



Avis sur le budget de la MIREs 2013¹

Préambule

Le budget 2013 de la MIREs s'inscrit dans un contexte d'austérité budgétaire et une pression fiscale exceptionnelle. Le PLF 2013 affiche néanmoins une petite progression de + 2.2 % des crédits budgétaires montrant ainsi que les pouvoirs publics affichent une certaine priorité pour la recherche et l'enseignement supérieur. Le Conseil constate que cette progression (547 M€ en CP) est supérieure à celle de 2011 (256 M€) mais compte tenu de l'inflation prévue en 2013 (+2% source INSEE) ne représente en fait que 0.2 %, soit une quasi-stagnation des moyens budgétaires. Ces chiffres ne permettent pas d'espérer que la part publique de la DIRD croisse en 2013. Par ailleurs, la part de la DIRD des entreprises (1.38 % du PIB en 2010) devrait avoir augmenté en 2011, 2012 et 2013 avec le nombre croissant d'entreprises bénéficiant du crédit d'impôt recherche et du rétablissement des avantages spécifiques attachés au statut de jeune entreprise innovante. Même si le CSRT n'est pas sollicité pour émettre un avis sur la recherche privée, le CSRT souhaite mettre en perspective le Crédit d'Impôt recherche (CIR) par rapport aux éléments budgétaires de la MIREs. Nous rappelons à ce sujet la publication récente de l'avis du CSRT sur le CIR du 24 septembre 2012. Ainsi le Conseil considère que la DIRD globale mesurée à 2.26 % en 2010 ne devrait pas dépasser significativement ce chiffre en 2011, 2012 et 2013, c'est à dire toujours en deçà des valeurs d'autres pays industrialisés comme l'Allemagne (2.82 %) et loin de l'objectif de 3% des engagements de Lisbonne.

Le CSRT considère que certains domaines de recherche (OGM, gaz de schiste) devraient être inclus dans le champ de la connaissance ; il est contradictoire de refuser d'exercer sur ces sujets la curiosité scientifique intrinsèque à la recherche, alors que des incertitudes sur ces domaines devraient être levées. L'ignorance coûte plus cher que la connaissance.

La politique de recherche doit être menée avec la participation de la société civile ; le CSRT de par la diversité de ses membres, y est d'autant plus sensible que c'est son mode de fonctionnement. La société civile devrait être plus présente dans les instances de gouvernance des organismes pour participer aux débats sur leurs orientations stratégiques et leur budget. Les questions des usages des résultats de la recherche devraient être discutées, au plus près du terrain, sans attendre le stade de l'examen du budget global de la recherche et de l'enseignement supérieur au niveau du Parlement. Cette recommandation concerne une des formes du dialogue permanent entre la société et la communauté scientifique et technologique préconisé pour construire l'espace Européen de la recherche et facilitera la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation (SNRI).

Enfin, le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie note avec intérêt la récente publication des « *15 mesures pour accroître l'impact économique de la recherche* ». Ces mesures méritent d'être approfondies et chiffrées.

1. Financement de la recherche et de l'enseignement supérieur

Le Conseil approuve le rééquilibrage du financement de la recherche entre les appels à projets et les crédits récurrents dans le budget 2013 (programme 172) de la MIRE. Il observe que le budget de l'ANR diminue effectivement de 73 M€ mais que le relèvement des crédits récurrents des organismes de recherche est inégalement réparti : CNRS (+76 M€, soit +3%), l'INSERM (+67 M€, soit +8.7%), CEA (-8 M€, soit -1.6%). Bien que la différenciation ne soit pas critiquable dans son principe, cette répartition mériterait d'être argumentée.

Par ailleurs, le Conseil reste vigilant sur les budgets de fonctionnement : il est préoccupé par le seuil critique que certains établissements peuvent connaître. Il réitère la recommandation, déjà exprimée en 2011, d'assurer à ces établissements les dotations budgétaires leur permettant d'assurer plus correctement leurs missions de service public, dans toutes leurs dimensions.

