

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

AT/CH/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 02 juillet 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 11 juin 2012
2. Présentation des grandes lignes de l'avant-projet de loi relatif aux centres de recherche publics
3. Informations sur les projets de modification des modalités d'attribution des fonds publics au secteur cinématographique (demande du groupe « déi gréng » du 22 mai 2012)
4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombero, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,
Ministre des Communications et des Médias

M. Pierre Decker, M. Léon Diederich, Mme Josiane Entringer, M. Robert Kerger, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Guy Daleiden, Mme Karin Schockweiler, du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

Mme Christiane Huberty, Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Claude Haagen

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

Pour des raisons d'organisation matérielle, il est décidé d'inverser l'ordre de succession des points 2 et 3 de l'ordre du jour.

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 11 juin 2012

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

2. Présentation des grandes lignes de l'avant-projet de loi relatif aux centres de recherche publics

A l'aide d'un document *PowerPoint*, les représentants gouvernementaux présentent les grandes lignes de l'avant-projet de loi relatif aux organismes de recherche publics. Rappelons que cet avant-projet s'inscrit dans le cadre de la réforme de la législation relative à la recherche publique au Luxembourg. Il doit ainsi être mis en relation avec le projet de loi 6283 modifiant e.a. la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, projet dont l'instruction est sur le point d'être finalisée, et avec le projet de loi 6420 déposé le 3 avril 2012 et modifiant e.a. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche (FNR). A préciser d'emblée que le présent avant-projet concerne tant les trois centres de recherche publics proprement dits (CRP Gabriel Lippmann, Henri Tudor et Santé) que le Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS). Il convient encore de noter qu'alors que les projets de loi concernant l'Université du Luxembourg et le FNR modifient et adaptent ponctuellement la législation en vigueur, l'avant-projet concernant les organismes de recherche publics est censé remplacer la législation actuellement en vigueur.

De la présentation proposée, il convient de retenir succinctement les éléments résumés ci-dessous. Pour de plus amples renseignements, il est renvoyé au document annexé au présent procès-verbal.

- La réforme législative préconisée porte essentiellement sur le statut, les missions, les organes, la gouvernance et le personnel des organismes de recherche publics, ainsi que sur les relations de ces derniers avec l'Etat et sur la question de leur financement (cf. diapositive 2).

- En ce qui concerne le statut (cf. diapositive 3), il convient de préciser qu'à l'heure actuelle, c'est la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet e.a. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public qui constitue le cadre général pour les CRP. En vertu de cette loi, chacun des CRP a été créé par règlement grand-ducal auprès

d'un organisme, service ou établissement d'enseignement supérieur ou universitaire public¹. Quant au CEPS, il a été mis en place par la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques auprès du Ministère d'Etat.

Dans le cadre de la réforme en élaboration, il est prévu de conférer un statut *sui generis* aux CRP. Ce sera donc la loi en projet qui constituera dès lors la base légale des CRP et du CEPS, tandis que la loi-cadre de 1987 et les règlements grand-ducaux portant création des différents CRP seront abrogés, au même titre que la loi précitée du 10 novembre 1989 portant création du CEPS.

- Pour ce qui est des missions de l'ensemble des organismes de recherche publics (cf. diapositive 4), les missions générales inscrites à la loi-cadre de 1987 seront précisées. En tout état de cause, la recherche appliquée ainsi que le développement et le transfert technologiques resteront les missions principales de ces centres. S'y ajouteront deux nouvelles tâches, à savoir l'encadrement des doctorants et la promotion de la culture scientifique.

Jusqu'à présent, la loi-cadre de 1987 ne faisait que définir des missions générales, identiques pour l'ensemble des CRP, tandis que les missions et domaines d'activités spécifiques étaient fixés soit par des règlements internes, soit par des programmes pluriannuels. Désormais, les missions spécifiques de chaque CRP seront précisées dans la nouvelle loi en projet, alors que les grands domaines d'activités seront spécifiés par règlement grand-ducal. De cette façon seront accentuées à la fois la visibilité et la délimitation des champs d'activités respectifs des différents CRP.

