire l'économie de la connaissance**, « *moteur de la croissance de demain* », selon l'expression du rapport précité de la commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard.

En outre, la **stratégie de Lisbonne** doit nous conduire à consacrer 3 % du PIB à la recherche et au développement. Or notre pays souffre de l'insuffisance de sa recherche privée et de la faiblesse de la recherche partenariale, associant organismes publics de recherche et entreprises.

Améliorer le taux des publications scientifiques et **mieux valoriser les brevets** constituent des priorités pour l'avenir du pays. Comment créer les emplois de demain si les « start up », à peine créées, sont rachetées par des entreprises étrangères, ou que ces dernières achètent purement et simplement les brevets pour mieux étouffer les innovations compétitives issues des « cerveaux hexagonaux » ?

2. Il faut investir pour l'avenir et développer un « modèle de développement plus durable »

Comme l'a très bien exposé la commission Juppé-Rocard, dans son rapport précité : « *La France est un grand pays d'industrie et de savoir. Pour relever les défis de demain, elle doit investir. La crise nous a appauvris. Le vieillissement va freiner la population active et la croissance. La compétition*

internationale s'étend à de nouveaux domaines, comme l'enseignement supérieur et la recherche. Dans l'industrie, de nouveaux acteurs émergent, y compris dans les secteurs où l'Europe détient des positions d'excellence, comme l'aéronautique. Notre modèle de développement va buter sur les tensions d'approvisionnement en ressources fossiles et est menacé par les conséquences du changement climatique.

Nous pouvons, en Europe, construire un nouveau modèle de développement, plus durable.

Il faut aujourd'hui engager la transition vers ce nouveau modèle moins dépendant en énergies fossiles et davantage tourné vers la connaissance. Ce défi ne saurait être relevé sans une intervention publique résolue. »

Ce modèle de développement durable sera fondé à la fois sur la matière grise et sur l'économie « verte ».

La qualité de notre recherche et de nos chercheurs est mondialement connue et reconnue. Elle doit être encore davantage dynamisée, grâce notamment à une plus grande synergie des différents types d'acteurs concernés : établissements d'enseignement supérieur (universités et grandes écoles), organismes publics de recherche et entreprises.

L'emprunt national doit permettre d'amplifier l'impact des réformes de structures engagées depuis 2006 et renforcer les efforts budgétaires déjà réalisés, ceci dans une vision de long terme.

Il s'agit de soutenir massivement la recherche, l'enseignement supérieur, l'innovation et le développement durable. Ces domaines, fortement générateurs de croissance, appellent des investissements importants qui ne peuvent être réalisés par le seul secteur privé.

B. COMBIEN ?

1. 35 milliards d'euros au service de cinq priorités stratégiques

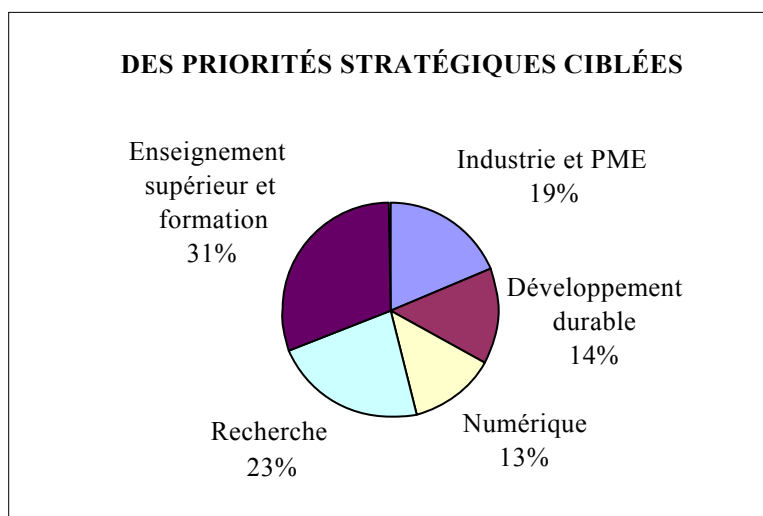
Comme il a été dit en introduction, le présent projet de loi tend à mettre en œuvre les orientations annoncées par le Président de la République le 14 décembre 2009, qui reprennent très largement les préconisations de la commission Juppé-Rocard précitée.

Les priorités nationales retenues mobilisent un montant total de **35 milliards d'euros de crédits budgétaires. Mais compte tenu de l'effet de levier attendu, ce sont 60 milliards d'euros qui devraient être investis pour préparer l'avenir de notre pays.** Ce chiffre correspond à 10 milliards d'euros de dotations en capital, auxquelles il faut ajouter 25 milliards d'euros de subventions, multipliées par deux pour prendre en compte cet effet de levier.

LES CINQ PRIORITÉS NATIONALES

(en milliards d'euros)

| | |
|-------------------------------------|-------------|
| Enseignement supérieur et formation | 11,0 |
| Recherche | 7,9 |
| Filières industrielles et PME | 6,6 |
| Développement durable | 5,0 |
| Numérique | 4,5 |
| TOTAL | 35,0 |



2. Une approche budgétaire originale pour une « traçabilité » spécifique

Il est proposé que les crédits soient ouverts sur des programmes *ad hoc*, créés sur différentes missions préexistantes du budget de l'État : leur durée de vie serait limitée à la seule année en cours, le versement aux différents opérateurs intervenant en totalité dès 2010.

Seraient ainsi créés 14 nouveaux programmes au sein de sept missions, répartis comme indiqué dans le tableau ci-après. Y ont été mis en exergue les **missions et programmes relevant plus spécifiquement des compétences de votre commission, pour des crédits globaux d'environ 20 milliards d'euros.**

Il s'agit, avec la création de ces programmes spécifiques, de répondre au double objectif d'assurer la lisibilité des politiques publiques, tout en assurant une stricte séparation de ces crédits des autres dépenses du budget général et de garantir ainsi le suivi de leur utilisation. **Ces crédits ne pourront donc servir à aucune autre finalité que celle de l'emprunt national.**

Ces nouveaux programmes ont vocation à être supprimés à la fin de l'année 2010, dans la mesure où les crédits auront été intégralement versés aux organismes bénéficiaires, après conclusion des conventions portant sur les modalités d'utilisation des fonds, comme précisé ci-après.

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR MISSION ET PROGRAMME

(en milliards d'euros)

| | |
|--|-------------|
| 1 - Écologie, développement et aménagement durables | 3,6 |
| Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte | 1,6 |
| Transport et urbanisme durables | 1,0 |
| Véhicule du futur | 1,0 |
| 2 - Économie | 7,0 |
| Croissance des petites et moyennes entreprises | 2,5 |
| Développement de l'économie numérique Dont 750 000 euros pour la numérisation du patrimoine culturel, éducatif et scientifique | 4,5 |
| 3 - Enseignement scolaire | 0,5 |
| Internats d'excellence et égalité des chances | 0,5 |
| 4 - Recherche et enseignement supérieur | 21,9 |
| Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées | 1,0 |
| Projets thématiques d'excellence | 3,1 |
| Pôles d'excellence | 15,4 |
| Recherche dans le domaine de l'aéronautique | 1,5 |
| Nucléaire de demain | 1,0 |
| 5 - Travail et emploi | 0,5 |
| Investissements dans la formation en alternance | 0,5 |
| 6 - Ville et logement | 0,5 |
| Rénovation thermique des logements | 0,5 |
| 7 - Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés (compte de concours financiers) | 1,0 |
| Prêts aux petites et moyennes entreprises | 1,0 |
| TOTAL | 35,0 |

Source : A partir des articles 6 et 7 et des états B et C annexés au projet de loi de finances rectificative pour 2010.

* Figurent en gras les missions et programmes relevant plus spécifiquement de la compétence de votre commission.

C. COMMENT ?

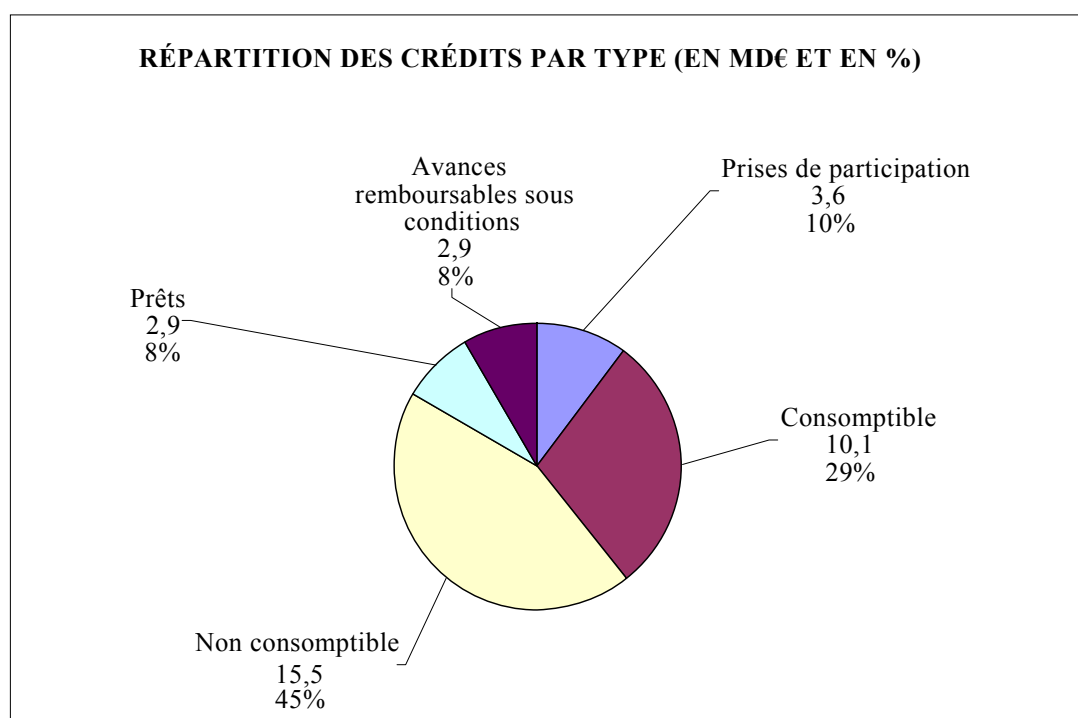
L'article 4 du projet de loi finances rectificative pour 2010 précise les modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir et les modes d'intervention du Parlement sur ces investissements.

