

N° 740

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la mobilisation des financements régionaux en faveur de la recherche,

Par M. Jean-François RAPIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. DESTINÉE À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL, LA MONTÉE EN COMPÉTENCE DES RÉGIONS DANS LE SECTEUR DE LA RECHERCHE S'EST ACCOMPAGNÉE D'UNE FORTE PROGRESSION DU SOUTIEN FINANCIER RÉGIONAL	7
A. L'ÉCHELON RÉGIONAL S'EST PROGRESSIVEMENT VU DOTÉ DE PRÉROGATIVES EN MATIÈRE DE RECHERCHE, AFIN D'ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL.....	7
1. <i>La politique de recherche demeure principalement pilotée par l'État stratège.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Le transfert aux régions de certaines compétences en matière de recherche a accompagné la progressive régionalisation du développement économique</i>	<i>9</i>
a) <i>La littérature économique plaidant depuis longtemps en faveur d'une régionalisation des politiques de recherche et de développement technologique.....</i>	<i>9</i>
b) <i>... le législateur a permis aux régions de se positionner sur le champ de la recherche</i>	<i>11</i>
B. LES CONSEILS RÉGIONAUX SONT DEVENUS DES ACTEURS À PART ENTIÈRE DE LA POLITIQUE DE RECHERCHE EN FRANCE.....	14
1. <i>Une progression tendancielle des crédits alloués par les régions à la recherche.....</i>	<i>14</i>
a) <i>Un effort financier croissant, ciblé vers certaines actions emblématiques.....</i>	<i>14</i>
b) <i>...malgré des dépenses de recherche encore très inégalement réparties sur l'échelle du territoire</i>	<i>20</i>
2. <i>Un acteur clé en termes de pilotage, avec l'élaboration de stratégies scientifiques et technologiques locales</i>	<i>23</i>
a) <i>Les régions, responsables de la coordination des initiatives locales</i>	<i>24</i>
b) <i>Les régions, pivots opérationnels de la politique européenne de recherche</i>	<i>25</i>
3. <i>Un relais local efficace vers et auprès de l'Union européenne.....</i>	<i>26</i>
a) <i>Un accompagnement apprécié des candidats aux appels à projets européens</i>	<i>26</i>
b) <i>Un relais des priorités régionales auprès de l'Union européenne</i>	<i>27</i>
II. DANS LA MESURE OÙ LEUR INTERVENTION FINANCIÈRE SE CARACTÉRISE PAR UNE GRANDE COMPLÉMENTARITÉ AVEC CELLE DE L'ÉTAT, LES RÉGIONS POURRAIENT ÊTRE DAVANTAGE ASSOCIÉES À LA POLITIQUE DE RECHERCHE À L'ÉCHELON NATIONAL ET EUROPÉEN	28
A. DES FINANCEMENTS RÉGIONAUX S'ARTICULANT DE MANIÈRE COMPLÉMENTAIRE AVEC CEUX DE L'ÉTAT, DÉMONTRANT LA PERTINENCE DE L'ÉCHELON RÉGIONAL	28
1. <i>Les financements concertés entre État et régions : la déclinaison de la politique nationale sur le territoire régional.....</i>	<i>28</i>
a) <i>Les CPER : une vision stratégique partagée entre l'État et chacune des régions dans le secteur de la recherche</i>	<i>29</i>
b) <i>Les appels à projets régionalisés : un dispositif partagé entre l'État et les régions, permettant de soutenir les priorités régionales dans le cadre d'une stratégie nationale.....</i>	<i>38</i>
c) <i>La politique des pôles de compétitivité.....</i>	<i>40</i>

2. Les financements d'initiative régionale : la mise en œuvre d'une stratégie locale, conduisant les régions à développer des leviers d'intervention en propre	42
a) Les financements sur appels à projets : un mode d'intervention souple, favorisant la subsidiarité.....	43
b) Les subventions et investissements ponctuels : un outil permettant de structurer des filières sur le territoire régional.....	45
c) La contractualisation avec des organismes de recherche pour accroître l'attractivité du territoire.....	47
d) Le financement récurrent des écosystèmes d'innovations via les structures labellisées : l'instauration d'une relation tripartite avec l'État	48
a) La création de réseaux dédiés à la recherche et à l'innovation afin de fédérer les acteurs régionaux	50
B. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ASSOCIER LES RÉGIONS AU PILOTAGE DE LA RECHERCHE	51
1. Une source de financement qui gagnerait à être mieux identifiée	51
2. Une concertation insuffisante entre les instances de pilotage régionales et nationales	52
3. Des démarches conjointes État / régions encore trop limitées sur le plan européen	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

Si, en France, la politique de recherche demeure principalement pilotée par l'État, les différentes lois de décentralisation ont progressivement permis aux régions de se positionner sur le champ de la recherche, notamment pour accompagner le développement économique de leur territoire.

Les conseils régionaux sont ainsi devenus un acteur clé du pilotage territorial de la recherche, chargé de coordonner les initiatives locales dans le respect des stratégies nationales. Les régions se sont également appliquées à jouer un rôle de relais vers et auprès de l'Union européenne, offrant un accompagnement crucial aux candidats aux appels à projets européens, tout en développant des stratégies d'influence auprès des instances européennes, pour faire émerger leurs priorités parmi les thématiques de recherche retenues lors de l'élaboration des programmes-cadres.

Cette montée en puissance des régions s'est accompagnée d'une progression notable, quoiqu'inégalement répartie sur le territoire, de leur intervention financière en faveur des activités de recherche, passant de 385 millions d'euros en 2004 à 674 millions d'euros en 2017, soit une augmentation de plus de 75 %. Malgré une relative stagnation ces dernières années, l'effort financier des régions en faveur de la recherche représente aujourd'hui près de 2,5 % de leur budget global.

L'étude menée par le rapporteur a démontré que **les dépenses de recherche des régions se distinguent de celles de l'État de par leur destination** ; ainsi, tandis que les services centraux soutiennent fortement la recherche fondamentale, les régions privilégient les activités de transfert de technologie (36 % de leurs dépenses de recherche) et les opérations immobilières (25 %), afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire.

L'intervention financière des régions se caractérise également par **sa complémentarité avec celle de l'État**, que cette dernière soit organisée dans le cadre de financements concertés ou repose sur le développement, à l'initiative des régions, de modalités d'intervention qui leur sont propres.

Ainsi, tandis que les cofinancements État-régions s'attachent à décliner la politique nationale sur le territoire régional, **les financements d'initiative régionale sont au service d'une stratégie locale**, permettant d'offrir de manière souple et rapide des compléments de financement souvent indispensables aux chercheurs.

La coopération entre l'État et les régions dans le secteur de la recherche pourrait néanmoins être améliorée ; en effet, un décalage préjudiciable subsiste **entre l'investissement financier** des régions et **leur degré d'association au pilotage** de la politique de recherche.

Les trois axes de recommandations

Recommandation n° 1 : mieux identifier les financements en provenance des régions, pour l'heure insuffisamment documentés. Un suivi plus précis de cette source de financement serait un préalable indispensable à une plus grande association des régions au pilotage de la politique de recherche.

Recommandation n° 2 : renforcer la concertation entre les instances de pilotage régionales et nationales, afin d'améliorer la synergie entre financements de l'État et des régions. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'instance unique de dialogue entre l'État et les régions au sujet de l'enseignement supérieur et de la recherche en région, ce qui nuit à l'efficacité et la cohérence des financements destinés à la recherche.

Recommandation n° 3 : développer les démarches conjointes État / régions sur le plan européen. Alors que les résultats relativement décevants de la France dans les appels à projets européens doivent conduire à repenser l'accompagnement des chercheurs, force est de constater que les régions font preuve d'une grande créativité dans ce domaine. Le renforcement de la participation française aux appels à projets européens repose donc notamment sur une plus grande association des régions à la politique menée par l'État dans ce domaine.

I. DESTINÉE À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL, LA MONTÉE EN COMPÉTENCE DES RÉGIONS DANS LE SECTEUR DE LA RECHERCHE S'EST ACCOMPAGNÉE D'UNE FORTE PROGRESSION DU SOUTIEN FINANCIER RÉGIONAL

A. L'ÉCHELON RÉGIONAL S'EST PROGRESSIVEMENT VU DOTÉ DE PRÉROGATIVES EN MATIÈRE DE RECHERCHE, AFIN D'ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

1. La politique de recherche demeure principalement pilotée par l'État stratège

La France se distingue de ses partenaires européens par le maintien d'une régulation étatique très forte dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche avec des diplômes nationaux, des organismes de recherche sous tutelle de l'État et des établissements d'enseignement supérieur autonomes mais pas indépendants.

Au niveau national, il appartient ainsi au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) de mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la recherche.

Le Mesri est compétent pour la définition et la mise en œuvre de la politique de recherche et de technologie, de la politique de l'espace, de la politique d'innovation ; il participe à la diffusion de la culture scientifique, ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en faveur du développement et de la diffusion des usages du numérique.

Les attributions du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative au développement de l'enseignement supérieur.

Il propose et, en liaison avec les autres ministres intéressés, met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la recherche et de la technologie. Il est compétent en matière de politique de l'espace.

Il prépare les décisions du Gouvernement relatives à l'attribution des ressources et des moyens alloués par l'État dans le cadre de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». À cet effet, les autres ministres lui présentent leurs propositions de crédits de recherche. Il est associé à la définition et à la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir.

Il est compétent, en lien avec les autres ministres intéressés, pour la définition et le suivi de la politique en matière d'innovation.

Il prépare les décisions du Gouvernement relatives à la constitution d'universités de recherche à rayonnement international.

Il participe à la promotion des sciences et des technologies et à la diffusion de la culture scientifique, technologique et industrielle.

Il participe, conjointement avec les autres ministres intéressés, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en faveur du développement et de la diffusion des usages du numérique dans la société et l'économie.

Source : décret n° 2017-1083 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Dans ce cadre, le ministère est chargé de coordonner l'élaboration de la **Stratégie nationale de recherche (SNR)**, instaurée par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹. Au terme de l'article L. 111-6 du code de l'éducation : « *une stratégie nationale de recherche, comportant une programmation pluriannuelle des moyens est élaborée et révisée tous les cinq ans sous la coordination du ministre chargé de la recherche en concertation avec la société civile* ».

Visant à répondre aux défis scientifiques, technologiques, environnementaux et sociétaux auxquels la France devra faire face dans les décennies à venir, **la SNR définit un nombre restreint de priorités scientifiques et technologiques**. Elle comprend « *la valorisation des résultats de la recherche au service de la société* » et « *veille au développement de l'innovation, du transfert de technologie, de la capacité d'expertise et d'appui aux politiques publiques et aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique* »².

¹ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

² Article L. 111-6 du code de l'éducation.

La mise en œuvre de la SNR n'incombe pas directement à l'État ; elle est confiée d'une part aux organismes de recherche et aux établissements d'enseignement supérieur, par l'intermédiaire des contrats pluriannuels conclus avec l'État, et d'autre part à l'Agence nationale de la recherche (ANR) et aux autres agences par le biais de leur programmation.

Le ministère élabore également des stratégies nationales dans le domaine de l'enseignement supérieur, des infrastructures de recherche, et de culture scientifique, technique et industrielle. **Le Livre Blanc** présenté le 31 janvier 2017, en application de l'article 17 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, **a donc intégré ces quatre stratégies pour présenter un premier bilan de la politique menée par le ministère et identifier les enjeux à venir.**

In fine, dans la mesure où sa finalité première est expressément de « *maintenir une recherche fondamentale de haut niveau¹* », la SNR réaffirme **le rôle de stratège de l'État en matière d'orientation et de programmation de la recherche.**

2. Le transfert aux régions de certaines compétences en matière de recherche a accompagné la progressive régionalisation du développement économique

a) La littérature économique plaidant depuis longtemps en faveur d'une régionalisation des politiques de recherche et de développement technologique...

Dans un contexte de concurrence croissante entre les régions au plan national et européen, **le thème du développement régional a fait l'objet d'un regain d'intérêt dans le monde économique.**

Selon l'OCDE², **deux éléments ont contribué à donner aux régions un rôle accru en matière de recherche et d'innovation :**

- le changement de paradigme au sein des politiques de développement régional, dont la priorité est devenue le développement économique du territoire ;

- les agendas nationaux de l'innovation, qui incluent une dimension territoriale accrue ; le potentiel des régions est alors mis à contribution pour soutenir les performances nationales.

En premier lieu, le thème du développement économique local devenant de plus en plus prégnant, la littérature économique s'est attachée à analyser les effets de la connaissance sur un territoire donné. Il a ainsi été démontré que **la science et la technologie jouaient un rôle important dans le développement régional (Saxenian, 1994 ou Cooke, 1997)**, et que partant,

¹ *Ibid.*

² OCDE, *régions et politiques d'innovation*, 2011.

les politiques en faveur de la recherche et du développement étaient les mieux à même de construire un avantage compétitif à l'échelle d'un territoire (Grinis et Valalyte, 2011).

À l'aune de ces éléments, les régions se sont progressivement impliquées dans les politiques de recherche et d'innovation, afin de soutenir le développement économique du territoire.

En parallèle, les économistes ont cherché à détailler les avantages qu'une régionalisation de la politique de recherche et d'innovation pouvait présenter pour l'ensemble du territoire national. Il a ainsi été établi, à titre d'exemple, que **la proximité entre les organismes publics de soutien à l'innovation et les porteurs de projets innovants permettait une expertise et un suivi efficace**, par des échanges fréquents (Carrincazeaux et *al.*, 2001).

