

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, commune avec la commission des Affaires économiques, de MM. Alain JUPPÉ et Michel ROCARD, co-présidents de la commission sur l'emprunt national. 2
- Présences en réunion 13

Mercredi
28 octobre 2009
Séance de 19 heures

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Coprésidence
de M. Didier Migaud
*Président,***

et de

**M. Patrick Ollier,
*Président de la
commission des Affaires
économiques, de
l'environnement et du
territoire***



La commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire entend, conjointement avec la commission des Affaires économiques, MM. Alain Juppé et Michel Rocard, co-présidents de la commission sur l'emprunt national, sur l'emprunt national.

M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques. Je vous remercie messieurs les Premiers ministres, d'avoir accepté de venir devant nos deux commissions. Le travail de proposition qui vous a été confié afin de définir des « investissements d'avenir » susceptibles d'être financés par un emprunt national représente une lourde responsabilité.

J'introduirai tout de suite le débat par quelques questions. Dans un article au demeurant favorable au grand emprunt, M. Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes, trouvait l'expression même de « grand emprunt » un peu excessive et susceptible de desservir l'objectif de modernisation volontariste de notre économie. C'est aussi mon opinion, je ne le cache pas.

Nous allons donc vous interroger sur le travail d'évaluation entrepris par votre commission. En matière d'évaluation, quelle fourchette mérite d'être retenue pour le montant de cet emprunt ? Selon quelles modalités d'appel à l'épargne ? Convviendrait-il de fractionner sur plusieurs exercices la sollicitation du marché ? Quelle part pourrait concerner les ménages ?

S'agissant de l'emploi du produit de l'emprunt, il faudra éviter tout saupoudrage dispendieux. L'objectif doit être de soutenir des investissements structurants, aptes à renforcer la compétitivité de l'économie française dans les prochaines décennies. En cela, le « grand emprunt » se différencie du « plan de relance » : il concerne le long terme.

Au sein de nos commissions respectives, nous nous préparons au débat qui va se tenir autour de vos conclusions. Un certain consensus semble se dégager sur la nécessité de conférer une forte impulsion à la recherche et à l'innovation, dans l'industrie comme dans les organismes publics et à l'université, à l'intensification de la couverture « haut débit », aux transports ferroviaires ou aériens de nouvelle génération, sans oublier les industries spatiales, et plus généralement ce qu'on appelle la « croissance verte ». Au-delà, souhaitez-vous évoquer d'autres opportunités ce soir ?

Pour nous, l'injection de fonds publics dans un secteur doit être impérativement relayée par des efforts financiers de la part des acteurs privés. À défaut, le « grand emprunt » se transformerait en fonds de subvention générant des effets d'aubaine sans perspectives tangibles.

Je conclurai ce propos introductif sur la valeur pédagogique de l'exercice. Les réflexions conduites sur l'utilité et l'usage du « grand emprunt » ont eu d'ores et déjà le mérite de lancer une réflexion collective, à l'échelle du pays, sur le devenir de l'économie française et les emplois de demain. Je citerai à cet égard la défense de nos brevets et les signaux d'encouragement à adresser aux petites et moyennes entreprises innovatrices qui développent des services et produits susceptibles de rencontrer demain des succès à l'exportation. C'est l'un des points forts de la réflexion de la Commission des affaires économiques : nous

considérons qu'il y a beaucoup à faire en la matière pour valoriser une partie de ce grand emprunt.

Enfin, une dernière question : quels investissements considérez-vous comme générant de la valeur ajoutée et de la richesse le plus rapidement possible ? Où placer le curseur ?

Nous nous interrogeons par exemple sur les transports. Je ne veux pas parler du Grand Paris ni de la rénovation des lignes de RER, dont nous avons encore traité ce matin en Commission, mais des sites propres de transports dans les grandes villes de France : les moyens manqueraient, nous dit-on, pour financer les travaux nécessaires. Pensez-vous que ce type d'investissement pourrait faire partie de ce qui peut être pris en compte par le grand emprunt ? Nous aimerions bénéficier de vos réflexions et de vos conseils pour être plus précis dans nos propositions.

M. le président Didier Migaud. Je m'associe bien sûr aux souhaits de bienvenue du président Ollier. Messieurs les Premiers ministres, vous avez souhaité que cette audition se déroule à huis clos : devant remettre le rapport de votre commission au Président de la République, vous voulez lui réserver la primeur de vos propositions.