1. Des modalités prudentes d'allocation et de gestion des fonds

• **La consommation effective de ces fonds** n'a pas vocation à être réalisée sur la seule année 2010. Environ **46 % des crédits conduiraient à la constitution d'actifs non consommables dont seuls les intérêts servis annuellement seraient dépensés.** M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, a estimé à l'occasion de son audition par la commission des finances, le 3 février 2010, que « *les sommes versées aux opérateurs en rémunération du dépôt sur le compte du Trésor des dotations non consommables devraient pouvoir être modulées en fonction de l'atteinte ou non des objectifs.* »

Les 54 % restants devraient être mobilisés sur plusieurs années, dès 2010, selon le rythme de financement des projets.

Les crédits ouverts sur le budget de l'État par le présent projet de loi devraient toutefois apparaître consommés dès cette année car ils seraient octroyés au cours de l'exercice aux différents opérateurs en charge de la mise en œuvre du plan d'investissement.



- Le premier paragraphe de l'article 4 du projet de loi prévoit que **la gestion des fonds** pourra être confiée notamment à **l'Agence nationale de la recherche** (ANR) ou à d'autres établissements de même nature.

Auditionnée le 3 février 2010 par votre commission et par le groupe d'études « Innovation et entreprises » qui lui est rattaché, Mme Jacqueline Lecourtier, directeur général de l'ANR, a expliqué que, dans le cadre du grand emprunt, l'ANR jouera un **rôle de gestionnaire**. Elle sera ainsi chargée de mettre en œuvre les volets suivants : les campus d'excellence, la valorisation de la recherche avec la création d'entités spécifiques en région, les instituts technologiques visant à évaluer l'impact économique des recherches, les laboratoires et équipements d'excellence, les instituts hospitalo-universitaires et le développement des biotechnologies.

En effet, l'agence a développé un véritable savoir-faire dans l'organisation de jurys et le lancement d'appels d'offres dans le domaine de la recherche. Elle a obtenu la certification ISO 9001 de l'AFNOR et est garante du respect des principes de transparence et d'équité.

Votre commission s'est inquiétée du risque de conflits d'intérêts qui pourrait surgir au sein des jurys.

Le directeur général de l'ANR a précisé qu'afin d'éviter de tels problèmes, l'agence a mis en place une charte de déontologie contractuelle signée par tous les acteurs et un observatoire de la qualité des jurys. En outre, si la participation de personnalités étrangères siégeant dans les jurys constitue un élément important, elle fait toutefois l'objet d'une attention toute particulière pour les projets ayant un intérêt industriel : la présence d'Européens est privilégiée dans ce cas. En outre, c'est le commissaire à l'investissement qui arrêtera la composition des jurys devant sélectionner les projets financés par le grand emprunt.

2. Un levier pour le développement de la recherche partenariale

Une part essentielle des crédits prévus par le projet de loi sera affectée au financement de projets de recherche et d'innovation portés par des organismes d'enseignement supérieur et de recherche ou par des entreprises, l'objectif étant de renforcer la recherche partenariale, trop faible dans notre pays.

La démarche proposée par le Gouvernement se concrétise par la présence d'indicateurs de performance mesurant la part des financements privés dans les projets financés par l'emprunt national. L'idée est de s'assurer ainsi que les projets répondent à une demande existante ou prévisible et d'éviter les échecs du type « plan Calcul » développé à partir de 1966.

3. Une gouvernance originale

a) Des organes de gouvernance spécifiques

(1) Un commissaire général à l'investissement

L'utilisation des fonds gérés par les organismes bénéficiaires de l'emprunt national sera pilotée par une structure nouvellement mise en place sous l'autorité du Premier ministre.

En effet, M. René Ricol, **commissaire général à l'investissement**, sera **chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat**. A ce titre :

- il **préparera les décisions du Gouvernement relatives aux contrats** passés entre l'Etat et les organismes chargés de la gestion des fonds consacrés aux investissements d'avenir ;

- il **coordonnera la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifiera leur cohérence** avec l'action du Gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques ;

- il **supervisera l'instruction des projets** d'investissement et formulera des avis et propositions ;

- il **veillera à l'évaluation, a priori et a posteriori**, des investissements, et notamment de leur rentabilité et dressera un bilan annuel de l'exécution du programme.

Auditionné par la commission des finances, le 3 février 2010, M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, a précisé qu'il jouerait un « *rôle d'expert indépendant, obligeant les principaux intervenants à se poser les bonnes questions, en particulier en ce qui concerne les « retours sur investissement » de l'Etat.* »

(2) Un comité de surveillance des investissements d'avenir

De même, **un comité de surveillance des investissements d'avenir sera placé sous la présidence conjointe des anciens Premiers ministres MM. Alain Juppé et Michel Rocard**. D'après le projet de loi, il comprendra en outre deux députés et deux sénateurs, désignés par le président de leur assemblée respective et six personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre. Le comité de surveillance établira un rapport annuel faisant apparaître l'exécution du programme d'investissements et les résultats de leur évaluation. Le commissaire général lui transmettra à cet effet toutes informations utiles. Le rapport sera remis au Premier ministre et à chaque assemblée. Le comité de surveillance pourra consulter, sur un thème déterminé, des représentants des organisations d'employeurs et de salariés ainsi que toute personne dont il jugera utile de recueillir l'avis.

(3) Une gouvernance spécifique au sein des organismes gestionnaires

Des **conventions de gestion** liant l'État à chacun des organismes détermineront précisément le cadre d'emploi des fonds et les indicateurs mesurant les résultats obtenus ainsi que les modalités d'instruction des dossiers.

Pour la sélection des projets, les organismes gestionnaires organiseront des appels à projets sur la base de cahiers des charges validés par l'État (processus et critères de sélection des projets, forme des financements apportés, modalités de suivi de l'utilisation des fonds...).

Le processus de sélection devra associer aussi souvent que possible des experts extérieurs à l'administration (personnalités du monde économique et/ou étrangères), afin de conforter l'analyse de la pertinence et la rentabilité des projets.

A cette fin, une gouvernance spécifique sera systématiquement mise en place au sein des organismes gestionnaires (comité d'engagement spécifique, fonds dédié avec gouvernance et suivi comptable propres...). **Cette gouvernance assurera à l'État un pouvoir de décision en dernier ressort.**

b) Des principes à respecter

La gouvernance mise en place devra respecter les principes suivants :

- garantir que les projets s'inscrivent dans les seules priorités stratégiques retenues, dans le cadre d'une **contractualisation entre l'État et les organismes gestionnaires** ;

- garantir la **traçabilité des dépenses**, en gérant les ressources issues de l'emprunt national de manière « étanche » par rapport au reste du budget ;

- réaliser **l'évaluation ex-ante et ex-post des investissements et de leurs retombées**. A cet égard, les avis du commissaire général à l'investissement seront assortis de diverses conditions, dont il s'assurera en suite qu'elles ont bien été respectées ;

- imposer le **placement des fonds non décaissés** sur le compte du Trésor pour ne pas peser inutilement sur la dette.

Les critères de gouvernance seront au cœur des critères de sélection des projets : association sur un même site, à terme en une institution unique, des écoles et universités, séparation entre les fonctions académiques, de gestion, et de dialogue social de l'entité constituée, partenariat rénové avec les organismes de recherche, administration de la recherche en ligne avec les recommandations du rapport d'Aubert.

A l'issue de la sélection des campus par le jury international, une phase de négociation tenant compte du contenu même du projet, de l'engagement de ses co-financeurs (ex : collectivités territoriales, industriels), et de son calendrier, permettra de définir le montant et les modalités de versement (sous une forme de contractualisation) des premiers fonds qui

seront destinés aux campus d'excellence. Ceux-ci seront versés durant la **phase probatoire**, sous la forme de revenus de la dotation non consommable. Cette phase probatoire permettra de s'assurer de l'effectivité de l'engagement des acteurs et de leurs partenaires dans le processus d'intégration proposé dans le projet de campus, et de leur dynamique de transformation. Durant la phase probatoire, les indicateurs et jalons définis dans le projet feront l'objet d'un suivi.

4. Quel contrôle par le Parlement ?

Les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement et le rapport de gestion pour 2010 permettront de retracer l'utilisation des crédits et de mesurer les résultats obtenus pour chacun des indicateurs.

Un document d'information (« jaune ») joint au projet de loi de finances permettra d'informer par la suite, chaque année jusqu'en 2020, le Parlement sur l'emploi des crédits de l'emprunt national et les résultats obtenus.

A cet égard, **votre commission se réjouit de la plus grande précision adoptée par l'Assemblée nationale à l'article 4 du projet de loi qui prévoit les modalités d'information et de contrôle du Parlement quant à l'utilisation des crédits.**

A l'alinéa 9 de l'article 4 (paragraphe II), nos collègues députés ont ainsi prévu la transmission aux commissions des finances du Parlement, avant leur signature, des conventions passées entre l'État et les organismes attributaires des 35 milliards d'euros de crédits consacrés aux investissements d'avenir ouverts par la présente loi de finances rectificative.

En effet, ces conventions jouent un rôle central dans le dispositif de gouvernance régissant l'utilisation des crédits, dès lors qu'elles fixent, pour chaque opérateur, le cadre d'emploi des fonds dédiés aux différentes priorités d'investissement.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu à l'alinéa 10 (paragraphe III) que, pour chacune des missions concernées, l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année présentera notamment :

« 1° Les investissements prévus et en cours de réalisation, en justifiant le choix des projets et en présentant l'état d'avancement des investissements ;

2° Les montants dépensés, les moyens financiers prévus pour les années à venir, les modalités de financement mises en œuvre et, le cas échéant, les modifications apportées à la répartition initiale des fonds ;

3° Les cofinancements publics et privés attendus et obtenus ;

4° Les objectifs poursuivis et les résultats attendus et obtenus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

5° Les retours sur investissement attendus et obtenus, ainsi que les méthodes d'évaluation utilisées ;

6° Le rôle des organismes mentionnés au I et au 4° du II, le contenu et la mise en œuvre des conventions prévues au premier alinéa du II, ainsi que les résultats du contrôle par l'État de la qualité de la gestion de ces organismes. »

II. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, FORMATION ET RECHERCHE CONCENTRENT L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU GRAND EMPRUNT

A. UN RAPPEL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DÉJÀ ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE

Ainsi que l'ont souligné les rapporteurs pour avis de votre commission à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010¹, les dernières années ont été marquées par la claire volonté tant du Gouvernement que du Parlement de réformer en profondeur les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, cette réforme étant la condition nécessaire et équitable d'un renforcement conséquent des moyens financiers que la Nation leur consacre.

