

N° 109

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

### RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par Mme Valérie LÉTARD,

Sénatrice.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, président ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, vice-présidents ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, secrétaires ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loïsier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RECHERCHE</b> .....	7
1. <i>Une enveloppe « recherche » reconduite pour un budget de la MIRES globalement maintenu dans le projet de loi de finances initial</i> .....	7
a) Un budget MIRES en stagnation.....	7
b) Un gel des moyens consacrés à la recherche .....	7
2. <i>Un budget dangereusement « raboté » par le Gouvernement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale</i> .....	9
a) Un amendement gouvernemental prélevant 135,5 millions d'euros sur la MIRES.....	9
b) Un nécessaire rééquilibrage des crédits lors de la discussion parlementaire au Sénat .....	9
3. <i>Des évolutions variables selon les programmes</i> .....	10
a) Les trois programmes de recherche du MESR .....	10
b) Les autres programmes intéressant la recherche et rattachés à la MIRES .....	12
4. <i>De grands organismes de recherche connaissant une situation critique en termes de financement</i> .....	16
a) Un effet de ciseau entre des dotations publiques stagnantes et des missions croissantes .....	16
b) Des conséquences directes sur l'organisation et l'activité des organismes affectés.....	17
c) Une course aux ressources propres pouvant remettre en cause leur équilibre général.....	18
5. <i>D'autres sources de financement public pour la recherche</i> .....	19
a) Les collectivités territoriales : le poids affirmé des régions .....	19
b) Une mauvaise utilisation des crédits européens .....	20
c) Le programme des investissements d'avenir .....	22
<b>II. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION</b> .....	26
1. <i>Six générations de contrats de plan prenant en compte l'enseignement supérieur et la recherche</i> .....	26
2. <i>Un instrument largement utilisé par les collectivités pour le soutien à la recherche</i> .....	28
3. <i>Des répercussions positives sur les contreparties européennes en matière de financement</i> .....	30
4. <i>Une évolution préoccupante des crédits consacrés au volet « recherche » dans certaines régions</i> .....	31
5. <i>Une coordination imparfaite avec d'autres actions de l'État en matière de recherche</i> .....	33
<b>III. LE CRÉDIT IMPÔT-RECHERCHE</b> .....	35
1. <i>Un instrument de soutien à la recherche au succès avéré</i> .....	35
2. <i>Une efficacité désormais largement reconnue</i> .....	36
3. <i>La nécessité d'un encadrement renforcé des activités de conseil et de contrôle</i> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	47



---

## AVANT-PROPOS

Madame, Monsieur,

L'année 2014 aura été particulièrement riche et importante pour la recherche française, mais également européenne.

Au titre des motifs de satisfaction, notre pays aura vu l'un de nos compatriotes, l'économiste Jean Tirole, directeur scientifique de l'Institut d'économie industrielle (IDEI) à Toulouse, recevoir le **prix Nobel d'économie** pour ses travaux portant sur le « pouvoir du marché et de la régulation ». Il a d'ailleurs été invité à ce titre à s'exprimer devant notre commission des affaires économiques, le 19 novembre dernier.

Cette reconnaissance confirme le **haut rang qu'occupe la France** et ses chercheurs dans le secteur de la recherche, aujourd'hui complètement mondialisé. Notre pays figure ainsi au sixième rang international pour le nombre de ses publications scientifiques, tandis que ses organismes de recherche sont considérés comme figurant parmi les plus innovants au monde.

Cette année marque par ailleurs la mise en œuvre effective du **nouveau cadre législatif de la recherche** dans notre pays. La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, que le Sénat a largement contribué à enrichir, et ce notamment à l'initiative de votre commission pour avis<sup>1</sup>, nécessite en effet la prise d'une vingtaine de décrets, dont certains des plus importants ont déjà été publiés durant l'année en cours.

Le lancement d'un **nouveau volet du programme d'investissements d'avenir** (PIA), le « PIA 2 », est un autre fait notoire de cette année 2014 pour la recherche. Axé sur le rétablissement de la compétitivité et la transition écologique, il va mobiliser une douzaine de milliards d'euros, qui vont se rajouter aux 35 milliards du PIA 1, et dont une partie conséquente – pas moins de 3,1 milliards – sera consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le présent rapport aborde donc de façon approfondie les enjeux de ces deux programmes pour le soutien à la recherche nationale.

2014 marque également, en matière de programmation, l'achèvement de l'actuelle génération de **contrats de projets État-région** (CPER), dont la mise en œuvre – prorogée d'une année - a commencé il y a sept ans. Ces documents sont d'une grande importance pour la territorialisation de la recherche, puisqu'ils sont dotés d'un substantiel volet « enseignement supérieur et recherche ». Les doutes continuant de peser à

---

<sup>1</sup> Pour laquelle votre rapporteure pour avis avait été désignée rapporteure, sur la partie « recherche ».

cet égard sur la prochaine génération de ces contrats justifient les développements particuliers figurant dans le présent rapport.

Enfin, l'année qui s'achève est une **année de transition pour la recherche européenne**, avec la fin de la septième génération de programme cadre de recherche et développement (7<sup>ème</sup> PCRD), principal instrument communautaire de financement de la recherche et de l'innovation en Europe pour la période 2007-2013. Alors que se prépare la génération suivante, dans le cadre d'Horizon 2020, le programme cadre qui va succéder au 7<sup>ème</sup> PCRD, l'insuffisant recours de notre pays à ce dernier justifie que cette problématique soit également approfondie dans le présent document.

Outre ces différents enjeux, cruciaux pour l'avenir de la recherche en France, ce rapport pour avis analyse bien sûr le **volet « recherche » du projet de budget pour 2015**, tant pour ce qui est des crédits inscrits dans le cadre de la mission « recherche et enseignement supérieur » (MIREs) qu'en dehors. Faisant état de leur stagnation globale, dans un contexte budgétaire extrêmement tendu, votre rapporteure pour avis a proposé un avis de sagesse quant à leur adoption.

**Au cours de sa réunion du mercredi 26 novembre 2014, la commission des affaires économiques a émis un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014.**

---

## I. L'ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RECHERCHE

### 1. Une enveloppe « recherche » reconduite pour un budget de la MIREs globalement maintenu dans le projet de loi de finances initial

#### *a) Un budget MIREs en stagnation*

Dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, la MIREs bénéficie, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, de crédits budgétaires **globalement stables**. D'un montant de **25,85 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et de **25,98 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, ils progressent de 130,7 millions d'euros en AE, soit **+0,51 %**, mais sont en recul de 20,9 millions d'euros en CP, soit **-0,08 %**, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2014.

Dans le **précédent budget**, ils étaient en recul de 182 millions d'euros en AE (soit **-0,70 %**), mais progressaient de 113 millions d'euros en CP (soit **+0,44 %**). On rappellera à ce stade que le budget de la MIREs est un **budget interministériel**, auquel le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur participe à hauteur de 23,05 milliards d'euros, soit une hausse de **0,2 %** par rapport à l'année passée.

Le **nombre d'emplois** de la MIREs **sous plafond ministériel** s'établit à 13 239 équivalents temps plein (ETPT) pour 2015 ; il est **en baisse de 101 emplois** par rapport à la LFI 2014, soit **-0,8 %**. Parallèlement, le nombre d'emplois **sous plafond opérateurs**, lui, **augmente de 5 793 emplois** pour atteindre 256 343 ETP en 2015.

Le périmètre des crédits servant les objectifs de la MIREs doit également intégrer, pour en avoir une vision extensive, les **enveloppes extrabudgétaires**, consacrées respectivement au programme des investissements d'avenir (PIA) et au CIR. Les programmes 409 et 410 liés à la mise en œuvre du **PIA** représentent à ce titre près de **1,1 milliard d'euros** de décaissement en 2015, soit un montant équivalent à 2014. Le **CIR** représente quant à lui une enveloppe de dépenses fiscales constante de **5,975 milliards d'euros** dans le projet de budget pour 2015.

#### *b) Un gel des moyens consacrés à la recherche*

L'enveloppe globale consacrée à la MIREs se répartit entre crédits affectés à l'enseignement supérieur et crédits affectés à la recherche.

---

On soulignera pour mémoire<sup>1</sup> qu'à structure constante par rapport à 2014, **l'enseignement supérieur** (programmes 150 et 231) est doté dans le projet de loi de finances pour 2015 de **15,21 milliards d'euros d'AE** et de **15,29 milliards d'euros de CP**. L'évolution par rapport à la LFI 2014 est de +215,7 millions d'euros en AE et +40 millions d'euros en CP, soit respectivement **+1,44 % et +0,26 %**.

À structure constante toujours, le montant alloué aux **programmes de recherche du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** (MENESR) (programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et programme 193 « Recherche spatiale ») s'établit à **7,76 milliards d'euros en AE** et en CP ; il est en légère augmentation de 1,2 million d'euros, soit **+0,01 % en AE**, et de 6 millions d'euros, soit **+0,08 % en CP**, par rapport à la LFI 2014.

Ainsi que le souligne le député Franck Reynier, rapporteur pour avis des crédits de la MIREs consacrés aux grands organismes de recherche pour la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, *« comme pour l'année passée, le projet de loi de finances pour 2015 se révèle **périlleux pour le secteur de la recherche**. En effet, malgré une stabilisation de ses crédits au sein de la MIREs, la recherche ne dispose pas des moyens que l'on est en droit d'attendre d'un Gouvernement qui souhaite notamment fonder le redressement de la France sur l'innovation »*. Le rapport relève ainsi que la **part des crédits de recherche de la MIREs au sein du budget général de l'État ne cesse de diminuer** depuis 2011, passant de 4,92 % à 4,51 % en 2014.

La dotation de l'**Agence nationale de la recherche** (ANR) est alignée sur ses prévisions de décaissement, ce qui a pour effet d'augmenter les capacités de paiement de l'agence de 4,9 millions d'euros, soit un montant de **580 millions d'euros en CP (+0,9 %)**. Parallèlement, la dotation de l'ANR est maintenue à **575,1 millions d'euros en AE**, ce qui traduit une stabilisation de sa programmation. Pour rappel, l'année passée, elle avait connu une diminution de 81,5 millions d'euros (-11,9 %) ; sur le long terme, la subvention versée à l'ANR est ainsi orientée à la baisse depuis 2008.

Au regard des volumes en jeu, les **crédits destinés aux organismes de recherche** sont, eux aussi, quasiment stables à **5,78 milliards d'euros**, soit -4,2 millions d'euros (-0,07 %). L'année passée, ils avaient connu une baisse de 26,6 millions d'euros (-0,45 %).

---

<sup>1</sup> Les crédits consacrés à l'enseignement supérieur étant examinés pour avis par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

<sup>2</sup> Rapport pour avis n° 2262 – tome 13 au projet de loi de finances pour 2015, Recherche en enseignement supérieur - Grands organismes de recherche, fait par M. Franck Reynier au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

---

## 2. Un budget dangereusement « rabeté » par le Gouvernement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale

### *a) Un amendement gouvernemental prélevant 135,5 millions d'euros sur la MIREs*

En seconde délibération à l'Assemblée nationale, et sur proposition du Gouvernement, les députés ont, « pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État », **minoré de 136,45 millions d'euros les AE et CP de la mission**. Ces prélèvements sont répartis de la façon suivante :

- 70 millions sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ;
- 35 millions sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;
- 16,35 millions sur le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ;
- 13,19 millions sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » ;
- 1 million sur le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Selon le Gouvernement, ces prélèvements seraient compensés par des économies provenant, pour l'essentiel, d'une rationalisation du fonctionnement et de la gestion des opérateurs concernés.

### *b) Un nécessaire rééquilibrage des crédits lors de la discussion parlementaire au Sénat*

Cette « coupe claire » de 135,5 millions d'euros dans une mission en équilibre déjà précaire constitue un **très mauvais signal pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation** dans notre pays, alors qu'ils ont particulièrement besoin d'être soutenus.

En cette conjoncture économique et sociale particulièrement difficile, votre rapporteur pour avis entend le réflexe de la majorité des députés qui, à l'initiative du Gouvernement, ont souhaité « colmater l'hémorragie » en finançant davantage d'emplois aidés. Mais en ponctionnant des financements sur – notamment – des projets de recherche et d'innovation, qui doivent permettre d'assurer le retour de la croissance, et donc d'éviter d'avoir à recourir demain à de tels emplois, il y a là une inconséquence sur laquelle le Gouvernement devrait revenir.

Aussi votre rapporteure pour avis attend-elle de l'examen du texte en séance au Sénat qu'il soit l'occasion pour le **Gouvernement de prendre ses responsabilités et de rétablir ces crédits**, redonnant ainsi aux structures de recherche menacées les moyens dont elles ont besoin pour mener à bien leur mission. À défaut, dans une économie où la connaissance et l'innovation

---

seront, demain plus que jamais, la source de toute valeur ajoutée, on mesure les conséquences extrêmement néfastes d'une telle évolution pour notre pays.