Je vous poserai, moi aussi, quelques questions. Le Président de la République vous a donné mission de réfléchir à ce que pourraient être des dépenses d'avenir financées par un grand emprunt dans un certain nombre de secteurs identifiés. Comment distinguez-vous ces dépenses de celles que nous votons chaque année, en loi de finances, pour préparer – je l'espère – l'avenir de notre pays ?

Au sein de la commission des finances, nous constatons que la France emprunte déjà beaucoup, de l'ordre de 300 milliards d'euros en 2009. Pour 2010, le besoin de financement est aussi important, tant pour l'État que pour les comptes sociaux.

Jusqu'à quel point considérez-vous que des dépenses d'avenir peuvent être financées par l'emprunt ? L'emprunt n'est pas une recette budgétaire. Nous avons été surpris d'entendre tel conseiller du Président de la République indiquer que, puisque nous ne pouvons pas augmenter les impôts, il faut emprunter.

L'un comme l'autre avez exercé votre fonction de Premier ministre avec le souci d'une certaine discipline budgétaire. Notre pays peut-il supporter selon vous le paiement de dépenses supplémentaires par emprunt, et à quel niveau ?

M. Alain Juppé, coprésident de la commission sur le grand emprunt. Nous avons souhaité être entendus à huis clos par égard pour le Président de la République mais aussi pour la commission, qui n'a pas encore terminé ses travaux.

Nous ne sommes pas les inventeurs du grand emprunt, et il ne nous appartient pas de dire si la décision de lancer un grand emprunt est opportune, mais de déterminer les conditions qui permettront à cet emprunt d'être aussi utile que possible.

Pleinement conscients de la situation des finances publiques, nous estimons que cet emprunt n'aura de sens que s'il s'accompagne d'une volonté politique marquée de réduction des dépenses et des déficits. Nous entendons faire en sorte, en tout cas, que ce ne soit pas un emprunt comme les autres, ni par ses modalités ni par la nature des dépenses.

Les dépenses de fonctionnement récurrentes sont exclues de son champ. Seules les dépenses d'investissement – qui s'amortissent sur la durée – seront financées, avec une distinction entre l'investissement matériel et l'investissement immatériel, plus difficilement identifiable. Notre choix portera sur les dépenses à même de renforcer la compétitivité de notre économie, de soutenir la croissance et l'emploi.

S'agissant des modalités, il nous paraît exclu d'abonder les lignes budgétaires des ministères. Nous sommes donc à la recherche de véhicules de financement et de structures réceptrices qui permettent à la fois de tracer l'utilisation des fonds, d'évaluer l'efficacité des dépenses et de mesurer le retour sur investissement.

Cet emprunt doit être remboursable dans des conditions optimales. C'est pourquoi nous tenterons de privilégier, pour à peu près la moitié des dépenses, les dotations en capital, les prêts participatifs et les avances remboursables.

Quant au montant de l'emprunt, il devrait se situer entre 20 et 40 milliards d'euros. Il reviendra au Président de la République et au Gouvernement de prendre les décisions concernant les techniques de placement. Il nous paraît préférable d'emprunter sur les marchés plutôt que de faire appel à l'épargne publique, dans la mesure où la seconde option supposerait des avantages fiscaux coûteux, d'ailleurs interdits par la LOLF, et serait de toutes façons très onéreuse.

Le grand emprunt doit contribuer à accélérer l'évolution vers un nouveau modèle de développement, par la recherche et l'innovation. Nous avons retenu pour cela six grands axes, deux qui sont transversaux, et quatre thématiques. Le premier objectif transversal concerne l'enseignement supérieur et la recherche, pour lesquels nous faisons trop peu en comparaison de nos voisins européens et des pays nord-américains. Les dépenses pourront être ciblées directement vers les universités, si elles ont suffisamment amélioré leur gouvernance, ou dirigées vers des projets sélectionnés par l'Agence nationale de la recherche.

Second axe transversal, les PME innovantes. Il nous faudra faire de la recherche un levier pour l'économie, en renforçant le lien entre recherche fondamentale et recherche partenariale. OSEO, de l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, est un outil très efficace. Pourquoi ne pas le mettre davantage au service des PME innovantes en complétant son action par des programmes dédiés à l'amorçage des entreprises ?