De la même manière, pour Depret, Hamdouch, Monino et Poncet¹, « *les régions françaises tendent aujourd'hui à s'affirmer de plus en plus comme des espaces pertinents d'action pour les politiques territoriales d'innovation* », grâce à la conjonction de plusieurs éléments :

- la **nécessité d'un accompagnement de proximité** pour les petites et moyennes entreprises (PME) ;

- les **politiques de décentralisation** des années 1980 et 2000 qui confèrent un peu plus d'autonomie aux pouvoirs locaux ;

- la **construction d'une « Europe des régions »** qui tend à cibler l'espace régional pour mettre en œuvre les orientations communautaires en termes d'innovation ;

- l'**autonomie des universités** et la gestion des résultats de la recherche, qui amènent les établissements à se rapprocher des instances régionales, et donc à devenir un des acteurs du dispositif ;

- la **dynamique des clusters** engagée à un niveau local mais souvent coordonnée au niveau régional, voir interrégional, national ou global.

Selon la même étude, « *le niveau régional tend à devenir le lieu où le processus d'innovation et les politiques qui le soutiennent naissent, se déploient et irriguent, par leurs retombées, l'ensemble du tissu économique local (et, par ricochet, national).* »

Ainsi, pour l'OCDE, « *les gouvernements régionaux peuvent jouer un rôle significatif, en soutenant les entreprises créatives et en favorisant un environnement favorable, par exemple en offrant des services spécialisés aux PME et aux professionnels [...] les régions peuvent être un bon laboratoire pour la politique d'innovation* »².

¹ Politiques d'innovation, espace régional et dynamique des territoires : un essai de caractérisation dans le contexte français, Marc-Hubert Depret, Abdelillah Hamdouch, Jean-Louis Monino et Christian Poncet, dans *Innovations* 2010/3 (n° 33), pages 85 à 104.

² OCDE, *régions et politiques d'innovation*, 2011.

b) ... le législateur a permis aux régions de se positionner sur le champ de la recherche

La région ayant émergé comme l'échelon territorial le plus à même de soutenir le développement économique, **le législateur français a progressivement donné aux conseils régionaux des moyens d'intervenir dans le champ de la recherche.**

Les évolutions législatives confortant le rôle des régions dans le domaine de la recherche sont donc indissociables de la consécration de la région en tant que chef de file du développement économique.

Ainsi, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions¹ a transformé les régions, existant jusqu'alors sous la forme d'établissements publics, en collectivités territoriales de plein exercice. En parallèle, la loi du 7 janvier 1982² (abrogée en 1996) a permis aux collectivités territoriales d'accorder des aides aux entreprises ; depuis lors, l'action économique des collectivités territoriales et spécifiquement des régions s'est considérablement développée.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales³ a confirmé le rôle privilégié des régions en matière d'action économique, en faisant des régions les collectivités chefs de file dans ce secteur, chargées de coordonner les différentes actions menées par les collectivités territoriales sur leur territoire. La loi du 13 août 2004 a également permis aux régions d'expérimenter, pour une durée de cinq ans, l'élaboration d'un schéma régional de développement économique (SRDE), en concertation avec les autres collectivités.

Si, dans ce cadre, les régions pouvaient d'ores et déjà intervenir dans le domaine de la recherche au titre de la clause de compétence générale, **c'est avec la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche⁴ (ESR) que les régions se sont vues confier une réelle compétence d'attribution en matière de recherche.**

En premier lieu, la loi ESR a attribué aux régions la responsabilité de la **mise en cohérence des actions en faveur de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI)** et transféré aux régions les moyens que l'État y accordait. Ainsi, au terme de l'article L. 214-2 du code de l'éducation : *« la région coordonne, sous réserve des missions de l'État et dans le cadre de la stratégie nationale de recherche, les initiatives territoriales visant à développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle (...) et participe à leur financement ».*

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

² Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983.

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

La loi du 22 juillet 2013 a également rendu **obligatoire l'élaboration par la région de schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI)**, déterminant les principes et les priorités de ses interventions. Ces schémas, dont seule la moitié des régions était dotée avant 2013, se substituent aux différents documents d'orientation préexistants : schémas régionaux de formation et d'éducation, schémas régionaux de formation et vie étudiante, schémas régionaux de recherche et d'innovation.

Aux termes de la loi ESR, les autres collectivités territoriales, de même que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui accueillent des universités ou des établissements de recherche sont associés à l'élaboration du SRESRI. Par ailleurs, les orientations de ce schéma doivent être prises en compte par les autres schémas établis par la région en matière de formation, d'innovation et de développement économique.

Enfin, il est précisé que la région fixe **les objectifs des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche** et détermine les investissements qui y concourent. Elle est par ailleurs « *consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche* »¹.

Le rôle des régions en matière de recherche a été précisé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)², qui érige la région **en collectivité chef de file dans le domaine de la recherche**.

En effet, au terme de l'article 3 de la loi, codifié à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales : « *la région est chargée d'organiser en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives (...) au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche* »³.

La loi MAPTAM a également organisé **le transfert aux régions de la gestion des programmes européens⁴, notamment du Fonds de cohésion et du Fonds européen de développement régional (FEDER)** qui, dans le domaine de la recherche et de l'innovation, peuvent compléter les financements nationaux et régionaux en vue notamment de l'acquisition d'équipements scientifiques par les universités et organismes de recherche. **Avec ce transfert, la région s'est donc vue dotée de moyens de financement**

¹ Article L. 214-2 du code de l'éducation.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article 78 de la loi MAPTAM : « L'État confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion. »

conséquents, propres à accompagner une politique de développement économique régional.

Enfin, la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)¹ a rationalisé la répartition des compétences entre les collectivités et supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements.

En pratique, **des fonctions de programmation, de planification et d'encadrement** de l'action des collectivités situées dans leur ressort ont été confiées aux conseils régionaux. L'article 26 de la loi NOTRe précise que : *« Les orientations des schémas d'enseignement supérieur et de recherche et des schémas de développement universitaire définis par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les pôles métropolitains et les départements prennent en compte les orientations du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. »*

Les possibilités d'intervention financière des régions ont par ailleurs été étendues par l'article 27 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 216-11 du code de l'éducation, disposant que les collectivités territoriales peuvent **contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche** implantés sur leur territoire.

En parallèle, la loi NOTRe a également renforcé le rôle des régions dans le domaine du développement économique, *via* l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui définit notamment, au terme de l'article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales : *« les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional »*.

In fine, **dans la nécessité de constituer des pôles économiques et de recherche les plus cohérents possibles, afin de répondre aux enjeux locaux tout en faisant face à une concurrence internationale croissante, le législateur a conféré aux régions des compétences de programmation et d'encadrement dans le domaine de la recherche, assorties de leviers financiers conséquents.**

¹ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

B. LES CONSEILS RÉGIONAUX SONT DEVENUS DES ACTEURS À PART ENTIÈRE DE LA POLITIQUE DE RECHERCHE EN FRANCE

1. Une progression tendancielle des crédits alloués par les régions à la recherche

a) Un effort financier croissant, ciblé vers certaines actions emblématiques

- (1) Une progression incontestable de l'intervention financière des régions malgré une stagnation ces dernières années

L'évolution du cadre législatif s'est accompagnée d'une **forte progression de l'intervention financière des régions en faveur de la recherche.**

Ainsi, entre 2004 et 2017, les financements émanant des régions et ayant contribué à développer les activités de recherche des universités et des organismes publics, à soutenir l'innovation et la recherche dans les entreprises, à favoriser les transferts de technologie, à promouvoir les résultats de la recherche et à développer la culture scientifique ont **augmenté de plus de 75 %, passant de 385 millions d'euros en 2004 à 674 millions d'euros en 2017.**

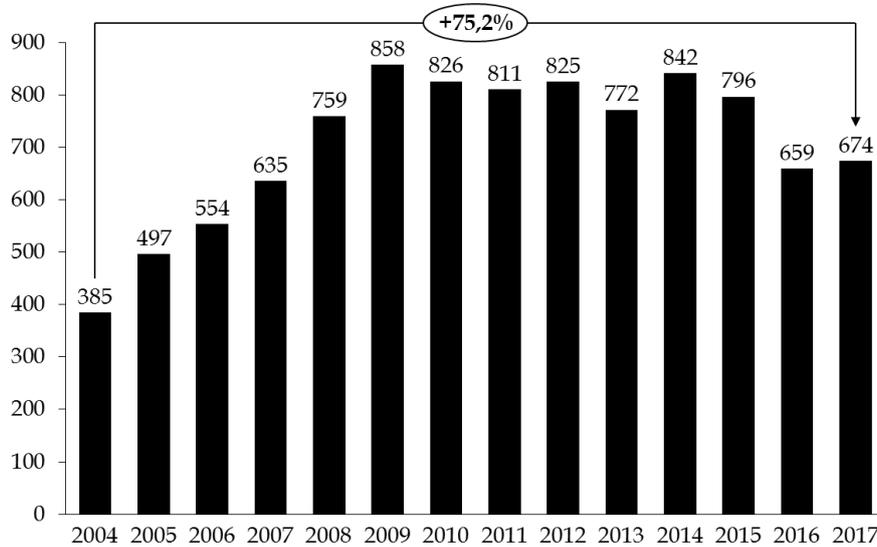
Cette progression est particulièrement significative sur la période 2004-2009, les dépenses des conseils régionaux en faveur de la recherche ayant été multipliées par deux, pour atteindre 858 millions d'euros. Cette augmentation du budget de recherche s'explique également par la forte croissance du budget régional moyen en France métropolitaine (+ 11 % sur la période), le niveau régional recevant entre 2004 et 2008 la majorité des compensations financières de l'État au titre du transfert des compétences liées à l'acte II de la décentralisation.

Entre 2009 et 2015, les dépenses de recherche se sont stabilisées, **autour de 830 millions d'euros par an**, dans un contexte fortement marqué par la crise économique. En effet, les régions s'engagent au côté de l'État dans la mise en place du plan de relance économique décidé par le Gouvernement, ce qui entraîne une diminution de leur budget de recherche en 2010.

Si, en 2014, **le budget de recherche des collectivités territoriales a retrouvé son niveau de 2009**, les dépenses de recherche des conseils régionaux ont à nouveau reculé en 2016, pour se situer autour de 630 millions d'euros par an.

Évolution des dépenses de recherche des conseils régionaux

(en millions d'euros)



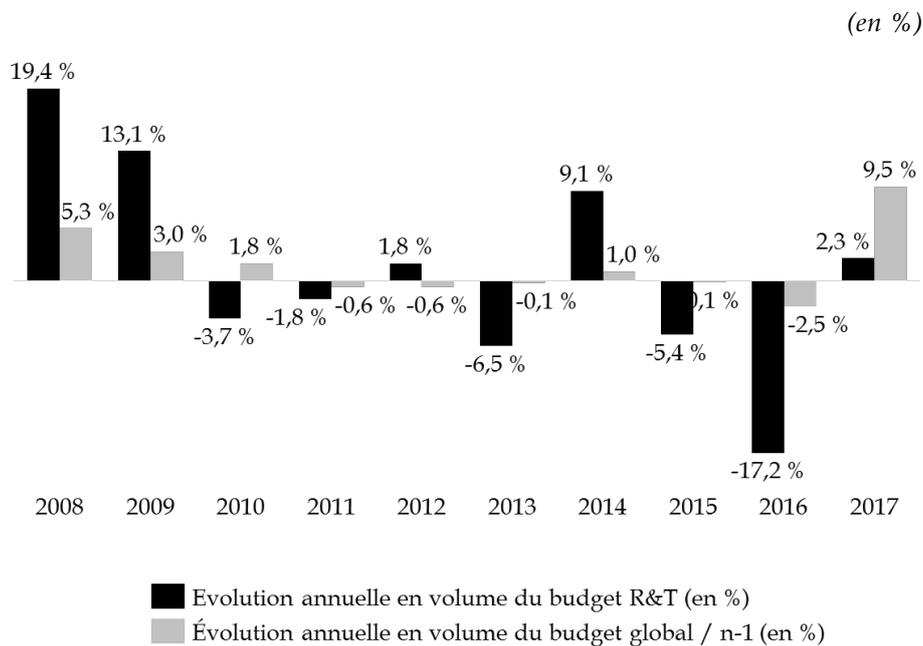
Source : historique des résultats de l'enquête sur le financement de la recherche et le transfert de technologie par les collectivités territoriales (mise à jour par l'enquête 2016 du SIES)

Ainsi, en 2017, les **conseils régionaux ont consacré 674 millions d'euros aux dépenses de recherche et transfert de technologie (R&T)**, ce qui correspond à 2,5 % de leurs dépenses totales, soit une diminution par rapport au pic de 3 % atteint entre 2009 et 2014.

Loin de traduire un désengagement des régions dans le domaine de la recherche, ce léger recul correspond, selon le Mesri, à **l'impact des réorganisations institutionnelles et politiques au lendemain de la loi NOTRe**. Par conséquent, si, en 2017, **la forte progression en volume de ces dépenses (+ 9,5 %) s'est traduite par un moindre rebond du budget dévolu à la recherche (+ 2,3 %)**, cette évolution contrastée est en grande partie imputable à la forte pression budgétaire qui s'est alors exercée sur les régions, dont les compétences ont été considérablement étendues.

Il convient ainsi de relever que dans ce contexte budgétaire contraint, les régions ont entrepris de maintenir un niveau élevé de dépenses en faveur de la recherche.

Évolution en volume des budgets de recherche et des dépenses totales des collectivités territoriales de 2008 à 2017



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du Mesri

Cette évolution d'ensemble des dépenses régionales de recherche ne saurait cependant rendre un aperçu exact des efforts consentis par les régions en faveur de cette politique publique. En effet, pour être correctement appréhendé, l'effort de recherche des régions doit se mesurer à l'aune des dépenses nationales et européennes qui s'y rapportent.

Cependant, les démarches du rapporteur en ce sens se sont heurtées à plusieurs difficultés d'ordre méthodologique. En effet, le principal indicateur utilisé pour mesurer les dépenses nationales de recherche est la **dépense intérieure de recherche et développement (DIRD)**, c'est-à-dire la dépense effectuée pour des travaux de R&D exécutés sur le territoire national, par des opérateurs publics ou privés.

Or, s'il est en partie destiné à développer les activités de R&D des organismes et services publics, le budget de recherche des collectivités territoriales vise également à soutenir l'innovation et la recherche dans les entreprises, à favoriser les transferts de technologie, à promouvoir les résultats de la recherche, à développer la culture scientifique et technique.

