

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

Mission d'évaluation et de contrôle

Les financements extrabudgétaires de la
recherche et de l'enseignement supérieur

- Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, accompagné de M. Daniel Vitry, responsable de la mission Universités, de Mme Annabelle Cazes, directrice adjointe du département Infrastructures d'intérêt général, de Mme Brigitte Gotti, secrétaire générale de la commission de surveillance, et de M. Frédéric Sabattier, chargé de mission

Mercredi

8 juin 2011

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Olivier Carré,
Président**



M. Alain Claeys, Rapporteur. La Mission s'interroge sur l'état de consommation des crédits dédiés à l'université et à la recherche. En tant qu'opérateur, où en est la Caisse des dépôts ? Quelles difficultés a-t-elle rencontrées et quelle appréciation porte-t-elle sur le rythme des dépenses ? Les parts publique et privée du co-financement correspondent-elles aux prévisions de l'État et des opérateurs ? D'autre part, le dispositif contribue-t-il à l'aménagement du territoire et au développement du tissu économique ?

Quid du contrôle parlementaire des crédits extrabudgétaires ? Enfin, quel regard peut-on porter sur la gouvernance ? Le système mis en place n'est-il pas trop complexe ? Pouvait-on le simplifier ?

M. Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. La Caisse des dépôts est concernée à plusieurs titres par le sujet. Dès la fin de 2007, elle a intégré l'université et l'économie de l'intelligence dans les priorités de son plan stratégique Élan 2020, qui font l'objet d'un suivi annuel devant la commission de surveillance – nous vous laisserons le rapport qui lui a été présenté il y a deux semaines sur la politique menée en direction de l'enseignement supérieur.

Au titre de ses propres politiques, elle a donc décidé, dans le cadre d'Élan 2020, de s'impliquer dans le développement des universités. Dans ce domaine, elle apporte de l'ingénierie sur les fonds propres de la section générale. On pourrait craindre que son intervention, liée au fait que les universités manquent d'un encadrement technique pour développer les plans stratégiques et les schémas immobiliers ou numériques, ne s'apparente à une forme de débudgétisation ; mais elle nous offre l'occasion d'acquérir des connaissances, de nous immerger dans les dossiers universitaires et de gagner ainsi en légitimité et en pertinence.

La Caisse finance en outre des infrastructures universitaires. Dans les fonds d'épargne, dont la ministre de l'Économie fixe l'emploi, une enveloppe « infrastructures » de 8 milliards a été ouverte au titre des actions du plan de relance. Elle contient une sous-enveloppe d'un milliard, qui nous permet d'intervenir dans des opérations de prêt relatives à l'immobilier des universités. Parallèlement, nous investissons aux côtés de celles-ci dans les SCI qui vont être constituées.

Nous intervenons enfin dans tous les volets du programme d'Investissements d'avenir (PIA) : schéma lié à l'innovation, schéma numérique, valorisation des brevets, sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT). Autant de conventions pour lesquelles la Caisse a été choisie comme opérateur, et dont la commission de surveillance vérifie qu'elles ne s'inscrivent pas dans une logique de débudgétisation. Ces actions, qui portent aussi sur le logement étudiant, sont menées parallèlement au plan Campus de l'État, dans lequel la Caisse n'intervient pas directement, ce qu'elle aurait cependant souhaité dans un souci de consolidation et de facilité.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Vous n'intervenez pas directement dans le plan Campus ?

M. Michel Bouvard. Non. À ce jour, nous avons consacré environ 30 millions à des dépenses d'ingénierie et 63,5 millions en investissement immobilier afin d'accompagner les projets des universités.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Ces crédits les ont aidées à amorcer leur plan Campus ?

M. Michel Bouvard. Oui.

M. Olivier Carré, Président. Est-ce parce que les universités ont dû assumer leur autonomie et gérer en pleine propriété un patrimoine immobilier, ce qui ne relevait pas de leurs tâches traditionnelles, que vous avez apporté ce soutien ?

M. Michel Bouvard. Quand le directeur général de la Caisse, avec l'accord de la commission de surveillance, s'est adressé aux universités, c'était en effet pour les aider, en leur proposant de l'ingénierie, à affronter des missions pour lesquelles elles n'étaient pas armées. Elles devaient définir des schémas immobiliers et des schémas d'aménagement, réfléchir au numérique et intégrer le développement durable à leurs projets, alors même qu'elles ne disposaient d'aucune capacité d'analyse financière pour identifier les besoins et les coûts d'investissement, ou pour effectuer des montages financiers. La Caisse a ainsi aidé à élaborer soixante projets en vue du plan Campus, soit la quasi-totalité de ceux qui ont été sélectionnés.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Ce manque d'ingénierie explique-t-il le retard avec lequel le plan Campus a été mis en œuvre ?