Les quatre domaines qu'il nous semble ensuite important de privilégier sont l'économie numérique, les énergies nouvelles et renouvelables, les sciences du vivant et l'aménagement durable. Ce dernier regrouperait à la fois les questions liées à la mobilité – transports urbains, véhicules du futur – et la problématique de l'habitat avec, par exemple, l'amélioration de la performance énergétique des logements sociaux.

M. Michel Rocard, coprésident de la commission sur le grand emprunt. A mon tour, je rappelle que nous n'avons pas décidé du lancement d'un grand emprunt. D'ailleurs, la commission est composée d'une majorité de membres qui, à l'origine, n'étaient guère favorables à cette idée.

Pourquoi ce grand emprunt, censé, à long terme, conforter l'avenir de la France ? Voilà quinze ans que les budgets de rigueur se succèdent. Les mesures nouvelles – 8 à 9 % du budget – sont traditionnellement consacrées à répondre à des demandes de nature sociale et de nature agricole, aux dépens de la défense, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans ce dernier domaine, le grand emprunt nous donne l'occasion de cerner les points de fragilisation, de réaliser l'inventaire de ce qui n'a pas été fait, faute de financements. C'est dans cette perspective que j'ai accepté de coprésider cette commission.

L'endettement de notre pays est tel que la commission recommandera que l'emprunt soit unique – même si les fonds nécessaires doivent être collectés en deux fois – et qu'il soit accompagné d'un effort plus vigoureux d'assainissement des finances publiques.

A vrai dire, la situation de la France demeure moins catastrophique que celles du Japon, des États-Unis, de l'Islande, voire de pays membres de l'Union comme l'Irlande, la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Espagne ou l'Italie. La crédibilité de notre signature équivaut à celle de l'Allemagne et les marchés nous gratifient encore d'un triple A. Mais il est vrai que le traitement anémie parfois le malade souffrant de langueur, le privant ainsi de ses capacités de recouvrer la santé. Il ne faudrait pas que le grand emprunt obère nos chances de retour à la normale. C'est en ce sens que nous avons accepté de faire l'inventaire de projets d'avenir importants.

Le montant de l'emprunt doit être compatible avec la préservation de l'image de la France et de sa signature en matière de dettes. Selon l'AFT, 20 milliards d'euros correspondraient à « l'épaisseur du trait », une somme qui laisserait les marchés insensibles. C'est la raison pour laquelle nous pourrions être amenés à collecter les fonds en deux fois, pour une somme totale se situant entre 20 et 38 milliards. Nos travaux, comme vos débats, ont été pollués par la circulation d'un montant sans fondement – 100 milliards d'euros – que le Président de la République a démenti avec la plus grande vigueur. Les taux du marché sont pour le moment honorables – aux alentours de 2 % – ce qui tendrait à disqualifier l'option de l'épargne publique, plus coûteuse.

La France est un grand pays de chercheurs et d'inventeurs, mais le nombre de brevets et de réalisations demeure trop faible. Songez que la Corée du Sud, qui publie autant d'articles sur les avancées dans les nouvelles technologies que la France, dépose huit fois plus de brevets ! Qu'il s'agisse des nanotechnologies, des biotechnologies, des biocarburants de troisième génération, des énergies renouvelables ou encore des véhicules du futur, la France regorge de projets d'avenir. Nous nous sommes laissé dire que dans quatre ou cinq domaines spécifiques, la France pourrait occuper une position de *leadership* mondial si les financements des recherches étaient complétés.

La gouvernance de l'emprunt est au cœur de nos préoccupations, même si les décisions ne sont pas encore formalisées. Nous espérons que le choix des porteurs et des sujets sera tel que l'emprunt sera rapidement remboursé, *via* une économie sur la balance des paiements, une fourniture de valeur ajoutée ou des rentrées fiscales. Toutefois, certains investissements n'auront pas de rentabilité immédiate, mais des résultats socioculturels patents.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances. Le besoin de financement du seul État s'élève pour 2009 à 250 milliards d'euros et pour 2010 à 210 milliards d'euros. La dépense publique représente 56 % de notre PIB. Comment faire en sorte que l'utilisation de cet emprunt ne conduise pas à une aggravation de la dépense publique et des déficits ?

M. Juppé a indiqué que les avances remboursables, les prêts participatifs, les dotations en capital non consommable seraient privilégiés. Il est vrai que les avances à

l'aéronautique fonctionnent bien depuis plusieurs années, qu'OSEO a fait ses preuves, que le FSI remplit ses promesses. Le plan campus est également intéressant : les 3,7 milliards d'euros issus de la mise à disposition de 2,5 % du capital d'EDF sont répartis entre différents projets, les universités ne pouvant utiliser que le produit de la dotation et non le capital.

