Programme d'Investissement d'Avenir : une analyse et des recommandations du CNESER

Lancé en mars 2010 suite au rapport Juppé-Rocard de 2009[1], pour financer « la construction d'un nouveau modèle de développement plus durable », le programme d'investissement d'avenir (PIA) est constitué d'une première tranche de 35 Md€ (PIA1), suivie d'une seconde de 12 Md€ (PIA2) en 2014 et d'une troisième de 10 Md€ (PIA3) en 2017. Une part significative de ces financements du PIA est attribuée à l'enseignement supérieur et la recherche avec 21,8 Md€ prévus. L'avis du CNESER porte sur les moyens du PIA consacrés au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche publique de l'ensemble des Ministères.

1. **Le rapport de la Cour des comptes**

Selon la Cour des comptes et, plus précisément dans son rapport de 2015[2], le PIA présente un certain nombre de caractéristiques « originales » :

- Le PIA est un mode d'investissements de long terme et « innovant », bénéficiant d'une gestion extrabudgétaire pour sanctuariser les crédits en évitant d'éventuelles coupes budgétaires de l'État. Il bénéficie d'une gouvernance (CGI : Commissariat général à l'investissement, un organisme chargé de gérer les fonds du « grand emprunt national » finançant le PIA)[3] placée auprès du 1er ministre et le versement des crédits s'effectue à des opérateurs identifiés. Les crédits PIA se présentent sous deux formes : des dotations consommables et des dotations non consommables. Ainsi, les crédits réellement disponibles sont de 24,3 Md€ au titre du PIA1 et de 9,7 Md€ au titre duPIA2. Sur les 35

Md€ annoncés du PIA1, 21,9 Md€ sont dédiés à la recherche et l'enseignement supérieur et 5,3 Md€ sur les 12Md€ annoncés du PIA2.

- Le montage financier du PIA repose sur un socle que la Cour des comptes appelle « Le mythe du grand emprunt ». Contrairement à l'assimilation qui est encore souvent faite entre le PIA et le « grand emprunt », il n'y a pas eu d'emprunt spécifique afin de financer le PIA, ni en 2010 ni en 2014, car la gestion des besoins de financement de l'État est faite par l'agence France Trésor. Les dotations non consommables n'affectent pas directement le déficit public, ni la dette publique, parce que les fonds restent sur un compte du Trésor et pourraient n'être jamais décaissés malgré leur transfert à l'ANR qui n'est donc que virtuel. En revanche, les intérêts générés par ces dotations non consommables sont assimilables à des subventions pour leurs bénéficiaires et ils ont donc un impact direct sur la dette publique et sur le déficit lui-même au fur et à mesure de leur versement.
- La reconduction du programme (PIA1, 2 et 3) en fait un instrument répétitif et elle inscrit le PIA dans un dispositif de financement ordinaire et récurent, qui permet au plus un maintien de l'effort d'investissement et dont la stratégie est de moins en moins bien définie. En outre, il est souligné qu'une part des crédits (20%) n'est pas destinée à soutenir de nouveaux projets mais à compenser l'insuffisance de recettes.
- Une mise en œuvre très progressive démontrant une inertie financière importante entre la décision et la mise en œuvre, limite la capacité à évaluer les résultats tout comme la pertinence des choix des projets sélectionnés.
- Le PIA est basé sur un retour financier de l'investissement qui est loin d'être assuré, posant la question du financement de structures ne pouvant pas être pérennes sans apport du PIA.

- L’affectation d’une dotation non consommable est assortie du versement aux bénéficiaires des intérêts sans limite de durée ; il s’agit donc d’un engagement de financement récurrent, sans contrepartie et sans décision budgétaire, qui est ainsi assurée aux bénéficiaires.
- La gestion du PIA par le CGI, en lien avec les opérateurs, pose la question de l’affaiblissement des ministères.
- L’évaluation, bien que financée dans le PIA, n’est pas précisément définie.