Par conséquent, **le budget des collectivités territoriales, tel que déclaré à la faveur de l'enquête annuelle auprès des collectivités territoriales, ne saurait être directement rapporté à la dépense intérieure de recherche et développement des administrations (DIRDA).**

Pour le Service statistique du Mesri¹, le seul rapprochement possible entre les ressources contractuelles des exécutants de la R&D et les dépenses des collectivités vers ces opérateurs ne peut s'établir qu'à partir des financements que les régions affectent à deux objectifs plus directement liés aux travaux de recherche, soit « Projets de recherche des organismes publics » et « Transferts de technologie et aides aux entreprises », **pour lesquels les exécutifs régionaux déclarent consacrer environ 300 millions d'euros en moyenne.**

Les estimations suivantes sont donc nécessairement imparfaites, dans la mesure où elles ne tiennent compte que de 50 % des dépenses de recherche des régions.

En 2017², selon les données provisoires, **la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) s'est élevée à 50,6 milliards d'euros, soit 2,2 % de la richesse nationale (PIB).** Les entreprises ont représenté près de 65 % de ces dépenses (soit 33 milliards d'euros) contre moins de 35 % pour les administrations (soit 17,6 milliards d'euros).

La DIRDA est principalement constituée de dotations budgétaires de l'État ; ainsi, en 2017, **la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) a mobilisé 12,5 milliards d'euros de crédits budgétaires pour la recherche,** regroupant les subventions pour charge de service public et les crédits destinés à financer la recherche universitaire, les organismes publics de recherche, les agences de financement de projets de recherche, les différents dispositifs d'aide et d'incitation à la R&D (hors crédits impôt recherche) des entreprises et la recherche partenariale associant secteurs public et privé et les mesures destinées à la diffusion de la culture scientifique et technique.

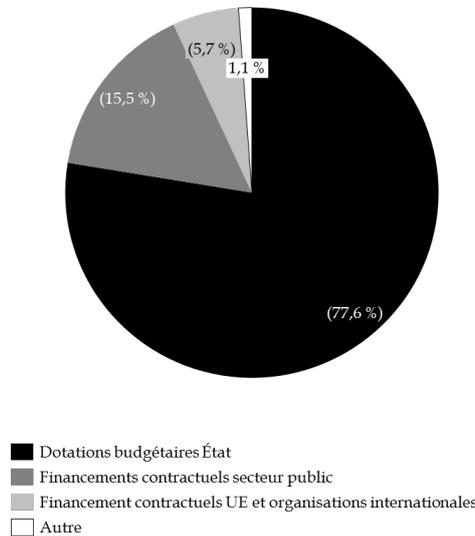
Ces dotations budgétaires sont complétées par des financements contractuels émanant du secteur public (Agence nationale de la recherche, Institut de lutte contre le cancer, Bpifrance, collectivités territoriales), à hauteur de 3,0 milliards d'euros et de l'étranger (Union européenne et organisations internationales) pour 1,0 milliard d'euros.

¹ *Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du Mesri.*

² *Dernières données disponibles.*

Dépense intérieure de recherche et développement des administrations (DIRDA) en 2017

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du Mesri

In fine, en 2017, avec les précautions méthodologiques qui s'imposent, **les dépenses des régions en faveur de la recherche représentent près de 2 % de la DIRDA.**

Selon le Service statistique du Mesri, il est finalement possible de conclure **que les financements régionaux destinés à la R&T correspondent, en 2017, un peu plus de 4 % de l'effort public en faveur de la recherche¹.**

Le rapporteur spécial relève par ailleurs que, toutes dépenses confondues, **les régions participent au financement de la recherche en France dans des proportions comparables à l'Union européenne, les équipes françaises ayant obtenu 3, 523 milliards d'euros de financements au titre des appels à projets du programme-cadre « Horizon 2020 » sur la période 2014-2017, soit une moyenne annuelle de 880 millions d'euros.**

(2) Des dépenses ciblées vers l'immobilier et le transfert de technologie, afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité du territoire

L'analyse de l'évolution globale des dépenses de recherche ne saurait rendre compte de la dynamique qui sous-tend cet effort financier, à savoir un **soutien croissant aux activités de transfert de technologie et aux opérations immobilières.**

¹ Note d'information du SIES, « Le financement de la R&T par les collectivités territoriales », juillet 2019.

En effet, **la part des financements alloués par les régions au transfert de technologie n'a cessé de croître entre 2007 et 2017, passant de 27,6 % à 35,8 % du budget de recherche des collectivités territoriales¹**, qui consacrent annuellement près de 250 millions d'euros à ces activités.

En pratique, **ces dépenses financent majoritairement des projets de recherche partenariale et collaborative (plus de 50 %) et soutiennent les structures d'interface avec les PME** - cellules de valorisation des universités, plateformes de transfert technologique, etc. Elles peuvent également prendre la forme d'un soutien direct aux entreprises porteuses de projets innovants et d'aides à la création d'entreprises innovantes (incubateurs, fonds d'amorçage régionaux).

Cette évolution reflète la priorité donnée par les régions au développement économique, la valorisation des résultats issus de la recherche ayant vocation à renforcer la compétitivité du territoire régional.

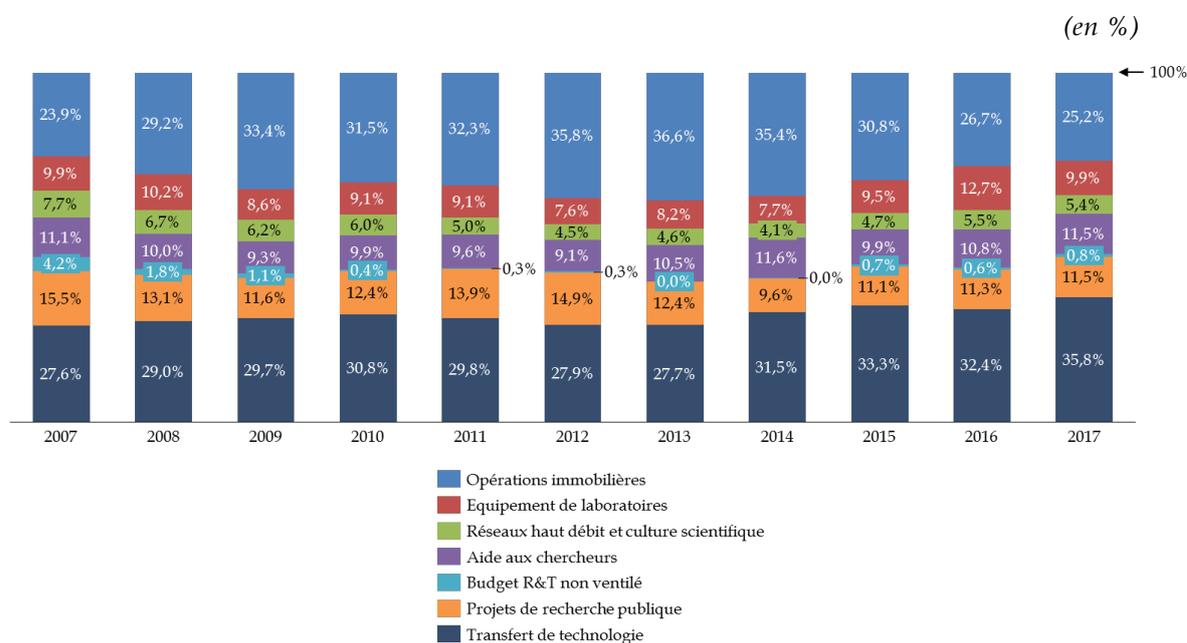
De la même manière, **la forte proportion des crédits alloués aux opérations immobilières (25,2 % du budget de recherche des collectivités territoriales en 2017) traduit l'impératif de rendre attractif le territoire**, en construisant, entretenant ou restaurant des laboratoires universitaires, des organismes publics de recherche, des incubateurs d'entreprises innovantes.

Ainsi, le transfert de technologie et les opérations immobilières représentent plus de 60 % des dépenses de recherche des collectivités territoriales.

En parallèle, le soutien direct à la recherche, constitué des aides aux chercheurs (allocations doctorales ou post-doctorales), aux projets de recherche, et à l'équipement des laboratoires ne correspond qu'à un tiers de ces dépenses, une proportion relativement stable dans le temps.

¹ Les données n'étant pas disponibles uniquement pour les régions, cette division considère le budget de l'ensemble des collectivités territoriales.

Répartition du budget des collectivités territoriales par grand objectif entre 2007 et 2017 en pourcentage du budget de recherche et transfert de technologie



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du MESRI

Les dépenses de recherche des régions se distinguent donc de celles de l'État de par leur destination ; tandis qu'en proportion, l'État soutient plus particulièrement la recherche fondamentale, en amont, les régions sont davantage tournées vers la recherche appliquée, le transfert de technologie et la valorisation des résultats de la recherche dans la mesure où ces secteurs sont les plus à même d'accompagner le développement économique du territoire à court et moyen terme. Dans le continuum emploi supérieur - recherche fondamentale - recherche appliquée - valorisation de la recherche - transfert de technologie - innovation - développement économique, les régions interviennent donc bien plus en aval que l'État.

b) ...malgré des dépenses de recherche encore très inégalement réparties sur l'échelle du territoire

Si l'analyse globale de l'évolution des dépenses de recherche traduit une montée en puissance des régions dans ce secteur, **force est de constater qu'elle s'accompagne d'une grande disparité sur le territoire national.**

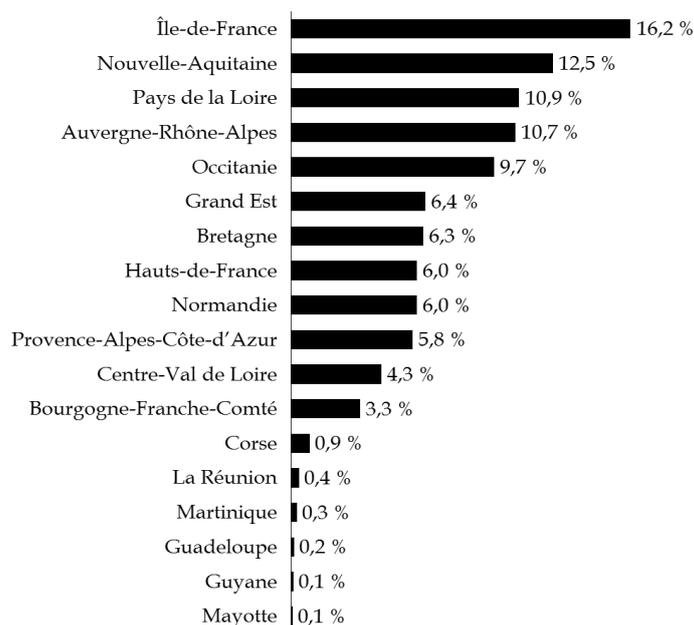
Ainsi, en France métropolitaine, au cours des années 2004 à 2014, les enquêtes relatives à la recherche et au développement montrent que : « trois régions, Île-de-France, Rhône-Alpes, et Provence-Alpes-Côte d'Azur, concentrent 60 % des dépenses d'exécution de la R&D nationale »¹.

¹ Note d'information du SIES, « Le financement territorial de la R&T au cours de l'acte II de la décentralisation (2004-2014) », septembre 2016.

Sur la période 2014-2017, le poids respectif de chaque région dans les dépenses totales de recherche des conseils régionaux de France métropolitaine varie de 0,9 % pour la Corse, à plus de 16,2 % pour l'Île-de-France, dont le budget moyen annuel avoisine les 118 millions d'euros.

Poids de chaque région dans le budget total de recherche et transfert de technologie des conseils régionaux sur la période 2014-2017

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du MESRI

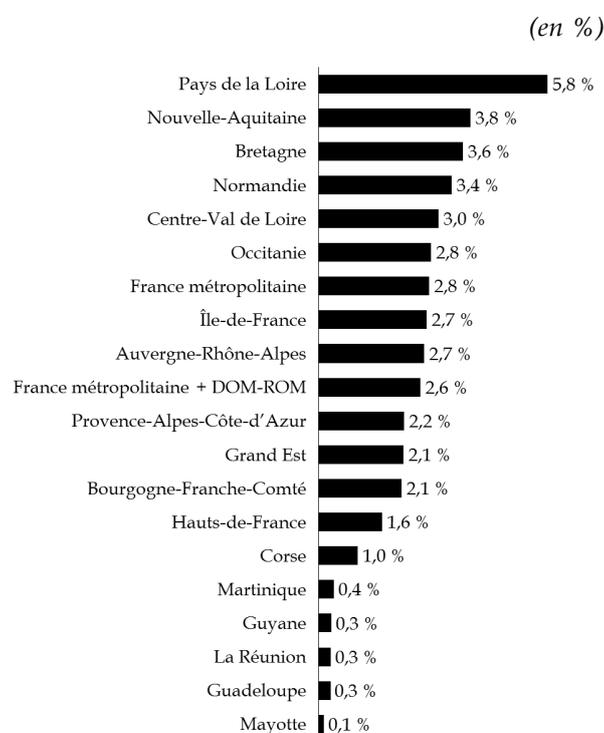
L'effort budgétaire des conseils régionaux en faveur de la recherche ne saurait cependant se mesurer *in abstracto*, sans tenir compte des inégalités territoriales en termes de ressources et de population. Afin de mesurer plus finement le budget réel affecté au soutien de la recherche, les dépenses de recherche doivent être rapportées aux dépenses totales des conseils régionaux ainsi qu'au nombre d'habitants de chaque région.

Ainsi les dépenses de recherche des conseils régionaux des Pays de la Loire, de Nouvelle-Aquitaine, de Bretagne, de Normandie et du Centre-Val-de-Loire représentent plus de 3 % de leurs dépenses totales, contre moins de 2 % pour les Hauts-de-France, la Corse et les collectivités ultramarines.