S'agissant des modalités de remboursement, M. Juppé n'a parlé que de la première moitié des dépenses. Or, je crains que dans des domaines comme la ville durable ou les transports, nous ne soyons dans le champ de la dépense publique traditionnelle, pour laquelle il est difficile d'évaluer la rentabilité et l'actif de contrepartie. Je rappelle que 4 milliards d'euros issus de la privatisation des autoroutes ont été entièrement consommés par l'Agence de financement des infrastructures de transport en trois ans. N'y a-t-il pas lieu d'imaginer pour la seconde moitié des montages avec dotation, et fonds non consommables ?

M. Serge Poignant. Vous avez parlé de moyen et long terme, soulignant qu'il ne fallait peut-être pas s'attendre à un retour immédiat en matière de soutien à la recherche et au développement. Il est pourtant des domaines, tels les réseaux intelligents ou l'électricité photovoltaïque, où, si nous ne faisons pas un effort dans l'optique d'un retour à court terme, les avancées seront dues à d'autres pays. Dans cet esprit, ne faut-il pas, au-delà de votre classement des priorités, un classement des retours sur investissement ?

M. François Hollande. Alain Juppé a parlé d'or en soulignant qu'il ne s'agissait pas d'un emprunt comme les autres : voilà en effet que ceux qui sont chargés de réfléchir à son contenu, non seulement ne sont pas convaincus de son bien-fondé, mais sont déjà inquiets du niveau de l'endettement du pays !

Dès lors que la moitié seulement des dépenses qui seraient couvertes par l'emprunt prendrait la forme de prêts participatifs, de dotations en capital, bref de dépenses pouvant faire l'objet d'un retour, ne faut-il pas en déduire que l'autre moitié correspondra à des dépenses budgétaires, et donc à une augmentation de dix milliards d'euros des dépenses publiques que nous allons voter au budget pour 2010 ?

Quant à la structure réceptrice qui a été évoquée, cela signifie-t-il que, pour la gestion de l'emprunt, seront mis en œuvre une caisse particulière, des modalités d'évaluation tout au long de la période et une externalisation par rapport au cadre du budget de l'État ?

M. Charles de Courson. Si l'on veut éviter toute dérive, ne faudrait-il pas que le produit de l'emprunt soit affecté, d'une part, à une structure spécifique indépendante du budget de l'État et, d'autre part, à des projets qui, au moins globalement, aboutiront à des recettes permettant de rembourser le capital et de payer les intérêts ? Si la structure en question était créée, ne faudra-t-il pas s'assurer que sa gouvernance aura pour unique objectif d'utiliser les moyens mis à sa disposition pour atteindre les objectifs que vous avez exposés et non pour répondre à des demandes de ministres « prédateurs » cherchant simplement à compléter leurs crédits budgétaires ?

M. François Brottes. Avez-vous pris en compte dans votre réflexion le plan de relance Devedjian, même si ce dernier se situe plus dans le court terme que dans le moyen et long terme que vous évoquez ?

Par ailleurs, n'avez-vous pas le sentiment d'être instrumentalisé par des membres du Gouvernement qui nous promettent que tel ou tel besoin de leur ministère sera satisfait par le

grand emprunt ? En d'autres termes, ne craignez-vous pas, dans le cas où leurs demandes ne seraient pas retenues, d'avoir à gérer des espoirs déçus ?

M. Daniel Paul. Les députés communistes s'opposent non pas à la définition de projets stratégiques nécessitant des efforts conjugués sur plusieurs années, mais à la formule du grand emprunt : alors que ce dernier viendra alourdir l'endettement du pays, des possibilités budgétaires existent par ailleurs. Revenir sur la loi TEPA permettrait de dégager plusieurs milliards d'euros par an. De même, ne conviendrait-il pas de revisiter certains dispositifs d'aide aux entreprises dont l'efficacité, selon la Cour des comptes, laisse à désirer ? Enfin, le crédit impôt recherche n'est-il pas à reconsidérer, sachant que la part des dépenses des PME innovantes qui devait s'établir à 3 % du PIB d'ici 2010 selon l'un des objectifs du processus de Lisbonne, n'est aujourd'hui que de 1,3 % ?