### 3. Des évolutions variables selon les programmes

#### *a) Les trois programmes de recherche du MESR*

\* La nomenclature budgétaire du **programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** se trouve modifiée dans le présent exercice. Jusqu'alors, ce programme comptait sept actions (les actions 6 à 12) relevant spécifiquement de la recherche universitaire. Afin de garantir une certaine cohérence avec la fusion des programmes 172 et 187<sup>1</sup>, ces sept actions sont ramassées en une seule action 17 « Recherche ».

Regroupant à elle seule quasiment 30 % des crédits du programme 150, ce qui en fait la plus importante en volume, cette **nouvelle action 17** représente **3,8 milliards d'euros en AE comme en CP**. À périmètre constant, c'est-à-dire si on la compare à la somme des actions 6 à 12 du précédent exercice budgétaire, elle est en **légère progression** de 18,13 millions d'euros (**+0,48 %**). Ceci au sein d'un programme 150 stabilisé, qui traduit la volonté du Gouvernement, dans un contexte budgétaire contraint, de ne pas sacrifier l'enseignement supérieur et la recherche universitaire.

Les crédits destinés à la recherche universitaire sont alloués aux opérateurs du programme 150, qui fédèrent leur action sous la forme d'**alliances thématiques**. Elles ont vocation à favoriser les partenariats de recherche et les synergies entre les acteurs publics (organismes, universités et écoles) et privés du secteur, et conçoivent des programmes thématiques de R&D cohérents avec la stratégie nationale de recherche et d'innovation. Elles participent également à l'élaboration de la programmation de l'ANR. Ce sont :

- l'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN) ;

- l'alliance des sciences et technologies du numérique (ALLISTENE) ;

- l'alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRE) ;

- l'alliance dans le domaine de la recherche environnementale (ALLENVI) ;

- l'alliance nationale des humanités, sciences humaines et sciences sociales (ATHENA).

---

<sup>1</sup> Voir infra.

\* Le **programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »** constitue un instrument majeur pour le pilotage du système français de recherche et d'innovation et pour la mise en œuvre des politiques nationales sous l'égide du MENESR. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 et dans un souci de simplification et de meilleure coordination des opérateurs de recherche, ce programme 172 est fusionné avec le programme 187, et les actions, redéfinies en six *items* selon les contours des thématiques des cinq alliances précitées.

Avec **6,32 milliards d'euros** de crédits, ce programme connaît un **léger recul** de 6,3 millions d'euros (-0,1 %). Il continue toutefois de constituer le premier programme en volume dédié à la recherche au sein de la MIRE. Il regroupe désormais tous les opérateurs de recherche - hormis le Centre national d'études spatial (CNES) -, qui couvrent la totalité des disciplines scientifiques.

Au titre de l'exercice 2015, on notera, s'agissant de ce programme, la **baisse des crédits alloués aux grandes infrastructures de recherche** (Action n° 13), en recul de 0,5 % à 291,9 millions d'euros. Les dotations à chacune des grandes disciplines de recherche sont affectées par des mouvements de faible ampleur, à l'exception de celle concernant les sciences de l'homme et de la société (Action n° 10), en recul de 3,15 % à 418,97 millions d'euros.

C'est également à ce programme qu'est rattachée la dotation de l'ANR.

#### L'ANR, AU CŒUR DE LA RECHERCHE SUR PROJET

Votre rapporteure pour avis, qui avait consacré d'importants développements à l'ANR l'an passé, souhaite cette année souligner certains aspects essentiels du rôle de cette institution dans le paysage de la recherche en France.

Agence de moyens créée en 2005 sous la forme de groupement d'intérêt public (GIP), l'ANR est aujourd'hui un établissement public administratif ayant pour mission le financement de la recherche publique et partenariale dans notre pays. Elle s'en acquitte notamment en passant des appels à projets (AAP), qui concernent soit des programmes non thématiques (ANR dits « blancs »), soit des programmes thématiques, focalisés sur des sujets jugés prioritaires.

La mise en place de l'ANR constitue l'un des grands changements du paysage de la recherche française et de son mode de financement. Elle a incité les chercheurs à élaborer et défendre des projets de recherche de haut niveau, en stimulant une « culture de projet », apte à rythmer les travaux des équipes autour d'une recherche objectivée et collaborative.

Comme l'a très justement souligné son président directeur général, M. Michael Matlosz, lors de son audition, l'ANR n'a pas vocation à « faire elle-même » ou à se substituer à d'autres outils. Elle permet en revanche de développer « autre chose », ce qui justifie la singularité de la recherche sur projet par rapport au financement sur crédits récurrents : collaboration entre équipes, gestion de petits risques, exploration de nouvelles voies, soutien en début de carrière, partenariat entre laboratoires publics et entreprises privées ...

Réalisant quelques 15 000 expertises chaque année, en vue de sélectionner les projets retenus, l'ANR suit pas moins de 26 000 conventions passées avec les candidats sélectionnés, et environ 500 sur le PIA, dont elle est opérateur pour la majeure partie des crédits de la recherche. Ses appels à projet « classiques » s'élèvent en moyenne à 500 000 ou 600 000 euros, contre plusieurs millions d'euros pour ceux du PIA.

Enfin, on soulignera l'**importance des dépenses fiscales** rattachées à ce programme, qui comprennent notamment le crédit d'impôt recherche, première dépense fiscale de l'État et instrument incitatif essentiel pour le soutien à la R&D des entreprises. S'y ajoutent par ailleurs les 5 millions d'euros mobilisés au titre de l'exonération d'impôt sur les sociétés, en faveur principalement des établissements publics de recherche.

\* Le **programme 193 « Recherche spatiale »** a pour finalité d'assurer à la France et à l'Europe la maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux nécessaires pour faire face aux défis du futur. Ses crédits sont fixés dans le projet de loi de finances pour 2015 à **1,43 milliards d'euros**, en **très légère hausse** de 5,39 millions d'euros (+0,42 %).

La stratégie du programme est mise en œuvre pour l'essentiel par son opérateur principal, le CNES, dans le cadre du contrat pluriannuel 2011--2015 signé le 26 octobre 2010 avec ses ministères de tutelle, en cohérence avec les résolutions prises par les ministres européens lors des différentes réunions du Conseil espace conjoint Union européenne (UE) - Agence spatiale européenne (ESA) et lors des réunions du Conseil ministériel de l'ESA de novembre 2008 et de novembre 2012.

En phase avec cette actualité spatiale particulièrement importante, le projet de budget pour 2015 veille à consolider le soutien public aux projets menés en ce domaine. Ainsi, il propose une reconduction des crédits du CNES au titre de son budget multilatéral, à 733,86 millions d'euros. Il entend par ailleurs augmenter de 5,39 millions d'euros (+0,66 %), à 816,83 millions d'euros, la dotation accordée au titre de la contribution de notre pays à l'ESA.

L'année 2015 verra, dans le domaine spatial, la mise en œuvre des décisions prises lors de la réunion du conseil de l'ESA les 1er et 2 décembre 2014, notamment sur le successeur d'Ariane 5 ECA. Cette décision, cruciale pour l'avenir de l'Europe spatiale, sera structurante pour l'industrie du secteur. Ceci dans un contexte de compétition internationale accrue, notamment avec les États-Unis. Par ailleurs, les programmes engagés dans le cadre de l'ESA et du PIA sur la nouvelle génération de satellites de télécommunications devant utiliser une propulsion toute électrique continueront.

*b) Les autres programmes intéressant la recherche et rattachés à la MIREs*

Sont rattachés à la MIREs les crédits relatifs aux programmes 142, 192, 186, 190 et 191.

---

À périmètre constant, le budget alloué à ces programmes dans le cadre du PLF 2015 s'élève à **2,87 milliards d'euros d'AE et 2,92 milliards d'euros de CP**. L'évolution par rapport à la LFI 2014 est négative en AE (-88 millions d'euros, soit **-3 %**) et en CP (-69 millions d'euros, soit **-2,3 %**).

\* Le budget consacré à l'enseignement supérieur et la recherche agricoles, à travers le **programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »**, progresse en 2015, avec un budget de **330,6 millions d'euros en CP (+5,9 %)** et de **334,1 millions d'euros en AE (+7,1 %)**.

Les dotations d'appui à la recherche de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), notamment, augmenteront de 0,4 million d'euros en 2015 (soit **+2 %**).

\* Avec **166 millions d'euros en AE et 213,8 millions d'euros en CP**, le **programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »** connaît une baisse globale de respectivement **-12,3 %** et **-9,3 %**. Cette diminution s'explique essentiellement par la débudgétisation partielle vers le PIA du programme de recherche en nanoélectronique « Nano 2017 » (notamment sur l'action 03 et au titre du fonds de compétitivité des entreprises).

Les crédits destinés au financement de l'activité innovation de **BPI-France financement** et aux **réseaux régionaux de développement technologique** (RDT) diminuent de 23 millions d'euros (soit **-11 %**) pour s'établir à **177,8 millions d'euros**.

Les crédits du dispositif « **Jeunes entreprises innovantes** » (JEI)<sup>1</sup>, destinés à la compensation versée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), font l'objet d'un abondement de 2 millions d'euros (**+1,3 %**). Ces crédits s'établissent à **162 millions d'euros** en AE et CP.

Enfin, les crédits affectés au **fonds unique interministériel** (FUI), qui finance les **pôles de compétitivité** afin de développer des projets collaboratifs innovants, sont à nouveau en recul inquiétant cette année, ce qui augure mal de la pérennité du soutien de l'État à ces dispositifs qui ont pourtant démontré leur efficacité.

---

<sup>1</sup> PME qui consacrent plus de 15% de leurs charges à des dépenses de recherche et développement.

**LE SOUTIEN AUX PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ :  
VERS UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?**

Définis par la loi de finances de 2005 comme le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation, les pôles de compétitivité ont été **créés en 2004** dans le cadre du lancement d'une nouvelle politique industrielle en France. Ils ont vocation à rendre l'économie plus compétitive, créer des emplois, rapprocher la recherche privée et publique et développer certaines zones en difficulté, tout en luttant contre les délocalisations.

Le 12 juillet 2005, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) a décidé d'attribuer un montant de 1,5 milliard d'euros au financement de l'ensemble des pôles de compétitivité pour la **période 2005-2008**. Bien souvent les projets de pôles sont soumis à des procédures de cofinancement entre les financements de l'État et ceux des collectivités locales. 71 pôles de compétitivité sont dénombrés en France, se divisant en trois catégories : les 7 pôles mondiaux, les 11 pôles à vocations mondiale et les 53 pôles nationaux.

Après l'évaluation positive de la première phase (2006-2008) de la politique des pôles de compétitivité, l'État a affecté 1,5 milliard d'euros au lancement d'une **deuxième phase (2009-2012)**, souvent nommée « Pôles 2.0 ». Outre la poursuite de l'accompagnement de la R&D, cœur de la dynamique des pôles, la nouvelle phase comprend trois axes : le renforcement de l'animation et du pilotage stratégique des pôles, le développement de projets structurants, notamment les plates-formes d'innovation, et le soutien accru au développement de l'écosystème d'innovation et de croissance.

La **dernière phase** de la politique des pôles de compétitivité a été lancée par le Gouvernement le 9 janvier 2013. Elle s'inscrit dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi qui avait conclu à la poursuite de cette politique. D'une durée de six ans (**2013-2018**), elle se caractérise par une gouvernance plus partenariale entre l'État et les collectivités territoriales. Au terme de cette nouvelle phase, une évaluation globale de cette politique sera opérée.

Au 1er janvier 2014, le FUI a permis de cofinancer **1 264 projets de R&D collaboratifs** issus de la dynamique des pôles. Ces projets représentent **près de 5,8 milliards d'euros de dépenses de R&D**, pour un soutien financier public de 2,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard par l'État.

Deux mesures du programme d'investissements d'avenir sont spécifiquement dédiés aux pôles de compétitivité : le développement des projets structurants de R&D (300 millions d'euros) et des plates-formes mutualisées d'innovation (200 millions d'euros). D'autres mesures impliquent aussi les pôles : les instituts de recherche technologique (IRT) et les instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées (IEED).

**Malgré des résultats globalement positifs, la politique des pôles de compétitivité voit son financement aujourd'hui remis en cause.** Au niveau national, le FUI, par lequel transitent les financements des pôles de compétitivité, bénéficie en 2015 d'un financement de **100 millions d'euros en AE et de 117,2 millions d'euros en CP, soit respectivement -10,3 millions d'euros en (-9,3 %) et -2,6 millions d'euros (-2,2 %)**. L'année passée, il avait connu une diminution de 1,6 millions d'euros en AE (-1,4 %) et de 52,5 millions en CP (-30 %).

Ce recul des dotations d'État affectée à cette politique *via* le FUI **se retrouve à un niveau plus local**. Par exemple, les crédits attribués dans cette optique aux sept pôles de compétitivité de la région Nord-Pas de Calais sont en baisse de plus de 40 % pour 2015. En cause, la méthode de calcul, basée sur la labellisation et le financement des projets de R&D ainsi que sur le ratio public/privé des budgets de fonctionnement, s'avèrent très discutables. En effet, ils n'incluent pas la labellisation et le financement des instituts de recherche technologique (IRT), des instituts pour la transition énergétique (ITE), des projets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou de l'ANR... En outre, ils ne permettent pas d'intégrer les effets induits sur l'attractivité du territoire.