Les réformes engagées depuis 2006 dans le domaine de l'enseignement supérieur et de recherche constituent un effort sans précédent : réforme du système de recherche avec la création de l'Agence nationale de la recherche et le développement des appels à projets, libertés et responsabilités élargies pour les universités avec la loi LRU de 2007, augmentation du budget annuel de l'enseignement supérieur et de la recherche de 1,8 milliard d'euros par an pendant cinq ans, « Opération Campus » pour remettre à niveau l'immobilier universitaire et l'entretenir dans la durée (3,7 milliards d'euros aujourd'hui), revalorisation des carrières des enseignants-chercheurs et des chercheurs, etc.

A cette fin, **en 2010, les crédits de la MIREs s'établissent à environ 25 milliards d'euros.**

Ces moyens sont au service d'une stratégie à moyen terme, dont les objectifs sont les suivants :

- des universités autonomes et puissantes ;
- des pôles à visibilité internationale ;
- une meilleure réussite des étudiants, de la licence au doctorat ;
- une recherche d'excellence et mieux coordonnée ;
- un soutien continu à la recherche et développement (R&D) privée.

B. 19 MILLIARDS DIRECTEMENT CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA FORMATION ET LA RECHERCHE, ET 22 MILLIARDS D'EUROS IMPUTÉS À LA MIREs

Avec 19 milliards d'euros, l'enseignement supérieur et la recherche concentrent donc 54 % des crédits. Votre commission de la

¹ Avis n° 104 (2009-2010) du 19 novembre 2009, Tome VII – par MM. Jean-Pierre PLANCADE et Jean-Léonce DUPONT.

culture, de l'éducation et de la communication a porté sa réflexion plus particulièrement sur cette « enveloppe », qui recouvre les deux programmes suivants : « pôles d'excellence » et « projets thématiques d'excellence ».

Mais si l'on ajoute les fonds relatifs aux thématiques de recherche plus sectorielles, la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) est concernée à hauteur de 21,9 milliards d'euros, soit 62,5 % des crédits.

Ces moyens doivent aider notre pays à achever la mutation de son système d'enseignement supérieur et de recherche en corrigeant des faiblesses structurelles, des complexités d'organisation, et des cloisonnements historiques entre universités, grandes écoles et sphère socio-économique qui brident depuis trop longtemps son développement et son rayonnement. Il s'agit d'avoir des acteurs académiques et technologiques mondialement reconnus, qui attirent les meilleurs, à l'image de la plupart des grandes nations de l'innovation.

1. Le programme « pôles d'excellence » : 15,4 milliards d'euros

Le projet de loi de finances rectificative tend à créer des pôles d'excellence afin d'accélérer la dynamique de transformation du système d'enseignement supérieur et de recherche.

a) Les objectifs

Les objectifs sont les suivants :

- doter la France de quelques campus à forte visibilité internationale à la gouvernance rénovée ;

- soutenir d'autres initiatives d'excellence (valorisation, laboratoires, instituts hospitalo-universitaires), en leur donnant les moyens financiers nécessaires pour se hisser au meilleur niveau international, et s'ouvrir sur leur environnement économique par des partenariats féconds ;

- permettre le rapprochement entre universités, écoles, organismes de recherche et entreprises.

b) La stratégie

A cette fin, la stratégie proposée vise à :

- faire émerger cinq à dix pôles d'excellence de rang mondial, en mobilisant deux leviers : la création de campus d'excellence et l'amplification de l'Opération Campus. Le projet de Saclay recevra en outre une dotation spécifique ;

- accélérer la professionnalisation du dispositif de valorisation de la recherche publique ;

- renforcer les moyens des laboratoires d'une grande qualité scientifique, adossés à des parcours de formation de qualité, qui seraient situés en dehors des campus d'excellence ;

- créer des instituts hospitalo-universitaires (IHU) pour répondre à certaines faiblesses de la recherche médicale publique française.

c) Les six actions proposées

Il est proposé de répartir les crédits du programme entre 6 actions.

| Numéro de l'action | Intitulé de l'action | Montant des autorisations d'engagement (en euros) | Montant des crédits de paiement (en euros) |
|--------------------|------------------------------------|---|--|
| 01 | Campus d'excellence | 7 700 000 000 | 7 700 000 000 |
| 02 | Opération Campus | 1 300 000 000 | 1 300 000 000 |
| 03 | Opération du plateau de Saclay | 1 000 000 000 | 1 000 000 000 |
| 04 | Valorisation | 3 500 000 000 | 3 500 000 000 |
| 05 | Laboratoires d'excellence | 1 000 000 000 | 1 000 000 000 |
| 06 | Instituts hospitalo-universitaires | 850 000 000 | 850 000 000 |

(1) Les « campus d'excellence » : 7,7 milliards

Pour l'action 1 « campus d'excellence » - à laquelle il est prévu de consacrer 7,7 milliards d'euros -, le cahier des charges des appels à projets sera validé par le commissaire général à l'investissement, M. René Ricol, et il reprendra notamment les critères dégagés par l'analyse des meilleurs campus scientifiques et technologiques mondiaux.

Les dossiers seront déposés par des groupements d'établissements associant universités, écoles et organismes de recherche situés à proximité les uns des autres. Ils seront évalués par un jury international d'experts et la sélection des projets sera opérée par l'État sur la base des ces évaluations et d'un travail préparatoire coordonné par le commissaire général à l'investissement.

Par ailleurs, le PLFR précise les **critères de sélection de ces projets** :

- « un potentiel scientifique élevé, créant de la visibilité et de l'attractivité, devant notamment se traduire par l'adoption d'un identifiant commun et par la définition d'une politique de valorisation ;

- des moyens financiers très importants au-delà de ceux proposés dans la démarche des investissements d'avenir : les meilleurs projets seront en effet aussi ceux qui proposeront d'attirer de manière crédible des financements de partenaires, notamment industriels ;

- un degré élevé d'autonomie et une gouvernance équilibrée : s'agissant de la gouvernance, et au-delà des différences d'organisation et

d'appellation entre pays et établissements, on constate souvent, dans les universités d'excellence de par le monde, un partage des rôles entre la communauté académique et un pilotage de l'université, disposant d'une grande autonomie de gestion, sous le contrôle d'un conseil d'administration largement ouvert à des représentants extérieurs ;

- l'ouverture sur l'économie et sur le monde : les meilleurs établissements se caractérisent par l'intensité des partenariats avec leur environnement (entreprises, collectivités), une valorisation très dynamique des résultats de la recherche, le caractère international des étudiants, des enseignants, des chercheurs et des cursus ainsi que leur politique d'insertion professionnelle ;

- la capacité d'intégration des campus : dans le contexte français, marqué par la dualité du système (grandes écoles et universités), la mise en place de campus d'excellence devra accélérer les rapprochements entre les deux filières. »

Précisons enfin que l'intégralité des fonds liés à l'émergence de campus d'excellence sera versée à l'ANR qui sera chargée de placer ces fonds sur un compte au Trésor public dans l'attente du versement des financements aux bénéficiaires finaux retenus dans le cadre d'un appel à projets spécifique qui sera lancé. Les bénéficiaires finaux retenus auront eux-mêmes l'obligation de centraliser les fonds au Trésor.

Le projet de loi prévoit que les « **campus d'excellence** » **toucheront leurs dotations en capital à l'issue d'une période probatoire de trois ans.** Il est précisé que lors de la phase probatoire (2011-2013), une part des revenus de la dotation en capital non consommable pourra être versée à chaque « campus d'excellence » retenu pour le financement des premières dépenses de mise en œuvre de son projet. Ces dotations non consommables, détenues par les structures sur lesquelles seront adossés les « campus d'excellence » feront l'objet d'une gestion commune professionnalisée, et **les placements seront effectués auprès du Trésor public.**

Votre rapporteur soutient la logique qui conduit à verser les fonds par tranches, en fonction de l'évaluation de l'avancement des projets et du respect de la convention par les opérateurs. Tel est le gage de l'utilisation des fonds publics dans le respect des objectifs retenus.

(2) L'Opération Campus : 1,3 milliard

Dotée de 5 milliards d'euros, l'opération Campus est axée sur la **rénovation du patrimoine universitaire.** Rappelons qu'elle bénéficie aujourd'hui d'une somme de 3,7 milliards d'euros, issue de la vente - le 3 décembre 2007 - de 2,5 % du capital d'EDF détenu par l'État. Les crédits ouverts dans la loi de finances rectificative permettront de compléter cette dotation initiale à hauteur de 1,3 milliard d'euros et de financer intégralement les dix projets ayant été retenus, précise le projet de loi.

Ces **dotations non consommables** ont vocation à être transférées aux différents projets bénéficiaires dès la signature des contrats de partenariat public-privé (PPP) au titre des opérations de rénovation immobilière, et gérés selon des modalités similaires à celles des campus d'excellence.

(3) L'opération du plateau de Saclay : 1 milliard

Une **dotation entièrement consommable de 1 milliard** d'euros sera versée au projet du plateau de Saclay, dans l'Essonne, en complément de la dotation attribuée dans le cadre de l'opération campus, soit un **montant total de 1,850 milliard** d'euros qui sera apporté par l'État à ce projet. Cette dotation sera notamment dédiée au volet foncier du projet.

En outre, les institutions ainsi regroupées pourront candidater à l'appel à projets « campus d'excellence ».

Il s'agit de faciliter notamment le transfert d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche vers le plateau de Saclay et de favoriser l'émergence d'une gouvernance d'ensemble.

Auditionné par votre rapporteur, M. Paul Vialle, président de la Fondation de Coopération Scientifique Digiteo – Triangle de la Physique – Campus du Plateau de Saclay, a exposé à votre rapporteur comment **ce campus devrait s'affirmer parmi les dix premiers campus mondiaux de recherche, d'enseignement et d'innovation, dans un esprit de transdisciplinarité.**

(4) La valorisation de la recherche publique : 3,5 milliards

Il s'agit encore là du « maillon faible » de la recherche publique française. Aussi votre commission soutient-elle cette priorité.