M. Michel Bouvard. Les opérations qui nécessitent des financements de très long terme soulèvent une problématique particulière, soit parce que le système bancaire n'assure plus leur financement, soit parce que les frais financiers qu'elles engendrent sont colossaux. C'est le cas, par exemple, en matière d'autoroutes ferroviaires.

S'agissant des deux moitiés de dépenses que vous avez distinguées, autant celle qui repose sur des prises de participation ou sur des avances remboursables n'a pas à être limitée, puisque l'on est sûr d'un remboursement, autant l'autre doit être contingentée du fait de son coût budgétaire net. Pour autant, comment va-t-on articuler les priorités évoquées avec les mécanismes de financement à long terme déjà en place – fonds issus de la cession d'une partie du d'EDF pour les universités ; systèmes de prêt sur fonds d'épargne mis en place pour les organismes de logements sociaux par la Caisse des dépôts ; dotations conséquentes d'OSEO sur fonds d'épargne, etc. ?

Quant à la gouvernance, comment assurera-t-elle une étanchéité parfaite avec le budget de l'État ? S'agissant de la structure émettrice, je ne suis pas sûr que l'agence France trésor soit la mieux placée non seulement pour garantir cette étanchéité, mais également pour faire de l'ingénierie de long terme. Enfin, comment le Parlement sera-t-il associé à cette gouvernance ?

M. Pierre-Alain Muet. Alors que la France finance par l'emprunt la moitié de ses dépenses courantes, sa masse salariale et les intérêts de la dette, on peut vraiment se demander si la volonté n'est pas, avec le grand emprunt, de faire diversion par rapport à ce que sera la réalité de demain, à savoir la nécessité de réduire les déficits !

Pour autant, si tout le monde partage votre avis sur la liste des dépenses d'avenir que vous avez énoncée, faut-il comprendre que tout ce que nous avons discuté au cours de nos débats budgétaires n'a rien à voir avec des dépenses d'avenir ? Finalement, cette liste des investissements d'avenir ne correspond-elle pas à ce que devrait être le déficit structurel normal d'une économie normale ?

M. Jérôme Chartier. Selon vous, les dépenses d'investissement comprennent-elles certaines dépenses de personnel ? La recherche, c'est d'abord du travail humain.

Par ailleurs, si pour un émetteur coté triple A, un emprunt se situant entre 20 et 40 milliards reste raisonnable, quelle sera la forme juridique retenue pour le fonds ? S'agira-t-il d'une structure se superposant à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale ou d'un fonds particulier, type fonds stratégique d'investissement ?

Si cela prenait la forme d'un fonds spécifique placé sous le contrôle du Parlement, les deux coprésidents que vous êtes accepteraient-ils d'en prendre la coprésidence ?

Mme Geneviève Fioraso. J'ai bien compris qu'il s'agissait d'un grand emprunt exceptionnel pour des dépenses exceptionnelles. Or, certaines des technologies énoncées ont été prises en compte à l'occasion du débat budgétaire, et d'autres le sont dans les pôles de compétitivité. En mettant l'accent sur les réseaux intelligents et sur les nanotechnologies, qui sont des technologies de rupture et non d'application, ne collerait-on pas mieux à la définition donnée du grand emprunt ?

Par ailleurs, plutôt que d'investir en amont de la recherche où existent déjà de bonnes pratiques en matière d'enseignement, de formation ou encore d'amorçage des PME-PMI innovantes avec les fonds publics, l'effort ne devrait-il pas porter sur le segment capital-développement avec une véritable filière de capital-risque ?

M. Yves Censi. Selon moi, le grand emprunt nous conduit plutôt à réfléchir sur un modèle de développement. On parle beaucoup du Grand Paris. Or, la création de valeur ajoutée peut, en France, venir de l'exploitation de 80 % du territoire national grâce à deux leviers principaux : le très haut débit et les infrastructures de transport. Pour votre part, considérez-vous ces deux éléments comme des éléments importants dans un modèle de développement du territoire ?

M. Jean-Yves Le Déaut. En soulignant que l'on n'a pas investi en matière de nouvelles technologies ces dernières années – c'est vrai par exemple des écotechnologies –, vous démontrez que notre budget consacré à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation n'a pas été bon et que les augmentations de crédits que l'on nous annonce d'année en année ne sont en réalité que du crédit impôt-recherche – dont une évaluation serait d'ailleurs bien utile – ou des partenariats public-privé.