\* Le **programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »** est budgété à hauteur de **1,4 milliard d'euros en AE et en CP**. Cela correspond à une hausse de **+1,13 %** en AE (+15,6 millions d'euros) et de **+0,97 %** en CP (+13,7 millions d'euros).

Cette évolution s'explique d'abord par l'action 15, qui retrace les crédits du programme concourant à la couverture des charges nucléaires de long terme du **Commissariat à l'énergie atomique (CEA)** pour les installations en exploitation ou à l'arrêt au 31 décembre 2009 et au financement des opérations de démantèlement et assainissement en cours. La dotation prévue à ce titre au PLF 2015 est de 369 millions d'euros, **en hausse** de 60 millions d'euros par rapport à 2014.

*A contrario*, les **subventions pour charge de service public destinées aux opérateurs du programme** - CEA, hors fonds dédié, IFP-Énergies Nouvelles, Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEM) - et au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) - sont **globalement orientées à la baisse**, leur total étant ramené de 984 à 944 millions d'euros.

La subvention destinée à l'**ADEME** (26,1 millions d'euros en LFI 2014) est **supprimée**, l'agence mobilisant ses autres ressources, y compris pour ses activités de recherche. La baisse de la subvention à l'**IRSN** (-7,4 millions d'euros) est pour sa part **contrebalancée** par la hausse de la taxe affectée à l'opérateur, qui permet de garantir la stabilité des moyens affectés à la sécurité nucléaire.

\* Le **programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »** connaît au titre du PLF 2015, et à structure constante, une augmentation de ses crédits de **+4,7 millions d'euros (+4,1 %)** en AE et de **+2,6 millions d'euros (+2,3 %)** en CP, avec respectivement **117,3 et 117,1 millions d'euros**.

\* Le **programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »** bénéficie pour 2015 d'une dotation **identique** à celle de la LFI 2014, soit **192,1 millions d'euros en AE et en CP**.

#### **4. De grands organismes de recherche connaissant une situation critique en termes de financement**

##### *a) Un effet de ciseau entre des dotations publiques stagnantes et des missions croissantes*

Les subventions pour charge de service public dont bénéficient les grands organismes de recherche, et dont beaucoup tirent encore une part majeure de leurs financements, **oscillent cette année entre stagnation - au mieux - et légère diminution**. Ce qui, rapporté en termes constants, signifie que l'ensemble des dotations de l'État aux organismes de recherche est en réalité en baisse : +0,3 % pour l'INRIA, +0,1 % pour l'INRA, -0,1 % pour l'INSERM, -0,16 % pour le CNRS, -0,54 % pour le CEA, -0,69 % pour l'IFP-EN ...

Cette situation doit être certes replacée dans un contexte budgétaire tendu, où l'ensemble des organismes publics sont affectés par des contraintes financières plus ou moins fortes. Cependant, elle intervient dans un secteur, celui de la recherche, dont les instituts ont été marqués ces dernières années par des mesures de restriction récurrentes, dont l'accumulation rend leur gestion aujourd'hui extrêmement difficile. Plusieurs des responsables auditionnés par votre rapporteure pour avis lui ont ainsi indiqué être **désormais parvenus « à l'os »**.

Le fait est, en outre, que leurs contraintes budgétaires ne se résument pas aux évolutions de la dotation d'État en loi de finances. S'y ajoutent des **mesures de régulation budgétaire** en cours d'année, qui « rabetent » un peu plus les moyens disponibles à ce titre. S'y ajoutent également l'application de **misés en réserve** obligatoires, dont les taux, s'ils demeurent réduits, ont vu leur niveau augmenter l'année passée.

Ces évolutions négatives en termes de dotation interviennent à un moment où les **missions de ces organismes de recherche ne cessent d'augmenter**, l'État leur confiant de plus en plus un rôle d'opérateur qu'il n'est plus en mesure de tenir lui-même. Il y a bien là un « effet de ciseau » qu'ils ne peuvent amortir qu'en « taillant » dans leurs différents postes de dépense, en allant jusqu'à l'activité de recherche si nécessaire.

---

*b) Des conséquences directes sur l'organisation et l'activité des organismes affectés*

Face à cette baisse tendancielle du soutien public, les organismes de recherche sont obligés de s'adapter et de réviser tant leur organisation que leur activité.

Ces organismes ont généralement dû **rationaliser à l'extrême leurs fonctions d'appui**, en mutualisant autant qu'il était possible certaines fonctions avec d'autres instituts et en « traquant » toutes les économies possibles dans leur budget de fonctionnement. La masse salariale en constituant la part majeure, c'est sur elle que porte généralement l'effort consenti, la **politique d'embauche de ces organismes se trouvant directement affectée**. À cet égard, les personnels en contrat à durée déterminée (CDD) ne sont pas renouvelés, tandis que la politique de recrutement est gelée, et les départs à la retraite non remplacés. La diminution du potentiel humain qui en découle aura des conséquences négatives sur leurs capacités de développement futur, à l'heure à laquelle il leur est de plus en plus demandé d'accroître leurs ressources propres.

Mais les effets les plus délétères de ces contraintes financières s'observent sur le cœur de métier de ces organismes, c'est-à-dire **sur leur activité de recherche**. D'une part, celle-ci va se trouver **mécaniquement réduite** par la baisse tendancielle de leurs ressources humaines qui, une fois les marges existantes sur les fonctions support mobilisées, portera sur les équipes de recherche salariées ou sur les doctorants. L'IFP-EN a ainsi réduit d'un quart le nombre de thésards travaillant avec lui. D'autre part, et les responsables auditionnés l'ont clairement laissé entendre, ce sont des **programmes entiers de recherche qui devront être arrêtés**, ou qui ne pourront être entamés, ou encore qui seront menés à terme dans des conditions non satisfaisantes.

Ainsi que le souligne également le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Franck Reynier, « *dans ce contexte, des choix stratégiques d'arrêt de certains programmes de recherche sont inéluctables* » pour ce qui est du CNRS, tandis que pour le CEA, la diminution de sa dotation « *ne pourra être absorbée que par l'intermédiaire d'une remise en cause de (sa) programmation scientifique* ». Ce sont donc à des arbitrages entre différents programmes de recherche auxquels seront contraints ces organismes ; un exercice extrêmement délicat à mener puisqu'il implique de décider en fonction de quels critères maintenir ou non tel ou tel projet.

*c) Une course aux ressources propres pouvant remettre en cause leur équilibre général*

La réduction des subventions d'État aux organismes de recherche contraint ces derniers à **accroître en compensation leurs ressources propres**, et ce en valorisant davantage leurs activités auprès du secteur privé : dividendes versés par les filiales, prestations réalisées auprès des industriels, redevances issues de la valorisation de la recherche ...

C'est le cas dans le secteur de l'énergie, avec IFP-EN, dont 53 % des ressources lui sont propres, ce qui constitue un doublement de ce taux en dix ans et un record pour un organisme de recherche. Cette diversification lui a permis, jusqu'à aujourd'hui, de compenser la baisse de 45 % de la dotation budgétaire enregistrée depuis 2002, mais ne cesse d'interroger sur le positionnement stratégique de cet organisme à l'avenir et sur le rôle de son autorité de tutelle.

La tendance croissante de ces organismes à dépendre de plus en plus de leurs ressources propres, et donc de leurs relations contractuelles et prestations de service avec le secteur privé, n'est pas exempte d'effets négatifs. Au-delà d'une certaine part de financement par cette voie, elle les place en effet dans une **situation de dépendance vis-à-vis de ces partenaires** qui peut, surtout si l'un d'entre eux occupe une position dominante en termes commerciaux, remettre en cause leur indépendance et réduire leur liberté de recherche. De plus, elle présente un risque, souligné par l'une des personnes auditionnées, d'« **aspiration vers l'aval** », qui verrait ces organismes délaisser leur activité de recherche pour développer celle d'innovation, à la demande d'acteurs privés, et se rapprocher ainsi de centres d'ingénierie.

Par ailleurs, la baisse des dotations d'État induit des **effets de leviers négatifs vis-à-vis des sources de financement alternatives**. En matière de recherche en effet, le cofinancement est, au niveau européen, la règle : l'Union abonde d'un euro tout euro public mobilisé par les États membres pour financer l'activité de leurs organismes de recherche. Or, si cette dotation étatique de base se réduit, se sont autant de financements européens de moins que percevront lesdits organismes, comme l'ont expliqué des responsables de l'INERIS. Ces derniers se trouvent alors contraints de rechercher d'autres sources de financement (entreprises, mais aussi collectivités), et d'ainsi mobiliser une partie de leurs ressources en temps et en moyens humains, rognant d'autant sur l'activité de recherche constituant leur cœur de leur action.

## 5. D'autres sources de financement public pour la recherche

Les crédits d'État retracés chaque année au sein de la loi de finances ne sont pas les seules sources de financement public profitant à la recherche. S'y ajoutent d'importantes enveloppes de crédits provenant des différents niveaux de collectivités, de l'Union européenne et du PIA.

### a) Les collectivités territoriales : le poids affirmé des régions

Selon les derniers chiffres disponibles<sup>1</sup>, les collectivités territoriales ont déclaré affecter aux opérations de recherche et de transfert de technologie (R&T) une enveloppe totale de **1,2 milliard d'euros** en 2012. Les évolutions observées sur la période 2006-2012 montrent plusieurs périodes distinctes imputables à l'accompagnement du transfert des compétences État-régions et à la crise économique et financière de 2008. De 2006 à 2009, le taux de croissance annuel moyen du budget R&T atteint 11 % en volume. En 2010, le budget R&T réalisé est en baisse par rapport à celui de 2009, à -5,9 % en volume. Depuis 2010, le budget R&T des collectivités est très stable.

806 millions d'euros proviennent des seuls **conseils régionaux** de France métropolitaine (70 % du total), contre 196 millions d'euros pour les **conseils généraux** (17 %) et 171 millions pour les **communes et leurs groupements** (15 %).

**Tableau 5. Budget des collectivités territoriales consacré à la R&T de 2010 à 2013**

en millions d'euros courants (M€)	2010* (budget réalisé)	2011.** (budget réalisé)	2012s.d.** (budget réalisé)	2012p.* (budget prévisionnel)	2013p.** (budget prévisionnel)
<b>BUDGET R&amp;T TOTAL</b>	<b>1 190,7</b>	<b>1 184,6</b>	<b>1 210,2</b>	<b>1 337,5</b>	<b>1 352,3</b>
Dont : budget réalisé dans le cadre du CPER	386,4	306,2	360,4	369,9	412,7
Dont : budget R&T en direction des Pôles de compétitivité	166,6	176,1	159,4	154,4	164,3
Dont : budget R&T pour des actions liées à l'international	23,4	26,4	39,4	33,2	34,0
<b>VENTILATION PAR TYPE D'OPÉRATION</b>					
- Opérations immobilières	375,0	382,4	455,2	493,9	513,3
Opérations du CPER	267,8	230,1	268,4	283,7	318,3
Opérations hors CPER	107,2	152,3	186,9	210,2	195,0
- Equipement de laboratoires publics	108,4	108,0	81,1	106,1	98,8
- Transferts de technologie / Aides entreprises innov.	366,5	353,1	323,9	362,9	370,4
- Réseaux haut-débit et TIC	33,1	24,2	14,9	23,2	26,7
- Projets de recherche des organismes publics	147,1	165,1	181,2	192,6	195,5
- Aides aux chercheurs	117,9	113,3	114,4	118,0	109,4
- Diffusion de la culture scientifique et technique	38,1	34,9	36,3	36,8	35,2
<b>BUDGET R&amp;T VENTILÉ</b>	<b>1 186,2</b>	<b>1 181,0</b>	<b>1 207,1</b>	<b>1 333,6</b>	<b>1 349,3</b>

\* Données de l'enquête 2012  
 \*\* Données de l'enquête 2013  
 s.d. : semi-définitif    p. : prévisionnel

Source : MESR-SIES

<sup>1</sup> Le financement de la recherche et du transfert de technologie par les collectivités territoriales, enquête réalisée en 2013 par la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) et la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) du MENESR.

L'enquête indique que les financements locaux de la R&T se tournent davantage vers les **opérations immobilières**, pour un montant de 455 millions d'euros en 2012. Cette particularité survient à la fin du 7<sup>ème</sup> CPERD. Ainsi, au lieu de voir la part CPER diminuer en fin de période du contrat État-Région, ce qui était le cas lors du CPER précédent, celle-ci a augmenté à nouveau entre 2011 et 2012.

Les opérations de **transfert de technologie et d'aide aux entreprises innovantes** ont été financées à hauteur de 324 millions d'euros en 2012. La part la plus importante de ce budget, soit 150 millions d'euros, revient au développement des collaborations public-privé. L'intervention se traduit par des aides aux structures favorisant le transfert de technologie telles que les centres nationaux de recherche technologique (CNRT), les sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT), ou encore le financement des projets collaboratifs comme les projets labellisés par les pôles de compétitivité.