• **La constitution d'instituts de recherche technologique (IRT) de rang mondial pour renforcer les pôles de compétitivité : 2 milliards**

2 milliards d'euros seront consacrés à l'innovation technologique. La **part consommable** de ces fonds sera limitée à **25 %**. En complément des financements prévus pour les campus d'excellence, la création d'un petit nombre d'instituts de recherche technologique (IRT) de rang mondial permettra de renforcer les écosystèmes constitués par les pôles de compétitivité.

Ces IRT seront des **plateformes interdisciplinaires** rassemblant les compétences de l'industrie et de la recherche publique dans une logique de **co-investissement public-privé** et de collaboration étroite entre tous les acteurs. Ils devront être labellisés par un pôle de compétitivité et disposer d'une visibilité internationale.

• **La création d'un fonds national de valorisation : 1 milliard**

Un fonds de 1 milliard d'euros sera créé au sein de l'ANR pour le financement des actions de valorisation de la recherche publique : pour une part majoritaire, le fonds permettra de verser, sur appel à projets, une **dotation**

en capital non consommable à un nombre très limité d'établissements d'enseignement supérieur qui prendraient des participations dans des sociétés de valorisation (de l'ordre de cinq à six) regroupant l'ensemble des équipes de valorisation sur un grand site universitaire. Le modèle économique de ces sociétés reposera sur la prestation de services de valorisation et l'intéressement aux résultats. La dotation en fonds propres permettra de financer la structure jusqu'à son autofinancement au bout d'une dizaine d'années. Pour une part minoritaire, le fonds permettra le **renforcement des filiales de valorisation des organismes de recherche nationaux**, pour leur permettre de proposer des services de valorisation à forte valeur ajoutée comme la constitution de portefeuilles de brevets et la vente de licences.

• **Le renforcement des Instituts Carnot : 0,5 million**

Rappelons que les « instituts Carnot » ont été créés, sur le modèle des « Fraunhofer » allemands, pour développer la **recherche partenariale**. Un fonds de 500 millions d'euros **non consommable** sera créé à l'ANR et ses produits financiers viendront renforcer de façon pérenne leurs ressources.

A l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2010, **vo**tre commission avait insisté sur la nécessité de permettre la montée en puissance de ces Instituts. Ces crédits sont donc les bienvenus.

(5) Les « laboratoires d'excellence » hors « campus d'excellence » :
1 milliard

Un milliard d'euros, confiés à l'ANR, seront affectés à des laboratoires de très haut niveau situés hors des campus d'excellence (dont une part consommable limitée à 10 %).

(6) Les Instituts hospitalo-universitaires : 850 millions

Si le projet de loi propose de consacrer au total 2,4 milliards d'euros à la modernisation de la recherche médicale et au développement des biotechnologies dans tous les domaines d'application, précisons qu'un fonds de 850 millions d'euros (dont une part consommable limitée à 20 %), créé au sein de l'ANR, lui permettra de financer des **fondations de coopération scientifique ou des fondations hospitalières, auxquelles seront adossés les Instituts hospitalo-universitaires (IHU)**

Ces IHU seront **créés sur des thématiques de santé prioritaires**. Leur objectif est d'être attractifs pour les chercheurs seniors d'excellence et d'attirer les industriels dans le cadre de **partenariats**.

2. Le programme « projets thématiques d'excellence » : 3,050 milliards d'euros

a) Les objectifs

Ces crédits doivent permettre d'investir dans des équipements de recherche indispensables pour les meilleurs laboratoires et de renforcer les secteurs d'excellence de la recherche française de la physique aux sciences humaines et sociales.

Trois actions sont prévues à ce titre.

b) Les trois actions proposées

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS PROPOSÉS

| Numéro de l'action | Intitulé de l'action | Montant des autorisations d'engagement (en euros) | Montant des crédits de paiement (en euros) |
|--------------------|--------------------------|---|--|
| 01 | Équipements d'excellence | 1 000 000 000 | 1 000 000 000 |
| 02 | Santé et biotechnologies | 1 550 000 000 | 1 550 000 000 |
| 03 | Espace | 500 000 000 | 500 000 000 |

(1) Les « équipements d'excellence » : 1 milliard

Un milliard d'euros, confiés à l'ANR, seront affectés au financement d'équipements de recherche.

Notre pays souffre en effet d'une incapacité à investir dans des équipements de recherche de valeur intermédiaire, difficilement finançables par les organismes et les établissements de recherche sur leurs budgets récurrents.

Les moyens concernés seront consommables à hauteur de 40%, soit 400 millions d'euros. Par ailleurs, les intérêts de la part non consommable pourraient représenter un flux annuel de l'ordre de 20 millions d'euros.

(2) La santé et les biotechnologies

- Une dotation non consommable pouvant aller jusqu'à 200 millions d'euros en capital sera confiée à l'ANR pour financer par appels à projets entre cinq et dix grandes **cohortes** ;

- 1,35 milliard d'euros, non consommables à hauteur des deux tiers au moins, seront octroyés à l'ANR pour le lancement de programmes de recherche ambitieux dans le domaine des biotechnologies, de l'agronomie, de la bio-informatique et des nanobiotechnologies.

(3) L'espace

500 millions d'euros seront affectés sous forme de dotation au Centre national d'études spatiales (CNES) pour financer de grands projets spatiaux.

Cette action est essentielle car elle permettra d'irriguer le territoire. Votre commission souhaite que, par ce biais, les laboratoires qui constituent les « pépites » servant de locomotive à leurs établissements, soient mieux reconnus et soutenus. De même est-il urgent de combler notre retard dans l'acquisition d'équipements de taille moyenne. Bien des laboratoires reconnaissent avoir besoin d'équipements et de techniciens, plutôt que de chercheurs supplémentaires. C'est d'ailleurs souvent ce défaut d'équipements qui fait fuir à l'étranger certains de nos chercheurs ou décourage leur retour en France.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION EN ALTERNANCE ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE LA MIXITÉ SOCIALE : DES PRIORITÉS À SOUTENIR

La formation en alternance et la promotion de l'égalité des chances et de la mixité sociale sont des priorités qui bénéficieront d'un effort financier d'un milliard d'euros. Votre commission s'en réjouit car ces crédits devraient permettre de concrétiser certaines des propositions émises, en mai 2009, par la mission d'information du Sénat sur la politique en faveur des jeunes.

1. Le développement de la formation en alternance : 500 millions

En effet, dans son rapport¹ de mai 2009, cette mission avait insisté sur la nécessité de soutenir et valoriser la formation en alternance, comme un moyen très efficace de permettre aux jeunes d'accéder à l'emploi.

Parmi les propositions qu'elle a avancées à cette fin, figurent notamment :

« - la constitution de pôles d'excellence à partir de certaines formations professionnelles existantes et la création de grandes écoles professionnelles accessibles aux bacheliers professionnels ou technologiques, afin de renforcer l'image et l'attractivité de cette filière ;

- au titre des grands chantiers d'avenir, encourager la constitution de campus de formation intégrant l'hébergement des jeunes et remplissant une fonction de « brassage social » susceptible d'abolir les frontières entre le monde scolaire ou universitaire, et le monde du travail. »

Le présent projet de loi prévoit d'allouer 500 millions d'euros au développement des filières de formation en alternance. Les crédits seront versés à un fonds géré par la Caisse des dépôts et seront totalement consommables.

¹ Voir le rapport d'information n° 436 « France, ton atout « jeunes » : un avenir à tout jeune » présidé par Mme Raymonde Le Texier et dont M. Christian Demuyneck était le rapporteur.

L'objectif est d'accroître le nombre de jeunes qui se tournent vers les contrats en alternance et de promouvoir l'excellence des formations et leur adaptation aux besoins de notre économie.

250 millions d'euros seront consacrés à la modernisation des outils de formation, par la création de nouveaux centres, particulièrement dans les secteurs économiques en développement, et par la constitution de pôles d'excellence au niveau régional ou national.

Par ailleurs, 250 millions d'euros permettront de développer l'offre de logement pour les jeunes.

2. La promotion de l'égalité des chances et la mixité sociale : 500 millions

200 millions d'euros sont destinés aux « **internats d'excellence** », label créé dans le cadre du plan « Espoir banlieues », et à l'extension ou la rénovation d'internats existants. Ces investissements doivent ainsi permettre de multiplier par cinq l'objectif de 4 000 places fixé pour 2012, avec la création de 20 000 places. Ces fonds, versés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), seront entièrement **consomptibles**.

Par ailleurs, 300 millions d'euros seront consacrés à des actions destinées à favoriser l'**égalité des chances**, notamment en investissant dans la formation et l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en grande difficulté et en favorisant le développement de la **culture scientifique** auprès des jeunes de condition modeste.

D. LA NUMÉRISATION DU PATRIMOINE CULTUREL, ÉDUCATIF ET SCIENTIFIQUE : UN ENJEU PRIMORDIAL

Par ailleurs, le projet de loi prévoit un programme d'investissement dans le secteur des technologies numériques, doté de 4,5 milliards d'euros. Ces sommes seront versées à un **Fonds national pour la société numérique (FSN)**, dont la gestion sera confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Ce programme est placé **sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement**.

Il comprend deux actions : l'une consacrée au déploiement des réseaux à très haut débit (2 milliards d'euros), l'autre, au développement des usages, services et contenus numériques innovants (2,5 milliards d'euros).

Au sein de cette dernière, un axe est dédié à la numérisation de « *contenus patrimoniaux culturels, éducatifs et scientifiques* », à hauteur de **750 millions d'euros**.

Une annexe au présent rapport présente une synthèse des différents projets portés par les ministères concernés ou par leurs opérateurs pouvant

bénéficier des crédits de l'emprunt. Cependant, **des arbitrages devront être rendus compte tenu des besoins exprimés.**

Pour ce qui concerne **l'enseignement supérieur et la recherche**, la numérisation du patrimoine scientifique permettra de nouveaux usages pour la formation initiale et continue, pour l'organisation des travaux de recherche, ou encore pour la valorisation des résultats, avec l'émergence de modèles économiques associés. L'effort de numérisation devrait s'accompagner du développement d'infrastructures mutualisées de stockage, de sauvegarde et de diffusion des données (comme des portails unifiés ou de nouveaux types de bibliothèques sur le modèle des « *learning centers* »).