M. Michel Bouvard. Tout serait évidemment allé plus vite si les universités avaient disposé d'emblée de moyens en ingénierie, mais il a fallu monter les dossiers, puis procéder aux appels d'offres. La mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) avait d'ailleurs identifié par avance certains facteurs de retard : le déblocage des enveloppes et la mise en place de l'ingénierie financière prennent nécessairement du temps. S'est aussi ouvert un débat sur la rémunération, qui n'est pas encore clos, semble-t-il.

Enfin, il a fallu réfléchir tant aux partenariats public-privé (PPP) traditionnels qu'aux partenariats public-public, que nous avons proposés – surtout à ceux-ci, qui conjuguent les investissements de la Caisse, des régions et des universités. Nous sommes en train de régler les derniers dossiers mais, la légitimité de ces partenariats spécifiques ayant été mise en cause, il a fallu recourir à l'arbitrage du Premier ministre, ce qui a pris plusieurs mois. Tout le monde n'était pas favorable à ce que les conseils régionaux investissent directement dans le patrimoine des universités, ce qui était nouveau. Quand, par exemple dans le cadre du plan Université 2000, les collectivités locales avaient apporté des fonds à une université, il s'agissait d'un prêt, qui n'emportait aucun transfert de patrimoine.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Dans ce cas, le débat portait uniquement sur la maîtrise d'ouvrage pour les investissements nobles.

M. Michel Bouvard. Il s'agissait de savoir qui récupérerait la TVA et qui couperait le ruban le jour de l'inauguration, et les collectivités s'engageaient rarement dans une rénovation, toujours moins prestigieuse que la construction d'un bâtiment neuf !

Nous avons introduit une approche différente. Alain Rousset souhaitait que, dans un cadre national, les régions investissent aux côtés de l'État et des universités. La solution retenue en définitive est une cote mal taillée, qui consiste à tester les partenariats public-public avec quelques universités, mais nous connaissions les réticences de la communauté universitaire à l'idée que certains investisseurs puissent intervenir dans leur montage patrimonial et nous avons deviné qu'un montage public-public, outre qu'il éviterait toute dépendance des universités à l'égard des sociétés de BTP, se révélerait plus économique.

Une fois rendu l'arbitrage du Premier ministre, nous avons buté sur deux problèmes, que n'avait pas bien mesurés la direction des Enseignements supérieurs. Le premier, qui a trait à la dévolution du patrimoine, n'a été réglé que lorsque nous avons repris, dans une niche parlementaire de l'Assemblée, la proposition de loi déposée au Sénat par Philippe Adnot. Désormais, cette dévolution est effective et les universités, disposant d'un apport, peuvent entrer dans des SCI. L'obstacle que n'avait pas anticipé la loi sur l'autonomie des universités est ainsi levé.

Le second problème tient au fait que, contrairement aux partenariats public-privé, les partenariats public-public n'étaient pas exonérés de la taxe foncière sur le bâti. Ce point a été réglé en collectif budgétaire de 2010.

Reste tout de même un dernier frein : le cabinet de Mme Valérie Pécresse m'a informé avant-hier qu'il fallait encore un décret pour autoriser formellement les universités à être parties prenantes aux SCI qui seront constituées pour porter les projets. Le texte, approuvé par le Conseil d'État, est aujourd'hui à la signature.

Distinguons donc, si l'on veut parler de retard, les délais tenant à l'adoption des textes législatifs ou réglementaires nécessaires, ceux qu'a exigés le traitement de la question de la dévolution et les problèmes d'ordre financier : retards dans la délégation des enveloppes, discussions sur les niveaux de rémunération, ou encore sur la capacité d'emprunt des organismes divers d'administration centrale (ODAC). En effet, nous avons tellement insisté, au sein de la MILOLF, sur la nécessité d'encadrer les opérateurs qu'à la fin une circulaire, puis le projet de loi pluriannuel de finances publiques ont interdit à ces organismes de s'endetter auprès des établissements bancaires ou financiers. Toutefois, la mesure n'affectera pas la conclusion de partenariats public-public, car les prêts accordés par la Caisse s'effectuent non par l'intermédiaire d'un établissement financier mais sur fonds d'épargne. Sollicité pour arbitrer cette question, Matignon a autorisé la CDC à financer les opérations à hauteur de 80 % sur l'enveloppe d'un milliard que j'ai mentionnée tout à l'heure. Le reste sera apporté en fonds propres sur le capital des SCI, dont la section générale de la Caisse sera partie prenante.