Le **soutien aux projets de recherche des organismes publics** est proche de 180 millions d'euros. Ces financements en direction des laboratoires publics concernent, pour une majorité d'entre eux, des projets sur des thématiques spécifiques et s'inscrivent de plus en plus dans le cadre du PIA. Le renforcement des équipements scientifiques des laboratoires des universités et des organismes de recherche absorbe quant à lui 81 millions d'euros.

*b) Une mauvaise utilisation des crédits européens*

- **Des résultats décevants sur le 7<sup>ème</sup> PCRD**

Le 7<sup>ème</sup> programme cadre européen de R&D (7<sup>ème</sup> PCRD, ou FP7) est le principal instrument communautaire de financement de la recherche et de l'innovation en Europe pour la **période 2007-2013**. Il s'est inscrit dans la continuité des précédents PCRD, dont le premier a été lancé en 1984.

D'un budget nettement supérieur aux précédents (+63 % par rapport au 6<sup>ème</sup> PCRD) et fonctionnant principalement par un système d'appels à propositions, le 7<sup>ème</sup> PCRD finance notamment, sous forme de **subventions, des projets de R&D portés par des consortia européens**. Le 7<sup>ème</sup> programme cadre est accessible aussi bien aux centres de recherche et universités, qu'aux PME, sociétés multinationales ou simples indépendants. Les PME peuvent ainsi recevoir des subventions pouvant atteindre 75 % de leurs frais de recherche sur des projets européens innovants.

La France est le **troisième pays bénéficiaire** du 7<sup>ème</sup> PCRD. Sur la base des données disponibles à ce jour, elle reçoit en effet 5 milliards d'euros, soit 11,4 % des contributions financières distribuées par la Commission. Elle vient ainsi derrière l'Allemagne (qui reçoit 7,1 milliards d'euros, soit 16 %) et le Royaume Uni (qui reçoit 6,9 milliards d'euros, soit 15,5 %).

Toutefois, par rapport au 6<sup>ème</sup> PCRD, la participation de la communauté française de recherche et d'innovation aux appels à projets européens a **diminué de manière significative**. Les financements obtenus par les participants français sont ainsi passés de 13 % pour le 6<sup>ème</sup> PCRD à 11,4 % pour le 7<sup>ème</sup> PCRD, cette tendance à la baisse étant particulièrement marquée dans la seconde partie du PCRD). On constate ainsi un tassement sensible de sa participation dans quasiment tous les domaines thématiques. Cette érosion est manifestement le résultat d'une **démobilisation des équipes** : le plus souvent, le nombre de propositions avec participation française est bien inférieur à ce qui pourrait être attendu, compte tenu des capacités de recherche de notre pays.

Après un bon démarrage en 2007, la participation française s'est stabilisée entre 2008 et 2010, puis s'est effondrée pour les contrats signés en 2011 et 2012. Cette tendance s'est poursuivie en 2013 pour ce qui concerne les projets concomitants avec les investissements d'avenir uniquement. Les résultats obtenus sur les années 2011, 2012 et 2013 révèlent à cet égard un **effet d'éviction du PCRDT vers les appels à projets du PIA, de l'ANR ou du FUI**.

#### TAUX DE PARTICIPATION ET DE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU PCRD DEPUIS 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total sélection
<b>% participations</b>	9,9 %	9,7 %	10,1 %	9,6 %	8,9 %	9,3 %	8,5 %	9,4 %
<b>% contributions</b>	14,9 %	11,4 %	11,0 %	11,1 %	10,0 %	11,6 %	8,8 %	11,3 %

Source : MENESR.

Ces performances sont **insuffisantes au regard des capacités de recherche de notre pays et compte tenu de la contribution de la France au budget de l'Union européenne**, à hauteur de 16,4 % durant la période 2007-2013. Les acteurs français répondent moins aux appels, comparativement à leurs partenaires européens, et se situent ainsi au **cinquième rang seulement des déposants**.

- **Des tendances encore incertaines pour le nouveau programme Horizon 2020**

Suite aux nombreuses critiques – provenant notamment d'une sévère politique d'audit *ex-post* menée par la Commission elle-même – visant la complexité du modèle de financement des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> PCRD, le nouveau programme pluriannuel – **Horizon 2020**, s'étalant sur la période 2014-2020 – s'est trouvé **radicalement simplifié** sous trois aspects :

- simplification de la **base légale** : Horizon 2020 est fondé par deux règlements (règlement dit « cadre » et règlement sur les règles de participation) et une décision instituant un programme spécifique unique d'Horizon 2020 qui précise le contenu des différents programmes ;

- simplification de l'**architecture** : trois priorités (excellence scientifique, primauté industrielle et défis sociétaux) et non plus quatre programmes comme dans le 7<sup>ème</sup> PCRDT. Ces priorités rendent le programme cadre plus lisible et la couverture d'un champ plus large (recherche et innovation) le rend également plus efficace;

- simplification des **conditions de participation** : les mêmes règles s'appliquent à tous les projets et initiatives - avec quelques exceptions possibles, mais très restreintes - et le modèle de remboursement des coûts est fortement simplifié, de façon à réduire le risque d'erreur, à accélérer l'attribution des financements et à revenir à une politique d'audit plus mesurée.

Le MENESR a organisé un ensemble d'opérations visant à **préparer la communauté nationale de recherche et d'innovation** au changement de paradigme du programme cadre européen Horizon 2020 et à **faire connaître les enjeux scientifiques et financiers** de ce nouveau programme. La direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) a mis en place un plan d'action pour **assurer le suivi de la participation française** à Horizon 2020. L'approfondissement de la stratégie de mobilisation pour augmenter la participation de la France dans le programme Horizon 2020 s'appuiera notamment sur la défense des positions françaises dans les comités programme qui décident des appels à propositions.

Les données complètes sur la participation française aux premiers appels d'Horizon 2020 ne sont pas disponibles. À ce stade, ne sont connus que les résultats de quelques appels en une étape et les résultats de la première étape de sélection des appels en deux étapes.

Néanmoins, au niveau européen apparaît d'ores et déjà une **sursouscription plus forte** - d'un facteur deux - que celle constatée pour les aux premiers appels du 7<sup>ème</sup> PCRD. D'après les informations présentées par la Commission à la fin du moins de juin, les demandes de subvention sont neuf fois supérieures aux financements proposés dans les appels (15 milliards d'euros). Le directeur général « Recherche et innovation », M. Robert Jan Smits, a avancé dans son intervention à l'European science open forum 2104 à Copenhague que cela pourrait être liée à la baisse des budgets nationaux de R&D, comme en Italie et en Espagne.

*c) Le programme des investissements d'avenir*

Engagé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 sur la base des recommandations de la commission coprésidée par MM. Alain Juppé et

---

Michel Rocard, le PIA comporte une **enveloppe totale de 46,64 milliards d'euros** destinée à financer l'économie de la connaissance comme moyen de sortie de crise.

L'année 2013-2014 a été marquée par deux initiatives structurantes. D'une part, les **réorientations annoncées par le Premier ministre** en janvier 2013 ont été mises en œuvre, et ont donné lieu à une poursuite de la contractualisation des projets pour les derniers appels à projets. Elles ont donné lieu à un redéploiement pour un montant total de 2,2 milliards d'euros, axé sur cinq priorités : le soutien à l'innovation et aux filières, le développement et la diffusion des technologies génériques, la formation, la transition énergétique et le développement de l'économie du vivant et la santé.

D'autre part, un **nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 2)** a été décidé, et voté en loi de finances initiale pour 2014, pour un montant de 12,25 milliards d'euros, qui s'ajoute au 34,39 milliards du PIA 1. L'année 2014 a donc été principalement consacrée à la définition des actions thématiques et à la mise en œuvre de ce nouveau programme par la signature des conventions entre l'État et les opérateurs.

- **L'état d'avancement à l'été 2014**

Selon les chiffres indiqués dans le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir pour 2015<sup>1</sup>, on comptabilise, depuis 2010, 125 appels à projets lancés, 4 851 projets déposés et 4 guichets ouverts. 1 479 projets ont été sélectionnés et plus de 2 300 entreprises sont soutenues par des outils développés et financés par le PIA.

Fin septembre 2014, **près de 32,2 milliards d'euros ont été effectivement autorisés** par l'État<sup>2</sup>, dont 14,5 milliards de dotations non consommables et 17,7 milliards de dotations consommables. On rappellera que les dotations non consommables, qui concernent uniquement l'enseignement supérieur et à la recherche, sont des fonds déposés sur les comptes du Trésor de l'opérateur qui génèrent des intérêts, seuls les produits desdits intérêts étant versés aux bénéficiaires<sup>3</sup>.

L'augmentation de ces montants s'explique par la **contractualisation des projets collaboratifs importants** tels que les ITE, les dernières SATT) et les IRT.

---

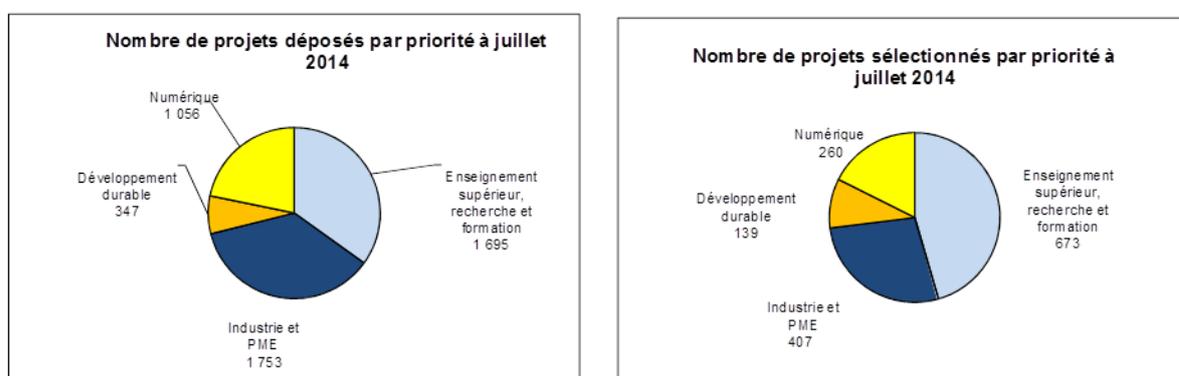
<sup>1</sup> Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, annexe au projet de loi de finances pour 2015.

<sup>2</sup> Les engagements sont des décisions signées par le Premier ministre ou par les opérateurs en fonction des conventions passées entre ces derniers et l'État.

<sup>3</sup> Les dotations consommables se composent quant à elles de subventions, d'avances remboursables, de prêts, de prises de participation et de dotations en fonds de garantie.

**L'enseignement supérieur et la recherche occupent une place prépondérante**, avec 1 695 projets déposés, dont la plupart sont clos et contractualisés, et 673 projets sélectionnés. Ils représentent **la moitié** des 46,64 milliards d'euros du PIA dans son ensemble (PIA 1 et PIA 2 confondus).

#### PROJETS DU PIA DÉPOSÉS ET SÉLECTIONNÉS PAR PROGRAMME (2013-2014)



Source : rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, annexe au projet de loi de finances pour 2015.

- **Le lancement d'un deuxième PIA en 2014**

Conformément aux annonces du Premier ministre le 9 juillet 2013, la **loi de finances initiale pour 2014** a ouvert **12 milliards d'euros** de crédits permettant la mise en œuvre d'un nouveau PIA.

Au service des deux objectifs que sont le renforcement de la compétitivité et le caractère durable du développement de l'économie, cette somme sera investie entre 2014 et 2024, selon huit priorités. **La recherche et l'enseignement supérieur profitent substantiellement** de cette nouvelle tranche d'investissements d'avenir :

- le **programme 409**, qui concerne les **écosystèmes d'excellence**, en bénéficie pour **4,115 milliards d'euros** : 365 millions d'euros pour les équipements d'excellence (Equipex), 3,1 milliards pour les initiatives d'excellence (Idex), 150 millions pour les technologies-clés génériques, 50 pour l'espace, les lanceurs et les satellites, 400 pour la recherche hospitalo-universitaire en santé et 50 pour le calcul intensif. L'ANR en est l'opérateur, mis à part ce qui concerne le spatial (CNES) et le calcul intensif (CEA) ;
- le **programme 410**, qui a trait à la **recherche dans le domaine de l'aéronautique**, en totalise **1,22 milliard d'euros**. Entièrement

---

consacrés aux démonstrateurs technologiques aéronautiques, ils sont gérés par l'ONERA.

- **Un bilan encore difficile à tirer**

La politique d'investissements d'avenir a **profondément marqué le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche** depuis trois ans. Cela tant par la méthode retenue (appels à projets compétitifs selon les meilleurs standards internationaux) que par l'ampleur des financements (un milliard d'euros par an) et la diversité des objets financés (Idex, Labex, Equipex, Idefi ...), *via* les programmes « pôles d'excellence » et « projets thématiques d'excellence ».