Cet indicateur permet également de caractériser l'investissement financier des conseils régionaux d'Île-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes qui, malgré des dépenses de recherche particulièrement élevées, consacrent à cette politique publique 2,7 % de leur budget soit presque autant que la moyenne en France métropolitaine (2,8 %).

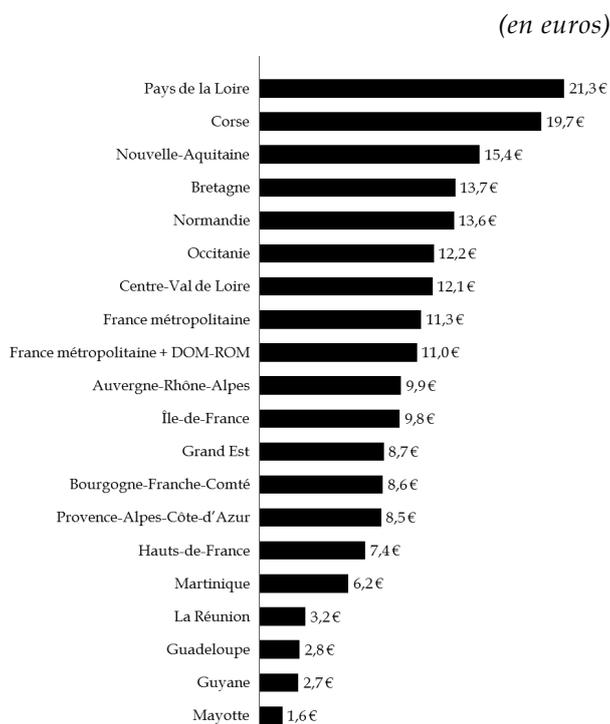
Enfin, si en France métropolitaine les dépenses de recherche des régions s'élèvent en moyenne à 11,3 euros par habitant, les Pays de la Loire (21,3 euros par habitant) et la Corse (19,7 euros par habitant) se distinguent par un effort budgétaire particulièrement conséquent au regard de leur population.

Part du budget de recherche et technologie dans les dépenses totales des conseils régionaux sur la période 2014-2017



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du MESRI

Budget de recherche et transfert de technologie par habitant et par an sur la période 2014-2017



Source : commission des finances, à partir des données du MESRI

Ainsi, **l'implication croissante des conseils régionaux dans le financement de la recherche ne saurait occulter des écarts persistants entre les régions**. Les réponses à l'enquête menée par le rapporteur spécial corroborent pleinement ces résultats, les conseils régionaux déclarant consacrer des montants très variables à la politique de recherche sur leur territoire.

Néanmoins, le rapporteur spécial relève que l'entrée en vigueur du nouveau découpage régional au 1^{er} janvier 2016 a **mécaniquement atténué les différences entre les régions**, dans la mesure où des régions très engagées dans la R&D ont fusionné avec d'autres moins actives dans ce domaine. Dès lors, les disparités régionales pourraient avoir tendance à se résorber.

2. Un acteur clé en termes de pilotage, avec l'élaboration de stratégies scientifiques et technologiques locales

Considérées comme l'échelon le plus à même de coordonner les efforts sur le terrain tout en se faisant le relais de la politique nationale, **les régions sont progressivement devenues un acteur clé du pilotage de la politique de recherche**.

Il ressort ainsi de l'étude menée par le rapporteur spécial que, dans la grande majorité des cas, **les régions ont su se saisir pleinement des outils à leur disposition, pour coordonner les initiatives locales (approche « top down ») et faire émerger les priorités du territoire auprès des instances nationales et européennes (approche « bottom up »).**

a) Les régions, responsables de la coordination des initiatives locales

Comme l'a rappelé le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine dans sa réponse au questionnaire adressé par le rapporteur spécial : « *La région apparaît comme l'interlocuteur nécessaire de l'État car celui-ci lui a assigné de créer les espaces de dialogue avec les collectivités, en tant que chef de file* »¹.

Pour ce faire, les conseils régionaux ont été dotés de nombreuses compétences en termes de programmation et d'encadrement (voir *supra*).

En premier lieu, les régions, en tant que chef de file dans le domaine de la recherche, sont chargées de **coordonner les initiatives locales, en particulier l'adoption par les agglomérations de taille moyenne de schémas locaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SLESRI).**

Il s'agit, par ce biais, de structurer la politique de recherche à une échelle pertinente ; le SLESRI doit ainsi s'inscrire en cohérence avec le schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI), **garantissant que toutes les acteurs publics locaux s'accordent** sur l'identification des besoins du territoire, ainsi que la stratégie à adopter et les secteurs à privilégier pour favoriser son développement économique.

Les régions se situent donc à l'interface entre l'État et les collectivités locales, puisqu'elles ont été, en 2013, associées par le biais de l'association Régions de France à l'élaboration de la Stratégie nationale de recherche (SNR), dont les SRESRI et SLESRI doivent respecter les principes directeurs. **Les conseils régionaux sont donc *in fine* garants de la cohérence des initiatives locales avec les grandes orientations nationales.**

Ces différents schémas permettent également aux régions de faire le lien avec les acteurs locaux de la politique de recherche, puisqu'ils sont, dans la pratique, **issus d'une concertation avec les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche** présents localement.

Certaines régions sont allées encore plus loin dans l'effort de **coordination, en déclinant des outils généraux de coordination au profit de la politique de recherche et d'enseignement supérieur.** Ainsi, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine s'est doté dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique, instituées par la loi MAPTAM comme « espace privilégié de concertation entre les collectivités pour favoriser un exercice concerté de leurs compétences », d'un groupe de travail « Enseignement supérieur et Recherche ». L'association des acteurs a été

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

formellement définie dans le cadre d'une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) avec une vingtaine de collectivités et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Selon le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine : « *cette CTEC sur le champ enseignement supérieur et recherche semble être pionnière à l'échelle nationale* »¹.

In fine, la coordination des actions de recherche par les régions renforce la position de ces dernières, en les plaçant au cœur même du dispositif. **Le niveau régional tend également à harmoniser les politiques de recherche mises en œuvre localement, en orientant les initiatives et en mutualisant certains moyens dans le cadre de schémas plus globaux**, avec notamment une spécialisation territoriale des activités.

b) Les régions, pivots opérationnels de la politique européenne de recherche

Depuis 2007, dans le cadre des programmes opérationnels européens 2007-2013 et à la demande de la commission européenne, **chaque région doit élaborer une Stratégie régionale d'innovation (SRI), fondée sur une analyse fine de son écosystème**, la commission souhaitant placer l'innovation au cœur des schémas régionaux de développement.

En 2014 a été introduite la notion de « *spécialisation intelligente* », qui consiste à **focaliser une partie des fonds structurels sur des domaines précis, à fort potentiel ou en émergence**. L'Union européenne a en effet souhaité que la programmation 2014-2020 du FEDER fasse l'objet d'un ciblage particulier des opérations de recherche et d'innovation sur des secteurs de spécialisation intelligente, afin de favoriser l'effet de levier des fonds sur des thématiques pour lesquelles le territoire régional dispose d'une valeur ajoutée démontrée.

Chaque région doit donc se doter d'une Stratégie de spécialisation intelligente (*Smart Specialisation Strategy, S3* ou *Stratégie Régionale de l'Innovation pour une Spécialisation Intelligente, SRI-S3*), élaborée pour répondre à la politique européenne de cohésion 2014-2020. La définition de ces stratégies est une condition essentielle pour bénéficier du FEDER.

Ces schémas de politique publique s'additionnent aux SRESRI et SRDEII. Ils définissent les périmètres d'intervention thématiques prioritaires que les régions entendent défendre pour flécher des financements structurels et certains financements du programme-cadre de recherche « Horizon 2020 ».

Les objectifs européens de recherche sont ainsi déclinés à l'échelle régionale, tout en tenant compte des atouts et des contraintes locales. **La région s'impose dès lors comme le pivot opérationnel de la politique européenne de recherche, permettant de garantir la cohérence des interventions financières de l'Union européenne à l'échelon local et d'en maximiser l'impact**.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

3. Un relais local efficace vers et auprès de l'Union européenne

Le rôle des régions est double : il consiste d'une part à aider les chercheurs à obtenir des fonds européens et d'autre part, à influencer les orientations stratégiques des programmes européens pour qu'ils correspondent davantage aux besoins locaux.

a) Un accompagnement apprécié des candidats aux appels à projets européens

Les conseils régionaux ont progressivement occupé une place croissante dans l'accompagnement financier et humain des porteurs de projets européens, à la suite de plusieurs évolutions concomitantes.

En premier lieu, **le développement du financement de la recherche sur appels à projet**, à l'échelle nationale avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) et sur le plan européen avec les programmes-cadres de recherche (Horizon 2020, Horizon Europe), **s'est traduit, pour les porteurs de projets, par la nécessité de trouver des co-financements.**

En parallèle, le transfert de la gestion des fonds européens aux exécutifs régionaux a fait de ces derniers un interlocuteur central, **capable de mobiliser plusieurs types de financements** (fonds régionaux ou fonds européens) **dans l'optique de favoriser un effet de levier vers des financements en provenance des appels à projets de l'Union européenne.**

Pour les régions, l'augmentation de la participation aux programmes européens répond à des enjeux de visibilité, d'attractivité et de rayonnement du territoire, en contribuant à l'amélioration du positionnement de l'écosystème régional en Europe et à l'international. Interrogées sur leur stratégie de recherche, plusieurs conseils régionaux ont ainsi affirmé que **le renforcement de la participation régionale aux projets européens via l'ingénierie de projet et d'accompagnement constituait une priorité** ; pour certaines régions, cet objectif est même inscrit dans le SRESRI.

Dès lors, **de nombreux conseils régionaux ont entrepris d'aider les chercheurs à obtenir des financements en provenance de l'Union européenne.** Dans la pratique, alors que nombre de petits opérateurs ne sont pas prêts à concourir directement à l'Europe, **le rôle des régions se révèle souvent crucial pour orienter et conseiller les porteurs de projets.**

Lors de ses auditions et déplacements, le rapporteur spécial a pu constater que cet accompagnement pouvait prendre plusieurs formes : création de structures ou de plateformes *ad hoc* centrées sur l'aide aux porteurs de projets, mise en place de réseaux dédiés à l'échelon régional, soutien financier ponctuel aux équipes porteuses de projets avec une prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'élaboration des propositions, etc.

Ainsi, le conseil régional des Hauts-de-France a mis en place le **Réseau Europe Recherche Innovation (RERI)**, composé de différents accompagnateurs au montage de projets européens présents en région. Piloté par la région, ce réseau permet un partage de l'information sur les programmes, une mutualisation de la veille générale et spécialisée et des partages d'expérience des différents membres. Le conseil régional apporte également un appui spécifique ponctuel au montage de projet, **grâce à la mobilisation du Fonds régional d'aide aux porteurs de projets européens (FRAPPE)**, dispositif destiné à financer l'ingénierie de projets par la mise à disposition d'un consultant spécialisé dans le type de projets collaboratifs européens visés.

De la même manière, **le conseil régional de Normandie a créé un réseau intitulé TENOR (Team Europe Normandie)**, regroupant l'ensemble des acteurs normands de la recherche et de l'innovation autour de thématiques européennes. Composé d'une soixantaine de structures et animé par le conseil régional, ce réseau permet un partage de documents, d'informations ou de bonnes pratiques par le biais d'une plateforme en ligne. Il propose également des ateliers d'aide à la rédaction de candidatures à des appels à projets européens, et recense les projets impliquant des acteurs normands et sélectionnés par la commission européenne, de manière à identifier les acteurs les plus actifs et à constituer un annuaire de structures ressources.

Certains conseils régionaux ont opté pour un soutien financier direct auprès de structures chargées d'accompagner les porteurs de projets. Ainsi, le conseil régional d'Occitanie finance le service « Europe » de la Communauté d'universités (COMUE) de Toulouse, pour accompagner les coordinateurs de projets du site qui répondent aux programmes thématiques H2020. De manière analogue, le conseil régional des Pays de la Loire soutient le dispositif « Cap Europe Pays de la Loire », porté par la COMUE Université Bretagne Loire et proposant une offre de service sur le territoire.

Lors de ses déplacements en région, le rapporteur spécial a pu constater à quel point les acteurs locaux étaient sensibles au rôle de relais joué par les conseils régionaux en direction des financements sur appels à projets européens. Si tous les conseils régionaux n'ont pas investi ce champ, force est de constater qu'une grande majorité des régions a fait de l'accompagnement aux porteurs de projets une priorité.

b) Un relais des priorités régionales auprès de l'Union européenne

Si les conseils régionaux ont entrepris de relayer les objectifs de l'Union européenne à l'échelon local, afin d'encourager la participation régionale aux appels à projets, **ils ont également développé des stratégies d'influence auprès de l'Union européenne, pour faire émerger leurs priorités parmi les thématiques de recherche retenues lors de l'élaboration des programmes-cadres.**

Ainsi, plusieurs conseils régionaux ont indiqué, dans leur réponse au questionnaire, prendre une **part active dans les consultations et évaluations** organisées par la commission européenne. Mobilisant les acteurs du territoire au sein de réseaux d'influence spécifique, **les régions aident également certaines structures dans leurs démarches de lobbying européen**. Le conseil régional des Hauts-de-France a par exemple indiqué qu'une « *stratégie régionale d'influence partagée avec les acteurs régionaux [était] en construction, pour influencer la politique européenne de recherche et d'innovation et plus particulièrement le futur programme Horizon Europe* ».

La plupart des régions **s'appuient, pour ce faire, sur leur bureau de représentation à Bruxelles**. Pour le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, ce bureau « *composé d'une équipe spécialisée dans le suivi des politiques de l'Union européenne [est un] outil à la disposition de tous les acteurs du territoire pour les accompagner dans leurs démarches européennes* »¹.

Enfin, certains conseils régionaux sont devenus membres de réseaux de régions européennes spécialisés dans les thématiques de la recherche et de l'innovation, comme *Vanguard Initiative*.