M. Olivier Carré, Président. Qui avancera le prêt ?

M. Michel Bouvard. Le fonds d'épargne. Ces dispositions n'ont pas été taillées sur mesure pour les universités, puisque, parmi les ODAC, les agences de l'eau disposent elles aussi d'une enveloppe de prêt sur fonds d'épargne, qui leur permet de subventionner la construction de stations d'épuration. Nous avons appliqué la même jurisprudence, mais, dès l'origine, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac, Charles de Courson et moi-même avons insisté au sein de la MILOLF sur le fait que, pour les universités, le financement des opérations devrait s'effectuer dans un cadre spécifique, ce qui supposait d'aménager les dispositions encadrant le financement des ODAC.

Ces trois sortes de difficultés – mise à jour des textes réglementaires, traitement de la dévolution et arbitrages financiers – sont intervenues entre les premiers prêts, effectués sur fonds d'épargne avant la publication du projet de loi pluriannuel sur les finances publiques, et le vote du texte final, au terme duquel la Caisse a requis un arbitrage pour pouvoir continuer à prêter sur fonds d'épargne.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Quel regard portez-vous sur la gouvernance du PIA ?

M. Michel Bouvard. M. Daniel Vitry, qui travaille dans les instances exécutives sous l'autorité du directeur général, vous répondra de manière plus technique sur l'articulation des projets.

M. Daniel Vitry, responsable de la mission Universités. Je reviendrai d'abord un instant sur les plans Campus. Si retard il y a, c'est par rapport à des anticipations extrêmement optimistes, car les universités n'étaient pas prêtes à se lancer dans des projets qui les ont prises par surprise.

M. Alain Claey, Rapporteur. Elles n'avaient pas les moyens de leur autonomie.

M. Daniel Vitry. Quand on leur a annoncé qu'il fallait réhabiliter les bâtiments, elles y ont vu une aubaine, mais elles n'avaient jamais réfléchi au sujet, qui échappait à leur compétence. De ce fait, il fallait du temps pour se mettre d'accord, définir des projets et les faire adopter.

M. Alain Claey, Rapporteur. Le retard dont nous parlons concerne le délai entre le choix des campus et la phase opérationnelle, que nous attendons encore.

M. Olivier Carré, Président. Soit dix-huit mois !

M. Daniel Vitry. C'étaient d'énormes opérations que de repenser complètement l'organisation des universités de Bordeaux et de fusionner les universités de Strasbourg, dont la partition remontait à vingt ans. Peut-on parler de retard, puisqu'on savait, dès le premier jour, que les délais retenus étaient très optimistes ? Quoi qu'il en soit, une des grandes vertus de la loi a été d'enclencher le mouvement, même si toutes les universités n'avancent pas au même rythme.

M. Alain Claey, Rapporteur. Venons-en à la gouvernance.

M. Olivier Carré, Président. Dans ce domaine, qu'est-ce qui fonctionne bien et qu'est-ce qui peut être amélioré ?

M. Daniel Vitry. La gouvernance du PIA est extrêmement compliquée.

M. Olivier Carré, Président. Quand nous les avons auditionnées, les équipes du commissariat général à l'investissement ont reconnu que la situation était difficile. Elles ont fait évoluer certains critères par rapport aux conventionnements qu'elles avaient imaginés. Cependant, elles signalent que la Caisse ajoute, elle aussi, des procédures. Serait-il possible de rapprocher vos points de vue ?

M. Michel Bouvard. Pour le plan Campus, la situation est pour nous relativement simple : même si nous devons prendre en compte l'environnement administratif, notre seul interlocuteur est la présidence de l'université. En revanche, pour ce qui est du PIA, nous travaillons, dans un cadre prédéfini, pour une université et, au-delà, pour l'État qui nous a donné délégation ; nous présentons un projet qui sera validé à l'extérieur et qui implique un appel à concurrence. La procédure est lourde et compliquée. C'est pourquoi j'ai souhaité d'emblée que la mise en œuvre des conventions soit examinée chaque année par la commission de surveillance.

Relevant ce défi, la Caisse courait en effet deux risques : d'abord, celui de se voir attribuer la responsabilité d'un éventuel échec ; ensuite, celui d'être amenée à supporter des charges indues pour garantir le succès d'une opération, ou à compléter les enveloppes faute

de pouvoir traiter certaines opérations dans le cadre du PIA. Placée sous le contrôle du Parlement et tenue à des comptes rigoureux, elle ne peut être un instrument de débudgétisation. Ses prestations dans le PIA doivent être rémunérées, et ses investissements sécurisés dans les mêmes conditions que tous les autres. Elle doit rendre des comptes puisqu'elle gère des fonds pour le compte de tiers. Ces contraintes cohabitent avec un système de décision externe. D'ailleurs, la commission de surveillance va examiner le 20 juillet les huit conventions, dont la plupart sont liées à l'enseignement supérieur et à la recherche, pour savoir exactement où elles en sont.