Au-delà de ces considérations générales, l'**évaluation** de chacune des actions composant chacun des programmes bénéficiant à l'enseignement supérieur et à la recherche est cependant **encore difficile**, faut d'un recul suffisant. « *Il est encore trop tôt pour juger des effets de long terme recherchés (10 ans ou plus) à travers l'action « Initiatives d'excellence », est-il ainsi indiqué dans le rapport précité.*

Le **cas des Idex**, qui constitue l'**action la plus importante du PIA** du point de vue de l'enveloppe financière -7,07 milliards d'euros à elle seule, mise en œuvre par l'ANR – est particulièrement intéressant à analyser. L'objectif en est de **faire émerger cinq à dix pôles de recherche et d'enseignement supérieur de rang mondial** qui regroupent les forces d'excellence des universités, organismes de recherche et grandes écoles. Chacun d'entre eux reçoit ainsi entre 25 et 32 millions d'euros par an pour développer ses activités de formation et de recherche.

Les projets arrivent à mi-parcours de la période probatoire de quatre ans prévue dans les conventions. Bien que partiels, des **enseignements** en sont toutefois tirés :

- certains **positifs**, tels que la forte impulsion associée à l'Idex pour la structuration des sites, la capacité à maintenir ou à attirer des talents et/ou des partenariats de très haut niveau, grâce à l'effet de réputation lié à la labellisation Idex et aux moyens financiers associés, ou encore l'émergence de dispositifs innovants à une échelle encore expérimentale ;
- d'autres plus **négatifs**, tels que la modification du périmètre de l'Idex du fait du retrait d'un établissement partenaire, un retard dans le déploiement du projet et l'engagement des crédits associés, la crainte d'un effet de dilution issu de la reformulation des objectifs du projet et, de manière générale, un risque de « mécano institutionnel »

---

## II. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION

Orientant des cofinancements publics dans une logique contractuelle et territorialisé, les CPER permettent à l'État et aux régions de s'engager sur la programmation et le financement pluriannuels de projets d'importance, tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir.

Essentiels dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, leur pérennité s'y trouve toutefois remise en question du fait d'un retrait vraisemblable de l'État de leur financement. Celui-ci aurait des conséquences extrêmement négatives sur les équipements de recherche soutenus par ce dispositif.

### 1. Six générations de contrats de plan prenant en compte l'enseignement supérieur et la recherche

Les contrats de plan État-région ont été **créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification**. Ils y sont définis comme répertoriant « *les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan* ». Ainsi que le souligne notre collègue Albéric de Montgolfier dans son récent rapport d'information sur le sujet<sup>1</sup>, qui reprend celui demandé par la commission des finances à la Cour des Comptes<sup>2</sup>, ces contrats visent l'établissement d'un **cadre de référence pour la mise en cohérence des orientations stratégiques de l'État et des régions**.

Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport, « *l'association de deux financeurs publics doit permettre, au-delà même de la cohérence accrue des actions menées par chacun, un plus grand effet de levier pour des investissements de grande envergure et donc coûteux* ».

#### \* Les contrats de projet État-régions (2007-2014)

L'actuelle génération - la cinquième depuis leur création - de **contrats de projets État-régions a pris effet en 2007, pour sept ans**. Prolongée d'un an, elle continue donc à être exécutée en 2014. Elle représente un montant d'engagement de l'État de **12,7 milliards d'euros**. L'engagement des **régions** sur ces 26 CPER représente pratiquement le même montant, **12,9 milliards d'euros** exactement.

Ces contrats coordonnent les projets d'aménagement en région négociés entre l'État et le conseil régional sur une **dizaine de thématiques** : transport, écologie et énergie, enseignement supérieur et recherche,

---

<sup>1</sup> L'État et les régions : l'avenir des contrats de plan, rapport d'information n° 36 (2014-2015) fait par M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances.

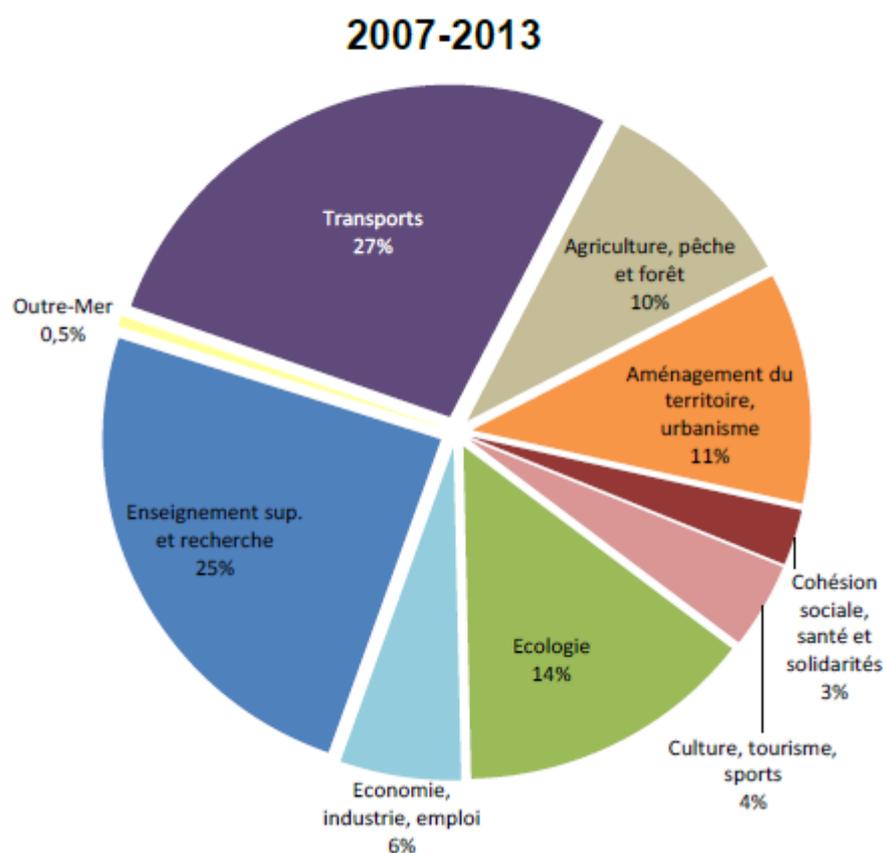
<sup>2</sup> Les contrats de projets État-régions, enquête réalisée par la Cour des Comptes à la demande de la commission des finances du Sénat, juillet 2014.

aménagement du territoire, agriculture et pêche, industrie, emploi, culture, santé, sport et tourisme. L'enseignement supérieur et la recherche, qui ont fait leur **entrée dès la deuxième génération** de contrats (1989-1993), y occupent désormais une place essentielle.

Ainsi, conformément aux orientations stratégiques des conseils européens de Lisbonne (innovation et compétitivité) et de Göteborg (développement durable), une **forte priorité a été donnée à l'enseignement supérieur et la recherche**. Venant juste après les transports, elle constitue le deuxième domaine par ordre d'importance de financement, avec **2,9 milliards d'euros** (contre 3,27 milliards aux transports) et représente un quart des engagements de l'État.

Cette dotation permet de financer des projets d'immobilier universitaire et d'amélioration du logement étudiant, des projets de recherche, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), et d'accompagnement des pôles de compétitivité.

#### RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DU CPER PAR SECTEUR



Source : Cour des Comptes.

### **\* Les contrats de plan État-régions (2014-2020)**

Une **nouvelle génération de contrats de plan État-région a été lancée par le Gouvernement pour la période 2014-2020**. Leur appellation revient ainsi à la dénomination antérieure à 2007. Dans un courrier en date du 13 août dernier aux présidents de région, le Premier ministre a entendu faire de cette nouvelle génération un véritable partenariat entre l'État, les régions et les autres collectivités territoriales. Il a également insisté sur le fait que leur dimension stratégique serait fortement accrue.

Ainsi, ces nouveaux contrats doivent porter sur **cinq orientations prioritaires** : l'enseignement supérieur et la recherche ; l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ; la couverture du territoire en très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique ; et les mobilités multimodales.

Le Premier Ministre a convié à Matignon le 11 septembre l'ensemble des présidents de région pour une réunion de travail destinée à lancer le processus de négociation, qui devrait mener à la **signature des nouveaux contrats avant la fin de l'année** et à leur mise en œuvre effective dès le début de l'année 2015. Une clause de rendez-vous a été fixée en 2016 pour ajuster les priorités des projets aux conséquences de la réforme territoriale, en cours d'examen parlementaire.

### **2. Un instrument largement utilisé par les collectivités pour le soutien à la recherche**

L'enquête de 2013 sur le financement de la recherche et du transfert de technologie (R&TT) par les collectivités territoriales <sup>1</sup> évalue, sur la période 2007-2014, le **montant investi par les conseils régionaux** de métropole pour des opérations de R&T réalisées dans le cadre des CPER à **1,6 milliard d'euros**. Six conseils régionaux y ont apporté plus de 100 millions d'euros chacun : l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, l'Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

---

<sup>1</sup> *Le financement de la recherche et du transfert de technologie par les collectivités territoriales, enquête réalisée en 2013 par la DGRI et la DGEISIP du MENESR.*

**BUDGET R&T DES CONSEILS RÉGIONAUX DE MÉTROPOLE  
RÉALISÉS DANS LE CADRE DES CPER 2007-2014**

en millions d'euros (M€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013**	cumul 2007 à 2013
Alsace	0,5	1,1	6,5	2,2	3,2	15,9	5,2	34,7
Aquitaine	2,9	26,1	35,1	34,2	13,6	7,4	9,7	129,0
Auvergne	4,1	2,2	2,4	3,2	1,0	1,7	4,5	19,1
Basse-Normandie	3,6	5,2	4,7	2,6	2,5	1,9	2,5	23,1
Bourgogne	3,5	10,7	13,5	9,4	3,2	4,4	2,7	47,4
Bretagne	12,1	15,2	14,3	16,5	5,0	11,9	12,0	87,0
Centre	1,9	3,5	11,1	9,4	6,7	9,5	8,1	50,1
Champagne-Ardenne	1,8	2,7	3,0	2,6	2,0	2,6	3,0	17,6
Corse	-	-	1,2	0,7	-	-	-	1,9
Franche-Comté	1,4	2,7	1,3	1,6	4,0	10,9	11,5	33,4
Haute-Normandie	2,5	4,1	4,7	4,4	4,0	4,5	19,8	44,0
Île-de-France	9,0	34,0	30,0	51,7	26,8	29,7	65,9	247,1
Languedoc-Roussillon	3,9	16,2	11,8	26,6	4,9	9,6	11,7	84,6
Limousin	0,2	2,6	3,7	2,6	3,6	3,9	2,2	18,8
Lorraine	10,6	11,2	9,7	6,1	5,5	11,4	17,5	72,0
Midi-Pyrénées	21,5	11,3	9,5	14,9	10,7	0,7	12,5	81,1
Nord-Pas-de-Calais	14,4	29,6	33,3	12,7	12,8	30,8	27,4	161,1
Pays de la Loire	15,6	36,1	32,4	14,9	29,0	7,9	2,5	138,3
Picardie	7,1	28,0	26,0	7,6	5,7	15,0	3,0	92,4
Poitou-Charentes	1,7	1,9	5,2	3,6	2,4	4,0	6,8	25,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,8	7,2	20,9	22,2	19,7	24,4	13,6	111,7
Rhône-Alpes	1,3	7,4	22,5	21,9	22,1	20,0	17,0	112,3
<b>TOTAL métropole</b>	<b>123,3</b>	<b>259,0</b>	<b>302,9</b>	<b>271,8</b>	<b>188,2</b>	<b>228,0</b>	<b>259,0</b>	<b>1 632,1</b>