- En termes de gouvernance, à l'instar des modifications proposées pour le FNR, il est prévu de renforcer l'autonomie des organismes de recherche publics, étant entendu qu'autonomie et responsabilité vont de pair. Cette approche implique également un réagencement au niveau de la composition et des attributions des différents organes (cf. diapositives 5 et 6). Dans un esprit de « séparation des pouvoirs », chacun des organes se voit attribuer des rôles précis.

Le *conseil d'administration* sera dès lors uniquement composé de personnalités externes, la représentation d'office des ministères étant abolie. Par contre, la fonction du commissaire de Gouvernement sera maintenue. Le conseil d'administration sera appelé à définir la politique générale et la stratégie de l'organisme de recherche public.

Le *directeur général* fera figure de chef de l'exécutif. Assisté d'un *comité de direction*, il mettra en œuvre la stratégie définie par le conseil d'administration et assurera la gestion journalière.

En outre, il est proposé d'instaurer un *conseil de concertation*, composé paritairement de représentants de la direction, d'une part, et de membres du personnel élus, d'autre part. Cet organe aura pour mission d'émettre des avis consultatifs à l'adresse du conseil d'administration, notamment au sujet des conventions pluriannuelles, ainsi que sur des questions de politique des ressources humaines et d'organisation interne. Il est ainsi susceptible d'optimiser la communication interne.

- En ce qui concerne le personnel (cf. diapositive 7), au nom de la visibilité et de l'excellence, il importera pour les organismes de recherche publics de définir et d'organiser un système de gestion des carrières, ainsi que de préciser les conditions de recrutement et de promotion.

- Pour ce qui est des relations des organismes de recherche publics avec l'Etat (cf. diapositive 8), elles sont régies depuis 2008 par une convention pluriannuelle sur base d'un

¹ Cf. article 7 de la loi précitée du 9 mars 1987 : « Auprès de chaque organisme, service ou établissement d'enseignement supérieur ou universitaire public autorisé à entreprendre les activités visées à l'article 1^{er} [= activités de recherche ainsi que de développement et de transfert technologiques], il peut être créé, par règlement grand-ducal, pris sur avis du Conseil d'Etat, un centre de recherche public [...] ».

programme pluriannuel portant sur la politique générale du centre en question, sur ses choix stratégiques, ses objectifs, ses indicateurs de performance, ainsi que sur ses activités RDI et d'administration. La convention pluriannuelle détermine aussi les moyens et les effectifs nécessaires pour la mise en œuvre des activités de l'organisme de recherche public et définit les engagements financiers de l'Etat.

Tout compte fait, en cette matière, il s'agira de fixer dans la nouvelle loi les pratiques d'ores et déjà en place.

En définitive, par l'avant-projet de loi sous rubrique, les organismes de recherche publics seront dotés d'une base légale plus précise. Les mêmes dispositions seront d'application pour l'ensemble de ces centres.

Suite à la nouvelle donne introduite par les projets de fusion des CRP Gabriel Lippmann et Henri Tudor (cf. procès-verbal du 19 avril 2012), la finalisation de l'avant-projet de loi a pris un léger retard. En outre, des discussions concernant la position de l'IBBL (*Integrated Biobank of Luxembourg*) par rapport au CRP Santé sont actuellement en cours.

Le dépôt du projet de loi est prévu pour septembre 2012.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Il est constaté que l'avant-projet de loi présenté vise à clarifier certains aspects de la loi-cadre précitée de 1987. En matière de gouvernance, la délimitation plus stricte entre les attributions du conseil d'administration, d'une part, et de la direction, d'autre part, est approuvée.