Le Premier ministre a confié à notre collègue député Jean-Michel Fourgous une mission sur le passage de l'expérimentation à la généralisation des technologies de l'information dans **l'éducation**. Celui-ci vient de remettre son rapport sur le numérique dans l'éducation le 15 février 2010. Parmi ses préconisations figure la création d'un « laboratoire d'ingénierie pédagogique de demain ». **Pour votre rapporteur, ce type de projet pourrait relever de l'emprunt national.**

S'agissant de la **numérisation des œuvres culturelles**, on peut citer parmi les pistes envisagées par le ministère de la **culture** et de la communication :

- pour la numérisation de la **presse**, une prise de participation dans une structure autonome (du type filiale) avec une société spécialisée dans la diffusion en ligne et la valorisation scientifique des archives de la presse ;

- pour les **films**, des levées de fonds privés auprès des ayants droit devraient permettre de compléter les capitaux publics (objectif : au moins 30 % de fonds privés) ;

- pour la numérisation des **livres**, un prêt à la BnF qui serait remboursé à partir des recettes produites par l'exploitation et la diffusion des données numériques par des sociétés commerciales avec lesquelles la BnF passerait des accords.

Outre la numérisation, la diffusion et la valorisation des contenus, le FSN financera des actions destinées à renforcer l'utilisation légale des contenus numériques et des projets d'amélioration des technologies de production, de traitement, de gestion, et de diffusion (cinéma, télévision, image, musique, contenus culturels, éducatifs et scientifiques, jeux vidéos) de ces contenus.

Votre commission soutient pleinement l'ensemble de ces projets fondamentaux pour le développement de l'économie de la connaissance et pour le rayonnement de la culture française.

Elle avait d'ailleurs appelé de ses vœux une mobilisation du Gouvernement sur la question de la numérisation des fonds des bibliothèques, notamment lors d'un échange de vues en son sein le

21 octobre 2009 et au cours du débat organisé en séance publique le 16 novembre 2009 à l'initiative de notre collègue Jack Ralite. Il était alors apparu que seul un effort budgétaire supplémentaire permettrait d'envisager des projets ou des partenariats équilibrés permettant de concilier à la fois les objectifs de numérisation en nombre, indispensables à un accès universel aux contenus culturels, notamment en langue française, et ceux de protection des droits d'auteur et de garantie de la diversité culturelle.

Le projet de loi précise que « le FSN investira dans la numérisation et l'exploitation (y compris par la création de services associés) des contenus patrimoniaux culturels, éducatifs et scientifiques, avec le souci de maximiser l'effet de levier des fonds publics et d'utiliser les compétences du secteur privé dans l'indexation, les outils de traitement et la mise à disposition ainsi que des outils avancés de consultation des contenus auprès du grand public.

La numérisation des contenus effectuée avec le concours du FSN s'accompagnera systématiquement d'une évaluation des possibilités de création d'activités économiques :

- grâce à leur mise à disposition auprès d'opérateurs commerciaux créant des services à valeur ajoutée, donnant lieu soit à des abonnements payants, soit à des recettes publicitaires. Dans ce cas, l'État pourrait percevoir des redevances sur les revenus générés par ces services ;

- lorsqu'ils sont directement mis à disposition gratuitement ou dans le cadre de services « premium » payants comme le font actuellement l'Institut national de l'audiovisuel (INA), sous la forme de téléchargements payants, ou certains quotidiens qui permettent de consulter gratuitement le numéro du jour mais font payer l'accès à leurs archives. »

Cette approche explique sans doute le souhait de **limiter à 25 % la part des crédits du « grand emprunt » pouvant être alloués à ces actions par le biais de subventions ou avances remboursables.** 75 % des crédits seront donc alloués sous la forme de prises de participations ou de prêts.

Votre commission s'interroge néanmoins sur ce cadre très strict prévu par le présent projet de loi de finances, car elle voit dans le « grand emprunt » une chance à saisir : amplifier le projet de numérisation des livres de la BnF en coopération avec des partenaires privés, mais dans un rapport de force qui lui soit favorable, ainsi qu'il sera précisé ci-après.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Compte tenu des enjeux du projet de loi, votre commission souhaite que le Parlement soit pleinement associé à sa mise en œuvre et que les modalités de gouvernance soient partiellement révisées en ce sens.

1. Renforcer les missions du comité de surveillance des investissements et la présence de parlementaires en son sein

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement tendant à clarifier la gouvernance de l'emprunt national**. Il s'agit :

- de **préciser dans la loi les principales missions** du commissaire général à l'investissement et du comité de surveillance des investissements d'avenir, qui ont été créés par le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 ;

- de **renforcer les missions de ce comité** afin d'éviter notamment qu'il puisse être reproché au commissaire général à l'investissement d'être à la fois juge et partie. Ce dernier procéderait donc à l'instruction des dossiers, tandis que le comité de surveillance des investissements **procéderait à l'évaluation de la rentabilité des investissements ainsi que de leur impact culturel et socio-économique** ;

- de **prévoir la participation au comité de surveillance des investissements d'avenir de quatre députés et quatre sénateurs**, désignés par le président de leur assemblée respective, afin que le président et le rapporteur général des commissions chargées des finances ainsi qu'un représentant des autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat puissent en être membres.

2. Transmettre les projets de convention à l'ensemble des commissions parlementaires compétentes

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, à l'alinéa 8 de l'article 4 (paragraphe II), l'Assemblée nationale a prévu la transmission aux commissions des finances du Parlement, avant leur signature, des conventions entre l'État et les organismes attributaires des crédits ouverts par la présente loi de finances rectificative, ainsi que de leurs éventuels avenants.

Votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement tendant à prévoir la transmission des projets de convention aux différentes commissions parlementaires compétentes, et non exclusivement aux commissions chargées des finances. Il importe, en effet, que les autres commissions concernées soient associées à cette information et à ce contrôle. En outre, la transmission des éventuels avenants conclus

postérieurement à la signature des conventions contribuera à garantir la bonne information desdites commissions sur l'évolution des conditions de mise en œuvre des investissements d'avenir.

B. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE : QUELQUES RECOMMANDATIONS À PRENDRE EN COMPTE

1. Concentrer les crédits sans abandonner des pans entiers de territoire

a) Financer les « pépites » tout en évitant le saupoudrage

Votre commission adhère à la démarche consistant à concentrer d'importants crédits sur un nombre limité de sites afin de leur permettre de concourir parmi les plus grands centres d'enseignement supérieur et de recherche du monde.

Le saupoudrage des crédits, qui a trop souvent prévalu, entraîne à la fois un émiettement de nos efforts, une insuffisante hiérarchisation des priorités et une forme de gaspillage lié aux doublons des projets de recherche. Des efforts pour limiter ces derniers et créer des synergies ont fort heureusement été engagés ces dernières années, que ce soit à travers les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) ou les Alliances, et bien entendu avec le développement des appels à projets de l'ANR. Il convient donc désormais d'amplifier ce processus en donnant aux acteurs les moyens de ces ambitions.

Pour autant, la politique conduisant à mettre les universités au cœur de la recherche publique doit aussi permettre de renforcer la qualité de l'enseignement « à et par la recherche », qui est au cœur de leurs missions.

Il ne faudrait donc pas que la montée sous les projecteurs de quelques uns jette dans l'ombre les autres. Votre rapporteur estime que cet écueil devrait être évité, à certaines conditions cependant :

- l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche doivent se mobiliser s'ils veulent prendre part à la dynamique ainsi créée ;

- le dispositif prévoit 2 milliards d'euros pour financer soit des laboratoires de très haut niveau situés hors des campus d'excellence, soit des équipements de recherche de taille intermédiaire. A chacun donc, selon sa taille et ses spécialités, de faire valoir sa forme d'excellence. Celle-ci existe aussi dans des universités de petite taille. Le cas de Limoges est souvent cité à titre d'exemple de « pépite » dans un domaine spécifique, la céramique en l'occurrence, mais il n'est pas le seul, loin s'en faut.

b) Imposer le fonctionnement en réseau et encourager le développement « d'écosystèmes »

Par ailleurs, **les sites d'excellence retenus doivent jouer un rôle de locomotive pour l'ensemble du système. Pour cela, votre commission insiste sur la nécessité, aux stades de la sélection et de l'évaluation des projets, d'inciter les campus à fonctionner en réseau, en vue d'irriguer le territoire.** Il ne s'agit pas de créer des sites remarquables mais fermés sur eux-mêmes ; l'objectif doit bien être de créer de larges réseaux, y compris virtuels, associant des partenaires recherchant l'excellence, quelle que soit leur taille et leur localisation géographique.

Sur les sites eux-mêmes, il convient de **rechercher la création « d'écosystèmes »**. A cet égard, votre rapporteur adhère à l'idée de M. René Ricol, selon lequel *« les futurs « internats d'excellence » ne devront pas être isolés du reste du système scolaire. »*

Dans le même ordre d'idée, votre commission soutient la proposition de notre collègue sénateur André Ferrand, représentant les Français établis hors de France, sur la nécessité de soutenir les projets des universités françaises en vue d'accueillir des élèves étrangers des lycées français implantés hors de France. Il convient de prendre en compte cette problématique qui s'inscrit dans l'objectif du renforcement de l'attractivité de nos établissements.

2. Gagner le pari de l'opération du plateau de Saclay

a) Une manne exceptionnelle pour une opération emblématique

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, au total 1,85 milliard d'euros seront consacrés à l'opération du plateau de Saclay. Celle-ci est emblématique de l'ambition de notre pays de rénover en profondeur son système et de créer un campus à l'image des meilleurs sites d'enseignement supérieur et de recherche étrangers, tel que le *Massachusetts Institute of Technology*. Le plan de financement présenté par la Fondation de coopération scientifique du plateau de Saclay concerne 66 opérations pour un investissement total de 4,1 milliards d'euros.