Les régions sont ainsi devenues un acteur à part entière du pilotage de la politique de recherche en France, jouant un rôle crucial dans l'articulation et la déclinaison des politiques locales, nationales et européennes. Cette montée en puissance s'est accompagnée d'une progression tendancielle des financements régionaux en faveur de la recherche.

II. DANS LA MESURE OÙ LEUR INTERVENTION FINANCIÈRE SE CARACTÉRISE PAR UNE GRANDE COMPLÉMENTARITÉ AVEC CELLE DE L'ÉTAT, LES RÉGIONS POURRAIENT ÊTRE DAVANTAGE ASSOCIÉES À LA POLITIQUE DE RECHERCHE À L'ÉCHELON NATIONAL ET EUROPÉEN

A. DES FINANCEMENTS RÉGIONAUX S'ARTICULANT DE MANIÈRE COMPLÉMENTAIRE AVEC CEUX DE L'ÉTAT, DÉMONTRANT LA PERTINENCE DE L'ÉCHELON RÉGIONAL

1. Les financements concertés entre État et régions : la déclinaison de la politique nationale sur le territoire régional

L'État et la région interviennent conjointement sur plusieurs actions en matière de soutien à la recherche et à l'innovation. De manière schématique, il est possible de distinguer trois types de financements concertés : les contrats de plan État-région (CPER), les appels à projets régionalisés, et les fonds alloués aux pôles de compétitivité.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

Dans ce cadre, **les co-financements État-régions portent une ambition régionale dans un cadre national, en cohérence avec les objectifs fixés à l'échelon central.** Selon le Mesri, les financements régionaux et nationaux « *se complètent alors sans perte de lisibilité pour les structures qui se reconnaissent comme étant actrices d'un écosystème local tout en incarnant une vision nationale* »¹.

L'articulation des financements entre l'État et les régions témoigne dès lors de la cohérence de ces interventions financières. Selon le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes : « *ces démarches communes et dispositifs partagés permettent d'avoir une approche intégrée, une vision partagée des enjeux et intérêts du territoire et un discours unique auprès des acteurs* ». ²

a) *Les CPER : une vision stratégique partagée entre l'État et chacune des régions dans le secteur de la recherche*

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, **les contrats de plan État-région (CPEP) définissent les actions que l'État et chacune des régions s'engagent à mener et à financer conjointement, sur une période de six à sept années, afin de mettre en œuvre des priorités partagées en faveur du développement des territoires.**

Les CPER constituent ainsi le **principal cadre formel de négociation entre l'État et la région** sur la construction de politiques communes, permettant de mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles, tant au niveau national qu'au niveau régional. Le contrat de plan propose de ce fait une **vision territorialisée des politiques publiques**, les priorités identifiées à l'échelon national devant composer avec les spécificités de chacun des territoires et les formes de mobilisation des acteurs locaux.

Afin de renforcer l'efficacité du dispositif, **les interventions financières relevant des CPER 2015-2020 ont été recentrées sur cinq volets thématiques :**

- l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ;
- l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ;
- la mobilité multimodale ;
- la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numériques ;
- la transition écologique et énergétique.

Destiné à **renforcer l'insertion des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche dans les écosystèmes territoriaux**, le volet « recherche et innovation » des CPER s'articule autour

¹ Réponse écrite du Mesri au questionnaire envoyé

² Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

de deux priorités thématiques et une priorité transversale, définies par l'État :

- soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ;
- offrir aux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche des campus attractifs et fonctionnels ;
- soutenir une politique de site dynamique et cohérente.

(1) Un support financier déterminant de la politique de recherche en région

D'un point de vue financier, **les CPER sont progressivement devenus un support déterminant** des politiques de l'État en direction des territoires. Ainsi, au total, les 27 CPER 2015-2020 mobilisent 13,8 milliards d'euros de l'État, 15,4 milliards d'euros des régions et 874 millions d'euros des autres collectivités territoriales.

L'architecture financière des CPER

Les contrats de plan État-Région sont composés d'une partie décrivant les actions financées et les opérations sur lesquelles portent les engagements - partie qui constitue le contrat proprement dit -, ainsi qu'une annexe financière correspondant aux montants contractualisés.

Ces crédits contractualisés désignent des objectifs de financements pluriannuels qui sont des montants plafonds sur lesquels s'engagent les signataires du contrat. Ces montants ont été établis par les ministères, sur la base d'arbitrages budgétaires pris sur une période triennale, en fonction de priorités nationales et d'objectifs identifiés dans chacune des régions.

Si les objectifs de programmation sont bien définis sur une période comprise entre cinq et sept ans (avec révision éventuelle à mi-parcours), **la logique financière des CPER repose sur une base annuelle.**

Du côté des conseils régionaux, **les crédits sont votés annuellement par les assemblées délibérantes.** Pour l'État, les crédits relatifs à chacun des programmes contractualisés sont votés chaque année en loi de finances, les crédits CPER faisant l'objet d'une identification spécifique dans les annexes du projet de loi et bénéficiant ainsi d'une sécurisation sur le plan budgétaire.

Les crédits mobilisés par les opérateurs font, quant à eux, l'objet d'une validation par leurs conseils d'administration.

La plupart des crédits mobilisés par l'État sont gérés par les directions régionales des ministères, à qui les crédits sont délégués chaque année. Celles-ci sont chargées, dans le cadre de la gouvernance spécifique des CPER, d'instruire les dossiers et d'attribuer les financements.

Source : site internet du CGET

En pratique, le volet « recherche et innovation » des 27 CPER 2015-2020 comporte 372 projets pour le financement desquels **l'État s'est engagé à consacrer une enveloppe de 205,8 millions d'euros sur la période**, à partir des crédits portés par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». En complément, **les régions ont prévu d'investir près de 615,6 millions d'euros**, preuve s'il en est de la priorité donnée à l'effort de recherche.

Enveloppes régionales « recherche et innovation » du CPER 2015-2020*

(en euros)

	État	Conseil régional
Grand-Est	21 734 000	43 608 000
Nouvelle-Aquitaine	17 270 000	166 615 000
Normandie	10 684 200	55 620 000
Bourgogne-Franche-Comté	11 560 000	12 530 000
Bretagne	21 700 000	30 234 000
Centre	8 910 000	21 194 000
Corse	3 400 000	4 000 000
Ile-de-France	20 000 000	
Occitanie	22 616 000	64 761 052
Hauts-de-France	23 580 000	55 450 000
Paca	9 070 000	48 800 000
Pays de la Loire	12 139 000	15 591 000
Auvergne- Rhône-Alpes	17 450 000	69 150 000
Total métropole	200 113 200	587 553 052
Guadeloupe	400 000	400 000
Guyane	400 000	
La Réunion	1 300 000	20 268 000
Martinique	400 000	4 069 600
Mayotte	200 000	
Total outre-mer	2 700 000	24 737 600
Vallée de la Seine ¹	3 000 000	3 310 000
Total général	205 813 200	615 600 652

* Cette enveloppe comprend uniquement les crédits portés par le programme 172.

Source : commission des finances, à partir des données du Mesri

¹ Un contrat de plan interrégional État-région (CPIER) Vallée de la Seine a également été contractualisé. Ce CPIER concerne, entre autres, des opérations de recherche interrégionales impliquant les régions Haute et Basse Normandie et l'Île-de-France.

En 2017, les conseils régionaux ont ainsi consacré **114 millions d'euros aux dépenses de recherche dans le cadre du CPER**, dont 62 %, soit 70 millions d'euros, ont été dévolus à des opérations immobilières.

**Budget de recherche et transfert de technologie réalisé
dans le cadre du CPER de 2015 à 2017**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2015 (budget réalisé)	2016 (budget réalisé)	2017 (budget prévisionnel)
Ensemble des collectivités territoriales	250 (100 %)	180 (100 %)	187 (100 %)
Dont conseils régionaux	177 (71 %)	118 (66 %)	114 (61 %)
Dont opérations immobilières des conseils régionaux	130 (74 %)	57 (48 %)	70 (62 %)

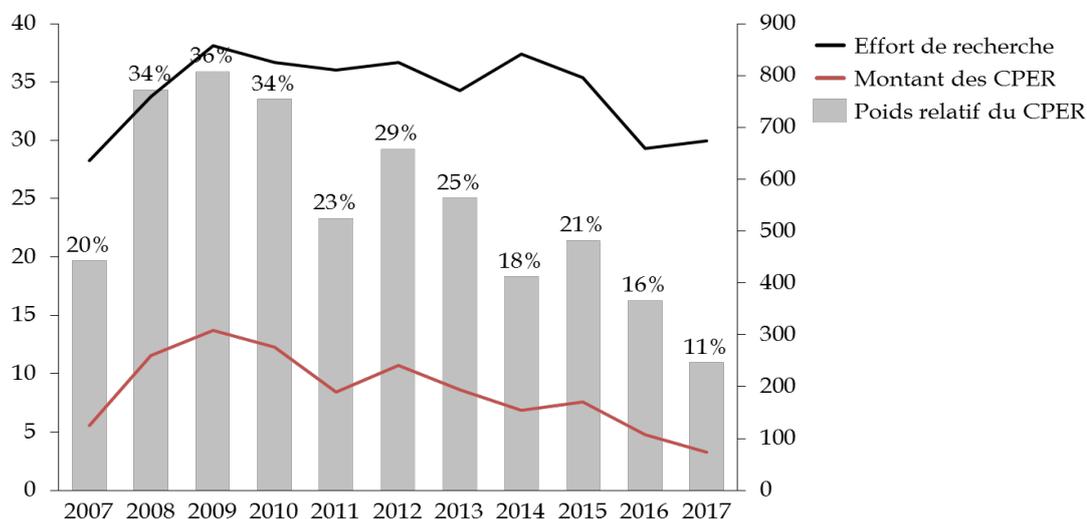
Source : commission des finances, à partir de l'Enquête auprès des collectivités territoriales 2017 - MESRI - SIES

Les différents interlocuteurs rencontrés par le rapporteur spécial lors de ses déplacements se sont émus de la diminution de ces montants contractualisés. En effet, **l'enveloppe allouée par l'État au volet « recherche et innovation » a été presque divisée par deux**, chutant de 365 millions d'euros pour les CPER 2007-2014 à 205,8 millions d'euros pour la période 2015-2020.

En parallèle, **les engagements financiers des régions au titre des CPER ont également reculé** ; alors que les montants contractualisés constituaient une part conséquente de leur budget de recherche, de l'ordre de 29 % pour les CPER 2007-2014, le poids relatif de ces contrats semble avoir sensiblement diminué au cours des dernières années, **jusqu'à ne représenter que 11 % de l'effort de recherche des régions en 2017**.

Évolution de la valeur et de la part des CPER dans l'effort de recherche des régions

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de la DGRI

Si cette évolution est à analyser avec prudence, étant donné que les montants versés au titre des CPER peuvent être soumis à des variations importantes d'une année sur l'autre, **elle laisse augurer d'une prise d'autonomie de la politique de recherche des régions, investissant davantage en dehors du cadre formel de ces contrats.**

Le rapporteur spécial tient à souligner qu'en tout état de cause, **la tendance est au maintien de l'effort de recherche des régions, dans un contexte global de baisse des montants contractualisés avec l'État.**

Au demeurant, **les CPER restent un puissant outil en faveur de l'investissement local**, aidant à mobiliser des financements importants en vue du montage de projets complexes, notamment dans le domaine des infrastructures.

Lors de ses déplacements, il a été indiqué au rapporteur spécial que **les CPER permettaient également d'organiser des contreparties nationales aux financements européens**, le calendrier des CPER ayant été aligné sur celui des fonds structurels européens et leur contenu articulé avec celui des politiques européennes de cohésion.

Dès lors, **la plupart des interlocuteurs rencontrés ont souligné l'effet de levier significatif de ces contrats**, en particulier dans le domaine de la recherche, les financements de l'État accompagnant ceux des collectivités locales et de l'Union européenne sur des projets communs.

Comme l'a résumé le conseil régional des Hauts-de-France : « *Il est à noter que les CPER sont vecteur d'un réel effet levier : les projets avancent au fur et à mesure en maturité et sont ensuite capables d'aller chercher d'autres soutiens financiers à l'échelle nationale, européenne et internationale. En ce sens, les CPER offrent la possibilité d'obtenir une vitrine via les activités/projets de recherche, avec des retombées économiques et de valorisation pour le territoire* »¹.

Cet effet de levier se constate également auprès des organismes de recherche implantés en région ; parties prenantes des contrats de plan, ils sont incités à investir sur des projets ciblés, en collaboration avec le conseil régional.

Engagements des organismes de recherche par région de France métropolitaine au titre du volet « recherche et innovation » du CPER 2015-2020

(en euros)

Régions	Montants contractualisés
Grand Est	6 420 000
Nouvelle-Aquitaine	17 535 000
Auvergne-Rhône-Alpes	19 080 000
Bourgogne Franche Comté	1 470 000
Bretagne	9 445 000
Centre	7 760 000
Île-de-France	34 570 000
Occitanie	21 566 000
Normandie	3 820 000
Hauts-de-France	7 440 000
PACA	36 224 000
Pays de la Loire	4 700 000
Total	170 030 000

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du Mesri

- (2) Un outil performant de structuration de la recherche sur les territoires, garantissant la cohérence des interventions étatiques et régionales

Il ressort de l'étude menée par le rapporteur spécial que, pour les conseils régionaux, **l'élaboration des CPER est devenue un moment clé de la vie régionale**, permettant de discuter et de fixer les grandes orientations de l'action publique.

En matière de recherche, **cet outil est particulièrement apprécié dans la mesure où il constitue le seul réel lieu de concertation entre l'État et la région sur les investissements à venir**. Comme l'a explicité le conseil

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

régional d'Auvergne-Rhône-Alpes dans le questionnaire qui lui a été adressé : « *La construction et la mise en œuvre [des CPER] permettent un **dialogue État, région, collectivités et acteurs de la recherche** autour du soutien à des investissements importants difficilement réalisables avec l'aide d'un seul financeur* »¹.