M. Olivier Carré, Président. Vous avez vos propres critères concernant les risques liés aux investissements. De son côté, le commissaire général à l'investissement apprécie les sommes investies dans le PIA en fonction du taux de retour. Ces réactions semblent saines dans le paysage du subventionnement français.

M. Michel Bouvard. Au sein du PIA, nous gérons, pour certains sujets, de l'argent qui appartient uniquement à l'État et, pour d'autres, des partenariats dans lesquels nous sommes co-investisseurs.

M. Olivier Carré, Président. Cette gestion s'inscrit-elle dans le cadre d'un mandat qui vous a été confié ?

Mme Annabelle Cazes, directrice adjointe du département Infrastructures d'intérêt général. Dans le cadre d'une convention, validée par la commission de surveillance.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Dans le PIA, dès lors qu'une convention a été signée, jouez-vous votre rôle d'opérateur dans des conditions normales ?

M. Michel Bouvard. Le niveau de difficulté que nous rencontrons varie d'un programme à l'autre.

M. Daniel Vitry. Quand les fonds d'épargne rencontrent des difficultés financières, je n'ai pas à donner mon avis : ce problème regarde la direction compétente. En revanche, si le problème concerne les programmes ou les initiatives d'excellence (I dex), le dossier revient chez nous, au moins pour information, car nous devons chercher comment les projets dont nous avons connaissance peuvent s'y intégrer.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Quand une convention est signée, que le programme est décidé et que des appels d'offres ont été lancés, quel est votre rôle en tant qu'opérateur ?

M. Daniel Vitry. Ce n'est pas de ma compétence.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Peut-être aidez-vous pour l'appel d'offres.

M. Daniel Vitry. Il peut arriver que nous parlions avec des collègues qui en sont chargés, et qui occupent un bureau voisin, mais on ne peut pas réellement parler d'aide.

M. Alain Claeys, Rapporteur. L'appel d'offres se déroule donc sans intervention de l'opérateur. Comment intervenez-vous par la suite ? Arrive-t-il que les décisions prises pour les PIA contrarient celles que vous mettez en œuvre dans le cadre du plan Campus ?

M. Daniel Vitry. Cela ne s'est jamais produit.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Quand un appel d'offres a lieu, rencontrez-vous des difficultés ?

M. Daniel Vitry. Aucune.

M. Alain Claeys, Rapporteur. La Caisse a été choisie comme opérateur. Quel est votre rôle et quels problèmes êtes-vous amenés à rencontrer ?

M. Michel Bouvard. Dans le cadre du PIA, huit conventions ont été confiées à la Caisse. Toutes ont été signées. Si certaines, relatives à l'économie sociale et solidaire ou à la formation en alternance, ne concernent pas strictement le champ universitaire, des croisements s'opèrent dans les SATT, dans lesquelles nous sommes co-investisseurs, à France-brevets, dans le Fonds national d'amorçage, ainsi que dans le programme « Développement de l'économie numérique », dont le volet investissements concerne en partie les campus. Chaque fois, les modes de gouvernance diffèrent, comme les priorités de sélection du jury. Pour France-brevets, nous avons reçu une enveloppe et nous sommes quasiment maîtres du jeu. Pour le numérique, les projets doivent être intégrés à un projet universitaire. Parfois, leur mode de sélection est extérieur à la Caisse, qui a donc pour chaque convention un type de délégation et de compétence différent. Il est dès lors difficile de dire en un mot où en est le PIA.

M. Olivier Carré, Président. Indépendamment de ces huit conventions, vous soutenez, à travers le plan Campus, les pôles qui ont été lancés. Parallèlement, à Bordeaux, à Grenoble ou ailleurs, des laboratoires d'excellence (Labex) et des instituts de recherche technologique (IRT) qui ont été désignés bénéficieront de conventionnements, dans lesquels intervient l'Agence nationale de la recherche (ANR). Grâce à ces crédits, ils pourront payer des loyers importants et consolider une partie de l'investissement prévu dans le plan Campus. Ces changements plus que marginaux ont-ils consolidé ou bousculé les plans que vous aviez élaborés ? Dans l'articulation des différents projets, les crédits s'additionnent-ils ou se substituent-ils les uns aux autres ? Les sommes promises ont-elles effectivement été versées et l'argent des PIA permet-il d'accélérer les projets et d'aller plus loin dans le cadre des Idex ?

M. Daniel Vitry. Le calendrier est ainsi fait que les Idex sont choisis en ce moment, ce qui m'empêche de répondre à votre question. Nous en sommes encore au stade des projets, sur lesquels nous nous interdisons d'avoir un avis pédagogique ou scientifique. Nous reprenons les expertises telles qu'elles nous sont données.

