

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
COMPTE RENDU N° 45
(Application de l'article 46 du Règlement)
Mercredi 1^{er} février 2006

(Séance de 11 h 45)

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
SOMMAIRE

	pages
- Examen pour avis du projet de loi, <i>adopté par le Sénat</i> , de programme pour la recherche (n° 2784 - 2 ^{ème} rectification) (M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur pour avis)	2
- Informations relatives à la Commission	8

La Commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur pour avis**, à l'examen des **articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 15 et 21 ter du projet de loi de programme pour la recherche** (n° 2784, 2^{ème} rectification).

La Commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur pour avis**, à l'examen des **articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 15 et 21 ter du projet de loi de programme pour la recherche** (n° 2784, 2^{ème} rectification).

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi de programme lui semblait très équilibré, et comportait de très nombreuses dispositions susceptibles de favoriser et dynamiser la recherche et l'innovation en France. La réflexion sur ce texte est née dans un climat passionné ; malgré cela, le projet apparaît largement consensuel, sans toutefois renier ses ambitions. Il s'agit donc d'une réussite. Le projet résulte d'une très large concertation et d'un authentique dialogue avec les acteurs de la recherche. Il donne à la France les moyens de faire revenir notre système de recherche au niveau de nos partenaires et des meilleurs standards européens. L'amélioration est, certes, quantitative, mais aussi et surtout qualitative, dans la mesure où le projet de loi répond à la question : comment dépenser plus efficacement en faveur de la recherche ?

Le projet de loi comporte tout d'abord une programmation financière qui représente un effort important, reflétant la volonté gouvernementale de faire de la recherche une vraie priorité : d'ici à 2010, c'est 16 milliards d'euros constants supplémentaires qui seront consacrés à la recherche - développement, et 19,4 milliards d'euros si l'on prend en compte l'effort supplémentaire cumulé depuis l'année 2005.

Cet effort public ne suffit pas, à lui seul, à atteindre les objectifs de Lisbonne, c'est-à-dire consacrer 3 % de la richesse nationale à la recherche, mais il prévoit des structures qui encourageront également le secteur privé à investir dans la recherche et à accroître la compétitivité de notre pays.

Le projet de loi donne une « colonne vertébrale » à la recherche publique, avec l'instauration du Haut conseil de la science et de la technologie qui va permettre de définir les orientations stratégiques de notre recherche, avec un système de pilotage (l'Agence nationale de la recherche)

et un système d'évaluation rénové sous l'égide de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Ces nouvelles bases conférées à notre système de recherche doivent être accompagnées par un changement de culture, fondé sur des principes incontournables : le décloisonnement entre les différentes structures publiques, entre les laboratoires et les universités, et surtout entre recherche publique et recherche privée ; une marge de liberté plus grande laissée aux acteurs de la recherche, une gouvernance donnant la priorité aux projets plutôt qu'aux financements récurrents et, enfin, le principe d'une évaluation systématisée et plus transparente.

L'article premier du projet de loi établit la programmation des moyens consacrés par l'Etat à la recherche : les engagements pris par le Gouvernement à la suite du mouvement de chercheurs de 2004 sont confirmés et un accroissement des moyens de 27 % d'ici 2010 est prévu, ce qui portera la dépense annuelle de 20,87 milliards d'euros en 2006 à 24 milliards d'euros au terme de la période de programmation. Le montant cumulé de l'effort supplémentaire est de 19,4 milliards d'euros sur la période 2005-2010.

Chaque année, l'effort supplémentaire sera réparti entre la Mission interministérielle « *Recherche et Enseignement supérieur* », les agences de financement et les avantages fiscaux en faveur de la recherche - développement. Un rapport sur la mise en œuvre de la loi sera transmis au Parlement lors de l'examen des projets de loi portant règlement définitif des budgets de 2006, 2007 et 2008.

L'article 2 a pour objet de créer de nouveaux outils de coopération entre les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche pour favoriser une approche multidisciplinaire, renforcer l'efficacité de leurs actions et améliorer leur visibilité et leur reconnaissance tant sur le plan national qu'international.