2. **L’analyse du CNESER**

Les représentants du CNESER soulèvent un certain nombre d’interrogations et de commentaires.

2.1 Un premier trait du PIA est la confusion

Le PIA lance des appels à projets sans que sa stratégie ne soit affichée clairement, alors même que les montants distribués par le PIA aux établissements sont significatifs par rapport aux dotations (hors salaires) qui leur sont affectées par le ministère. Comment est définie la stratégie du PIA, avec quels acteurs ? Pourquoi en ce qui concerne l’enseignement supérieur et la recherche, cette stratégie est-elle différente de la stratégie du ministère ESRI (telle par exemple celle définie dans le cadre de la SNR[4] et de la STRANES[5]) ?

Il s’en suit une grande confusion entre les rôles respectifs du SGPI (secrétariat général pour l’investissement ex-CGI), des opérateurs et des ministères qui mériteraient d’être clarifiés.

Le PIA est-il un outil d’investissement dans le système productif, comme présenté à son origine, ou est-il, avant tout, un élément de structuration de l’ESR ? Les derniers appels à projets (AAP) sont toujours plus clairement orientés

vers une structuration du paysage de la recherche et de l'enseignement supérieur publique que vers une quelconque stratégie de recherche.

Le PIA est censé être un investissement supplémentaire afin d'augmenter la capacité de la France dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Au contraire, il est accompagné de facto par une baisse des crédits récurrents, une diminution des postes de titulaires, des moyens sans cesse insuffisants par rapport à l'augmentation du nombre d'étudiants. Au lieu d'être alloué équitablement en fonction des besoins, l'argent du PIA est utilisé par le gouvernement tel un moyen de restructuration de l'ESR, hors de tout débat parlementaire. Or, vu l'importance de ses financements et leur mode d'attribution, c'est un moyen de pression puissant.

Si le choix d'un jury international, qualifié dans les domaines scientifiques, pouvait se justifier dans une perspective de sélection indépendante de projets scientifiques, laisser ce même jury international faire des choix dans la structuration du paysage français de l'ESR est préoccupant. De plus, l'adéquation entre l'évolution des exigences du jury et les déclarations d'orientation ministérielles amène à douter de l'indépendance qui devrait présider à ses travaux. Citons, par exemple, le dernier avis du jury, concernant les demandes d'Idex Paris Saclay et PSL, qui préconise : « L'adoption de règles de gouvernance qui prévoient, au titre des pouvoirs du président de l'université à la fois le droit d'auditer et d'amender le projet de budget prévisionnel de toutes les institutions fondatrices ; le droit de veto aux propositions de recrutement des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs des institutions fondatrices et la signature de tous les diplômes, sans exception ». Autrement dit les établissements sont privés de leurs prérogatives. La gouvernance des nouvelles structures financées par le PIA (Idex, Labex…), à laquelle les

représentants du personnel ne sont pas associés, pose également question.

2 .2 Une complexification du paysage de l'ESR et un accroissement des inégalités.

Faire le choix systématique de dispositifs d'appels à projets pour l'attribution des financements contribue au déséquilibre du financement des établissements de l'ESRI en ajoutant un nouveau guichet, une couche supplémentaire, dévoreuse de moyens afin de fonctionner, limitant d'autant les moyens pour travailler. Les établissements multiplient les candidatures à un même AAP afin d'aboutir à ce qu'attend le jury (cf. IDEX, ISITE, LABEX, …) conduisant *in fine* à proposer un projet souvent éloigné du projet initial, et ne présentant plus les garanties de cohérence avec les acteurs sur le terrain. Les projets sélectionnés concentrent les moyens sur certains sites ; il n'y a des gagnants que s'il y a des perdants ! Que deviennent les perdants du PIA ? Quel est le coût de ces candidatures infructueuses, des projets abandonnés en cours de route ? Quels en sont les effets sur la motivation des candidats ? Quel est le devenir des établissements, des laboratoires et de leur personnel, de tous ceux qui ne bénéficient pas de la manne ciblée des appels à projets du PIA ?