La méthode d'élaboration des CPER permettrait ainsi « *d'imposer au niveau des financeurs que sont l'État, la région, et les autres collectivités territoriales, **une concertation, une priorisation et une planification pluriannuelle** des investissements et au niveau des acteurs du territoire une concertation par site universitaire et une priorisation des projets* »², selon le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Dans le domaine de la recherche, **cette programmation pluriannuelle serait d'autant plus performante** que « *le volet recherche est l'un des volets où le taux de programmation est satisfaisant (60 % à fin 2018) et relativement équilibré entre État et région* »³. Les CPER présenteraient également l'avantage de **s'étendre sur le temps long** et donc de s'articuler de manière harmonieuse avec les exercices de prospective réalisés par les régions. Selon le conseil régional de Guadeloupe : « *L'exercice de planification et de projection à plus ou moins long terme répond à la logique des schémas régionaux. Il s'agit de s'inscrire dans une vision prospective. En cela, la démarche est pertinente* »⁴.

Si certaines régions soulignent que, dans un contexte budgétaire contraint et incertain, les engagements financiers de l'État sur une période aussi longue peuvent être sujets à caution, la plupart estiment qu'il s'agit là d'un moindre mal, **l'essentiel étant de garantir des actions coordonnées de l'État et de la région sur le territoire**.

De ce point de vue, force est de constater que les contrats de plan permettent **de concentrer des moyens financiers sur certains investissements emblématiques**. À titre d'exemple, dans la région Pays de la Loire, les CPER ont permis l'équipement d'un centre de calcul d'envergure nationale, l'Institut de calcul intensif (ICI), avec une équipe de recherche en analyse numérique et en mathématiques qui développe des méthodes de calcul intensif.

Pour le conseil régional de La Réunion : « *La concentration des moyens de l'État et de la région permettent d'avoir une vision partagée de ces deux acteurs publics, et donner ainsi de la cohérence à la politique de recherche soutenue sur le territoire.* » Une étude de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) portant sur la valeur ajoutée du volet « recherche et innovation » des CPER corrobore cette appréciation.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Démontrant que les objectifs affichés à la signature des contrats pour les programmes relevant de la DGRI avaient été atteints, elle avance notamment que *« les contrats ont contribué à la cohérence des différentes politiques publiques et stratégies d'acteurs et ont aidé les acteurs à se mobiliser sur des stratégies futures [et] à assurer une répartition territoriale et thématique équilibrée de l'offre d'équipements et leur mutualisation, ce qui a permis de soutenir des opérations dans des secteurs émergents ou interdisciplinaires qui n'auraient pas été satisfaits dans des logiques d'appels à projets nationaux. »*

Plus encore, les CPER assurent la déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale sur le territoire tout en soutenant des initiatives locales. Ainsi, l'étude de la DATAR démontre que **les CPER ont eu un effet accélérateur sur les opérations, en complément des stratégies nationales** : *« Ils ont eu un effet important sur la déclinaison opérationnelle de ces stratégies. Ils ont favorisé l'émergence et la mise en œuvre d'autres projets et les dispositifs d'innovation »*.

In fine, comme l'a résumé la région Hauts-de-France : *« Les CPER représentent un outil incontournable de structuration de la recherche sur un territoire »*¹.

Il convient de rappeler, enfin, que **les CPER demeurent un des derniers leviers d'intervention de l'État en région**. En effet, sous la généralisation des appels à projets nationaux, les modes d'intervention de l'État en direction des territoires ont profondément évolué. Conçus et pilotés à l'échelon national, les appels à projets répondent en effet à une logique d'excellence et profitent souvent aux territoires les mieux organisés. Par conséquent, ils diffèrent de la logique contractuelle, qui repose sur le principe de la négociation et du partage des objectifs entre les différents acteurs.

Les CPER demeurent dès lors un outil permettant à l'État de prendre en compte les priorités régionales, et donc d'intervenir en faveur de projets ou d'établissements non soutenus dans le cadre des appels à projets nationaux, et de financer des opérations complémentaires aux actions relevant des programmes d'investissement d'avenir (PIA). Comme l'a relevé le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine : *« Dans une perspective régionale, le CPER constitue le seul levier de l'État pour accompagner les opérations structurantes »*².

(3) Un instrument caractérisé malgré tout par son manque de souplesse

La plupart des régions interrogées ont fait remarquer qu'en raison **des spécificités de l'architecture financière des CPER, les interventions de l'État demeureraient très limitées dans leur nature**.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

En effet, comme l'a souligné le conseil régional des Pays de la Loire : « *La participation de l'État est restreinte aux seuls projets immobiliers ou équipements scientifiques. Cette faible typologie d'intervention limite la capacité d'adaptation des financements aux besoins des acteurs, qui ne se résument pas aux bâtiments et équipements* »¹. De fait, si les contrats de plans paraissent particulièrement adaptés pour le financement d'investissements lourds, correspondant à des infrastructures ferroviaires, routières et portuaires, à de l'immobilier universitaire et des équipements de recherche, ils permettent difficilement de soutenir des projets ciblés ou de financer des frais de fonctionnement.

Par ailleurs, **plusieurs conseils régionaux ont souligné le manque de souplesse de cet outil**. Selon la région Nouvelle-Aquitaine : « *Il faut souligner les limites du fonctionnement de l'État, qui délivre 1/7 par an de ses enveloppes inscrites et demande la consommation de cette enveloppe dans l'année de délivrance dans certains cas. Paradoxalement, cet engagement de l'État sur sept années ne permet pas la souplesse qu'apporte une gestion pluriannuelle [...] Cette absence de souplesse complexifie la réalisation des projets* »².

De la même manière, le conseil régional de Guadeloupe a regretté que l'enveloppe soit annualisée : « *Chaque année, il convient d'amender les plans de financement afin d'y inscrire les crédits correspondants de l'État. Il eut été plus fonctionnel de raisonner en autorisations de programmation, plutôt qu'en crédits de paiement. Ceci ajoute une lourdeur administrative supplémentaire à la gestion des dossiers* »³.

Les limites bien identifiées de ces contrats de plan ont progressivement conduit à conforter le rôle des régions, dont les interventions sont plus souples et modulables : Comme l'a résumé le conseil régional d'Occitanie : « *les CPER sont un outil adapté pour les grands projets d'infrastructures, nécessitant la mobilisation de financements importants, associant l'État, la région et les autres collectivités [...] c'est un **outil complémentaire aux dispositifs régionaux**, plus souples et réactifs, et qui sont orientés vers le soutien à la recherche appliquée, en lien avec les besoins des entreprises ou des filières* »⁴.

Une répartition fonctionnelle des dépenses s'est donc instaurée entre l'État et la région, comme développé par le conseil régional des Hauts-de-France : « *Les soutiens financiers contractualisés par l'État sont dédiés exclusivement à des équipements scientifiques, alors que les apports de la Région sont à la fois destinés au soutien d'équipements, mais également aux frais de fonctionnement que ce soit en personnel ou fonctionnement courant* »⁵.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

b) Les appels à projets régionalisés : un dispositif partagé entre l'État et les régions, permettant de soutenir les priorités régionales dans le cadre d'une stratégie nationale

Les appels à projet régionalisés constituent également un mode d'intervention financière concertée entre l'État et les régions.

Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) 3 - régionalisés ont ainsi permis aux conseils régionaux de s'associer à l'État pour favoriser l'accompagnement d'entreprises innovantes, **l'État et les régions finançant à parité des projets sélectionnés conjointement.**

Le PIA 3 - régionalisé

Le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA), doté de 10 milliards d'euros sur trois ans (2018-2020) a réservé 500 millions d'euros pour conduire des actions territorialisées dans la recherche et l'innovation en étroite collaboration entre l'État et les régions, dans le cadre d'une gouvernance commune et selon un principe de parité de financement. Il se décompose en deux enveloppes, déployées via les opérateurs Bpifrance et Caisse des dépôts et consignations :

- une **première enveloppe de 250 millions d'euros de subventions et d'avances remboursables**. Dans ce cadre, un appel à candidature a été publié, permettant aux régions de définir leurs priorités parmi les actions du programme d'investissements d'avenir éligibles.
- une **seconde enveloppe de 250 millions composée de fonds propres**. Celle-ci fera l'objet d'une consultation pour déterminer les meilleures conditions d'intervention dans les premiers stades de développement des entreprises (pré-amorçage, amorçage et capital croissance).

In fine, l'État et les régions vont donc investir conjointement jusqu'à un milliard d'euros dans des actions en faveur du développement des PME innovantes régionales.

Source : commission des finances du Sénat

De la même manière, le Fonds unique interministériel (FUI) - régions, remplacé à compter de 2019 par les **projets de recherche et développement structurants pour la compétitivité (PSPC) - régions**, finance des projets de recherche dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité.

L'appel à projets PSCP - Régions

Dans le cadre du lancement de la phase IV de la politique des pôles de compétitivité (2019-2022), les appels à projets FUI-régions ont été remplacés par les projets de recherche et développement structurants pour la compétitivité (PSPC) - régions

L'appel à projets « PSPC-Régions » est un dispositif de soutien financé par le programme d'investissements d'avenir, ayant vocation à « sélectionner des projets de recherche et développement particulièrement structurants pour la compétitivité, c'est-à-dire visant des retombées économiques et technologiques directes, sous forme de nouveaux produits, services et technologies, et des retombées indirectes en termes de structuration durable de filières »¹.

Le dispositif est doté d'une enveloppe globale de 100 millions d'euros (50 millions d'euros dans le cadre du PIA et 50 millions d'euros en provenance des régions).

Le soutien apporté par l'État aux bénéficiaires se fait sous forme d'aides d'État constituées de subventions et/ou d'avances récupérables. Les collectivités territoriales financent les projets selon des modalités qui leur sont propres.

Source : commission des finances, à partir du site de Bpifrance

Les PIA 3 - régionalisés et le PSPC - régions présentent la spécificité **d'associer les conseils régionaux à l'élaboration des appels à projets et au processus de sélection des projets**. Dans le cadre du PSPC-régions, seuls les projets bénéficiant d'un cofinancement par les régions peuvent faire l'objet d'un financement par l'État, faisant des conseils régionaux l'élément central du dispositif.

In fine, ces appels à projets régionalisés ont la particularité de **s'appuyer sur les forces des régions**, au premier rang desquels figurent une grande proximité avec les acteurs locaux et une connaissance fine des besoins de financement sur le territoire. Les projets sélectionnés ont ainsi vocation à s'inscrire en cohérence avec les priorités stratégiques présentées dans le cadre des SRDEII et SRESRI.

Pour l'association Régions de France, ces appels à projets régionalisés constituent donc un exemple de collaboration financière réussie entre l'État et les conseils régionaux, **permettant de soutenir les priorités régionales tout en déclinant la stratégie nationale de recherche**.

Le rapporteur spécial relève néanmoins que ces actions conjointes ne sont pas toujours exemptes de critique. Elles présentent en effet des **coûts de coordination conséquents**, associés à une **charge administrative non négligeable** ; en parallèle, si les régions sont associées à la gestion de ces dispositifs, leur pilotage est toujours assuré par l'échelon central, imposant souvent des cahiers des charges uniques pour les régions, sans tenir compte des spécificités de leur territoire.

¹ Site de Bpifrance.

c) La politique des pôles de compétitivité

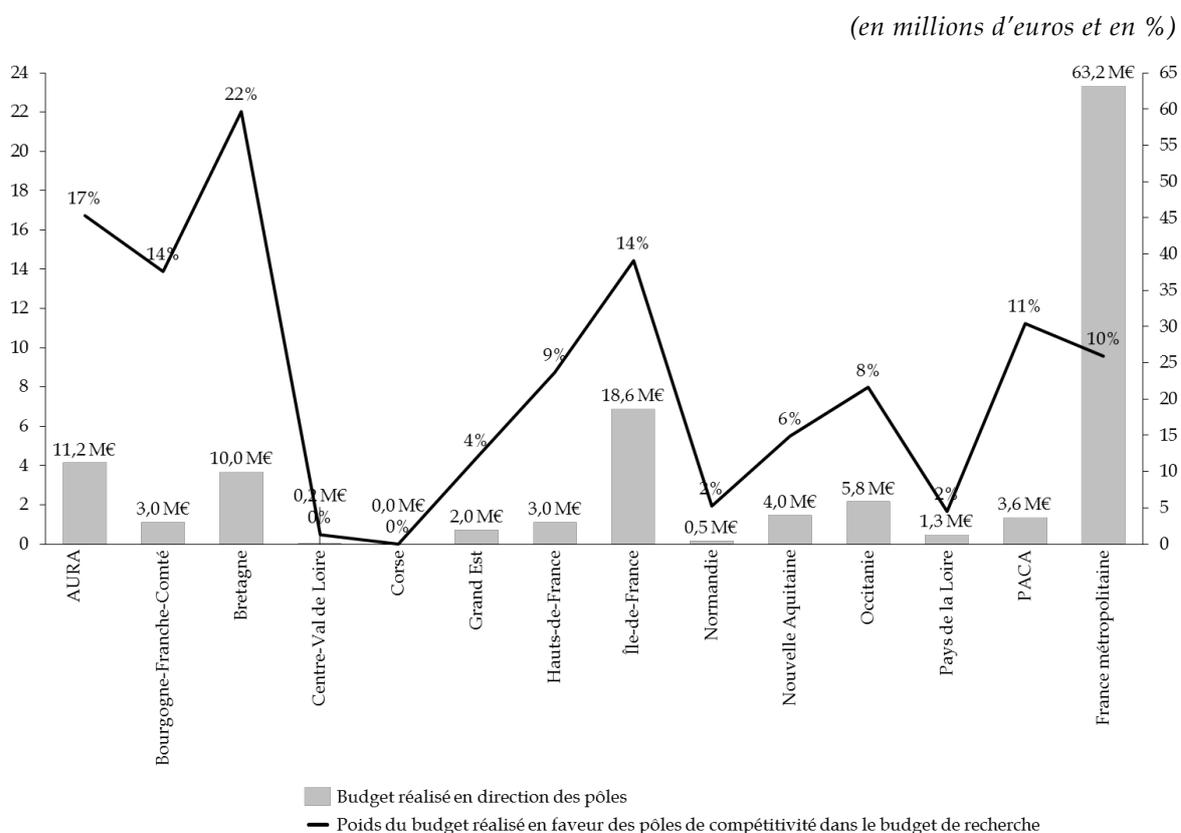
Si le financement des pôles de compétitivité est en grande partie assuré par le secteur privé (à hauteur de 46 % de leurs ressources entre 2005 et 2018), l'État et les collectivités territoriales y contribuent également, dans des proportions non négligeables.