Comme détaillé dans l'encadré ci-après, le campus couvre 12 domaines scientifiques et accueille 23 établissements et 2 pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

LE CAMPUS DU PLATEAU DE SACLAY EN QUELQUES MOTS

1 – LES 12 DOMAINES SCIENTIFIQUES DU CAMPUS

- sciences physiques
- chimie
- mathématiques
- biologie - santé
- climat et environnement
- énergie à bas carbone
- sciences et ingénierie du vivant pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
- sciences humaines et sociales
- économie-finance-gestion
- sciences et technologies de l'information et de la communication (stic)
- nanosciences & nano-innov
- sciences de l'ingénierie

2 – LES 23 ÉTABLISSEMENTS

- CNRS
- CEA - Saclay
- École Centrale Paris
- HEC Paris
- ENSAE PARISTECH
- Mines PARISTECH
- ENSTA PARISTECH
- École normale supérieure de Cachan
- École Polytechnique
- SUPÉLEC
- IHÉS
- INRA
- INRIA
- Institut d'optique Graduate School
- AGROPARISTECH
- Institut TELECOM
- ONERA
- Université PARIS-SUD 11
- Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines
- DIGITEO
- Nanosciences & Nano-Innov

3 – LES 2 PÔLES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE (PRES)

- PARISTECH
- Universud Paris

Il compte aujourd'hui 10 % des effectifs de la recherche en France et devrait en représenter demain près de 20 % avec, dès 2015, plus de 34 000 étudiants, dont 7 000 doctorants, et 12 000 chercheurs et enseignants-chercheurs. Ses établissements devraient délivrer 2 100 doctorats chaque année.

Le regroupement des acteurs doit donner la visibilité internationale qui nous manque et que soulignent les classements internationaux, quelles que soient leurs limites.

b) Un succès conditionné au « décloisonnement » des acteurs

Pour votre rapporteur, le défi du campus de Saclay sera gagné si l'ensemble des acteurs, publics et privés, dans la diversité de leur histoire et de leurs modes de fonctionnement, arrivent à développer de réelles synergies, à travailler en étroite coordination sur des projets communs et à faire prévaloir la transversalité. Ceci suppose une gouvernance unifiée de chaque projet. Ceci suppose également de renforcer les « passerelles » entre universités et grandes écoles.

Si au contraire, les barrières – y compris physiques – qui entourent les organismes concernés continuent à se dresser dans un esprit de conservatisme, le maintien de « féodalités » ne pourra qu'entraîner l'échec du projet.

Et l'on sera alors en droit de s'interroger sur l'efficacité du budget consacré à cette opération, sachant qu'elle aura été éligible à tous les fonds.

3. Tendre à une simplification du système d'enseignement supérieur et de recherche

Les recommandations ainsi formulées pour ce site emblématique du campus de Saclay peuvent s'appliquer à tous les campus et autres pôles ou projets d'excellence.

Or, la simple présentation synthétique des principales actions proposées montre à la fois la cohérence des principes inspirant le projet de loi mais aussi la relative complexité du schéma. **Il importe donc que les vocables permettant d'identifier les actions ne recouvrent pas une multiplication de nouvelles structures** qui viendraient encore complexifier notre système d'enseignement supérieur et de recherche, **mais soient le support d'un rapprochement des acteurs.**

Là aussi, **la recherche de l'efficacité doit prévaloir.** Votre rapporteur a été partiellement rassuré sur ce point par M. René Ricol, commissaire général à l'investissement, qui a affirmé à l'occasion de son audition par votre commission des finances, le 3 février 2010.

En outre, d'après les informations fournies à votre rapporteur, la création de nouvelles structures juridiques n'est pas indispensable pour porter les nouveaux projets du grand emprunt. Les campus d'innovation technologique s'appuieront sur des consortiums de recherche public-privé, tandis que les instituts hospitalo-universitaires seront adossés à des fondations de coopération scientifique.

4. Assurer une cohérence entre les critères de répartition des crédits de l'emprunt national et ceux du système SYMPA

Votre commission insiste pour qu'une réflexion soit rapidement conduite afin de garantir la cohérence des différents types de financement - emprunt national et crédits budgétaires alloués selon le nouveau modèle de répartition (SYMPA)¹ - et l'articulation de ces deux modes de financement.

Le grand emprunt apportera un effet d'accélération et de renforcement de la prise en compte de la performance dans l'attribution des crédits.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, il est supposé que, pendant la période probatoire de trois ans, les ressources du grand emprunt ne seront pas de nature à biaiser les résultats du modèle SYMPA.

Le financement supplémentaire représente environ 4 % des ressources récurrentes hors crédits d'investissements (sécurité, contrats de plan Etat-région, opération Campus).

Néanmoins, une vigilance supplémentaire portera sur les établissements bénéficiaires de l'action « campus d'excellence » pour lesquels un suivi et une évaluation annuelle permettront de mesurer :

- l'impact de l'apport du grand emprunt par rapport aux résultats escomptés ;
- la vérification du maintien de la qualité de la formation ;
- l'avancement, sur les trois années probatoires, du processus de renforcement de la gouvernance jusqu'à aboutir à un établissement unique.

C. CULTURE : UN ENJEU D'AVENIR MAJEUR POUR LE RAYONNEMENT CULTUREL ET ÉCONOMIQUE DE NOTRE PAYS

1. Quel impact sur la politique du livre numérique ?

Votre commission s'interroge sur l'impact du grand emprunt sur la politique du livre numérique et sur les perspectives de partenariat avec une entreprise privée telle que Google.

Des réflexions sont en cours, qui associent ministère de la culture et éditeurs, pour étudier dans quelle mesure des livres sous droits pourraient

¹ Voir le rapport d'information n° 532 sur « l'autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens (SYMPA) : le chemin de la vertu ? » présenté au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la mise en place du volet budgétaire et financier de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et sur le nouveau système d'allocation des moyens aux universités (SYMPA), par MM. Philippe ADNOT et Jean-Léonce DUPONT, sénateurs.

rejoindre, en nombre¹, la plate-forme Gallica de la BnF, et bénéficier pour ce faire des marchés de numérisation financés par l'emprunt (en plus des ressources du Centre national du livre, déjà utilisées pour appuyer les éditeurs dans leur démarche de numérisation). Si une telle voie était empruntée, elle permettrait de mettre en place une véritable offre de livres numériques et de faire mûrir ce marché.

En ce qui concerne les perspectives de partenariat avec des entreprises privées, le récent rapport² remis par M. Marc Tessier souligne les bénéfices induits par l'investissement massif du grand emprunt dans la numérisation. **D'accords souvent déséquilibrés, puisque financés par la seule partie privée, on passerait à des formules plus équilibrées** « d'échanges réciproques », enrichissant les bases documentaires des deux parties, en évitant les doublons dans le processus de numérisation et en favorisant la visibilité du corpus francophone. Les ouvrages français pourraient ainsi être largement référencés dans Google Livres, tandis que la plate-forme nationale (« Gallica » réformée) serait enrichie par l'inclusion d'ouvrages déjà numérisés par Google, notamment ceux disponibles dans les fonds des bibliothèques étrangères partenaires.

Ce principe de « 1 livre du partenaire public pour 1 livre du partenaire privé » est d'ailleurs envisagé. Mais pourra-t-il être respecté dans le cadre strict des 25 % de subventions ou d'avances remboursables ? Votre rapporteur interrogera le Gouvernement sur ce point.

Il conviendra aussi de veiller à ce que le ministère de la culture soit pleinement associé au pilotage des projets concernés, d'autant plus que le choix gouvernemental d'inscrire les crédits dans la mission « Économie » et non dans la mission « Culture » apparaît contestable.

2. « Sanctuariser » les crédits destinés à la numérisation des contenus

Par ailleurs, votre commission proposera un amendement de nature à « sanctuariser » la somme allouée à la numérisation du patrimoine culturel, éducatif et scientifique, soit 750 000 euros. A cette fin, elle suggère de créer, au sein de la mission « Économie », un programme dédié à ces actions, afin que les projets relatifs aux « tuyaux » ne viennent pas « cannibaliser » en quelque sorte ceux concernant les contenus.

Votre rapporteur tient à insister sur une évidence, parfois négligée par certains : les politiques culturelles doivent être considérées comme des investissements d'avenir car telle est la réalité, notamment

¹ Une expérimentation est déjà menée depuis 2008 sur quelques milliers d'ouvrages.

² Marc Tessier - *La numérisation du patrimoine écrit, Bibliothèque des rapports publics – La documentation Française - 12 janvier 2010.*

pour ce qui concerne la numérisation des œuvres. Car, à quoi servirait de développer les « tuyaux » si l'on ne se préoccupait pas, parallèlement, de leur alimentation, c'est-à-dire des contenus culturels ?

Les retombées économiques et sociales des activités culturelles ne sont pas encore assez valorisées. A titre d'exemple, dans un autre secteur culturel, on peut citer une étude nationale de ces retombées dans le domaine du patrimoine, éditée en mars 2009 par le ministère de la culture et de la communication. Elle a mesuré le « retour sur investissement » des crédits publics consacrés à la restauration et à la mise en valeur du patrimoine. Ce sont ainsi 33 000 emplois directs et 280 000 emplois indirects qui ont été identifiés comme liés aux sites et monuments, et 15,5 milliards d'euros générés pour la France métropolitaine par le tourisme patrimonial. Fort de cette analyse, le ministre de la culture et de la communication a d'ailleurs signé, en novembre 2009, avec le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, et du tourisme, une convention-cadre « Culture-Tourisme » visant notamment à encourager des opérations de valorisation du patrimoine par le tourisme.

Votre rapporteur souhaiterait que la même philosophie guide les investissements dédiés à la numérisation du patrimoine culturel, éducatif et scientifique afin que soient valorisés les contenus. Les succès technologiques de consommation courante tels qu'Apple et ses applications, ou Canal+ et son décodeur, ont d'ailleurs prouvé la pertinence d'une politique à la fois ciblée sur le contenu et le contenant.

Votre commission souhaite qu'il soit pleinement tenu compte de ces « retours sur investissement culturel » à l'occasion des décisions relatives à l'utilisation des crédits du grand emprunt.

D. LA DIFFICULTÉ DE REPRENDRE PARTIELLEMENT DE LA MAIN GAUCHE CE QUE L'ON DONNE DE LA MAIN DROITE...

Le présent projet de loi de finances prévoit d'annuler 500 millions de crédits en 2010 pour gager les charges d'intérêt de l'emprunt national. Tous les ministères seront concernés.