M. Michel Bouvard. Nous les tenons par construction pour pertinentes.

M. Olivier Carré, Président. Pour vous, c'est un facteur exogène. Il semble en tout cas que les crédits s'additionnent.

M. Daniel Vitry. Oui. Encore une fois, il est trop tôt pour l'affirmer, mais nous serons très attentifs à ce qu'il n'y ait ni doublon ni gouffre.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Comment pourrez-vous le vérifier et, le cas échéant, corriger la situation ?

Mme Annabelle Cazes. C'est une valeur ajoutée que nous apportons au traitement des programmes. À Bordeaux, où nous nous sommes concentrés dans une première phase sur la valorisation du patrimoine, le PIA représente une valeur ajoutée – il s'agit donc bien d'une addition – en termes de contenu.

M. Alain Claey, Rapporteur. Lors du lancement des appels d'offres, il n'y a donc pas de coordination entre le plan Campus et le PIA ?

Mme Annabelle Cazes. Il faut espérer qu'elle intervient au niveau de l'université.

M. Michel Bouvard. Nous n'avons pas à nous prononcer sur le projet scientifique de l'université.

M. Alain Claey, Rapporteur. Une université peut être éligible au plan Campus et non au PIA, ou inversement.

M. Olivier Carré, Président. En théorie, oui, mais, en réalité, il y a convergence.

Mme Annabelle Cazes. Oui, la réalité révèle des points de rencontre, sinon une convergence, ce qui exclut les doublons.

M. Olivier Carré, Président. Je craindrais plutôt l'inverse : un retrait des crédits.

Mme Annabelle Cazes. Ils ne traitent pas la même valeur ajoutée.

M. Michel Bouvard. Globalement, il n'y a ni doublon ni substitution. Nous apportons, outre la logistique pour les équipements qui permettront à l'université de mener à bien ses projets d'enseignement et de recherche, une analyse financière et budgétaire des programmes d'investissement et de la viabilité des projets, dont le contenu scientifique ne dépend pas de nous.

Quand nous avons travaillé en amont, par exemple avec l'université de Strasbourg, les PIA n'étaient pas encore prêts. Il a pu arriver ensuite qu'une université émarge à un programme de recherche : soit elle avait dès l'origine la capacité de le mener à bien, et cet effet d'aubaine lui assure de meilleures conditions financières ; soit, ce qui est plus fréquent, elle n'en disposait pas, et il faut compléter le programme. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une addition, puisque les programmes initiaux ont été construits en fonction des capacités de financement de l'université. Celle-ci avait en main un projet de recherche, les moyens de le mettre en œuvre et des analyses budgétaires des données. Les programmes choisis par l'ANR, qui sont arrivés ensuite, se sont traduits par des ajouts.

M. Alain Claey, Rapporteur. L'ANR a une double casquette, puisqu'elle définit ses priorités et qu'elle est le principal opérateur des PIA.

Au titre des conventions, quelle somme vous a été affectée pour les universités ?

M. Michel Bouvard. Ce n'est pas à la Caisse, mais directement aux universités que la somme a été affectée.

M. Alain Claey, Rapporteur. Dans ce cas, quelle somme avez-vous à ventiler ?

M. Daniel Vitry. Nous n'avons aucune somme à ventiler.

M. Michel Bouvard. Nous gérons les programmes qui ont fait l'objet de conventions avec la Caisse.

M. Olivier Carré, Président. Quelle est votre valeur ajoutée dans la gestion des PIA ?

M. Alain Claey, Rapporteur. Sur chaque ligne, sur chaque opération, il y a nécessairement une enveloppe.

Mme Brigitte Gotti, secrétaire générale de la commission de surveillance. S'il n'y a ni addition ni substitution, comme l'a signalé M. Bouvard, il y a cependant des frustrations. C'est ce qui ressort des rencontres que nous faisons régulièrement dans les directions régionales et de la supervision des dossiers par la commission de surveillance. Fin 2007, la Caisse a bâti un plan stratégique, ce qu'elle n'avait pas fait depuis le début des années quatre-vingt. Celui-ci, qui comporte quatre axes prioritaires – université, logement, développement durable et PME –, préexistait au PIA. L'an dernier, six des huit conventions que le commissaire général à l'investissement a confiées à la Caisse sont venues croiser ces quatre priorités...

M. Alain Claey, Rapporteur. Sur le PIA, la Caisse dispose d'une enveloppe de 6,5 milliards.

Mme Brigitte Gotti. Oui, pour les huit conventions.

M. Alain Claey, Rapporteur. Et vous n'avez décaissé que 7,82 millions.

Mme Brigitte Gotti. Cet écart est aisé à comprendre. Les conventions ont fait l'objet d'une concertation entre les services de la Caisse et ceux du commissariat général à l'investissement. Elles sont revenues plusieurs fois devant la commission de surveillance avant d'être validées. Il y a deux semaines, la commission s'est aperçue que deux d'entre elles étaient encore stériles. Pour le numérique, il a fallu créer un fonds d'investissement stratégique, afin de débloquer quatre fois 100 millions d'euros. Pour les plates-formes d'innovation, une convention justifiait un amendement qui nous a été présenté il y a deux semaines.