Le CSRT attire l'attention sur la nécessité de vérifier que les missions confiées à l'ANR, notamment pour le suivi des investissements d'avenir, et les moyens d'y faire face soient en adéquation.

Le Conseil recommande qu'un bilan d'ensemble des modes d'évaluation, au-delà de l'AERES, soit fait en examinant les problèmes des doublons, des liens entre évaluation ex-ante et ex-post, des risques de rigidité d'une structure trop centralisée, etc. et que soient chiffrées les économies à réaliser.

Le Conseil réitère son inquiétude sur la multiplication des structures créées (PRES, RTRA, fondations, Campus) depuis la réforme de 2006 et 2007 et de celles générées par les investissements d'avenir (IdeX, labeX, EquipeX). La complexité des circuits de décisions, voire certaines redondances, pose plus généralement le problème de la gouvernance de la recherche. Le Conseil souhaite fortement que le chantier de la simplification de l'organisation du système de recherche et d'enseignement supérieur trouve des pistes de solutions à l'issue des Assises de la recherche, donc des sources d'économie de gestion significatives.

Le Conseil note que nombre d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur, RTRA ou autres ont mis en place différents types de fondations depuis quelques années. Constatant l'existence de 22 Fondations partenariales (12 en projet) et de 27 fondations universitaires (10 en projet), le Conseil souhaite que l'engagement des établissements à

rechercher des fonds privés ne diminue pas les subventions de l'Etat. Le Conseil s'interroge sur le montant et la destination des nouvelles donations, d'origine privée, collectées par les établissements concernés, au regard de leur budget global.

2. Emploi scientifique

Le Conseil apprécie l'effort réalisé dans l'enseignement supérieur et la recherche en matière d'emploi, c'est-à-dire le maintien de l'emploi dans la recherche publique (remplacement de 100 % des départs à la retraite) et la création de 1000 postes par an sur 5 ans dans les premiers cycles des universités. Cette dernière mesure est jugée indispensable pour renforcer le plan Licence. Le Conseil approuve le fait que l'affectation de ces postes soit faite à des universités sous-dotées et sous condition d'engagements précis et mesurables avec chacune d'elles. Le Conseil suggère fortement l'instauration d'un indicateur, tel que le suivi de l'insertion professionnelle des étudiants sur quelques années après leur départ.

Le conseil suggère que soient prises en compte pour les recrutements, les disciplines concernées par la SNRI, tout en restant attentif aux disciplines qui pourraient devenir orphelines.

Le Conseil recommande d'augmenter le nombre de contrats doctoraux et de soutenir toute initiative en faveur de l'accompagnement de la mobilité des doctorants, des docteurs, notamment ceux engagés dans des projets ANR, PCRD etc. La mise en place d'une politique de ressources humaines spécifique aux jeunes chercheurs est indispensable dans le cadre de la compétitivité.

Cet effort de maintien des emplois ne doit pas masquer les difficultés qui devraient persister en 2013, notamment pour les universités qui sont confrontées, au moins pour la moitié d'entre elles, à des difficultés financières depuis la loi LRU de 2007, comme la charge du Glissement Vieillesse Technicité et autres postes de dépenses imposées par la loi. La capacité financière de certains établissements pour procéder à de nouveaux recrutements pourrait être compromise. Le Conseil souhaite, pour une meilleure lisibilité des ressources humaines dans la recherche et l'enseignement supérieur, une généralisation des bonnes pratiques du CNRS (ou du CEA), à savoir l'usage des Equivalents Temps Plein Effectivement Travaillés (ETPT).

Le Conseil considère qu'il faudrait limiter le nombre des CDD, et les réserver aux seules situations strictement transitoires. Ces contrats générés entre autres par les contrats ANR et les contrats Européens, restent nombreux (actuellement 25% des emplois) du fait des conditions drastiques d'application de la loi Sauvadet, censée en résorber le nombre.

Les salaires des grilles de rémunération des fonctionnaires et des contractuels restent globalement faibles par rapport à ceux des pays de l'OCDE, ce qui ne favorise pas l'attractivité des carrières.