Deux nouvelles structures de coopération sont créées par le présent projet de loi. Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) s'inscrivent dans une logique territoriale : il s'agit d'un outil souple, dont la forme juridique et la configuration fonctionnelle sont laissées à la liberté des partenaires. Les réseaux thématiques de recherche avancée auront vocation à réunir les acteurs de la recherche souhaitant construire ensemble un projet scientifique spécifique dont la qualité et l'envergure internationale pourront lui conférer une dimension mondiale. Ils pourront réunir des acteurs se trouvant dans différentes régions françaises pour réaliser des projets dans un domaine précis. Les PRES peuvent choisir la structure juridique de l'établissement public de coopération scientifique ou de la fondation de coopération scientifique : les réseaux thématiques devront adopter la structure de la fondation.

L'article 3 complète la liste des personnes susceptibles d'attribuer les allocations de recherche. Cette faculté sera ouverte aux établissements publics d'enseignement supérieur et aux établissements publics et organismes publics et privés de recherche. En outre, les allocations seront indexées sur l'évolution des rémunérations de la fonction publique.

L'article 4 donne de nouveaux fondements à la politique d'évaluation de la recherche. Celle-ci sera systématique, portant sur tout projet, programme ou politique de recherche financés sur fonds publics. Elle devra être de qualité, ce qui implique le choix d'experts reconnus au plan national, européen ou international, et ce qui exige une méthodologie d'évaluation commune pour chaque type d'évaluation réalisée. L'évaluation doit être transparente : le Pacte pour la recherche prévoit que les critères d'évaluation, le nom, le profil et les éléments biographiques des évaluateurs, les conclusions de l'évaluation et les conséquences tirées seront systématiquement publiques, sauf obligation contractuelle ou légale de confidentialité. Le principe de la publicité des procédures et du résultat de l'évaluation est posé.

Il est créé une Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur sous la forme d'une autorité administrative indépendante, nouvelle structure dont le champ d'intervention sera élargi par rapport à celui du Conseil national d'évaluation et du Comité national d'évaluation de la recherche, auxquels elle se substitue. Le Conseil de l'agence est composé de 24 membres français ou étrangers, nommés par décret. Le Rapporteur pour avis a indiqué qu'il proposerait un amendement portant sur la composition de ce conseil, afin d'y assurer la présence de personnalités issues de la recherche privée.

L'article 5 tire les conséquences de la création de l'Agence et du transfert de compétences du comité national d'évaluation (CNE) à l'égard des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

L'article 15 exonère de l'impôt sur les sociétés les établissements publics de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, les personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et les fondations d'utilité publique du secteur de la recherche. Cet article supprime l'ambiguïté de la situation actuelle : en effet, les établissements publics de recherche et d'enseignement supérieur sont aujourd'hui assujettis à l'impôt sur les sociétés tant pour les prestations de services qu'ils effectuent que pour les activités de revalorisation de la recherche qu'ils peuvent être amenés à conduire dans le cadre de leurs missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche ; toutefois, ces établissements bénéficient d'une tolérance de l'administration fiscale pour leur activité de revalorisation de la recherche. Cette disposition incitera les établissements publics à valoriser leurs activités de recherche, en supprimant le frein que peut constituer la complexité de la gestion actuelle, liée à l'imposition, même théorique.

L'article 21 ter a été introduit par le Sénat. Il prévoit que le gouvernement présente chaque année au Parlement un bilan des mesures tendant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine de la recherche. Si ce bilan s'impose, il serait souhaitable qu'il soit intégré à l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes, annexe « jaune » au projet de loi de finances de l'année, afin que l'action en ce domaine puisse être comparée pour les différents aspects de l'action publique. Le Rapporteur a indiqué qu'il proposerait un amendement en ce sens.

M. Alain Claeys a souligné qu'il était difficile d'avoir une appréciation juste du projet de loi tant celui-ci était peu précis. L'essentiel se trouvera en fait dans les décrets d'application. Par ailleurs, 80 % de la recherche publique est le fait des universités qui, malheureusement, sont totalement absentes du projet. Or, la modernisation des universités est aujourd'hui indispensable. Cette modernisation peut passer par une plus grande autonomie mais cela n'aura de sens que si les moyens augmentent parallèlement.

L'université est aujourd'hui confrontée à deux problèmes. D'une part, on constate dans le premier cycle un véritable problème d'encadrement ; l'État dépense moins pour ses étudiants que pour ses lycéens. D'autre part, les doctorants ont encore très peu accès au secteur privé pour trouver un financement. En toile de fond, c'est le problème du rapport entre les grandes écoles et les universités qui est posé.