Le comité opérationnel « Recherche » issu du Grenelle de l'environnement préconisait initialement un investissement à hauteur d'un milliard d'euros afin de financer l'ensemble de ses recommandations. Deux ans après, cela n'a pas été fait. Allez-vous mettre en place des plates-formes en faveur des nouvelles technologies, par exemple pour l'écoconstruction ? Peut-on, avec OSEO, financer la recherche-développement dans le secteur privé, dans les petites PME ? Peut-on également soutenir des technologies comme la biomasse de deuxième génération dont des projets pilotes sont annoncés en France depuis un grand nombre d'années ?

M. Philippe Vigier. Le grand emprunt est-il, oui ou non, une bonne idée dans le contexte de nos finances publiques ? Sachant que nos concitoyens sont à la recherche de la confiance, peut-il être générateur de confiance pour notre pays ?

Concernant le véhicule de suivi, ne pensez-vous pas qu'un partenariat public-privé serait une garantie contre des « prédateurs » – ministres ou autres –, notamment dans deux secteurs essentiels que vous avez cités et dans lesquels nous avons pris beaucoup de retard, surtout en matière de brevets : les nanotechnologies et les biotechnologies ? La France, qui a su porter des programmes dans le spatial, le nucléaire et l'aéronautique, pourrait faire de même dans ces domaines, ainsi que dans celui des carburants du futur à base d'algues bleues et d'algues brunes, qui représente un enjeu considérable.

Mme Geneviève Gaillard. Nous parlons beaucoup, s'agissant de problématique environnementale, des transports et de leur sécurité. Pour que la France, qui est un grand pays d'invention et d'innovation, tienne sa place en ce domaine mieux qu'elle ne l'a tenue dans ceux des éoliennes et du photovoltaïque, ne peut-on pas imaginer une exploration de tous les transports par dirigeables qui aujourd'hui font l'objet de peu de recherche ?

M. Jean-Michel Fourgous. Selon Mme Reding, chargée des télécommunications et des médias au sein de la Commission européenne, 50 % de l'augmentation de la croissance mondiale se fera par le numérique. Or, en matière de numérique à l'école, la France est huitième en niveau d'équipement et 24^e pour l'utilisation des équipements. Il faudrait un plan d'un milliard d'euros au minimum, la moitié en immatériel et l'autre en matériel, pour moderniser les outils pédagogiques, qui non seulement augmentent la motivation des élèves et permettent de lutter contre l'échec scolaire, mais représentent une dépense d'avenir, car de nos enfants dépend la croissance de demain.

M. Christian Eckert. Les grands succès industriels acquis ces dernières décennies – dans l'aéronautique, par exemple – l'ont été au niveau européen. A-t-on imaginé des programmes similaires, parallèles ou convergents, avec nos partenaires européens ? Ces derniers sont-ils prêts à nous accompagner dans des domaines tels que la propulsion du véhicule du futur par l'hydrogène ou le programme *clean sky* ? Le cadre européen serait intéressant pour mutualiser et améliorer nos performances.

M. Michel Piron. Vous avez semblé en effet vous limiter à des choix nationaux. Vous êtes-vous interdit des choix de partenariat européen ?

M. Marc Goua. Dire que le retour sur investissement sera rapide, c'est soit se voiler la face, soit mentir : les investissements rapides relèvent plus des organismes privés que du secteur public.

Par ailleurs, des structures existantes financent déjà les PMI innovantes. Il n'est donc pas normal que l'on se substitue au système bancaire.

Enfin, comment vous assurerez-vous que l'emprunt ne se substitue pas au budget de l'État – j'ai en tête à cet égard un exemple qui date d'aujourd'hui même ?

M. le président Didier Migaud. Ne faut-il pas une certaine cohérence avec la LOLF ? Comment apprécier et évaluer telle ou telle politique à partir du moment où certaines seront saucissonnées entre le budget, d'un côté, et un certain nombre d'outils, de l'autre ?

M. Alain Juppé, coprésident de la commission sur le grand emprunt. J'aborderai plus particulièrement deux points qui sont revenus à plusieurs reprises, à savoir la question du retour sur investissement et celle de la gouvernance.