Il reste encore des disparités de rémunération et d'évolution de carrière entre les personnels des universités et des EPST. La grille de carrière des chargés de recherche devrait être harmonisée avec celle des maîtres de conférences. Du fait de l'autonomie des universités qui exige des profils spécifiques, la grille de rémunération est mal adaptée aux besoins de recrutement de certains personnels.

Le conseil note que l'augmentation des crédits alloués aux bourses étudiantes de 153 M€ prévue en 2013 est fondée seulement sur des critères sociaux. Il regrette que l'attribution de ces bourses sur la base du mérite, soit appelée à disparaître, contrairement à ce qui est pratiqué dans de nombreuses universités étrangères.

3. Aide à la recherche privée

Le CIR

Le conseil note le maintien du dispositif sur la base de la réforme de 2008 du CIR, comme un moyen extra budgétaire d'encourager la recherche privée ce qui lui donne la stabilité souhaitée. Nonobstant la stabilité globale du CIR, le CSRT note avec satisfaction que le PLF 2013 prévoit des aménagements du dispositif, dont certaines sont en adéquation avec les préconisations récentes du CSRT (voir l'avis du CSRT sur le CIR du 24 septembre 2012).

- Application du régime du CIR à certaines dépenses d'innovation réalisées par les PME en aval de la R&D, portant sur les activités de conception de prototypes de nouveaux produits ainsi que sur les installations pilotes.
- Extension des dépenses aux dotations aux amortissements des immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf par les PME, affectées directement à la conception de prototypes de nouveaux produits, autres que les prototypes de recherche.
- Les PME pourront bénéficier du crédit d'impôt pour leurs dépenses d'innovation, dans la limite de 400 K€ /an. Le crédit serait calculé au taux de 20%. (Coût estimé : 200 M€/an)

Ces mesures seront partiellement financées par la suppression des taux majorés de CIR accordés aux entreprises (primo-accédantes) pour leurs deux premières années de recours au dispositif. Le CSRT relève que le Crédit d'Impôt Innovation fait référence à des notions communes avec la R&D (prototype et pilote), ce qui risque d'entraîner de sérieuses difficultés d'interprétation que l'administration se devra de dissiper au plus vite. Le CSRT propose de rétablir les taux majorés du CIR pour les JEI (jeune entreprise innovante) et JEU (jeune entreprise universitaire), pour lesquelles le dispositif a un impact particulièrement fort les premières années.

Le Conseil approuve globalement ces mesures et considère que le contrôle du CIR doit encore être amélioré dans la voie d'une efficacité accrue et d'une gestion du dispositif bien meilleure, grâce à des mesures supplémentaires, telles que celles proposées dans son avis récemment publié.

Aides publiques en faveur de la recherche technologique

Le Conseil soutient toutes les mesures qui encouragent les partenariats entre les laboratoires publics et l'industrie. Les instituts Carnot sont emblématiques sur ce point. Leur engagement dans les projets d'investissement d'avenir pilotés par l'ADEME illustre la pertinence de ce modèle. Au-delà des instituts Carnot, le Conseil considère que la valorisation de la recherche fondamentale doit être systématiquement encouragée dans toutes les institutions de recherche et les universités, notamment celles qui sont en cohérence avec les orientations de la SNRI. Les contrats de recherche partenariale, les laboratoires communs publics-entreprises, les créations de start-ups sont encore trop peu développées. A partir des opérations en cours, il serait particulièrement utile de tirer des enseignements en matière de relations contractuelles avec l'industrie, de création d'entreprises et de propriété intellectuelle. Sur ce dernier point, le Conseil propose l'instauration d'une véritable politique de valorisation de la recherche en repensant la politique d'exploitation de la propriété intellectuelle avec des indicateurs appropriés. Les brevets déposés par les partenaires économiques à l'occasion des recherches partenariales doivent être pris en compte dans les mesures de performances du partenaire public. Le Conseil salue la mission Tambourin-Beylat qui a conduit le MESR à annoncer, début novembre 2012, 15 mesures pour accroître l'impact économique de la recherche. Il apprécie particulièrement la mesure consistant à développer une formation dédiée aux métiers de transfert.