A ce titre, signalons notamment :

- près de 3 millions d'euros concernent la culture ;

- 125 millions d'euros concernent l'enseignement supérieur, dont 27,6 millions sur le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », sur les crédits mis en réserve destinés à l'immobilier, et 40 millions d'euros sur le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », les annulations étant opérées sur la subvention pour charges de service public de l'ANR hors réserve.

Si elle comprend les contraintes liées au niveau de la dette publique et l'arbitrage qui consiste à privilégier l'investissement et à

inciter aux économies sur le fonctionnement, votre commission s'étonne néanmoins de cette démarche, alors notamment que ces secteurs ont été reconnus comme prioritaires. A ce titre d'ailleurs, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche bénéficie d'un budget en quelque sorte « sanctuarisé » et le ministère de la culture a obtenu la levée du gel de ses crédits pour 2010.

IV. DE NOUVELLES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES SECTEURS CULTURELS

A. L'ARTICLE 1^{ER} A (NOUVEAU) INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN FAVEUR DE LA CRÉATION DE JEUX VIDÉO

L'Assemblée nationale a adopté un amendement fixant à **100 000 euros, au lieu de 150 000, le montant minimum des budgets de production requis pour l'éligibilité des projets au crédit d'impôt en faveur de la création de jeux vidéo (CIJV).**

En effet, ce dispositif a été construit en fonction de ce qu'était le jeu vidéo il y a 4 ou 5 ans : un produit vendu sur support physique. Depuis, le jeu vidéo est de plus en plus produit et commercialisé non plus sur support physique mais directement en ligne. Il s'agit donc d'adapter le dispositif du CIJV à l'évolution technologique afin de ne pas pénaliser l'industrie française du jeu vidéo pour son développement sur le nouveau marché le plus prometteur du jeu vidéo.

Alors que cet amendement avait été adopté par l'Assemblée nationale – lors de l'examen en commission puis lors de la discussion en séance publique du projet de loi de finances rectificative pour 2009 –, le Sénat l'a ensuite supprimé, sur proposition de sa commission des finances.

Cependant, **votre commission est convaincue de la nécessité de tenir compte de l'évolution structurelle du marché du jeu vidéo et des nouveaux modèles de production.** Cette évolution structurelle du marché du jeu vidéo est double. D'une part, les productions commercialisées directement en ligne prennent une part grandissante du marché et elles représenteront plus de 50 % du marché total du secteur en 2011. D'autre part, cette évolution entraîne une baisse des budgets de production. Ainsi, entre 2008 et 2009, les demandes de CIJV portant sur des productions dématérialisées ont doublé tandis que les budgets de production ont baissé en moyenne de 30 %.

Les budgets des jeux destinés à une mise en ligne et/ou à une exploitation sur téléphone portable sont moins importants que ceux des jeux traditionnels. Le montant minimum de 150 000 euros qui était justifié pour les jeux sur support physique apparaît inadapté aux jeux en ligne.

Par ailleurs, il s'agit de préserver une égalité de traitement entre la forme ancienne (support physique) et la forme nouvelle (en ligne) du jeu vidéo.

Alors que le jeu vidéo constitue le premier loisir culturel des Français, le secteur du jeu vidéo français a déjà perdu en 10 ans la moitié de ses effectifs (soit 5 000 emplois) qui se sont principalement expatriés au Canada et en Corée.

C'est pourquoi votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} A (nouveau) du projet de loi, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

B. DE NOUVELLES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION POUR LE SECTEUR DES MÉDIAS

Votre commission a adopté trois amendements tendant à insérer des articles additionnels après l'article 8.

1. Élargissement du champ des rémunérations versées aux auteurs éligibles au crédit d'impôt cinéma et audiovisuel

Les rémunérations des artistes et des auteurs peuvent être prises en compte au titre des dépenses éligibles pour le calcul du crédit d'impôt relatif à la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Toutefois, en limitant le champ des rémunérations concernées à celles effectuées « sous formes d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres », on a introduit un biais économique en faveur de la rémunération par avances, au détriment des autres modes de rémunération et de la fluidité des relations entre les sociétés de production et les auteurs.

En effet, les rémunérations des auteurs peuvent prendre des formes très diverses (avances sur recettes mais aussi rémunérations forfaitaires, primes d'inédit ou prime d'exclusivité).

Il est donc proposé de viser les rémunérations des auteurs au sens large et non exclusivement celles prenant la forme d'avances à valoir sur les recettes. Tel est d'ailleurs le cas pour d'autres professionnels concernés.

2. Élargissement à l'ensemble des chaînes de télévision d'une disposition relative au renforcement du mécénat en faveur des sociétés nationales de programme

Votre commission vous propose un autre amendement visant à élargir à l'ensemble des chaînes la disposition relative au renforcement du mécénat en faveur des sociétés nationales de programme, que le Sénat avait adoptée dans la loi du 9 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision.

L'édifice juridique est en effet fragile du fait d'une distorsion de concurrence entre les chaînes publiques et privées au regard du droit européen et il paraît urgent de le consolider afin de permettre à France Télévisions de bénéficier davantage du mécénat.

Il a en outre pour très grand intérêt d'inciter les grandes chaînes privées à investir davantage dans les programmes culturels, et de ne pas laisser

France Télévisions être le seul responsable de la diffusion de ce type de programmes.

3. Exclusion des radios associatives se diffusant elles-mêmes de l'assiette de la taxe sur les stations radioélectriques

Enfin, votre commission a adopté un amendement tendant à exclure les radios associatives (dites radio A selon la terminologie utilisée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel) qui se diffusent elles-mêmes du champ des redevables de la taxe sur les stations radioélectriques instituée à l'article 1519 H du code général des impôts par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 afin de compenser la suppression de la taxe professionnelle.

Ces radios tirent l'essentiel de leur budget de subventions accordées par l'Etat dans le cadre du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale géré par le ministère de la culture et de la communication. Elles n'étaient pas soumises au paiement de la taxe professionnelle. Il n'y a donc pas lieu de leur appliquer la taxe instituée pour compenser sa suppression.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 10 février 2010, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Jean-Claude Etienne** sur le **projet de loi n° 276 (2009-2010) de finances rectificative pour 2010**.

Un débat a suivi l'intervention du rapporteur pour avis.

Mme Marie-Christine Blandin, après avoir félicité le rapporteur pour avis pour la passion avec laquelle il a affirmé ses convictions, a déclaré soutenir ses revendications sur l'implication du Parlement, et notamment de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et sur la mutualisation des lieux de production du savoir. Elle a jugé nécessaire que l'évaluation encourage la pluridisciplinarité et les approches systémiques.

Après avoir souhaité que les consuls soient plus accueillants à l'égard des étudiants étrangers souhaitant venir étudier en France, elle a adhéré au principe du « grand emprunt » mais s'est inquiétée des modalités de placement des actifs.

Puis, elle a regretté que les axes de recherche envisagés dans le domaine environnemental soient classiques, voire archaïques, compte tenu de la nécessité de nourrir la population mondiale. Elle a relevé que le projet ITER ne sera opérationnel qu'une quarantaine d'années après l'épuisement des ressources pétrolières et jugé nécessaire d'améliorer le rendement du transport d'électricité. Elle a qualifié d'erreur historique l'exonération des habitations chauffées à l'électricité des obligations d'isolation. Enfin, elle a craint qu'avec les nano-matériaux, on ne prépare une catastrophe similaire à celle de l'amiante.

Après avoir fait part de son adhésion aux recommandations du rapporteur, **M. Ivan Renar** a demandé des précisions sur les modalités de décision des projets retenus dans le cadre du « grand emprunt » et sur les modes de répartition des crédits. Il s'est étonné que le PLFR n'évoque pas directement les organismes publics de recherche.

Puis il s'est inquiété de l'avenir des universités de petite taille, dont le rôle est essentiel pour assurer la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. Regrettant que les petites et moyennes entreprises, souvent innovantes, ne soient pas concernées par l'emprunt national, il s'est interrogé sur les moyens consacrés aux pôles de compétitivité.

Après avoir déploré les annulations de crédits prévues, **M. Serge Lagauche** a relativisé l'ampleur de l'emprunt national, dans la mesure où ces

crédits ne seront alloués que de façon échelonnée dans le temps, en fonction des résultats, et que, pour la part non consommable, seuls les intérêts des fonds placés seront employés.

Il a relevé l'importance des missions du commissaire général à l'investissement et regretté le rôle marginal des parlementaires dans le dispositif.

Puis il a jugé que le campus de Saclay aurait dû se voir appliquer les mêmes règles que les autres campus, les crédits alloués devant être fonction du projet et des efforts consentis. S'agissant des petites universités, il s'est déclaré favorable au regroupement et à la mutualisation, tout en soulignant la nécessité d'un enseignement de qualité, y compris au niveau de la licence, et dispensé par de grands chercheurs. Il a estimé que la commission devait veiller à cet équilibre.

Il a enfin jugé nécessaire de modifier le dispositif du crédit impôt recherche afin qu'il bénéficie davantage aux petites entreprises.

M. Jack Ralite s'est déclaré surtout intéressé par le volet « numérisation des œuvres culturelles » et par le débat relatif à la politique conduite par Google. Or, le vote du PLFR interviendra avant que les réponses aux questions suscitées par ce dossier soient apportées. Il a également relevé que le PLFR s'inscrit dans un contexte de « tourmente financière fabriquée » à partir de la situation grecque.

M. Jacques Legendre, président, a rappelé que la commission s'était saisie du « dossier Google » et qu'il lui était apparu difficile de trouver une alternative en l'absence de financements publics. Il s'est réjoui que, des crédits étant prévus pour la numérisation des contenus culturels dans le cadre du PLFR, il sera désormais possible de négocier dans de meilleures conditions avec un partenaire privé. Cette question a d'ailleurs motivé partiellement la demande de saisine pour avis sur ce texte, car il s'agit d'un thème permanent de réflexion pour la commission.

Après avoir salué la qualité du rapport, **M. Michel Thiollière** s'est inquiété de la mise en œuvre des procédures et des modalités de gouvernance. Puis il a relevé que l'excellence n'était pas toujours liée à la taille des campus et des laboratoires de recherche. Il a partagé les convictions du rapporteur sur « l'effet cafétéria », le partage des lieux de vie par les différents acteurs favorisant la conduite de projets de recherche communs.