J'ai dit tout à l'heure, peut-être imprudemment, que 50 % des fonds que nous nous proposons d'utiliser pourraient revenir sous forme d'avances remboursées, de prêts participatifs remboursés ou de dotations en capital non consommables. Pour prendre ce dernier exemple, si l'on dote les universités en capital, il existe deux façons de faire : soit comme pour le plan campus, c'est-à-dire qu'en réalité c'est la Caisse des dépôts qui conserve l'argent ; soit comme pour des dotations véritables, c'est-à-dire que l'argent ne revient plus dans les caisses de l'État – c'est une première difficulté, mais, comme pour le plan Campus, on peut trouver des solutions intermédiaires.

Pour ce qui est de l'autre moitié – à supposer que ce soit vraiment une moitié, car je ne m'engage pas sur ce ratio – M. Hollande nous dit que l'on peut en déduire qu'il s'agit d'argent à fonds perdus. Non : même sur cette autre moitié, il peut y avoir un retour sur investissement. Si nous finançons, par exemple, le maillage en fibres optiques sinon de l'ensemble du territoire, du moins d'une grande partie, certaines applications en très haut débit peuvent entraîner de grandes économies budgétaires à commencer par la télé-administration ou la télé-éducation. Il peut donc y avoir, dans cette moitié, des dépenses génératrices de recettes budgétaires.

Je n'irai pas complètement au bout de ce raisonnement, car il y a des cas où il sera extrêmement difficile de mesurer le retour sur investissement autrement qu'en appréciant la rentabilité socio-économique globale de l'action. Dans le domaine de l'énergie solaire, nous disposons d'un fantastique centre de recherche à Chambéry, l'Institut national de l'énergie solaire, l'INES, dont Jean Therme est l'un des acteurs. Si notre intervention permet à la France de rattraper son retard en matière d'énergie solaire, le retour sur investissement sera mesurable non pas en termes strictement budgétaires, mais en termes socio-économiques. On annonce dans ma région un fort investissement d'un fabricant américain de panneaux photovoltaïques. Si on développe notre compétence et notre savoir-faire dans ces domaines, on peut donc avoir des retours sur investissement. Mais cela pourra être très difficile à quantifier, comme en matière de recherche fondamentale où il faut attendre dix ou quinze ans.

Jérôme Chartier s'est demandé s'il y aurait des dépenses de personnel dans l'utilisation du grand emprunt. Je me mettrais en contradiction avec ce que j'ai dit tout à l'heure – pas de dépenses récurrentes – si je répondais par l'affirmative. Mais répondre non à 100 % ne serait pas non plus tout à fait honnête parce que financer par exemple des laboratoires de recherche performants permettant le retour de chercheurs d'excellence aujourd'hui employés dans la *Silicon valley*, cela signifie aussi qu'il faut les payer mieux qu'ils ne le sont aujourd'hui et leur donner des équipes qui soient également performantes. Par ce biais-là, il peut donc y avoir, mais dans le cadre de programmes de recherche et non par dotations budgétaires ou par création de postes, un effet sur la dépense de personnel.

La deuxième grande question que j'évoquerai concerne la gouvernance. Pour assurer l'étanchéité par rapport à la procédure budgétaire habituelle, certains d'entre vous préconisent de créer un fonds spécial, qu'il serait plus aisé de contrôler. Plutôt qu'un support unique, nous pensions recourir à plusieurs instruments pour identifier clairement la dépense. Je prendrai trois exemples. Premièrement, l'Agence nationale de la recherche est le bon outil pour doper des laboratoires. Deuxièmement, OSEO sait amorcer des projets de PME innovantes pour combler le vide entre la recherche, le dépôt de brevet, l'exploitation industrielle et la mise sur le marché. Troisièmement, nous sommes très séduits par le concept de « campus d'innovation », regroupant des acteurs de la recherche, dans des domaines comme l'énergie solaire.

Nous avons aussi émis l'idée que soit créé une sorte de conseil de surveillance du grand emprunt, afin dévaluer la mise en œuvre de ces fonds, sous l'autorité du Parlement, avec un compte rendu périodique, comme c'est déjà le cas en ce qui concerne la mise en œuvre du plan de relance.

Nos investigations comportent une lacune : je note que nous avons négligé le transport par dirigeable !

Les nanotechnologies et les biotechnologies sont totalement transversales. Elles touchent notamment à la santé, à l'avion du futur, à la maîtrise des nouveaux matériaux et aux réseaux numériques.

Faut-il mailler en fibres optiques la totalité du territoire national ? Cela coûterait 35 milliards d'euros. N'existe-t-il pas des moyens un peu progressifs ? Dans la zone 3, par exemple, l'utilisation du satellite peut offrir une solution transitoire pendant quelques années.