Depuis 2007, les équipes de la Caisse travaillaient en vue des quatre priorités du plan stratégique, mais les nouvelles actions qui nous ont été confiées obéissent à un autre tempo. Le commissaire général à l'investissement vous a sans doute expliqué de quelle manière il constituait des jurys internationaux pour certains appels d'offres, ou comment il lançait des appels à manifestation d'intérêt pour certaines conventions. Cela suscite, Internet aidant, des milliers de réponses dont le traitement prend du temps, provoquant des frustrations. En région, on nous reproche de ne rien faire pour conforter les structures existantes. Dans les zones dotées d'universités importantes ou de pôles de compétitivité, le PIA ne change pas la donne puisque les jurys retiennent les dossiers, qui sont excellents, mais on peut craindre pour la Caisse et ses interlocuteurs que des projets qui n'auront pas été jugés prioritaires, du fait du filtre imposé par le commissaire général, se retrouvent sans moyens. Les équipes de la Caisse devront alors faire preuve d'imagination pour reprendre le *leadership*. Mais, pour l'heure, notre priorité est l'investissement, et non la subvention ni l'ingénierie.

M. Alain Claey, Rapporteur. Nous travaillons non sur les choix stratégiques de la Caisse, que nous comprenons parfaitement, mais sur l'agencement du PIA. Quel jugement la Caisse, qui est un des principaux opérateurs, porte-t-elle sur le fonctionnement de ce programme, sur le rythme de consommation des crédits et sur la gouvernance ? Le PIA entre-t-il en cohérence avec les choix stratégiques qu'elle a faits par ailleurs ?

M. Michel Bouvard. Tout dépend de l'autonomie dont nous disposons. Nous gérons la totalité des 50 millions de France-brevets, qui ont été engagés. Mais, si nous avons les mains libres pour ce dossier, il n'en va pas de même pour le numérique.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Sur 266 millions d'euros consommables, seulement 7 820 000 ont été décaissés. Pour comprendre cette différence, peut-on savoir programme par programme quelles difficultés que vous avez rencontrées ?

M. Olivier Carré, Président. Monsieur le rapporteur, je vous rappelle que les dispositions relatives au PIA n'ont été votées, dans la loi de finances rectificative, qu'en janvier 2010.

M. Daniel Vitry. La question du rapporteur est néanmoins légitime et les universités se la posent aussi. Mais les différentes opérations – plan Campus, Idex, PIA, plan numérique –, qui n'ont pas été décidées à la même époque, se déroulent selon des tempos différents.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Vous êtes opérateur pour le PIA.

M. Michel Bouvard. Oui, c'est-à-dire sur huit programmes, mais pas pour le reste – par exemple pour les Idex, qui dépendent de l'ANR.

M. Alain Claeys, Rapporteur. J'ai sous les yeux la liste des opérateurs, ainsi que les montants correspondants. Sur les PIA, où en sont les appels d'offres ? Quelle part des crédits consommables pensez-vous décaisser dans les mois qui viennent ?

M. Michel Bouvard. Le directeur général a annoncé à la commission de surveillance que, d'ici à la fin de l'année, seraient engagés un quart des crédits sur la totalité des enveloppes gérées par la Caisse, c'est-à-dire sur les huit conventions qui nous sont confiées, déduction faite des dépenses relatives au très haut débit pour lequel les derniers avenants ne datent que d'une quinzaine de jours.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Pensez-vous engager le quart des sommes pour les programmes relatifs à la recherche et à l'enseignement supérieur ?

M. Michel Bouvard. Oui, pour la part que nous gérons, mais ce sont l'université et l'ANR qui choisissent les Idex.

M. Pierre Lasbordes, Rapporteur. Quelle somme aurez-vous à gérer au titre des PIA pour l'enseignement supérieur et la recherche ?

M. Michel Bouvard. Nous gérons les huit programmes qui nous sont confiés, lesquels représentent 8 milliards, et, pour l'enseignement supérieur, quelques centaines de millions. Reste à savoir quelle sera la part des universités dans les investissements dédiés au numérique – qui comprennent aussi des investissements généraux menés avec les collectivités.

M. Alain Claeys, Rapporteur. En tant que président du conseil de surveillance et membre de la commission des Finances, quel jugement portez-vous sur le contrôle parlementaire des crédits extrabudgétaires ?