Mme Maryvonne Blondin a souscrit aux différentes interrogations du rapporteur ; puis elle a souligné que les investissements dans de nouveaux projets entraîneraient des besoins en matière de personnels, alors même que ces derniers souffrent de précarité.

M. Jean-Claude Etienne, rapporteur pour avis, a apporté les éléments de réponse suivants :

- bien que les programmes dédiés à l'environnement et aux entreprises soient du ressort de la commission de l'économie, on peut dénoncer l'utilisation des productions agricoles à des fins industrielles et observer que les connaissances récentes permettent d'ouvrir des perspectives alternatives au pétrole ;

- il convient de combler le manque de brevets exploitables, un pas devant être franchi en matière de coopération avec les entreprises à cette fin ;

- le processus de contractualisation et l'évaluation des projets seront de la première importance. Il sera tenu compte de cette évaluation, les crédits étant versés de façon progressive ;

- les opérateurs publics historiques seront bien entendu concernés et ils nourrissent déjà des projets susceptibles d'être éligibles aux appels d'offres de l'ANR ;

- les modalités de gouvernance posent en effet question, ce qui justifiera un amendement. Il faut cependant relever que le commissaire général à l'investissement, qui est la cheville ouvrière du dispositif, est placé sous l'autorité du Premier ministre et que l'Etat décidera des investissements en dernier ressort. Le rôle du Parlement devra donc être renforcé et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques pourra aussi contribuer au suivi ;

- les politiques culturelles doivent bien entendu être considérées comme des investissements d'avenir car telle est la réalité, notamment pour ce qui concerne la numérisation des œuvres. Car, à quoi servirait de développer les « tuyaux » si on ne se préoccupait pas, parallèlement, de leur alimentation, c'est-à-dire des contenus culturels ?

- les fonds non consommables seront placés au Trésor public qui devrait verser un intérêt de l'ordre de 4 % ;

- s'agissant des personnels, leur prise en compte relève des dépenses de fonctionnement. Il faut rappeler que les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche étant prioritaires, ils ne sont pas soumis à la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et qu'un plan de revalorisation des carrières des enseignants-chercheurs a été engagé. En revanche, il serait souhaitable d'intéresser davantage les chercheurs aux résultats de l'exploitation des brevets.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés :

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|--|----------------------|
| Article 4 | | | |
| M. Jean-Claude Etienne rapporteur pour avis | 1 | Transmission des projets de convention entre l'Etat et les organismes attributaires des crédits, aux différentes commissions parlementaires compétentes | Adopté |
| M. Jean-Claude Etienne rapporteur pour avis | 2 | Clarification de la gouvernance de l'emprunt national et renforcement des missions du comité de surveillance des investissements d'avenir et de la participation de parlementaires en son sein | Adopté |
| Article 6 | | | |
| M. Jean-Claude Etienne rapporteur pour avis | 3 | « Sanctuarisation » des crédits prévus pour la numérisation des contenus patrimoniaux culturels, éducatifs et scientifiques | Adopté |
| Articles additionnels après l'article 8 | | | |
| M. Michel Thiollière | 4 | Élargissement du champ des rémunérations versées aux auteurs éligibles au crédit d'impôt cinéma et audiovisuel. | Adopté |
| M. Michel Thiollière | 5 | Élargissement à l'ensemble des chaînes de télévision d'une disposition relative au renforcement du mécénat en faveur des sociétés nationales de programme | Adopté |
| Mme Catherine Morin-Desailly | 6 | Exclusion des radios associatives se diffusant elles-mêmes de l'assiette de la taxe sur les stations radioélectriques | Adopté |

Sous réserve de la prise en compte de ces amendements, **la commission de la culture a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 2010**, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche ne prenant pas part au vote.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 27 janvier 2010

- **M. Lionel Collet**, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), sur le projet de loi de **finances rectificative pour 2010**

Mardi 2 février 2010

- **M. Paul VIALLE**, président de la Fondation de Coopération Scientifique Digiteo - Triangle de la Physique - Campus du Plateau de Saclay

- **M. Philippe GILLET**, directeur du cabinet de la ministre, **M. David BONNEAU**, relations avec le Parlement, affaires juridiques, questions statutaires - Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mercredi 3 février 2010

- **M. Pierre HANOTAUX**, directeur de cabinet du ministre, **Mme Julie NARBÉY**, conseillère budgétaire, et **M. Richard ELTVEDT**, conseiller parlementaire - Ministère de la culture et de la communication

- **M. René RICOL**, commissaire général à l'investissement (à l'invitation de la commission des finances)

Jeudi 4 février 2010

- **Mmes Jacqueline LECOURTIER**, directeur général, et **Martine LATARE**, secrétaire général, de l'Agence nationale de la recherche (ANR)

ANNEXE

Projets des ministères concernés dans le cadre du volet « numérisation des contenus du patrimoine culturel, éducatif et scientifique » de l'emprunt national

Relevons que **ces listes ne peuvent qu'être indicatives à ce stade**, chacun de ces projets devant faire l'objet d'une validation par les structures de gouvernance et de décision, sachant qu'un choix devra être opéré, l'enveloppe globale étant de 750 millions d'euros.

I – Ministère de la culture et de la communication

Le tableau ci-dessous présente une synthèse des différents projets portés par le ministère ou par ses opérateurs qui pourraient bénéficier des crédits du « Grand emprunt ».

| | | |
|----------------------------|--|------------|
| CNC | Numérisation de 13.000 films français du patrimoine en format HD ou 2K (salles de cinéma numérique) | 175 |
| BnF et DDM/BnF (presse) | BnF <i>- Numérisation des imprimés à la BnF et bibliothèques partenaire (+ conservation + traitement bibliographique)</i> | 142 |
| | <i>- Numérisation de la presse de 1870 à 1939 (num+ OCR+mise en ligne)</i> | 140 |
| | <i>- Numérisation des fonds rares et précieux : photographies, estampes, manuscrits...</i> | |
| | <i>- Numérisation et sauvegarde collections sonores et audiovisuelles</i> <i>Numérisation des archives des quotidiens d'information politique et générale</i> | 2 |
| INA | Suite du plan de sauvegarde et de numérisation | 95 |
| RMN | Photographie et image | 27 |
| Établissements publics | Autres établissements publics | 120 |
| Sous-total EP | | 559 |

| | | |
|--|--|------------|
| Secrétariat général | Numérisation des contenus culturels (hors EP : plan national de numérisation + Archives) | 53 |
| | <i>Plan national de numérisation (appel à projets)</i> | 35 |
| | <i>Archives nationales et régionales</i> | 18 |
| SG <i>Universcience</i> | Valorisation et développement des services innovants | 58 |
| | <i>Structure financière de capital risque pour les PME culturelles</i> | 30 |
| | <i>Services culturels numériques innovants dans les institutions et sur Internet</i> | 28 |
| | <i>dont plateforme de développement et d'usage consacrée aux jeux vidéo</i> | 8 |
| Sous-total autres acteurs | | 111 |
| TOTAL NUMÉRISATION, DIFFUSION ET RÉUTILISATION DES CONTENUS CULTURELS | | 670 |

| | | |
|---|--|------------|
| SG | Mise en place d'un GIP, mutualisant la gestion des infrastructures de stockage | 50 |
| DAF | Archivage numérique des données | 18 |
| SG | Portail unifié de diffusion des données | 12 |
| | <i>Rénovation des bases de données</i> | 9 |
| | <i>Portail (Culture.fr)</i> | 3 |
| TOTAL DÉVELOPPEMENT D'INFRASTRUCTURES MUTUALISÉES DE STOCKAGE, DE CONSERVATION ET DE DIFFUSION DES DONNÉES | | 80 |
| TOTAL | | 750 |

II – Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Informatique scientifique et technique (50 millions d'euros) :

Cette action aurait pour objectif de doter l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche français d'un patrimoine numérique complet en matière de revues scientifiques. Elle mettra en place une coordination nationale pour les acquisitions numériques, qui inclura l'acquisition des archives et la modernisation de la relation avec les éditeurs. La mutualisation des achats permettra en outre une baisse du coût d'acquisition des archives et du coût récurrent des abonnements. Ce type d'action est en cours dans d'autres pays.

- Bibliothèque numérique (100 millions d'euros) : numérisation de l'ensemble des collections

Il s'agirait de favoriser le développement numérique des bibliothèques universitaires : une collaboration nationale devrait se mettre en place pour la numérisation des documents et le partage des ressources

numériques. Cela permettrait aux bibliothèques universitaires de s'organiser et de désigner un opérateur unique (une bibliothèque universitaire bien identifiée comme la BNUS) qui pourrait, pour le compte de l'ensemble, effectuer des opérations de numérisation et de partage des ressources.

- Universités Numériques (100 millions d'euros) :

Une enveloppe de 100 millions d'euros permettrait de mettre à disposition de tous sur Internet le maximum de supports de cours et de vidéo de conférences et de Podcast de cours, que ce soit sur les sites des établissements ou sur les sites nationaux de référence que sont Canal-U et universités-numériques.fr. Aujourd'hui, 3 000 vidéos sont disponibles en ligne sur ces sites. Il faudrait tripler ce chiffre.

- **Bibliothèque numérique de l'Institut de France (20 millions d'euros) :**

Le patrimoine écrit et iconographique de l'Institut de France inclut des documents uniques, relevant de tous les domaines du savoir, et qui ont vocation à être mis à la disposition de la communauté scientifique et du public. Ce projet inclurait l'équipement matériel, les ressources humaines et les prestations de services nécessaires à la numérisation de ce patrimoine et à sa mise à disposition par l'Internet.

III – Ministère de l'éducation nationale

Il s'agit de développer et de mettre à disposition des ressources numériques pédagogiques pour accompagner les enseignants et les élèves, et permettre l'intégration du numérique dans la pédagogie.

Les projets concernent :

- la **numérisation de contenus patrimoniaux éducatifs** : manuels existants, cartes, etc. (20 millions d'euros),

- l'**intégration dans les chaînes de numérisation des contraintes spécifiques pour permettre l'intégration pédagogique** (5 millions d'euros),

- ainsi que d'une **négociation spécifique des droits** pour une utilisation dans le cadre pédagogique (30 millions d'euros).