La France est le deuxième pays au monde dans le secteur aéronautique mais cela ne durera pas car le Brésil et la Chine se mettent à produire des avions. Il est par conséquent impératif que nous prenions un temps d'avance et que nous construisions l'avion du futur, qui consommera 50 % de kérosène en moins, générera 50 % de bruit en moins et pèsera 10 % moins lourd grâce aux matériaux composites. Pour construire un prototype, un démonstrateur est nécessaire, mais il est impossible de lever des fonds bancaires à cet effet car il s'agit d'un projet de long terme. C'est l'exemple type de projet pour lequel le système de l'avance remboursable est approprié, tout comme Ariane 6.

M. Michel Rocard. La décision de lancer l'emprunt a été nationale, son support est l'État et les projets qu'il financera sont franco-français. Cette logique est très négative du point de vue de la perspective européenne dans laquelle nous sommes engagés. L'une des dernières tâches de notre commission, dans les dix ou quinze jours à venir, consistera à choisir les projets que nous préconisons de soumettre à une conditionnalité de coopération européenne. Cela pourra être le cas de l'avance remboursable pour l'avion prototype d'Airbus. Mais nous risquons de compliquer le financement des projets concernés, en tout cas d'allonger le délai nécessaire pour les faire aboutir, alors que la plupart d'entre eux sont assez urgents. Je ne crois donc pas que cette idée recueillera une majorité résolue au sein de notre commission.

J'ai été surpris que nos débats se cristallisent sur la question de la répartition moitié-moitié car le problème ne se pose pas dans ces termes. Sur la totalité du champ à couvrir, nous recherchons des systèmes à base de dotation en capital, de prêts participatifs ou d'avances remboursables, avec des dosages différents. Je ne prétends pas que ce sera toujours possible mais, en tout cas, les projets sur lesquels nous travaillons ne seront pas scindés en deux catégories se caractérisant par des modes de financement différents.

Monsieur Poignant, s'il faut se substituer aux banques, c'est pour compenser une insuffisance de financement très nette. L'une des conséquences de la crise est en effet l'inhibition bancaire : la profession n'a pas repris ses habitudes en matière de prêt.

Monsieur Hollande, s'agissant de la structure réceptrice, nous n'avons pas tout à fait tranché. L'emprunt doit faire l'objet d'un suivi particulier. Toutefois, dans la mesure où les récepteurs des fonds différeront en fonction de la nature des projets – pôles de recherche et d'enseignement supérieur, OSEO, etc. –, nous n'aurons pas besoin d'assurer un second niveau d'étanchéité. Nous pourrions donc éventuellement nous contenter d'un isolement comptable des fonds, leur suivi étant assuré par l'Agence France trésor, avec un comité particulier.

Quant à la présidence que vous nous offrez, non merci.

Si les TGV sont des leviers forts pour l'aménagement du territoire, ils ne constitueront pas la base du changement technologique sous-tendant le nouveau modèle de développement nécessaire pour sortir de la crise économique. Nous avons reçu pour mandat

d'explorer l'innovation technologique pour préparer notre avenir, certainement pas de privilégier les infrastructures ferroviaires qui peuvent être développées sans innovation technologique.

Monsieur Fourgous, nous ne nous sommes pas interrogés sur la pénétration du numérique à l'école mais nous sommes très sensibles à la détérioration, sur le long terme, du taux de lycéens choisissant les études supérieures scientifiques. Ce mouvement est du reste mondial. En Europe, le nombre d'étudiants et surtout d'étudiantes choisissant les mathématiques, la physique ou la chimie est en baisse absolue ; s'il reste à peu près stable en France, c'est seulement grâce à notre dynamisme démographique, unique en Europe. Dans ces conditions, nous perdons toute chance de bâtir un jour une société de la connaissance. Si l'on en croit Georges Charpak, il convient d'améliorer l'intérêt pour les études scientifiques dès l'école primaire, ce qui suppose un changement de méthodes pédagogiques.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie, messieurs les Premiers ministres. Nous attendons impatiemment le résultat de vos travaux.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 28 octobre 2009 à 19 heures

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Laurent Hénart, M. François Hollande, M. Jean-Louis Idiart, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Victorin Lurel, M. Didier Migaud, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Philippe Vigier

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, M. Jean-Claude Flory

Assistait également à la réunion. - M. Jean Lassalle