M. le Ministre confirme qu'il est prévu d'harmoniser les structures de gouvernance des différents organismes de recherche publics, dans une optique de *streamlining*. C'est ainsi qu'est préconisé un système bicéphale comprenant le conseil d'administration et la direction. Le conseil d'administration, composé exclusivement de personnalités externes, est responsable de la politique générale, à l'instar du conseil de gouvernance de l'Université du Luxembourg. Quant à la direction, elle assure la gestion journalière, y compris celle de la politique des ressources humaines. Son rôle peut être comparé à celui du rectorat de l'Université. Dans ce contexte, pour des raisons historiques, le CEPS a toujours fait quelque peu figure à part, dans la mesure où il était doté d'une structure monocéphale. Pendant de longues années, il a été dirigé de façon centralisée par son fondateur et premier président, si bien qu'il a dû faire face par la suite à un certain vide de pouvoir.

Un membre donne à considérer qu'il importe de clarifier la question de la balance des pouvoirs. Dans cette optique, le rôle du conseil de concertation qu'il est proposé d'instaurer à côté du conseil d'administration et de la direction mériterait d'être élucidé. De fait, un tel organe peut avoir une utilité indéniable, mais, d'un autre point de vue, il peut aussi constituer une source de conflits.

M. le Ministre explique qu'il s'agit précisément d'une proposition qui est encore sujette à discussion. En effet, si les deux autres organes de gouvernance exercent leurs attributions respectives comme prévu, un troisième organe à composition paritaire n'est pas nécessaire. D'un autre côté, les évaluations réalisées en 2010 et 2011 de certaines unités des organismes de recherche publics ont révélé, dans plusieurs cas, un manque de dialogue et un risque de compartimentage au sein des centres de recherche. Le comité de concertation pourrait remédier à cet état de fait. A noter encore que la création d'un comité mixte préconisée par les syndicats ne constitue pas une solution adéquate pour des établissements publics de recherche.

- Suite à une question afférente, il est précisé qu'il serait idéal de disposer d'un seul commissaire de Gouvernement responsable pour l'ensemble des organismes de recherche publics. Dans le cas où il faudrait avoir recours à plusieurs agents, il importerait évidemment que ceux-ci suivent une même ligne de conduite.

- Il est rappelé que la loi-cadre de 1987 se caractérise par une approche plutôt flexible et dynamique, dans la mesure où elle prévoit la possibilité de créer, par règlement grand-ducal, des centres de recherche publics auprès de certains organismes ou établissements, sans fixer d'office le nombre ou les domaines d'activité des centres à créer. Il se pose ainsi la question de savoir si la possibilité de mettre en place de nouveaux centres de recherche publics est toujours donnée par l'avant-projet de loi sous rubrique.

M. le Ministre estime qu'il serait plutôt utile de faire en sorte que la nouvelle loi permette et favorise à la longue les regroupements ou fusions des différents organismes de recherche. A long terme, il serait ainsi concevable de disposer, à côté de l'Université du Luxembourg, d'un grand centre de recherche pluridisciplinaire, à l'instar de certains modèles étrangers – on n'a qu'à penser à l'organisation *Fraunhofer* en Allemagne.

Le membre ayant soulevé ce questionnement fait valoir qu'en tout état de cause, il importe de garantir une certaine flexibilité, afin de permettre de nouvelles initiatives et créations et de ne pas freiner la dynamique de la recherche.

- En relation avec la nécessaire coordination dans le domaine de la recherche publique, il est exposé qu'il est prévu de conférer une base légale au Comité Supérieur de la Recherche et de l'Innovation (CSRI) qui a été créé dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE. En effet, ce comité a été initialement appelé à contribuer à la formulation et au développement d'une politique nationale cohérente et efficace en matière de recherche et d'innovation et à conseiller le Gouvernement en matière de mise en œuvre de cette politique à court, moyen et long terme. Il est ainsi censé élaborer, surtout à l'adresse des ministres ayant respectivement la Recherche et l'Economie dans leurs attributions, des propositions d'objectifs stratégiques et de priorités nationales de recherche.