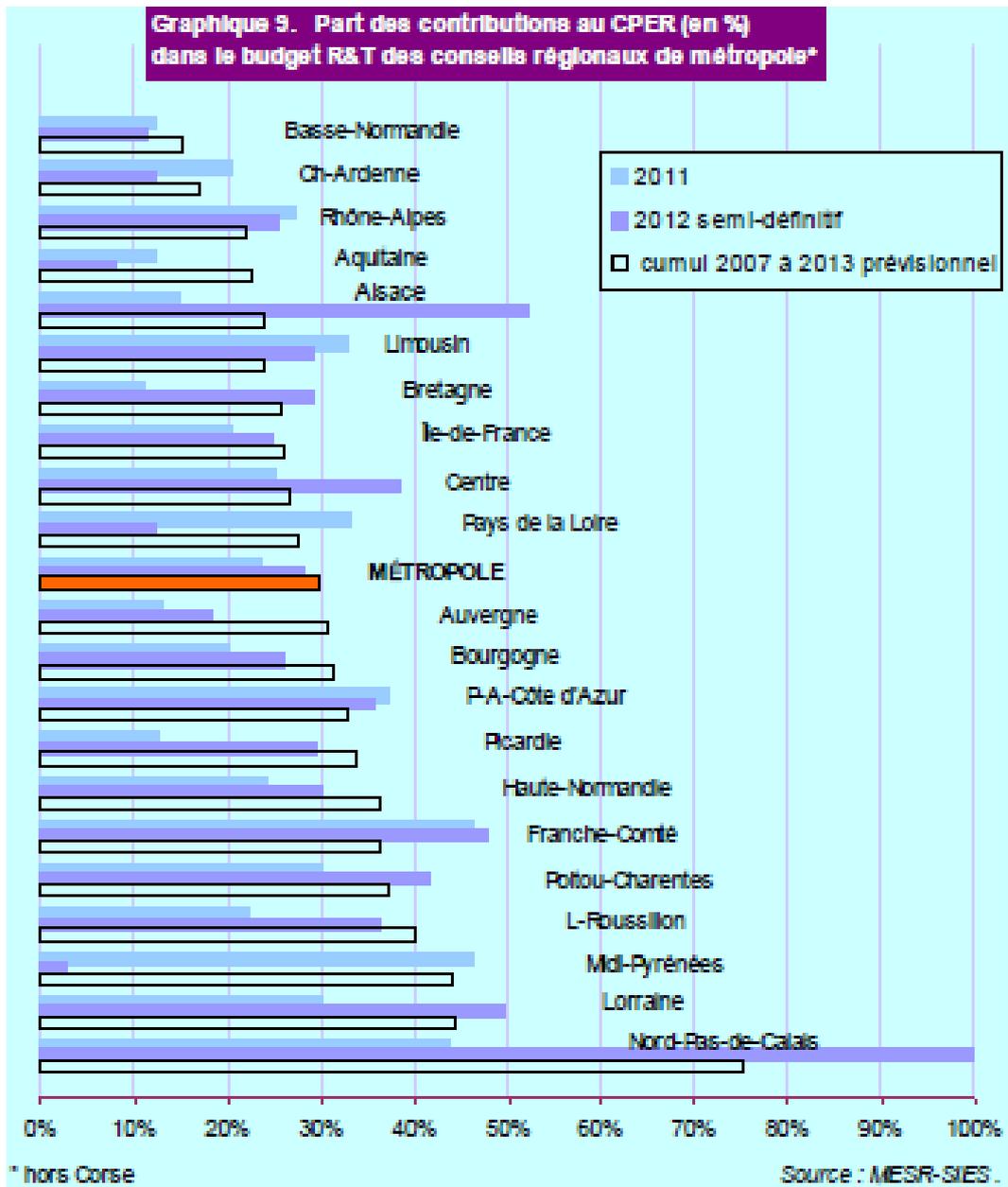
\* Les données 2012 sont semi-définitives.  
\*\* Les données 2013 sont prévisionnelles.

*Sources : MESR-SIES.*

Un chiffre montre bien l'importance des CPER en termes d'effort de R&T pour les régions. En 2012, les conseils régionaux de métropole ont participé à ce type d'opérations à hauteur de **28 % de leurs budgets cumulés de R&T** soit, en valeur, 228 millions d'euros.

Une région, notamment, a particulièrement choisi le cadre du CPER pour financer la R&T sur la période 2007-2014 : le Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, les trois-quarts des opérations de R&T y étaient inscrits dans le contrat de projet État-Région. À l'inverse, en Basse-Normandie et en Champagne-Ardenne, le CPER a été moins qu'ailleurs le vecteur utilisé pour financer la R&T : moins de 20 % du budget R&T y a été réalisé dans ce cadre. Et pour 8 des 22 régions de métropole, plus du tiers du budget R&T relève du CPER.

**PART DES CONTRIBUTIONS AUX CPER (EN %) DANS LE BUDGET R&T  
DES CONSEILS RÉGIONAUX DE MÉTROPOLE**



**3. Des répercussions positives sur les contreparties européennes en matière de financement**

La règle du co-financement est au fondement même des CPER, et ceci dans une logique nationale autant qu'européenne. Cofinancement entre dotation de l'État et abondement des régions, dans un premier temps. Mais également cofinancement entre enveloppe nationale et apport de l'Union

---

européenne, dans un second temps. Avec pour principe qu'à chaque euro mobilisé par l'Union doit en correspondre un national. L'**effet de levier** d'un tel cofinancement est donc extrêmement important, et constitue une bonne part de l'intérêt et de l'efficacité de ce système.

Ainsi, comme l'a souligné la Cour des Comptes dans son rapport précité, « *les projets inscrits dans les CPER ont eu recours aux crédits européens, particulièrement dans les régions où ces crédits étaient élevés. Dans une période de forte contrainte budgétaire pour l'État, l'appel aux financements européens est évidemment apparu comme une opportunité. Les financements prévus dans les contrats de projets ont facilité la recherche des contreparties nationales aux crédits européens, selon la règle de l'égalité entre les crédits nationaux et ceux en provenance de l'Europe* ».

La durée de sept ans des CPER a été d'ailleurs été calculée afin d'être **calés sur le calendrier des fonds européens** : Fonds européen de développement régional (FEDER), qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union, et Fonds social européen (FSE), qui tend au même objectif, en plus de la mobilisation de l'emploi. Afin de bénéficier des financements européens, le choix des projets intégrés aux CPER doit refléter l'obligation pour la France de consacrer **75 % de l'enveloppe cumulée FEDER + FSE à l'innovation et à la compétitivité**, conformément à la stratégie de Lisbonne.

#### **4. Une évolution préoccupante des crédits consacrés au volet « recherche » dans certaines régions**

La génération de contrats 2014-2020 devrait représenter **12 milliards d'euros pour la seule part État, et autant pour l'apport des régions**, ce qui ne constitue qu'un recul limité à première vue par rapport à la précédente génération.

En réalité, les montants budgétaires étatiques ne portent **que sur 11 milliards d'euros**, l'État conservant 1 milliard d'euros d'ajustement. Ainsi que le souligne le rapport précité sur les CPER, « *cette perspective confirme la tendance à la contraction des crédits budgétaires contractualisés au titre des CPER, tendance amorcée depuis la génération 2000-2006 de contrats* ». Par ailleurs, le périmètre des investissements s'est **élargi au secteur routier**, ce qui réduit d'autant l'enveloppe des autres secteurs, et notamment celui de la recherche.

Les préfets ont reçu mandat pour négocier, région par région, et secteur par secteur, la **ventilation de cette enveloppe globale**. Or, l'évolution du volet « recherche » semble d'ores-et-déjà inquiétante pour certaines régions. Le cas du **Nord-Pas-de-Calais** est particulièrement éclairant, puisque ce volet ne devrait y représenter que 2,8 millions d'euros, un montant à mettre en perspective avec les 28 millions attendus.

---

Ce désinvestissement de l'État est sera source de difficultés. Ces contrats demeurent en effet des instruments importants, voire indispensables pour le développement d'une recherche territorialisée. Ainsi que le rappelle le rapport précité y étant consacré, reprenant l'analyse des régions, ils restent « *un **dispositif indispensable**, dont le principal mérite demeure, à leurs yeux, à travers la mobilisation des acteurs, l'élaboration d'une **stratégie partenariale et pluriannuelle**, en lien avec les fonds européens. (...). Ils autorisent et sécurisent le financement de projets majeurs qui, en leur absence, peineraient à émerger* ».

En effet, les financements issus du CPER sont destinés à des investissements dans des **projets structurants d'une importance souvent nationale, voire européenne**. Les documents de cadrage interministériels et les circulaires, notamment celle du 14 avril 2006 de la DIACT aux préfets, sont explicites en ce sens. La circulaire a ainsi ouvert un large champ pour la contractualisation du volet « recherche »: « *Les dépenses consenties (...) seront des coûts d'équipements scientifiques et de fonctionnement, ainsi que des coûts de construction dans le cas des projets portés par des organismes de recherche* ».

Les institutions régionales les plus affectées, mais également les établissements universitaires, ont eu l'occasion de **manifester leur mécontentement vis-à-vis de cette évolution**. Ainsi, observant que le volet enseignement supérieur-recherche « *est très largement en baisse par rapport au CPER 2007-2014 exécuté* », la Conférence des présidents d'universités (CPU) a ainsi jugé qu'« *alors que les financements CPER sont un vecteur majeur et structurant d'investissements d'avenir pour l'enseignement supérieur et la recherche dans toutes les régions* », les propositions de l'État étaient « *inacceptables en l'état* » et exigé la révision des projets de mandats de négociation.

Il semble que ces critiques et avertissements aient été entendus : selon les informations qu'a eues votre rapporteure pour avis, le Gouvernement aurait accepté, devant l'évidence de la sous-dotation, d'accorder une **enveloppe supplémentaire de 150 millions d'euros sur le volet « enseignement supérieur et recherche »**.

Cette rallonge se répartirait de la façon suivante : 100 millions sur les régions et 50 millions sur la seule Ile-de-France, auxquels s'ajouteraient 90 millions d'euros de réserve. Le départ entre les volets « enseignement supérieur » et « recherche » devrait ensuite être arbitré par les préfets de région, en fonction des besoins et des circonstances locaux. Cela permettrait de porter la nouvelle enveloppe globale « enseignement supérieur et recherche » de 50 % en l'état à **plus de 57 % du réalisé de l'exercice précédent**.

## 5. Une coordination imparfaite avec d'autres actions de l'État en matière de recherche

Comme le fait observer le rapport précité sur les CPER, « *la pratique consistant à engager en parallèle des CPER des programmes spécifiques sur des sujets recouvrant tout ou partie de leur contenu a été particulièrement forte au cours de la période 2007-2013* ». Ce biais concerne des programmes sectoriels, tels que le plan campus, mais aussi le plan de relance de l'économie ou le PIA, dont une majeure partie des crédits est affectée à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Si cette démarche est motivée par la volonté des pouvoirs publics de surmonter la crise économique et financière, l'**effet d'éviction** qu'elle induit **à l'encontre des financements des CPER** est important, et ce particulièrement dans le secteur de la recherche. En effet, ces programmes de relance de l'activité reposent le plus souvent sur la méthode de l'appel à projet, ce qui n'est pas le cas des CPER. Cette mise en compétition est à la base, par exemple, du PIA, qui oriente une partie conséquente de l'effort de recherche français.

Les **enveloppes respectivement consacrées à l'enseignement supérieur et à la recherche** ne sont pas les mêmes pour chacun de ces trois dispositifs : de l'ordre de 18,2 milliards d'euros (crédits consommables + crédits non consommables) au titre du PIA, de 2,9 milliards d'euros pour les CPER et de 200 millions d'euros pour le plan campus.

Surtout, l'articulation du PIA et du plan campus avec le CPER a reposé sur des logiques différentes. En effet, ainsi que le fait remarquer le rapport d'Albéric de Montgolfier, « *en tendant à favoriser la mise en concurrence des territoires, cette méthode a pu être ressentie comme **contradictoire avec la volonté exprimée de faire des contrats un outil de rééquilibrage entre régions*** ». Comme l'explique la Cour des comptes, poursuit le rapport, « *la pérennisation des PIA fait que la question de l'articulation entre les projets financés par les PIA et ceux qui sont inscrits aux CPER se posera pour la future génération de contrats* ».

Le rapport d'évaluation à mi-parcours de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), rendu public au printemps 2011<sup>1</sup>, allait également en ce sens pour ce qui est du volet « enseignement supérieur et recherche ». Il y préconisait de **mieux prioriser les actions** dans un contexte budgétaire contraint et de **mieux les articuler avec les stratégies nationales**, sans attendre la prochaine génération de contrats.

En outre, et ainsi que le note la Cour des Comptes dans son rapport précité, le **suivi financier et budgétaire du MENESR est défaillant**. En effet, il ne « *permet pas d'apprécier l'avancement physique des opérations, ce qui a*

---

<sup>1</sup> Évaluation à mi-parcours des CPER, volet enseignement supérieur et recherche, avril 2011

---

*engendré parfois des blocages et rendu difficile l'adoption des mesures correctrices en temps utile* ». La nature des opérations à financer par les CPER doit être mieux précisée et les parties doivent s'assurer qu'elles correspondent effectivement aux priorités énoncées, avance la haute juridiction, qui juge également que le bilan souffre aussi du défaut de maturité de nombreuses opérations inscrites, et que la phase de préparation et de sélection des projets doit donc être améliorée.

**VERS UNE TERRITORIALISATION INDIRECTE DU PIA  
EN FAVEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION ?**

Devant les perspectives inquiétantes d'évolution et de ventilation de l'enveloppe « recherche » des CPER de sixième génération, votre rapporteure pour avis a d'abord souhaité déposer un **amendement transférant une centaine de millions d'euros** du programme 150 vers les programmes 172 et 192 de la MIRE, qui financent ledit volet « recherche ». Charge au PIA - dont une part des crédits a été sous-consommée - de réallouer ensuite des financements à l'Agence. Pour des raisons de recevabilité financière, cette solution n'a pu être mise en œuvre.

Cependant, votre rapporteur pour avis entend obtenir l'engagement du Gouvernement que soit inscrite une **nouvelle action** d'un même montant dans lesdits programmes. Les financements proviendraient du PIA, qui poursuit bien les mêmes objectifs de soutien à la recherche et à l'innovation. Simplement, l'enveloppe correspondante serait territorialisée et assurerait la pérennité des projets déjà lancés dans le cadre des CPER, en rattrapant les inégalités existant entre les régions. À défaut, un coup d'arrêt risque fort d'être porté à cette dynamique, qui conditionne la compétitivité et l'emploi de demain dans nos territoires.

### III. LE CRÉDIT IMPÔT-RECHERCHE

Dispositif de soutien générique aux activités de R&D des entreprises, sans restriction de secteur ou de taille, le CIR constitue une véritable « exception française » de par son importance en termes de financement et sa transversalité. S'il est très apprécié des entreprises qu'il concerne, et si son efficacité semble aujourd'hui largement reconnue, il ne soulève pas moins des questionnements quant à ses procédures de contrôle par l'administration.