On constate que le système français de recherche publique est déjà très complexe et qu'il est peu lisible à l'extérieur, ce qui explique en partie notre mauvaise position dans les classements internationaux. Le projet de loi rajoute une strate nouvelle de complexité sans d'abord en supprimer. On peut s'interroger sur la gouvernance du système français de recherche tel qu'il ressortira de ce texte. Il conviendrait au contraire de clarifier les missions et les responsabilités de chacun. Il revient à l'État de fixer les grandes orientations de la recherche et de dégager les moyens financiers adéquats. Il lui revient également de mener à bien une activité fondamentale, à savoir l'évaluation. L'agence proposée par le projet ne remédie pas aux insuffisances actuelles ; on peut en outre s'interroger sur les relations entre l'agence et les organismes de recherche, ainsi qu'avec les structures d'évaluation déjà existantes : sont-elles appelées à disparaître ? Ce projet ne traduit aucune vision du Gouvernement sur l'avenir et le rôle des grands organismes aussi fondamentaux que le CNRS ou l'INSERM. Pourtant, ces organismes doivent s'adapter et évoluer, notamment pour prendre en compte le fait que la recherche est aujourd'hui fréquemment transversale, et que les frontières entre les disciplines ont évolué. Des chercheurs dans des domaines différents doivent pouvoir être recrutés pour travailler ensemble sur un même projet de recherche, ce qui reste aujourd'hui très difficile.

Le PRES pourrait constituer un début de réponse et il n'y a pas de raison d'avoir une hostilité de principe à son égard. Malheureusement, la façon dont fonctionnera cette structure est encore trop imprécise. Ce projet comporte des mots, mais pas les solutions nécessaires aux problèmes que la recherche doit affronter aujourd'hui. Par ailleurs, l'opposition entre recherche publique et privée n'a plus de réalité aujourd'hui, contrairement à ce qu'allègue le Rapporteur.

S'agissant enfin des brevets, leur dépôt soulève en effet un certain nombre de difficultés, en particulier pour les PME, mais il s'agit là d'un sujet très complexe qui touche au cœur de la propriété intellectuelle. En particulier, les aspects immatériels des brevets soulèvent de graves questions puisque l'on constate une certaine tendance à vouloir breveter la connaissance. Il est donc nécessaire de ratifier l'accord de Londres.

M. Hervé Novelli a indiqué qu'il partageait une grande partie des interrogations précédentes. Cependant, malgré ses limites, le projet de loi a le mérite d'exister et de permettre d'aborder un certain nombre de problèmes fondamentaux. On sait qu'aujourd'hui, la principale difficulté réside dans l'insuffisance de la recherche privée dans notre pays. Pourtant, certains grands groupes consentent un effort très important dans ce domaine : ALCATEL y consacre 13 % de son chiffre d'affaires, soit 1,7 milliard d'euros par an et SES ASTRA dépense 3,5 milliards d'euros par an ; à côté de ces sommes, les crédits délégués au profit de l'agence pour la recherche semblent bien limités. La création de cette agence semble résulter de l'impuissance à réformer les organismes de recherche existants, en effectuant un contournement qui rend le système malheureusement beaucoup moins lisible.

Le principal problème en ce qui concerne les universités est leur capacité à être autonomes : l'enjeu est bien celui de leur gouvernance. Un amendement autorisant l'expérimentation de l'autonomie des universités sera proposé lors de la séance publique pour que le débat s'instaure et que les « tabous » soient levés. La conférence des présidents d'université est d'ailleurs tout à fait favorable à une telle éventualité.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné le risque d'étatisation et d'empilement des structures. Concernant la nécessaire modernisation des universités, il a demandé aux membres de la Commission d'œuvrer de manière consensuelle afin qu'avant juin prochain, en lien avec les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), on puisse définir les conditions d'habilitation de quelques expérimentations d'autonomie pour l'université. Le faible nombre de doctorants dans le secteur privé est aussi dû au fait que beaucoup de PME, mêmes ayant acquis une taille significative, ne sont jamais contactées par les universités.