Actuellement sont poursuivies essentiellement deux pistes en collaboration avec le comité susmentionné. L'une concerne l'élaboration d'une (potentielle) priorité thématique nationale de recherche dans le domaine de l'énergie, l'autre est relative à la mise en place d'un organe de concertation consultatif dans le cadre de la Cité des Sciences. Cet organe devrait représenter l'identité de la Cité des Sciences et assurer en même temps la concertation entre les CRP, l'Université du Luxembourg et le Gouvernement.

Quant au cadre politique, il est fourni par les contrats de performance conclus avec les différents centres. C'est à l'intérieur de ce cadre que ces derniers jouissent d'une certaine autonomie et, par là, d'une certaine responsabilité.

- Suite à une question concernant le Laboratoire National de Santé (LNS), il est expliqué que le projet de loi 6297 portant création de l'établissement public « Laboratoire National de Santé » prévoit que « [d]ans le cadre de ses attributions, l'établissement développe des activités de recherche et d'enseignement » (article 2, paragraphe 3). Le cas échéant, la Commission pourrait procéder à un échange de vues y relatif avec M. le Ministre de la Santé.

3. Informations sur les projets de modification des modalités d'attribution des fonds publics au secteur cinématographique (demande du groupe « déi gréng » du 22 mai 2012)

M. le Ministre présente les grandes lignes de la réforme sur les aides à la production audiovisuelle, une réforme qu'il envisage de présenter encore au Conseil de Gouvernement avant les vacances d'été.

Actuellement, il existe deux types d'aides, à savoir des aides financières sélectives et les Certificats d'investissement audiovisuel (CIAV).

Les Certificats d'investissement audiovisuel (CIAV) sont des crédits d'impôt correspondant aux productions réalisées sur le territoire luxembourgeois. Ils permettent de récupérer une partie des coûts de production dépensés sur le territoire du Grand-Duché. Les aides financières sélectives sont des avances sur recette et correspondent à des prêts remboursables lors des premiers bénéfices.

La plus grande partie des aides est attribuée par le biais des CIAV se situant entre 30 et 40 millions d'euros alors que le montant des aides financières sélectives s'élève à 6 millions d'euros.

Il y a lieu de constater qu'il devient plus difficile de trouver des acquéreurs potentiels pour les CIAV. Par ailleurs, le préfinancement des certificats devient de plus en plus cher de sorte que jusqu'à 25% des moyens financiers publics prévus pour le secteur de la production audiovisuelle se perdent dans des frais tels que des intérêts bancaires ou des commissions. Les producteurs luxembourgeois dépendent en outre trop des instituts de financement.

Voilà pourquoi le Gouvernement se prononce pour la suppression du régime des certificats d'investissement audiovisuel en vue de le remplacer par un système de subventions directes géré par le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. Cette restructuration du système de financement entraîne une augmentation de la dotation annuelle du budget du Fonds, laquelle représente 20 millions d'euros en 2012 et dont la hauteur reste encore à définir pour l'année 2013.

Cette nouvelle solution présente les avantages suivants :

- une neutralité budgétaire pour l'Etat ;
- la liquidation des subventions versées directement par le Fonds ;
- une augmentation des recettes fiscales pour l'Etat ;
- la disparition d'une sorte de marchandage des CIAV ;
- la diminution du besoin en préfinancement étant donné que les aides pourront dorénavant être déboursées en tranches au fur et à mesure de l'évolution de la production et non plus en totalité à la fin de la production
- l'élimination des commissions intermédiaires de sorte que l'intégralité de l'aide revient au producteur ;
- l'élimination de la dépendance des producteurs vis-à-vis des instituts de financement étrangers ;
- une simplification administrative dans la mesure où les procédures deviennent plus courtes.