Votre rapporteure pour avis, qui avait déjà eu l'occasion l'an passé d'y consacrer des développements, souhaite y revenir à nouveau cette année du fait de l'importance de cette mesure fiscale dans le paysage français de la recherche.

#### 1. Un instrument de soutien à la recherche au succès avéré

Créé en 1983, le CIR est devenu le dispositif le plus important dont dispose l'État pour inciter les entreprises à accroître leur effort de R&D. Depuis la **réforme de 2004**, qui a introduit une part en volume dans son calcul, le nombre d'entreprises déclarantes et le montant de la créance ont fortement augmenté. La réforme, qui a instauré un dispositif uniquement en volume et sans plafond avec un taux de 30 % pour la plupart des entreprises, a rendu la mesure beaucoup plus simple et attractive.

Du fait de ces assouplissements, ce crédit d'impôt a connu un **fort succès**. Le nombre d'entreprises déclarantes a augmenté de plus de 50 % entre 2008 et 2012, dépassant 20 000, pour un montant de dépenses éligibles de 19,2 milliards d'euros et un montant du CIR de 5,3 milliards d'euros. L'augmentation de la créance ralentit cependant désormais, comme l'indique le tableau ci-dessous.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCLARANTS ET DU MONTANT DU CIR DEPUIS 2009

	Nombre de déclarants	Montant du CIR en milliards
2009, au titre de l'année	14 012	4,45
2010, au titre de l'année	17 193	4,88
2011, au titre de l'année	19 214	5,25
2012*, au titre de l'année	20 807	5,21
2013*, au titre de l'année	20 441	5,33

Source : MENESR

\* Données provisoires. Pour une année *n*, les données du CIR sont définitives en décembre *n*+3 car les entreprises ont trois ans pour déposer des déclarations rétroactives. Les données 2012 étant les plus récentes, elles subiront plus de modifications que celles de 2010 et 2011. Les données 2012 définitives devraient donc être plus élevées que 2011, contrairement à ce qu'indiquent ces données provisoires.

La **dépense fiscale** effective varie selon la dynamique de la créance, mais aussi de l'impôt sur les sociétés et des demandes de remboursement immédiat des entreprises, dont les règles ont fluctué depuis 2008. Évaluée à 4,05 milliards d'euros dans le projet annuel de performances pour 2014, elle s'est établie finalement à 3,27 milliards d'euros en exécution. Pour les mêmes raisons, la dépense fiscale pour 2014 est réévaluée à 5,55 milliards d'euros au projet annuel de performances (PAP) 2015. Pour 2015, le modèle permet de tableur sur un léger fléchissement de la dépense, qui s'établirait à 5,34 milliards d'euros.

L'enveloppe consacrée au CIR figurant dans le projet de loi de finances pour 2015 n'a **pas été modifiée par l'Assemblée nationale**, en dépit des amendements déposés en ce sens. L'un de ceux de la rapporteure générale du budget, Mme Valérie Rabault, déjà examiné l'an dernier, visait ainsi à mieux contrôler l'utilisation du plafond du CIR. Il cherchait à éviter que les entreprises, en filialisant leurs dépenses de R&D, puissent les maintenir sous le plafond de 100 millions d'euros leur permettant de bénéficier d'un taux plus avantageux.

Adopté en commission des finances, l'amendement a été repoussé lors de l'examen du texte en séance, à la demande du Gouvernement, qui a plaidé pour la stabilité du dispositif, gage de son efficacité, notamment vis-à-vis des PME. Votre rapporteure pour avis se félicite de cette **pérennisation d'une mesure fiscale essentielle** pour la dynamique de la recherche appliquée des entreprises et, partant, pour la compétitivité de nos entreprises.

## 2. Une efficacité désormais largement reconnue

Le CIR a fait l'objet de **plusieurs études d'évaluation officielles**, qui toutes mettent en avant, selon des méthodologies et dans des proportions variables, son efficacité globale. En 2014, le MENESR a publié deux rapports sur les pages de son site<sup>1</sup>. Celui sur le développement et l'impact du CIR de 1983 à 2011<sup>2</sup> présente une synthèse de ces travaux, ainsi que des analyses statistiques nouvelles.

Ces différentes analyses statistiques permettent de conclure à l'**apport globalement positif du CIR** sur l'activité de recherche des entreprises. Ces résultats excluent l'hypothèse d'un effet d'aubaine, longtemps mis en avant par ses détracteurs. Ainsi, l'un des deux rapports précité mesure un effet accru du CIR dans la période récente, tandis que

---

<sup>1</sup> <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49931/cir-statistiques-rapports-et-etudes.html>

<sup>2</sup> Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011, rapport du MENESR, avril 2014.

---

l'autre met en avant un impact positif plus constant du CIR que les subventions, surtout depuis 2004.

Au total, les différentes études convergent pour indiquer que le CIR a un **effet d'addition sur les dépenses de R&D privées**, autrement dit qu'un euro de CIR reçu par les entreprises est réinvesti dans des dépenses de R&D. L'un des indicateurs du PAP concernant le programme 172 de la MIREs, auquel est rattaché le CIR, met ainsi en avant le fait qu'un euro de CIR génère 1,31 euro de recherche supplémentaire.

Grâce au CIR, et malgré un impact négatif fort de la désindustrialisation depuis le début des années 2000, ces dépenses de R&D des entreprises françaises ont d'ailleurs **continué de s'accroître**. Ainsi, l'intensité en R&D privée de la France a augmenté depuis 2008, pour atteindre un niveau historique en 2012 (1,45 point de PIB). Les entreprises étrangères ont contribué à cette dynamique et identifient le CIR comme un **facteur d'attractivité** pour leurs activités de recherche en France.

De plus, le CIR apparaît comme un **soutien fort d'autres dispositifs publics d'accompagnement dans la R&D**. La politique française en faveur de cette dernière comporte en effet plusieurs autres dispositifs, éventuellement cumulables : les pôles de compétitivité, les instituts Carnot, les JEI ou encore les efforts en faveur de l'insertion des docteurs. Et ces divers dispositifs sont **complémentaires avec le CIR** : une étude récente indique ainsi que les PME adhérentes aux pôles ont eu plus recours au crédit d'impôt que des entreprises homologues qui n'ont pas adhéré ; elle estime par ailleurs que les PME appartenant à un pôle font plus de R&D que des entreprises similaires hors pôles.

Enfin, le CIR profite, en proportion, **d'avantage aux plus petites structures**. La quasi-totalité des nouveaux entrants dans le CIR sont des petites, voire de très petites entreprises. En 2012, plus de 13 000 entreprises de moins de 250 salariés ont bénéficié du CIR, soit 89 % du total des bénéficiaires. 85 % des nouveaux entrants sont de petites entreprises indépendantes, qui bénéficient par ailleurs du taux de CIR le plus élevé

### **3. La nécessité d'un encadrement renforcé des activités de conseil et de contrôle**

Votre rapporteure pour avis avait déjà indiqué, l'an passé, combien *« du point de vue des entreprises, et notamment des plus petites d'entre elles, l'accès à ce dispositif fiscal et ses procédures de contrôle demeurent sources de difficultés et d'incertitudes »*.

S'agissant de l'**accès**, deux problèmes se posent. Tout d'abord, celui de la **difficulté de montage des dossiers** de la part des entreprises, et notamment des plus petites. Certes, des manuels, guides et instructions

---

fiscales viennent préciser le périmètre des dépenses éligibles, tandis que la loi de finances initiale pour 2014 a simplifié l'assiette du CIR.

Cependant, ce dispositif reste complexe à mettre en œuvre. La **qualification des dépenses** rentrant dans son assiette demeure un exercice difficile, qui peut donner lieu à requalification lorsqu'elle a été mal réalisée par l'entreprise candidate. Son instruction est **partagée entre deux administrations** : les services fiscaux, qui gèrent logiquement cette dépense fiscale, interrogent en effet les services déconcentrés du MENESR – et plus particulièrement la délégation régionale à la recherche et la technologie (DRRT)<sup>1</sup> – sur ses aspects scientifiques<sup>2</sup>. Lesquels prennent parfois une tournure subjective, tant leur appréciation peut varier selon **l'expert auquel il est fait recours**. Or, ce dernier est le plus souvent un universitaire ou un chercheur provenant du monde académique, qui n'a donc pas une connaissance « de l'intérieur » du monde de l'entreprise.

Ces difficultés se sont trouvées accrues, suite à la loi de finances initiale pour 2013, par **l'extension du CIR à l'innovation**. Spécifiquement destiné aux PME, cette mesure – excellente en elle-même – leur permet de prendre en compte dans l'assiette de leur crédit d'impôt certaines dépenses d'innovation relatives à la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits. Elles entrent dans la base de ce crédit d'impôt innovation (CII) dans la limite de 400 000 euros par an, pour un taux applicable de 20 %.

Or, la **distinction des activités de R&D et d'innovation est un exercice difficile**, la frontière entre les deux étant souvent ténue ; elle ouvre en outre la tentation pour l'administration de **qualifier plus facilement des dépenses» d'innovation** que de R&D, le dispositif étant fiscalement plus favorable – et donc plus coûteux pour les finances publiques – dans le second cas. Le CII étant toutefois dans une phase de mise en œuvre, et le recul manquant, tant au niveau des entreprises que des administrations concernées, il est encore difficile de se faire une idée précise des difficultés auxquelles il donne lieu.

Le second problème se posant pour ce qui est de l'accès au CIR est celui de **l'offre de conseil aux entreprises**, émanant de nombreuses officines privées **dont la qualité du travail et la probité ne sont pas toujours exemplaires**.

Votre rapporteure pour avis, qui avait déjà eu l'occasion d'attirer l'attention sur ce point lors du dernier exercice budgétaire, réitère ses mises en garde. L'augmentation du nombre de ces cabinets depuis les réformes de 2005 et 2008 du CIR est allée de pair avec celle de leur **taux de rémunération**

---

<sup>1</sup> Et à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECT) pour ce qui est du CII.

<sup>2</sup> Du moins pour ce qui est des PME et des PMI ; pour les grands groupes, ces opérations sont réalisées au niveau des administrations centrales.

---

- en moyenne de 25 %, mais pouvant aller jusqu'à 40 % -. Elle n'est pas sans soulever d'interrogations, surtout au regard de l'absence d'amélioration du **taux de rectification** des entreprises éligibles durant cette même période.

Ainsi que le notait la Cour des Comptes dans son rapport de 2013, les entreprises, plus particulièrement les plus petites, sont en effet vulnérables à des « **démarches marketing agressives** » de la part de certaines de ces officines. Il ne s'agit pas ici, bien évidemment, de critiquer *a priori* leur activité de conseil, qui peut être tout à fait vertueuse si elle vise à aider l'entreprise dans le montage de son dossier fiscal. Il s'agit en revanche de condamner les pratiques par lesquelles certaines d'entre elles « vendent » à des entreprises une promesse de défiscalisation contre un pourcentage des économies réalisées. Cela sans ensuite assumer aucune responsabilité lorsque le dossier s'avère erroné, soumettant les entreprises condamnées, malgré leur bonne foi, à une procédure de redressement fiscal.

Aussi votre rapporteure avait-elle évoqué l'idée, défendue par certains, d'un agrément de ces cabinets de conseil, avant de l'abandonner pour diverses raisons. Elle avait également mentionné diverses solutions plus souples, car laissant davantage d'initiative aux entreprises, telles qu'une **labellisation** de ces cabinets de conseil, un **soutien à la formation** de leurs responsables fiscaux, ou encore l'établissement d'un **guide de « bonnes pratiques »** à leur profit.

S'agissant pour finir du **contrôle** du CIR, votre rapporteure pour avis formule à nouveau les observations de l'an passé. Le CIR, et son extension à l'innovation, sont des dispositifs complexes, ce dont les procédures de contrôle doivent tenir compte. Un véritable **contrôle sur place**, laissant aux entreprises la possibilité d'apporter un **point de vue contradictoire** et de faire valoir leurs vues, devrait être plus souvent requis. Les **experts**, sur l'opinion desquelles sont assises les procédures de contrôle, devraient être davantage en phase avec le monde de l'entreprise et ses contraintes, ce qui passerait par une **adaptation de leur formation et**, plus radicalement, **de leur processus de recrutement**.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 26 novembre 2014, la commission examine le rapport pour avis sur les crédits « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous en venons à l'examen du rapport sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) du projet de loi de finances pour 2015. La parole est à la rapporteure pour avis, Mme Valérie Létard.

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Je vais en effet vous présenter, pour la troisième année consécutive, les crédits de la MIREs.

Je me propose de vous exposer les grandes orientations du budget pour 2015, puis d'approfondir deux sujets sur lesquels j'ai fait porter mes auditions : le volet « recherche » du contrat de plan État-régions, et le crédit d'impôt recherche (CIR).

S'élevant à 25,9 milliards d'euros, le budget de la MIREs est en stagnation. À l'intérieur de cette enveloppe, les crédits consacrés à la recherche, qui nous intéressent, sont également en stagnation, à 7,8 milliards d'euros.