M. Michel Bouvard. La MILOLF l'a mis en évidence : le Parlement doit avoir une vision consolidée pour être à même de contrôler l'efficacité de la dépense et d'assurer la transparence budgétaire. À ce dernier égard, la LOLF est conçue pour nous permettre d'évaluer une politique à coûts complets, ce qui suppose de disposer, en additionnant les différents programmes budgétaires, d'une vision consolidée de la dépense publique dans un secteur.

Or, en matière de recherche et d'enseignement supérieur, il y a d'abord des crédits budgétaires, figurant dans la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES). Il y a ensuite le PIA, qui passe par une « poche » spécifique comprenant des investissements et du fonctionnement, et qui n'est pas consolidée dans les documents budgétaires. Nous n'aurons donc aucune vision consolidée de ce programme quand nous discuterons du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement. Troisièmement, pour financer le plan Campus, des titres d'EDF ont été répartis entre les universités. Or le coût budgétaire de l'opération, qui s'impute non sur la MIRÉS mais sur le compte d'affectation spéciale des participations de l'État, n'est pas totalement connu, puisqu'on en ignore la rémunération – la première rémunération a certes été fixée, à 4,03 %, mais le problème du décalage n'a pas été réglé : la première année, le Trésor a utilisé les fonds sans reverser l'argent aux universités, qui le revendiquent. Résultat : bien qu'en juin dernier, la MILOLF ait souhaité disposer d'une vision consolidée, celle-ci continue de faire défaut, même dans l'annexe budgétaire jaune.

Il est essentiel que nous ayons ces chiffres, ce qui suppose qu'on nous fournisse au moins un document de politique transversale (DPT) assurant la consolidation. D'autre part, en vue des rendez-vous budgétaires avec le ministre, nous devons disposer d'une approche consolidée tant des dépenses de fonctionnement que des affectations d'investissement. Reste le problème des immobilisations, sur lesquelles la Cour des comptes nous éclairera peut-être. Dans la certification des comptes de l'État par exemple, comment les sommes investies dans une SATT ou dans de l'immobilier universitaire seront-elles valorisées ? Prendra-t-on en compte des recettes sous forme de loyers ?

M. Olivier Carré, Président. Ces sommes ne sortent pas du budget.

M. Michel Bouvard. Certes, mais elles sont dans l'actif patrimonial de l'État. Il nous faudrait deux lectures : l'une, budgétaire, en crédits, recettes et dépenses, avec la ventilation entre investissement et fonctionnement ; l'autre en termes d'actifs durables de l'État et de rentabilité de ces actifs, rapportée à celle d'une dépense budgétaire ordinaire. On saurait alors si l'opération aura le même coût qu'un emprunt ou s'il y aura eu valeur ajoutée, c'est-à-dire accroissement de l'actif patrimonial de l'État. Je n'ai pas de réponse à cette question que ne manquera pas de nous poser la commission des Finances.

M. Alain Claeys, Rapporteur. La question, qui est récurrente, porte sur la jonction entre la comptabilité budgétaire et sa contrepartie, éventuellement dans le compte de résultats mais essentiellement dans le compte de bilan, en comptabilité générale. Il serait bon qu'elle figure au programme de la Cour des comptes pour les prochaines années en matière de certification, car la comptabilisation et l'articulation du grand emprunt et du plan Campus posent problème. En la matière, la mission d'assistance de la Cour des comptes, qui la conduit à participer à nos travaux, contribue aussi bien à les enrichir qu'à compléter l'information de la Cour.

Nous continuons de nous heurter à l'absence d'un tableau qui permettrait de comprendre les responsabilités de chacun. La Caisse intervient en tant qu'opérateur dans les conventions, au sein desquels il faudrait isoler, pour autant qu'on le puisse, la partie recherche et l'enseignement supérieur. Elle intervient aussi en tant qu'investisseur direct, sur ses fonds propres, en autofinancement, principalement dans les opérations Campus. Elle intervient enfin en tant que conseil dans les Idex ou les Labex. En somme, elle a trois casquettes.

M. Michel Bouvard. Allons jusqu'à quatre. La Caisse est opérateur des PIA. Elle est investisseur en direct, sur ses ressources propres, soit seule dans l'immobilier

universitaire – au travers des SCI qui seront constituées –, soit en partenariat pour ce qui est des SATT. Elle est conseil en ingénierie. Elle est enfin prêteur sur l’enveloppe du milliard des fonds d’épargne.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Il serait intéressant de disposer d’un récapitulatif, qui préciserait le niveau de participation de la Caisse pour la recherche et l’université, ainsi que ses modalités.