Ainsi, sur la même période, **les projets de R&D passés par les pôles ont été financés à hauteur de 1,8 milliard d'euros par l'État via le FUI et 1,3 milliard d'euros par les régions.** À titre d'exemple, les 43 projets sélectionnés au titre du dernier appel à projets du FUI ont bénéficié d'une aide de l'État de 27 millions d'euros, complétée par une aide de 29 millions d'euros en provenance des collectivités territoriales dont 18 millions d'euros des régions, ainsi que de 9 millions d'euros de fonds communautaires.

L'implication budgétaire des régions dans le financement des pôles de compétitivité est conséquente. En 2017, **les conseils régionaux de France métropolitaine ont consacré 63,2 millions d'euros, soit près de 10 % de leur budget de recherche, aux pôles de compétitivité.**

En 2017, **cinq régions ont dédié plus de 10 % de leurs financements en faveur de la recherche aux actions des pôles et à leur fonctionnement :** Bretagne (22 %), Auvergne-Rhône-Alpes (17 %), Bourgogne-Franche-Comté (14 %), Île-de-France (14%) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (11 %).

Budget réalisé en direction des pôles de compétitivité et part de ce budget dans le budget recherche des conseils régionaux en 2017



Source : commission des finances, à partir des données du Mesri

En pratique, les régions cofinancent les projets collaboratifs des pôles, ainsi que l'animation de leurs structures de gouvernance.

Le niveau élevé des financements en provenance des conseils régionaux s'explique notamment par leur degré d'implication croissant dans le pilotage des pôles. En effet, le lancement de la phase 3 des pôles de compétitivité en 2013 **s'est caractérisé par un renforcement du partenariat entre l'État et les régions dans le co-pilotage de la politique des pôles**, l'État et les conseils régionaux ayant co-signé le contrat de performance de chaque pôle, comprenant la feuille de route stratégique pour la phase 3 (2013-2018).

Associés de plus en plus étroitement au pilotage et à la gouvernance des pôles de compétitivité, les régions ont naturellement été conduites à contribuer de manière significative à leur financement, ce d'autant que les enveloppes accordées par l'État à ces structures n'ont cessé de diminuer, le FUI passant de 200 millions d'euros en 2015 à 50 millions d'euros en 2019, tandis qu'en parallèle, les 18 millions d'euros dévolus au fonctionnement des pôles devraient être divisés par deux d'ici à 2022.

Ce désengagement progressif de l'État ne saurait cependant se fonder sur l'illusion que les régions seront en mesure de compenser la baisse des financements accordés. En effet, alors que les conseils régionaux participent d'ores et déjà dans des proportions importantes au financement des pôles, le transfert intégral aux régions de la gestion et du financement de ces structures aurait des conséquences délétères pour le financement régional de la recherche. **Les marges de manœuvre budgétaire des régions en seraient considérablement restreintes, mettant en péril leur capacité à financer de manière souple et rapide une multitude de projets et d'acteurs.**

2. Les financements d'initiative régionale : la mise en œuvre d'une stratégie locale, conduisant les régions à développer des leviers d'intervention en propre

Lors de ses déplacements, le rapporteur spécial a pu constater que les régions avaient développé toute une palette d'outils financiers pour intervenir en faveur de la recherche en dehors des cadres d'intervention conjointe avec l'État.

En pratique, si les régions proposent rarement le financement intégral d'un projet ou d'une infrastructure, elles offrent en règle générale **un complément absolument indispensable pour les chercheurs**, puisqu'il se révèle souvent déterminant dans la décision de poursuivre ou non un projet.

Dès lors, le rapporteur spécial s'est attaché à étudier les différents types d'intervention financière des régions, en étudiant plus spécifiquement les outils utilisés et les finalités recherchées.

Il en ressort que **les régions ont pu mettre à profit leur proximité avec les acteurs régionaux pour développer des modalités d'intervention qui leur sont propres, caractérisées par une grande souplesse et une réactivité accrue**. Les conseils régionaux réussissent, par ce biais, à s'affranchir du cadre rigide des interventions conjointes avec l'État, pour étendre le spectre des financements envisageables (tant du point de vue de la typologie des versements réalisés - frais de fonctionnement, d'investissement, de personnel - que des acteurs soutenus) afin de répondre aux besoins identifiés à l'échelle du territoire. Ainsi, comme l'a affirmé Régions de France : « *Les chercheurs trouvent dans les régions un financeur plus direct, plus rapide* ».

Par ailleurs, **certaines régions ont utilisé le levier du financement pour s'impliquer directement dans le pilotage et la gouvernance des projets soutenus**, afin de garantir l'efficacité des investissements consentis tout en structurant l'écosystème local. Ainsi, comme l'a résumé M. G. Blanchard, vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche de Nouvelle-Aquitaine : « *la mise en œuvre de [nos] ambitions implique de positionner la région dans un rôle central qui dépasse le strict cadre*

du financement des politiques de soutien à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, dans une vision à long terme, en se donnant, par une gouvernance et une pilotage spécifiques, les moyens d'une amélioration continue et l'agilité nécessaire pour s'adapter aux évolutions »¹.

Sans prétendre exposer de manière exhaustive les initiatives régionales en matière de financement de la recherche, le rapporteur spécial s'est donc attaché à dresser une typologie de ces interventions, afin de mettre en exergue leur complémentarité avec celles de l'État.

a) Les financements sur appels à projets : un mode d'intervention souple, favorisant la subsidiarité

(1) Les appels à projets destinés à augmenter le nombre de chercheurs

L'étude réalisée par le rapporteur spécial a démontré qu'un grand nombre de régions cherchaient à augmenter le nombre de chercheurs sur leur territoire, que ce soit en finançant des allocations d'études doctorales ou post-doctorales ou en organisant des appels à projets spécifiques.

Parmi les exemples portés à la connaissance du rapporteur spécial figurent ainsi les 120 thèses financées, sur fonds régionaux et sur fonds structurel FEDER, par le conseil régional des Hauts-de-France, les 100 contrats doctoraux sur la thématique du numérique financés par le conseil régional d'Île-de-France, en partenariat avec des entreprises, ou encore les 7 millions d'euros d'engagements annuels du conseil régional de Normandie, destinés à soutenir une cinquantaine d'allocations doctorales, dont la moitié à hauteur de 100 % (dispositif « Réseau d'intérêt normand Doctorants »), pour combler un manque identifié de doctorants.

En parallèle, certains conseils régionaux organisent des appels à projets destinés à attirer de nouveaux chercheurs ; c'est le cas du conseil régional des Pays de la Loire qui, compte tenu d'un retard historique du nombre de chercheurs de grands organismes, a mis en œuvre trois appels à projets spécifiques : « Connect Talent », « Etoiles montantes », « Pulsar ». Ces appels à projets se combinent avec l'octroi direct d'une subvention de 1 500 euros pour les entreprises prenant part au dispositif « Expérience Recherche » et accueillant dans ce cadre des étudiants de second cycle universitaire, afin de travailler sur un problématique ciblée et réaliser un état de l'art, étape préalable à des travaux de recherche et développement plus pérennes.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

(2) Les appels à projets thématiques : une intervention subsidiaire par rapport à celle de l'État

De nombreuses régions organisent également des **appels à projets thématiques pour répondre à certains besoins identifiés sur leur territoire**. Souples et évolutifs, ces appels à projets régionaux se sont inscrits de manière durable dans les écosystèmes locaux.

Les appels à projets régionaux permettent aux régions d'apporter un complément financier aux appels à projets nationaux ou européens, d'intervenir de manière subsidiaire par rapport à l'État, limitant ainsi le nombre d'angles morts dans le financement de la recherche en France, de mobiliser des financements privés et enfin de favoriser le rapprochement entre les différents acteurs locaux (entreprises et chercheurs).

En premier lieu, responsables de l'attribution de fonds européens, les conseils régionaux proposent dans certains cas de coupler l'aide régionale à un financement européen (voir *supra*). Selon les réponses obtenues au questionnaire, **certaines régions iraient jusqu'à proposer aux porteurs de projet de financer l'ensemble grâce aux fonds FEDER et à leur budget propre.**

D'autres régions ont par ailleurs fait savoir qu'elles cherchaient à **intervenir de manière subsidiaire par rapport à l'ANR, en ciblant les projets non éligibles auprès de cette agence**, portant par exemple sur des données préliminaires associées à une prise de risque importante. Les régions contribuent dès lors à élargir le spectre des appels à projets disponibles, en proposant des offres variées, n'existant pas à l'échelle nationale.

Dès lors, ces appels à projets prennent des formes variées :

- le conseil régional de la Guadeloupe a ainsi initié un concours annuel de projets innovants (I-NOVA), tout en créant un programme accélérateurs (I-DDEACTE) à destination des lauréats de ce concours ;

- le dispositif « Réseau d'intérêt normand Recherche » permet au conseil régional de Normandie de dédier une enveloppe de plus de 37 millions d'euros de fonds régionaux et 10 millions d'euros de fonds FEDER au soutien de projets de recherche sur une période relativement courte (36 mois maximum) ;

- le conseil régional des Pays de la Loire organise un appel à projets annuel intitulé « Paris scientifiques » afin de soutenir l'émergence de nouveaux champs de recherche sur son territoire ;

Au demeurant, plusieurs conseils régionaux ont fait remarquer que **ces appels à projets permettaient de mobiliser des fonds privés en faveur de la recherche en région**. En Occitanie, à titre d'exemple, le dispositif « Groupement pour la recherche appliquée innovante avec les entreprises » (Graine), qui fédère des laboratoires de recherche et des entreprises autour

d'une problématique industrielle, a pour objectif de faire émerger des partenariats d'innovation stratégique pérennes dans les domaines identifiés de la SRI-3, financés en partie par les entreprises, en sus de leurs investissements internes (matériels, ingénieurs) : les grands groupes cofinancent un projet à hauteur de 50 % et les PME à hauteur de 25 %. Pour le conseil régional d'Occitanie : « *Ce dispositif permettra d'augmenter le financement privé de la recherche et développement en région et de former les étudiants à travers des projets d'entreprises* »¹.

Enfin, fréquemment, dans les réponses au questionnaire, les conseils régionaux ont déclaré **utiliser le levier des appels à projets pour renforcer les liens existant entre entreprises et chercheurs**, dans l'optique de favoriser la valorisation et le transfert de technologie.

Ainsi le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes a-t-il instauré un appel à projets « Installations de Recherche et d'Innovation Centrées Entreprises », ayant permis, depuis février 2017, de soutenir 22 plateformes collaboratives de recherche-développement portées par des organismes de recherche et de diffusion des connaissances ainsi que des entreprises, pour un budget de 23,4 millions d'euros.

De la même manière, le conseil régional d'Île-de-France a indiqué au rapporteur avoir déposé un projet au programme « territoire d'innovation de grande ambition » sur le thème « Construire le futur, habiter le futur ». Pour le conseil régional : « *Cette initiative ambitieuse illustre une fois encore cette même priorité, la vocation de la région étant de jouer le rôle d'interface en rapprochant entreprises et chercheurs autour d'un projet de territoire* »².

b) Les subventions et investissements ponctuels : un outil permettant de structurer des filières sur le territoire régional

Le rapporteur spécial a pu observer que les régions choisissaient, dans de nombreux cas, de subventionner directement des projets structurants - construction et équipement de Très grandes infrastructures de recherche (TGIR), projets menés en partenariat avec des organismes de recherche, etc., **de manière à apporter une aide directe, rapide et ciblée.**

Dans ce cadre, **les organismes et établissements de recherche font souvent directement appel aux conseils régionaux** pour obtenir un soutien qui apparaît réellement décisif, dans la mesure où il aide à convaincre les autres acteurs publics (départements, agglomérations, etc.) de s'engager. **La région joue ainsi un rôle de prescripteur, ce qui permet de faire émerger des dynamiques à l'échelle locale.**

Certaines régions s'attachent, par ce biais, à structurer des filières sur leur territoire, en s'impliquant directement dans le financement d'infrastructures ou de projets innovants. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, la

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

politique régionale en faveur de la recherche « est fondée sur une logique de filières et de projets, avec la volonté que chaque grand secteur économique bénéficie en amont d'une recherche d'excellence »¹. Concrètement, le conseil régional a indiqué avoir soutenu de sa propre initiative certains projets emblématiques, tels que l'Institut scientifique de la vigne et du vin (ISVV), à hauteur de 18 millions d'euros, le Neurocampus, à hauteur de 60 millions d'euros, ou encore l'Institut européen de chimie biologique (IECB), pour 13,8 millions d'euros.

Lors de son déplacement en Nouvelle-Aquitaine, M. Blanchard, vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche de la région, a pu exposer au rapporteur spécial les efforts du conseil régional pour structurer la communauté scientifique locale, en prenant notamment l'exemple de la création et du développement d'une filière industrielle photonique.

En pratique, la région a bénéficié dans un premier temps d'une dynamique académique, technologique et industrielle, initiée par la construction du Laser Mégajoule (LMJ) sur le site du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

Afin de garantir la pérennité de l'implantation des entreprises sous-traitantes de ce chantier, et de déployer un écosystème générateur d'emplois sur le territoire, le conseil régional a par la suite entrepris de compléter la chaîne de valeur, en subventionnant à hauteur de 46,6 millions d'euros (dont 10 millions d'euros du FEDER) la construction de l'Institut d'Optique d'Aquitaine (IOA), centre unique en France, entièrement tourné vers les technologies optiques, laser et numérique. L'installation de ce centre a eu pour conséquence, dans un second temps, d'attirer sur le territoire aquitain l'Institut d'Optique Graduate School (IOGS) et ses étudiants.