Cette reconduction est en réalité à nuancer fortement. D'une part, elle équivaut à une baisse en termes réels, c'est-à-dire en intégrant l'inflation. D'autre part, une deuxième délibération, à l'Assemblée nationale, a abouti, sur proposition du Gouvernement, à raboter de 135,5 millions d'euros les crédits de la MIREs. En cette période de montée inexorable du chômage, je comprends le réflexe de la majorité des députés de vouloir colmater l'hémorragie en finançant davantage d'emplois aidés ! Mais si en parallèle on prend des financements sur des projets de recherche et d'innovation, qui doivent permettre d'assurer le retour de la croissance, et donc d'éviter d'avoir à recourir demain à de tels emplois, il y a là une inconséquence sur laquelle le Gouvernement devra s'expliquer ...

Cette contraction générale des crédits se retrouve, logiquement, dans les dotations allouées aux grands organismes de recherche. Ceux que j'ai pu auditionner ou questionner m'ont fait part de la situation « limite » dans laquelle ils se trouvaient, et cela avant même ce rabotage de 135,5 millions d'euros : -0,1 % pour l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), -0,16 % pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), -0,54 % pour le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), -0,69 % pour l'IFP-Énergies nouvelles ...

Si l'on rajoute à cela les obligations de mise en réserve, mais aussi les mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice, on parvient à des

situations d'impasse financière. Cela alors que les missions de ces organismes ne cessent de s'élargir. Ils sont aujourd'hui véritablement « à l'os », selon le terme employé par certains responsables auditionnés : l'IFP-EN a ainsi perdu 45 % de sa dotation budgétaire depuis 2002 !

Les organismes tentent de compenser ce désinvestissement de l'État en accroissant leurs ressources propres, lorsqu'ils le peuvent. Elles représentent désormais la première catégorie de ressources (53 %) pour l'IFP-EN, par exemple. Mais cela les place dans une situation de dépendance vis-à-vis des partenaires privés, qui peut remettre en cause leur autonomie et réduire leur liberté de recherche. De plus, elle présente, selon leurs responsables, un risque d'« aspiration vers l'aval », qui verrait ces organismes se rapprocher de centres d'ingénierie au détriment de la recherche.

Pour ceux qui ne peuvent pas valoriser leurs activités, pas d'autre solution que de tailler dans les moyens de fonctionnement, à commencer par la masse salariale : gel des embauches, suppression de contrats à durée déterminée (CDD), non remplacement de départs à la retraite ... En dernier lieu, et c'est le cas le plus grave, il leur faut arrêter ou renoncer à des programmes de recherche.

Nous sommes donc parvenus à une situation extrême, qui ne permet plus de préparer l'avenir de la recherche, et dont nous ferons les frais dans le futur. Dans une économie où la connaissance et l'innovation seront, demain plus que jamais, la source de toute valeur ajoutée, on mesure les conséquences désastreuses d'une telle évolution pour notre pays.

J'en viens à présent au thème principal du rapport pour avis : le volet « recherche » des contrats de plan État-région.

Un petit rappel : la cinquième génération de contrats de plan (2007-2014) s'achève cette année, et la sixième (2014-2020) est en cours de finalisation. L'enseignement supérieur et la recherche représentent la deuxième priorité de ces contrats, qui rassemblent des financements importants : un peu moins de 13 milliards d'euros de la part de l'État, et autant des régions. C'est donc un enjeu fort pour la territorialisation de programmes de recherche et d'innovation, en lien avec les collectivités et les acteurs du développement économique local.

Or, les perspectives avancées par le Gouvernement pour les contrats 2014-2020 sont préoccupantes. L'enveloppe globale serait en recul, à un peu moins de 10 milliards d'euros pour l'État. Cette contraction se constate également pour le volet « recherche », dont le mandat de négociation donné par le Gouvernement est très en retrait par rapport aux attentes.

Si je prends l'exemple de ma région, Nord-Pas de Calais, l'enveloppe de l'État serait divisée par dix, à 2,8 millions d'euros. Comment, avec des moyens aussi faibles, accompagner des projets de R&D structurants pour des filières d'avenir, en partenariat avec les organismes de recherche concernés

---

et le tissu industriel ? Surtout que ces financements servent de base pour obtenir des cofinancements européens ...

Le Gouvernement semble décidé à accorder une enveloppe supplémentaire de 150 millions d'euros sur le volet « enseignement supérieur et recherche ». Mais même avec cette rallonge, le compte n'y serait toujours pas, et il manquerait encore 100 à 150 millions d'euros au minimum, aux dires des intéressés.

J'ai donc cherché à déposer un amendement transférant une centaine de millions d'euros de l'enveloppe allouée à l'Agence nationale de la recherche (ANR) vers le volet « recherche » des contrats de plan. Charge au programme d'investissements d'avenir (PIA) - doté de près de 47 milliards d'euros au total - de réallouer des financements à l'ANR. Pour des raisons de recevabilité financière, je n'ai pas pu déposer cet amendement.

Cependant, je compte interpeller en séance le Gouvernement sur ce dossier ; je veux obtenir l'engagement que soit inscrite une nouvelle action dans les programmes 172 et 192, finançant le volet « recherche » des contrats de plan. Ces financements proviendraient du PIA, qui poursuit bien les mêmes objectifs. Simplement, elle serait territorialisée et assurerait la pérennité des projets déjà lancés dans le cadre des contrats de plan, en rattrapant les inégalités existant entre les régions. À défaut, un coup d'arrêt risque fort d'être porté à cette dynamique, qui conditionne la compétitivité et l'emploi de demain dans nos territoires.

Je veux enfin dire quelques mots pour finir du CIR, élément incontournable du budget de la recherche. S'élevant à près de 6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, en reconduction par rapport au dernier exercice, l'enveloppe qui y est consacrée représente toujours plus de 40 % de la part « recherche » des crédits de la MIRE !

Je ne reviens pas sur son historique, mais je vous rappelle que son enveloppe a été multipliée par plus de 13 depuis son instauration en 2003, au gré de ses diverses réformes, et qu'il représente désormais l'aide fiscale à la recherche et développement (R&D) la plus avantageuse des pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

L'efficacité du CIR, certes délicate à mesurer, semble cependant bien reconnue désormais. Deux rapports récents soulignent son impact positif sur la R&D des entreprises : pour un euro de CIR dépensé, 1,31 euro de recherche supplémentaire serait ainsi généré.

Dans ces conditions, la pérennisation du dispositif pour 2015 est une bonne chose. Mais il faut qu'il soit clarifié car, malgré les réformes de 2004 et 2008, son régime demeure encore trop incertain. Pas tant pour les grands groupes, qui ont les moyens d'instruire les dossiers ; en ce qui les concerne, il faudrait plutôt veiller à éviter les effets d'aubaine. Mais pour les petites et

moyennes entreprises (PME), sa mise en œuvre reste source de difficultés et d'incertitudes.

Le montage des dossiers s'est complexifié de façon considérable. Les entreprises doivent réunir des compétences pluridisciplinaires, tandis que la détermination de l'éligibilité des projets repose sur un jugement difficile à objectiver. L'administration s'appuie sur la réalisation d'états de l'art que les PME sont souvent peu armées pour réaliser.

Et la mise en œuvre du crédit d'impôt innovation (CII), instauré en 2013, ne contribue pas à éclaircir les choses : la frontière entre les deux crédits d'impôt est ténue, et l'administration peut être facilement tentée de qualifier des dépenses d'innovation. En effet, le régime du CII est moins favorable pour les entreprises, et donc moins coûteux pour les finances publiques.

Aussi l'élaboration d'un référentiel clair et stable sur le périmètre des dépenses éligibles, pour le CIR comme pour le CII, permettrait aux entreprises de mieux affecter fiscalement leurs dépenses et d'en préparer la justification en amont.

Cela serait également de nature à réduire le recours aux cabinets de conseil, qui a explosé ces dernières années, avec la complexification du dispositif, et pose problème. Leur taux moyen de rémunération est en effet de 20 %, et peut atteindre jusqu'à 40 %. Or, leur intervention massive, notamment auprès des PME, n'a pas permis d'endiguer l'augmentation des rectifications depuis deux ans.

Plutôt qu'un agrément de ces cabinets, qui entérinerait leur existence et leur recours, il semblerait préférable de favoriser l'autonomie des entreprises. La labellisation des cabinets de conseil, qui leur laisserait davantage de libertés, pourrait être mise en place. Il faudrait par ailleurs davantage former et informer les responsables des comptes au maniement du CIR.

Enfin, dernière problématique relative au CIR, celle des procédures de contrôle. Elles sont en effet, elles aussi, très incertaines, car elles dépendent pour beaucoup de l'expert qui a été désigné par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour assister les services fiscaux. Souvent venu du monde académique, il n'est pas forcément au fait des contraintes et des réalités du monde de l'entreprise.

En outre, le dialogue contradictoire entre experts et entreprises est souvent inexistant ; il faudrait veiller qu'elles soient mieux tenues au courant de l'avancement du contrôle, qu'elles puissent davantage s'exprimer, et que ce contrôle soit réalisé en respectant des codes de bonnes pratiques qui en limitent les aléas.

Voilà, Monsieur le Président, mes chers collègues, les analyses et propositions que m'a inspirées cet avis « Recherche ». Pour conclure, il me

---

reste à donner mon avis sur les crédits de la MIREs pour 2015. La coupe de plus de 135 millions d'euros opérée dans une mission à l'équilibre déjà précaire oriente certes mon choix. Et ce, dans un contexte où l'avenir de notre économie passe plus que jamais par l'excellence dans la recherche et l'innovation. Cependant, je souhaite laisser à la ministre la possibilité de nous faire des propositions qui permettraient de revenir sur le « coup de rabet » effectué par nos collègues députés. Aussi je m'en tiendrai à un avis de sagesse, quant au vote sur les crédits de cette mission.

**M. Marc Daunis.** – Je félicite notre rapporteure pour son excellent travail. Je la rejoins lorsqu'elle appelle à investir davantage dans la recherche. En revanche, ses propos sur les orientations budgétaires défavorables sont à nuancer : il y a trois ans, ce n'étaient pas de quelques dixièmes de points en moins dont on parlait pour le budget des organismes de recherches, mais de diminutions bien plus importantes. Et il faut en outre souligner que le budget permet de pourvoir au remplacement des emplois et aux départs à la retraite dans ces organismes.

J'apprécie vos propos, Madame la Rapporteure, sur la nécessaire territorialisation de crédits « recherche ». Mais attention à ne pas comptabiliser deux fois les mêmes financements, dans votre proposition : certains programmes budgétaires, qui ont disparu du projet de loi de finances, se retrouvent ailleurs, par exemple dans l'enveloppe du PIA.

S'agissant du CIR et du CII, je ne partage pas votre point de vue en revanche. Vos propositions risquent d'obliger les entreprises à rendre compte de façon encore plus pointilleuse de leurs dépenses. Je comprends bien son objectif, mais j'ai peur qu'elle se retourne en fait contre ceux qu'elle est censée servir.

*La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mardi 4 novembre 2014 :

- *Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) :* **MM. Christophe Gégout**, directeur financier, et **Jean-Pierre Vigouroux**, chef du service des affaires publiques.

### Mercredi 5 novembre 2014 :

- *Centre national de la recherche scientifique (CNRS) :* **M. Alain Fuchs**, président ;

- *Institut français des sciences et technologies des transports et de l'aménagement des réseaux (IFSTTAR) :* **Mme Hélène Jacquot-Guimbal**, directrice générale, et **M. Vincent Motyka**, directeur général adjoint.

### Mercredi 12 novembre 2014 :

- *IFP-Energies nouvelles :* **MM. Olivier Appert**, président, et **Georges Picard**, directeur général djoint ;

- *Commissariat général à l'investissement (CGI) :* **MM. François Rosenfeld**, directeur stratégique et financier, **Jean-Pierre Korolitski**, directeur de programme « Centres d'excellence », et **Vincent Moreau**, conseiller chargé des suivis des investissements, et **Mme Anne Wittmann**, chargée de mission budgétaire ;

- *Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) :* **M. Jean-Emmanuel Paillon**, directeur général délégué à l'administration.

### Mardi 18 novembre 2014 :

- *Assemblée des communautés de France (AdCF) :* **MM. Charles-Eric Lemaignan**, président de l'AdCF et président de la communauté Orléans Val de Loire, et **Damien Denizot**, responsable des politiques urbaines et de l'enseignement supérieur ;

- *Conférence des présidents d'université (CPU) :* **MM. Jean-Loup Salzman**, président, et **Karl Stoeckel**, conseiller parlementaire, et **Mme Sybylle Rocas**, chargée de mission ;

- *Cabinet de Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'état chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche :* **MM. Christophe Strassel**, directeur

de cabinet, et **Anthony Aly**, chargé de mission relations avec le Parlement et les élus ;

- *Agence nationale de la recherche (ANR)* : **M. Michael Matlosz**, président-directeur général ;

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : **MM. Xavier Drouet**, directeur de projet enseignement supérieur, recherche, innovation et territoires, et **Raphaël Le Mehauté**, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, et **Mme Amélie Durozoy**, chef de cabinet.