La sélection, sur la base d'une prétendue « Excellence » – terme qui n'est jamais défini -, a un impact sur la répartition régionale du financement de la recherche, avec des régions délaissées et d'autres surdotées (redondance et concurrence). La distribution des financements publics (PIA, ANR et Europe) sur le territoire est, de plus en plus, inégale. Et c'est un cercle vicieux, les plus dotés disposant de plus de moyens – et de meilleurs *a priori* – pour concourir aux nouveaux AAP que les moins dotés. C'est l'effet Matthieu.

2.3 Compétition à tous les niveaux

Si les Pouvoirs Publics justifient les regroupements de type Idex et Isites par la nécessité d'être bien placé dans les classements du type de Shanghai, en réalité ces regroupements permettent de mettre en œuvre la compétition entre regroupements territoriaux afin d'obtenir des financements. Cette compétition s'oppose à la coopération, elle a pour conséquence de casser, lors de la constitution des regroupements territoriaux, les réseaux disciplinaires établis entre laboratoires sommés de choisir.

2.4 L'avènement d'un nouveau mandarinat

La naissance de nouvelles structures, à la suite des financements PIA (IDEX, Labex, etc.) déstructurent le fonctionnement ordinaire de l'ESRI avec des modes de fonctionnement sans collégialité, sans consultation des personnels et des étudiants, avec un accroissement de l'emploi précaire, une relation difficile entre structures pérennes et non pérennes, le risque de sous-traitance scientifique entre les porteurs de projets sélectionnés et les chercheurs dans les établissements sans financements, la reconnaissance des rédacteurs de projets plus accentuée que celle des acteurs de la recherche. En instaurant une compétition exacerbée entre équipes, laboratoires et chercheurs sur une durée de plusieurs soumissions, ce mode de fonctionnement, contrairement à un financement récurrent pérenne à hauteur des enjeux, ne permet pas la genèse de projets à long terme, novateurs, risqués…

2.5 Une complexification du système de valorisation de la recherche publique sous couvert de « simplification »

Le rapport[6] de la Cour des comptes de mars 2018 indique que le PIA a introduit de nouveaux dispositifs qui se sont superposés à ceux existants dans les établissements ESR considérés alors peu performants : 14 sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) pour la valorisation des innovations de la recherche publique, 6 consortiums de valorisation thématique (CVT) afin de coordonner les actions

de valorisation dans un champ disciplinaire spécifique, 8 instituts de recherche technologique (IRT) pour la recherche partenariale publique-privée, les instituts hospitalo-universitaires (IHU), les instituts pour la transition énergétique (ITE) et France Brevets afin d'acquérir les droits sur les brevets et constituer des grappes technologiques.

Ces dispositifs ont été dotés de 5,6 Md€, dont près de 3 Md€ ont déjà été versés sous forme de subventions fin 2016.

Les nouveaux dispositifs se sont heurtés aux dispositifs antérieurs des établissements de l'ESRI qui disposaient à la fois de moyens dédiés, d'une bonne connaissance du tissu industriel et de la confiance des communautés scientifiques. Par conséquent, il y a eu redondance et mise en concurrence des différents dispositifs.

S'est aussi posée la question de la sélectivité et de comment la concilier avec celle de maillage territorial : le choix a été fait de financer largement un grand nombre de structures sans objectif bien défini.

Toujours d'après ce rapport de 2018 de la Cour des comptes, les résultats sont inégaux et jugés décevants au regard des moyens investis : il est souligné une trop faible insertion dans « l'écosystème » de la valorisation et de la recherche associée à un foisonnement peu lisible des dispositifs. Le modèle économique qui a prévalu à leur introduction est aussi remis en cause : les SATT devaient être capables de s'autofinancer en 10 ans, or le résultat d'exploitation des SATT est constamment négatif (déficit de 36 M€ en 2017) ; il en est de même pour les IRT, leurs revenus ne compensant pas leurs charges.