M. le Ministre estime que le nouveau régime d'aides devrait permettre à soutenir davantage des productions ayant une « note luxembourgeoise » tout en admettant que de tels critères sont difficiles à déterminer. Il souligne en outre l'importance des coproductions. Le marché luxembourgeois est en effet trop restreint (une production a atteint le maximum de 40.000 spectateurs) de sorte que des coproductions s'avèrent indispensables.

La réforme prévoit l'introduction d'une seule aide financière sélective à deux niveaux : d'une part l'aide à l'écriture et au développement de projets et, d'autre part, l'aide à la production/coproduction. En ce qui concerne la gouvernance des aides cinématographiques, le nouveau projet de loi devrait réduire le Conseil d'Administration à trois personnes et représentant les entités concernées, à savoir le Service des Médias et des Communications, le Ministère de la Culture et l'Inspection Générale des Finances. Ce Conseil d'administration arrête le budget et les comptes, statue sur l'organigramme et définit la politique générale de soutien, donc la ligne éditoriale.

Un Comité consultatif de sélection composé de cinq membres issus du monde de l'audiovisuel et disposant de voix décisionnelles ainsi que deux membres de l'administration ayant une voix consultative est en charge de l'évaluation artistique, technique et financière

des projets soumis en vertu de critères clairs et transparents. Le montant de l'aide à accorder à un projet est calculé suivant une grille à points qui tient compte des retombées pour le Luxembourg au niveau culturel, économique et social.

La qualité d'un projet est évaluée par rapport à des critères artistiques et des critères de production qui peuvent être résumés comme suit :

Pour les critères artistiques :

- la valeur du scénario : histoire et sujet, originalité du contenu, personnages et dialogues, structure narrative, style (vision cinématographique, genre intention du réalisateur) ;
- la contribution de l'équipe de création : réalisateur, scénariste, producteurs, équipes artistiques et techniques.

Pour les critères de production :

- les critères et la stratégie de production ;
- le potentiel de circulation et la stratégie d'exploitation et de marketing (festivals, distribution, public cible) ;
- le budget et le financement : cohérence et niveau de financement confirmé;
- l'accès aux recettes (acquisition de droits effectifs) et potentiel économique.

L'Administration décide de l'attribution des aides financières sélectives à accorder sur base de l'avis du Comité consultatif de sélection et suivant les disponibilités financières, ceci sur base du montant proposé par le Comité consultatif d'évaluation et suivant le système à points et les minima/maxima fixés par règlement. Cette décision devra tenir compte des retombées culturelles, sociales et économiques du projet pour le Grand-Duché. Cette façon de procéder devra permettre à l'administration de prendre des décisions transparentes, rétractables et susceptibles de recours.

M. le Ministre rappelle que, contrairement à ce qui a été écrit dans la presse, il existe déjà actuellement un droit de recours puisque le refus d'attribution d'aides est une décision administrative faisant grief. Il s'agit d'un recours en annulation et non pas d'un recours en réformation.

Quant au contexte européen, la Commission Européenne évalue la compatibilité des systèmes d'aides nationaux avec le Traité et les règles communautaires en matière d'aides d'Etat. Ces lignes directrices ont été énoncées à l'origine dans la communication cinéma de 2001 dite « Reding-Monti », dont la validité a été étendue en 2004, 2007 et 2009. Un projet de nouvelle communication vise à remplacer les règles actuellement en vigueur. Sur base d'un projet publié en mars 2012 et actuellement soumis à un processus de consultation qui doit se clôturer à la mi-juin, cette nouvelle communication devrait être publiée fin 2012. Il est proposé que la nouvelle loi sur les aides au Luxembourg tienne compte des nouvelles règles que la Commission européenne définira. Le projet de loi sera notifié à la Commission européenne.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- M. le Ministre a l'intention de promouvoir davantage la synchronisation au Luxembourg. Par ailleurs, il a l'intention d'apporter une aide au développement dans l'écriture des scénarios et souhaite mettre sur pied une formation BTS audiovisuel.
- Le secteur cinématographique emploie 650 personnes au Luxembourg dont notamment 500 techniciens.