Le Conseil approuve la création de dispositifs mutualisés de maturation des inventions, de preuve de concept, de transfert de technologie qui visent à regrouper les structures ayant cette vocation. Il recommande cependant que le choix entre regroupement territorial et/ou par filière se fasse après concertation avec les parties prenantes.

Politique territoriale du système d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation

Le Conseil considère que l'initiative de décliner la SNRI sur différents territoires (projet STRATER 2020) a l'avantage de renforcer l'implication des acteurs de la recherche publique au sein des pôles de compétitivité, avec les industriels locaux (dont les PME) et avec les collectivités territoriales. L'enjeu est de tirer les pôles régionaux pour en faire des pôles (ou clusters) de croissance. Les conditions de leur succès sont fondées sur l'excellence des institutions de recherche et d'enseignement supérieur, sur une industrie du capital-risque agrégeant financeurs institutionnels et investisseurs privés, sur une offre de services sophistiqués (RH, Juristes, marketing) pour accompagner la croissance des jeunes entreprises innovantes, des professionnels du transfert de technologie et une culture entrepreneuriale. Le Conseil considère que les besoins en coordination entre tous les acteurs sont réels. La mise en place de 9 sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) qui ont mobilisé 550 M€ de financements publics, sous forme de sociétés privées (SAS au capital social de 1 M€) est censée répondre aux besoins. Le Conseil souhaite qu'un suivi de

ces structures soit fait et qu'à terme, une évaluation approfondie du dispositif soit organisée y compris dans sa dimension d'aménagement du territoire.

4. Les très grandes infrastructures de recherche (TGIR)

Le Conseil apprécie que les dénominations Organisation internationale (OI) et TGIR et Infrastructures de recherche (IR), clarifient le paysage des infrastructures en France, en tenant compte de leur dimension européenne et internationale. Le label TGIR sanctuarise maintenant le budget pluriannuel de ces installations dans les budgets des organismes opérateurs avec un suivi au niveau de l'Etat. Le simple label IR se réfère à des instruments intégrés dans le budget des organismes. Le label « projet » se réfère à l'identification de projets d'infrastructures susceptibles de devenir IR ou TGIR ou encore OI. Le Conseil note avec satisfaction qu'une nouvelle feuille route des TGIR (2012-2020), qui résulte du reclassement des installations dans toutes les disciplines, des priorités de la SNRI est maintenant disponible et sera mise à jour périodiquement. Par ailleurs, Le Conseil apprécie que la connaissance des coûts complets et le développement des usages et des relations avec les industriels, constituent des outils puissants pour le pilotage financier et le développement de nouveaux modèles économiques de ces installations et répondent bien au diagnostic et recommandations de l'avis du CSRT sur les TGIR du 12 octobre 2011. Le Conseil juge enfin que les lignes des actions budgétaires (programme 172, action 13 et programme 187, action 7) sont clarifiées et bien plus lisibles que par le passé.

Le Conseil apprécie aussi les dispositions pour la gouvernance et le pilotage stratégique et financier des TGIR. La création d'un Comité Directeur assisté d'un Haut Conseil des TGIR, composé de l'Administrateur général du CEA, du Président du CNRS et des Présidents des alliances thématiques de recherche et d'un représentant du Ministère des affaires étrangères, représente une avancée considérable dans la stratégie de l'Etat dans ce domaine. Ceci répond au moins à l'impératif de pluridisciplinarité des TGIR en général et n'est plus dominé par les sciences physiques seules. Il répond aussi, sur le plan budgétaire, à mieux dégager les priorités entre les moyens alloués aux organismes opérateurs et les moyens de l'Etat. Le Conseil souhaite que les instances de cette nouvelle gouvernance soient aussi proactives au niveau européen ou international avec les agences de programmation ESFRI, ESA, ESO, CNES etc. pour anticiper et peser sur les choix.

1 Avis adopté le 26 novembre 2013 par 20 voix pour, trois contre (Mmes Dominique BALLUTAUD, Renée VENTURA-CLAPIER et M. Claude AUFORT) et une abstention (M. Jean-Pierre ALIX)