Ces dispositifs, 8 années après leur création, ont-ils une chance d'être au moins aussi performants que les dispositifs antérieurs ? Quid des 3 Md€ dépensés afin qu'ils survivent ?

Enfin, ces différents intermédiaires supplémentaires entre la

recherche publique et les entreprises instaurés par le PIA n’ont pas la pleine confiance des acteurs publics et privés.

3. **Recommandations du CNESER**

3.1 Évaluation de l’impact du PIA

En tout premier lieu, le CNESER recommande une évaluation de l’impact des PIA sur l’enseignement supérieur, la recherche et l’innovation en France, ainsi que sur l’organisation du service public de l’ESRI, au travers de l’ensemble des restructurations imposées à marche forcée et en toute opacité.

3.2 Rééquilibrer le financement des établissements et préserver leur autonomie

Afin de limiter les effets négatifs du financement par appels à projets, le CNESER recommande un rééquilibrage entre financement de base récurrent des établissements et financement sur appels à projets. Avec 0,79 % du PIB consacré en 2015[7] à la recherche publique on est loin du 1% visé dans le cadre des 3 % du PIB préconisé en 2020 par l’Europe. Il faut augmenter le budget de la recherche publique de 4,5 milliards d’euros pour atteindre ce 1%. Le CNESER rappelle que les structures de recherche sont créées puis évaluées périodiquement *a priori* et *a posteriori* au sujet d’un programme de recherche dont le financement doit être assuré, dans sa totalité, par des dotations annuelles, tout comme les charges structurelles des établissements. Les mesures incitatives doivent viser à soutenir un effort supplémentaire en réponse à un besoin affiché du pays. Il est urgent de rééquilibrer le système de financement de la recherche publique pour permettre aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs de se consacrer à leurs missions.

3.3 Simplification du système de valorisation de la recherche publique

Afin de favoriser le développement de la valorisation de la

recherche en France, il faut accroître les moyens globaux des institutions de recherche publique sous peine de n'organiser que des vases communicants entre les différentes missions qui leur sont confiées. Egalement, plutôt que de multiplier les structures qui éloignent les acteurs de la recherche publique de l'ensemble de la société, le CNESER suggère que la colonne vertébrale des dispositifs d'interface et que l'essentiel des moyens passe par les établissements de l'ESRI, notamment les universités et les organismes publics de recherche, une mission déjà intégrée dans leurs activités depuis de longues années.

Enfin la valorisation des travaux de recherche ne doit pas être qu'à destination du secteur privé, mais bien ouverte vers d'autres utilisateurs potentiels (acteurs publics et associatifs), en cohérence avec les missions de service public.

3.4 Reversement du budget PIA aux établissements de l'ESR

Au contraire du PIA, le financement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche doit permettre, en cohérence avec ses missions, l'universalité de l'enseignement supérieur et l'indépendance de la recherche, au bénéfice de toutes et tous, sur l'ensemble du territoire.

En conséquence, le CNESER demande le reversement des moyens du PIA concernant l'ESR au MESRI, de façon à les intégrer à la dotation budgétaire de tous les EPST, universités et EPIC. Ceci permettrait ainsi que tous les financements dédiés à l'ESRI soient inclus dans le budget de l'Etat et discutés par la représentation nationale et par le CNESER.

Juin 2018

[1] https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/08/rapport_juppe_rocard.pdf

[2] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151202-rapport-programme-investissements-avenir.pdf

[3] Le CGI a été renommé SGPI (Secrétariat Général Pour l'Investissement) par décret du 18 décembre 2017

[4] http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24538/strategie-nationale-de-recherche-s.n.r.html

[5] http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid30540/strategie-nationale-de-l-enseignement-superieur.html

[6] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/20180326-rapport-outils-PIA-valorisation-recherche.pdf

[7] Chiffres de l'OCDE.