- Sous le régime actuel, le cumul des aides financières sélectives et les Certificats d'investissement audiovisuel s'élève approximativement à 33 millions d'euros par an. M. le Ministre a d'ailleurs retenu ce montant comme plafond pour le système d'aides réformé.

- Dans le cadre de l'instruction du projet de loi, M. le Ministre invite la Commission à visiter un tournage au Luxembourg, de préférence dans les studios localisés à Contern, en septembre 2012. Dans ce contexte, les membres de la Commission pourront mener un échange de vues avec des représentants du secteur, notamment de l'Union Luxembourgeoise de la Production Audiovisuelle (ULPA). Le Ministre fera encore parvenir une invitation formelle à la Commission parlementaire.

4. **Divers**

- Le **calendrier prévisionnel** des prochaines réunions de la Commission se présente comme suit :

- La réunion du **lundi 9 juillet 2012, à 10.30 heures**, sera consacrée à la préparation du débat d'orientation 6380 sur la neutralité d'Internet (rapporteur : M. Eugène Berger).
- Le **lundi 16 juillet 2012, à 10.30 heures**, aura lieu un échange de vues avec des représentants du Conseil de la publicité du Grand-Duché de Luxembourg.

- M. le Ministre propose d'informer prochainement la Commission sur la **politique de l'Espace**.

Luxembourg, le 12 juillet 2012

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Marcel Oberweis

La Secrétaire,
Anne Tescher

Annexe :

Présentation *PowerPoint* « Réforme législative CRP »

Réforme législative

CRP

Commission ESRMCE

2 juillet 2012

Dr. Léon Diederich

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Les principaux éléments

- Statut
- Missions
- Organes
- Gouvernance
- Personnel des CRP
- Relations avec l'Etat et financement



Statut

- Renforcement de l'**autonomie** (juridique, scientifique, administrative et financière) et de la **responsabilité**
- Statut « *sui generis* » pour les 3 CRP (abolition du RGD portant création d'un CRP auprès d'un organisme, service ou établissement d'ES)



Missions

- Missions générales pour tous les ORP (CRP & CEPS):
 - Précision des missions inscrites à la loi de 1987
 - Nouveautés: encadrement des PhD, culture scientifique
- Missions spécifiques pour chaque CRP
 - domaines d'activité spécifiés par RGD



Organes

- Conseil d'administration

Uniquement personnalités externes,
(-> représentation d'office des ministères abolie),
maintien de la fonction de Commissaire de
Gouvernement

- DG et comité de direction

- Conseil de concertation

Composition paritaire entre direction et membres du
personnel élus



Gouvernance

- Renforcement de l'autonomie
- « Séparation des pouvoirs »:
 - Conseil d'administration: définit la politique générale et la stratégie du CRP
 - Directeur général: chef de l'exécutif, met en œuvre la stratégie définie par le CA, assure la gestion journalière
 - Conseil de concertation: émet des avis consultatifs à l'égard du CA (convention pluriannuelle, organigramme fonctionnel et politique RH)



Personnel

- obligation de définir et d'organiser un système de gestion des carrières et les conditions de recrutement et de promotion
- « Charte du chercheur »
 - droits et devoirs des chercheurs
 - rôles, responsabilités et prérogatives du CRP
- Les personnels du CRP comprennent:
 - a) les chercheurs
 - b) le personnel des spécialistes de la valorisation et de support à la recherche
 - c) le personnel administratif et technique



Relations avec l'Etat et financement

- Relations entre l'Etat et le CRP régies par une convention pluriannuelle sur base d'un programme pluriannuel CRP portant sur sa politique générale, ses choix stratégiques, ses objectifs, ses indicateurs de performance et ses activités RDI et de l'administration.
- La convention pluriannuelle détermine les moyens et les effectifs nécessaires pour la mise en œuvre des activités du CRP et définit les engagements financiers de l'Etat