M. Alain Claeys a estimé que la raison principale du faible nombre de doctorants réside dans notre système de grandes écoles, où les meilleurs scientifiques deviennent ingénieurs et, sous la pression du marché du travail et de l'attractivité des rémunérations, se consacrent aux tâches de management. Même si certaines grandes écoles comprennent le problème et forment des doctorants, la filière des doctorants est globalement délaissée, ce qui constitue une particularité de notre pays en comparaison avec nos partenaires. Il faut donc favoriser une meilleure articulation entre les grandes écoles et les universités. Chacun doit faire un pas vers l'autre et, en particulier, les universités doivent accepter que les grandes écoles délivrent des doctorats.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur pour avis, a reconnu qu'il fallait aller vers plus de simplification des structures en charge de la recherche. Il a cependant noté que la large concertation qui a précédé le projet de loi avait imposé certaines obligations. On ne peut pas dire que rien n'a été fait pour les universités : l'attribution de 1.900 postes aux universités parmi les 3.000 emplois créés par le Gouvernement, l'amélioration des conditions de la mobilité des enseignants-chercheurs, le changement des règles de quorum pour faciliter la prise de décision et donc la gouvernance des universités, l'allègement de la procédure pour les achats scientifiques sont des apports au bon fonctionnement des universités et à l'attractivité de la carrière d'enseignant-chercheur. On peut citer également la possibilité de se regrouper, avec les autres partenaires intéressés, au sein des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et des réseaux thématiques de recherche avancée, afin de mettre certaines fonctions ou investissements en commun et d'acquérir une réelle visibilité à l'international, ce qui manque souvent aux universités aujourd'hui.

M. Jean-Michel Fourgous a par ailleurs annoncé son intention de déposer, avant le débat en séance publique, un amendement pour compléter le financement de la recherche, afin de remédier à l'insuffisance de financement dont souffrent les jeunes entreprises innovantes françaises pendant leur phase d'amorçage. La comparaison avec le Royaume-Uni, les pays européens ou bien sûr les Etats-Unis montrent le retard considérable de la politique fiscale française en la matière.

Article 1^{er} : Programmation des moyens publics de la recherche

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 2 (Articles L.344-1 à L.344-15 du code de la recherche) : *Les structures de coopération entre les acteurs de la recherche*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3 (Articles L.412-2 du code de la recherche) : *Extension des dispensateurs et indexation des allocations individuelles spécifiques de recherche*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 (Articles L.114-1-1 et L.144-3-1 à L.311-2 du code de la recherche) : *Évaluation des activités de recherche et d'enseignement supérieur*

Le Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à assurer qu'au moins quatre des huit membres de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur désignés au titre des personnes qualifiées soient issues du secteur de la recherche privée. Il s'agit de décloisonner la recherche publique et la recherche privée, et de rendre l'évaluation de la recherche publique plus performante, en promouvant des critères provenant de la recherche finalisée ou appliquée. Le **Président Pierre Méhaignerie** a souhaité que l'on s'assure préalablement auprès du Gouvernement que cet amendement n'apporte pas de rigidités supplémentaires.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis cet article ainsi modifié.

Article 5 (Article L.242-1 du code de l'éducation) : *Transfert à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) des compétences exercées par le Comité national d'évaluation (CNE)*

M. Alain Claeys a estimé que l'évaluation devait porter à la fois sur les organismes de recherche, sur les laboratoires, qu'ils soient liés à des organismes de recherche ou à des universités, et sur les personnes. S'agissant des laboratoires liés à des organismes de recherche, il a souhaité savoir si le Gouvernement envisage, dans les textes d'application, de conserver les structures d'évaluation existantes, après la création de la nouvelle agence.

Article additionnel après l'article 5 : *Entrée en vigueur de l'accord de Londres du 17 octobre 2000 sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance des brevets européens*

Le Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à autoriser la ratification de l'Accord de Londres du 17 octobre 2000. Cet accord, négocié à l'initiative de notre pays, prévoit de simplifier le fonctionnement du brevet européen et d'en alléger le coût. Il stipule que le français, au même titre que l'allemand et l'anglais, constitue la langue officielle de l'Organisation européenne des brevets. Avec l'entrée en vigueur de cet accord, les entreprises, notamment les PME, n'auraient plus à supporter, lors du dépôt des brevets, les coûts de traduction dans toutes les langues où la protection est revendiquée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 15 (Article 207 du code général des impôts) : *Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche de l'impôt sur les sociétés pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 21 ter [nouveau] (Article L.114-6 (nouveau) du code de la recherche) : *Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine de la recherche*

La Commission a *adopté* un amendement du **Rapporteur pour avis** tendant à ce que le bilan des mesures tendant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine de la recherche soit intégré dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances établissant un état annuel des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du texte ainsi modifié.

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu le rapport d'activité 2004 de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR).

La Commission a reçu, en application de l'article 58-II de la LOLF, une enquête de la Cour des comptes sur la desserte aérienne outre-mer.

La Commission a reçu un projet de décret d'annulation relatif au ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.