M. Michel Bouvard. Nous pouvons fournir ces chiffres, mais il faut distinguer deux logiques. La première est budgétaire : nous gérons des fonds pour le compte de l’État et, dès lors que nous sommes dans une perspective d’investissement, il faut valoriser les sommes engagées, afin de créer des ressources ou du progrès économique, conformément au principe du PIA. La seconde logique est d’argent. La loi nous impose de dépenser chaque année, avec une rentabilité attendue, une partie de nos enveloppes pour des missions d’intérêt général. Dès lors que nous investissons dans de l’immobilier universitaire, nous attendons un retour – du moins un retour « moyen » car nous n’avons pas les mêmes attentes que les gens du BTP, ce qui explique que les projets menés en partenariat public-public soient plus intéressants que les leurs.

Par ailleurs, nous devons veiller à ce qu’il n’y ait pas de poche de débudgétisation, c’est-à-dire à ce que la Caisse ne se substitue pas à l’État pour effectuer une dépense qu’il pourrait assumer. C’est le souci permanent de la commission de surveillance, qui vérifie notamment qu’on rémunère comme il convient le travail des équipes chargées de mettre en œuvre les conventions. La Caisse n’a pas à verser des subventions déguisées. En d’autres termes, si elle dépense de l’argent pour l’université, qu’elle le gère pour le compte de l’État ou qu’il s’agisse de ses fonds, il doit produire un résultat.

M. Alain Claeys, Rapporteur. Dans ce cas, il faut ajouter une colonne où figurerait le paiement par les universités des prestations fournies par la Caisse hors investissement.

M. Michel Bouvard. Nos investissements dans les missions d’intérêt général, notamment les 30 millions correspondant à l’ingénierie, sont des investissements à fonds perdus, mais la Caisse escompte des retombées indirectes de l’effort qu’elle consent pour bien maîtriser le modèle universitaire. D’abord, dès lors qu’elle attend des retours de ses investissements patrimoniaux dans les SCI, il est logique qu’elle étudie les projets, comme le ferait n’importe laquelle de ses filiales. Ensuite, l’investissement intellectuel que réclame le travail avec les universités lui sera utile, s’agissant de France-brevets ou des SATT, pour mettre au point les bonnes pratiques et pour sélectionner les techniques de valorisation des brevets, afin de vendre des licences et de percevoir un retour financier. En somme, par cet investissement intellectuel, elle s’approprie de la connaissance universitaire.

M. Olivier Carré, Président. Les rapporteurs souhaitent que vous leur transmettiez par écrit l’état des engagements et des décaissements pour la recherche et l’enseignement supérieur. On pourrait imaginer un tableau avec plusieurs colonnes – plan Campus, PIA, autres missions –, avec des sous-colonnes pour les éléments de fonds propres, de transformation et d’investissement alimentés par les PIA. Les lignes indiqueraient le montant de chaque action. Il conviendrait également de mentionner les difficultés, les délais et les retards éventuels. Nous attendons aussi vos suggestions pour améliorer les procédures.

Peut-être n’a-t-on pas assez dit que la Caisse est au centre de toute la chaîne de valorisation économique des résultats de la recherche. Dès lors qu’elle gère les fonds de brevets et d’amorçage et qu’elle intervient dans les fonds stratégiques d’investissement, qui

permettent des transferts de technologie, elle agit comme une courroie de transmission entre les grands groupes et les chercheurs qu'elle aide à développer leurs projets. Peut-on établir un organigramme de cette valorisation ? Pour l'instant, on voit les pièces du puzzle, mais non son architecture générale, ce qui est fort dommage car il conviendrait que tous puissent pleinement mesurer ce que fait la Caisse au service de l'intérêt général.

M. Michel Bouvard. Nous vous laissons le document qui a été présenté à la commission de surveillance et qui montre clairement l'articulation des différentes interventions de la Caisse dans tous les maillons de la chaîne recherche, enseignement supérieur, valorisation.

Pour les enveloppes du PIA concernant la recherche et l'enseignement supérieur, les chiffres transmis au rapporteur sont clairs. Pour les SATT, l'appel à projets est en cours, de même que pour les pôles de compétitivité. Quand la réponse sera connue viendra le temps de la notification à la Commission européenne. Pour la formation professionnelle, un premier appel à projets, qui remonte à novembre 2010, aboutira cette année. Pour France-brevets, 20 millions d'euros sur 50 ont été engagés, et nous avons décaissé un million en acquisition de brevets. Par ailleurs, le Fonds national d'amorçage, doté de 400 millions, est maintenant en place, après que les conventions ont été complétées. Sur ces différents points, nous ne pouvons pas apporter de nouveaux éléments chiffrés, les procédures étant en cours.

M. Olivier Carré, Président. Le document constitue donc davantage une approche méthodologique.

M. Michel Bouvard. Pour ce qui est de la MILOLF, je vous renvoie au rapport de 2010, que les travaux de la MEC ne pourront qu'enrichir.

M. Olivier Carré, Président. Je vous remercie.