In fine, ce projet a donc permis de rassembler sur un même site l'IOGS (volet formation, recherche), un centre de ressources ALPhANOV (volet transfert de technologies) et l'Université de Bordeaux - PYLA (volet formation continue en optique), donc de structurer une filière dans son ensemble.

Enfin, ces investissements peuvent également être destinés à faciliter l'implantation, sur le territoire régional, d'équipements emblématiques, comme des Très grandes infrastructures de recherche (TGIR). Ainsi, les conseils régionaux d'Île-de-France et du Centre-Val-de-Loire, ainsi que le conseil départemental de l'Essonne ont financé à hauteur de 183 millions d'euros (soit près de 60 % du coût total) la construction du Synchrotron « Source Optimisée de Lumière d'Énergie Intermédiaire du Lure » (SOLEIL), sur le plateau de Saclay.

¹ *Ibid.*

c) La contractualisation avec des organismes de recherche pour accroître l'attractivité du territoire

Le **soutien financier apporté par les régions peut également s'appuyer sur une démarche de contractualisation** (ou de conventionnement) avec des organismes de recherche ou des IR / TGIR, visant à renforcer la présence et l'implication de ces derniers sur le territoire régional et donc à renforcer leur attractivité.

En effet, la plupart des grands organismes nationaux de recherche sont présents en régions, qu'ils disposent de délégués régionaux (comme le CNRS ou l'INSERM) ou soient organisés en centres locaux ou régionaux (INRA, INRIA, IRSTEA, IFSTTAR, IFPEN, CEA).

Dès lors, plusieurs conseils régionaux se sont engagés dans une démarche de contractualisation avec ces organismes. Ces partenariats consistent dans la plupart des cas à soutenir de manière spécifique des laboratoires de recherche pour lesquels l'organisme de recherche et la région estiment opportun de renforcer les moyens humains ou de faire émerger un domaine scientifique dont le potentiel justifie un ancrage territorial fort. Les conventions conclues avec les organismes de recherche sont ainsi principalement destinées au financement d'opérations immobilières et d'équipements scientifiques.

Ainsi, lors de son déplacement en Auvergne-Rhône-Alpes, le rapporteur spécial a pu s'entretenir avec M. Y. Neuder, vice-président délégué à la recherche, des **moyens déployés par la région pour structurer la filière micro et nanoélectronique, qui constitue un axe prioritaire de la politique régionale**, tant du point de vue de la recherche, avec la présence sur le territoire régional de nombreux organismes et instituts spécialisés, que du point de vue de la valorisation industrielle.

Dans cette optique, **le conseil régional a conclu un partenariat stratégique majeur avec le CEA Tech sur la période 2018-2022, s'engageant à intervenir à hauteur de 100 millions d'euros** sur la durée de cette convention (par l'intermédiaire de crédits régionaux et de fonds structurels FEDER), **dont 50 millions d'euros dédiés à la microélectronique**.

En pratique, le conseil régional s'est engagé dans le plan Nano 2022 à hauteur de 35 millions d'euros, après avoir investi 25 millions d'euros dans le plan Nano 17 - en finançant notamment, pour 15 millions d'euros l'acquisition d'un appareil de lithographie au CEA-Leti, institut de recherche technologique de CEA Tech.

Le rapporteur spécial a eu l'opportunité de se rendre au CEA-Leti dans le cadre d'un déplacement. Constituant l'un des plus importants centres européens de recherche appliquée en électronique, le CEA-Leti dispose de moyens technologiques lourds, avec plus de 10 000 m² de salles blanches et de nombreux équipements. De l'avis des chercheurs rencontrés,

le soutien financier de la région s'est révélé déterminant dans l'acquisition de ces équipements, permettant d'y développer une recherche de pointe.

d) Le financement récurrent des écosystèmes d'innovations via les structures labellisées : l'instauration d'une relation tripartite avec l'État

L'intervention financière des régions en faveur de la recherche passe également par le biais d'un **soutien marqué aux écosystèmes d'innovation**, via les structures bénéficiant d'un label du Mesri - centres de ressources technologiques (CRT), cellules de diffusion technologique (CDT), les plateformes technologiques (PFT), instituts de recherche technologique (IRT).

Ces structures labellisées s'inscrivent ainsi désormais dans une relation tripartite avec l'État et la région, cette dernière constituant un partenaire financier majeur pour leur développement. Selon la Direction générale de la recherche et de l'innovation, les 62 CRT perçoivent annuellement 32,4 millions d'euros de subventions, dont 21 % proviennent de l'État et 42 % des régions. En parallèle, les CDT perçoivent 10,8 millions d'euros de subventions, dont 62 % en provenance des régions et 10 % de l'État.

Enfin, à titre indicatif, les incubateurs sont soutenus à hauteur de 4,3 millions d'euros par l'État, et 5,7 millions d'euros par les collectivités territoriales (principalement les régions).

Sans aller jusqu'à répertorier l'intégralité de ces dispositifs, **l'encadré ci-après recense les structures les plus fréquemment citées par les régions dans l'enquête adressée par le rapporteur spécial.**

Le rapporteur relève le nombre élevé de ces structures, qui laisse craindre une dispersion des financements et des acteurs, nuisibles à l'efficacité des efforts entrepris.

Structures cofinancées par les régions

Les **centres de ressources technologiques (CRT)** : structures d'interface entre les laboratoires académiques et les entreprises, ils ont vocation à assister directement ces dernières, et plus particulièrement les PME, dans la définition de leurs besoins. Ils participent au développement de leurs activités par le biais d'innovations technologiques et s'appuient sur des réseaux de compétences. Ils disposent de moyens technologiques et analytiques propres et proposent une gamme de prestations sur catalogue et sur mesure.

Les **plateformes technologiques (PFT)** : résultant de la réunion de certains établissements d'enseignement et de structures publiques ou privées disposant de plateaux techniques identifiés autour d'une thématique commune, elles proposent des prestations techniques et technologiques aux entreprises. Elles ont ainsi pour mission d'organiser sur un territoire le soutien apporté à la modernisation des entreprises par les établissements d'enseignement.

Les **cellules de diffusion technologique (CDT)** : jouant un rôle d'interface entre les PME et les centres de compétences (laboratoires de recherche, centres de techniques, instituts universitaires de technologie), elles assistent les entreprises dans la définition de leurs besoins par une approche globale. Ne disposant pas de moyens analytiques et technologiques, elles ont essentiellement des activités de diagnostic et de conseil.

Les **sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT)** : créées par plusieurs établissements de recherche publics dans le cadre des Programmes des Investissements d'Avenir (PIA), elles ont vocation à regrouper l'ensemble des équipes de valorisation des sites universitaires et à mettre fin au morcellement des structures. Les SATT ont accès aux compétences et inventions des chercheurs publics sur leur territoire et s'appuient sur des équipes professionnelles dédiées pour détecter, évaluer et accompagner ces inventions jusqu'au transfert vers une entreprise. Depuis la loi NOTRe, les régions peuvent entrer au capital des SATT et soutenir des budgets de pré-maturation.

Les **pôles étudiants pour l'innovation, le transfert et l'entrepreneuriat (PEPITEs)** : ancrés sur un territoire, ils associent établissements d'enseignement supérieur, acteurs économiques et réseaux associatifs pour former les étudiants et jeunes diplômés à l'entrepreneuriat et à l'innovation.

Les **incubateurs de recherche publique type Allègre** : créés par les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche, ils font de l'accompagnement à la création de startups.

Les **instituts de recherche technologique (IRT)** : instituts de recherche thématique interdisciplinaire, ils associent des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des grands groupes et des PME autour d'un programme commun de recherche technologique. Ils regroupent ainsi des moyens humains et des équipements sur un périmètre géographique restreint et mènent des activités couvrant l'ensemble du processus d'innovation (R&D, formation et valorisation économique des résultats).

Les **instituts pour la transition énergétique (ITE)** : plateformes interdisciplinaires dans le domaine des énergies décarbonées, ils rassemblent les compétences de l'industrie et de la recherche publique dans une logique de co-investissement public-privé et de collaboration étroite entre tous les acteurs, qui doivent permettre de renforcer les écosystèmes constitués par les pôles de compétitivité. Ils concernent les filières énergétiques porteuses d'avenir ayant un impact positif sur le climat.

a) La création de réseaux dédiés à la recherche et à l'innovation afin de fédérer les acteurs régionaux

De manière parallèle aux financements classiques, **certains conseils régionaux se sont employés à développer et financer leurs propres structures, souvent dans l'objectif de fédérer les acteurs de la politique de recherche sur le territoire au sein de réseaux de recherche dédiés.**

Le soutien du conseil régional se traduit alors par la prise en charge des frais de fonctionnement, ainsi que des coûts résultant de l'animation des réseaux ainsi créés (organisation de colloques et de journées de travail, mise en place d'un annuaire, soutien apporté à des stages, etc.)

À titre d'exemple, le conseil régional de Centre-Val-de-Loire finance un Réseau Thématique de Recherche (RTR) sur l'image, permettant aux chercheurs d'échanger sur leurs travaux et de confronter leurs expériences réciproques. Selon le conseil régional : *« Le RTR « Image » est un point d'entrée direct pour tout organisme (industriel ou laboratoire) qui souhaiterait améliorer un procédé de formation, optimiser une technique de traitement ou de caractérisation ou développer une technique de visualisation ou de modélisation, en rapport avec l'image »*¹.

Les régions peuvent également faire le choix de labelliser et financer des structures existantes, comme l'a fait le conseil régional des Hauts-de-France avec la labellisation de « Parcs d'innovation », un réseau de sites emblématiques au service de la création, du développement et de l'implantation d'activités innovantes sur le territoire.

Selon le conseil régional des Hauts-de-France : *« Cette démarche doit permettre de conforter davantage le maillage entre les collectivités territoriales, les acteurs de l'accompagnement des entreprises et les porteurs de projets, les entreprises, les grands groupes, les startups et les plateformes de recherche publiques et privées favorisant la commercialisation des innovations »*².

Les régions ont donc développé des outils de financement variés pour soutenir la recherche, cherchant à intervenir de manière complémentaire à l'État, pour répondre aux besoins de leurs territoires. Or, malgré leur implication, les régions ont bien souvent le sentiment de ne pas être pleinement associées à la politique de recherche menée par l'État.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

B. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ASSOCIER LES RÉGIONS AU PILOTAGE DE LA RECHERCHE

1. Une source de financement qui gagnerait à être mieux identifiée

Au cours de sa mission de contrôle, le rapporteur spécial a découvert que **les financements de la recherche en provenance des collectivités territoriales, et plus particulièrement des régions, demeuraient relativement mal appréhendés dans leur ensemble.**

En effet, le rapporteur spécial a eu les plus grandes difficultés à obtenir des chiffres détaillés, région par région, permettant de mesurer directement l'implication relative des conseils régionaux dans la politique de recherche. Au niveau ministériel, seule une enquête annuelle, intitulée « *Le financement de la recherche par les collectivités territoriales* », s'efforce d'offrir un panorama de l'effort de recherche des collectivités territoriales ; les données présentées demeurent cependant très parcellaires, et n'opèrent pas de distinctions entre les différents niveaux de collectivités.

Par ailleurs, en raison d'effets de périmètre, **les bases de données du Mesri et du Commissariat général à l'égalité des territoires ne peuvent être croisées**, limitant considérablement les possibilités d'exploitation des éléments transmis. De plus, selon les informations communiquées à le rapporteur spécial, les systèmes d'information actuels du Mesri ne permettent pas de répertorier l'ensemble des structures de recherche cofinancées par l'État et les régions, ni même de parvenir à une estimation des montants en jeu – ces informations devant être recueillies au niveau de chaque conseil régional.

En tout état de cause, seules les données relatives aux contrats de plan s'avèrent aisément disponibles – mais ces derniers représentent à peine un tiers des financements régionaux en faveur de la recherche.

Le rapporteur spécial relève également que **les jeux de données relatifs aux collectivités territoriales ne sont pas accessibles via le dispositif de diffusion de l'information du Mesri, #dataESR**, qui vise pourtant à « *améliorer le référencement des publications, tableaux de bord, applications, jeux de données et donc de faciliter l'accès de tous aux données sur l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation* »¹. Cette omission est d'autant plus étonnante que le site #dataESR collecte un certain nombre de données relatives aux programmes européens de recherche, et ne se focalise donc pas uniquement sur les données nationales.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

Le Mesri semble néanmoins parfaitement conscient de cette situation, estimant nécessaire de « *renforcer les systèmes d'informations qui recensent les structures et les projets pour lesquels l'État et les régions apportent des financements* »¹.

Pour le rapporteur spécial, dans la mesure où les régions prennent une part croissante dans le financement de la recherche en France, **il semblerait opportun de mieux documenter l'effort financier réalisé.**

En pratique, l'enquête annuelle sur le financement de la recherche par les collectivités territoriales pourrait être enrichie et affinée, en comprenant notamment un volet régional plus fourni. Il serait également envisageable de profiter des évolutions à venir dans les systèmes d'information des établissements de recherche pour y inclure un suivi des financements émanant des collectivités territoriales.

Enfin, **une identification plus précise de cette source de financement bénéficierait à l'État, aux conseils régionaux, mais aussi aux différents acteurs de la recherche, en leur permettant d'identifier les dynamiques à l'œuvre.**

Au demeurant, cette étape serait un préalable indispensable à une plus grande association des régions au pilotage de la politique de recherche.

2. Une concertation insuffisante entre les instances de pilotage régionales et nationales

Il ressort des auditions et déplacements réalisés par le rapporteur spécial qu'en dépit des récentes évolutions, **subsiste un décalage entre l'investissement financier des régions dans la politique de recherche et leur degré d'association au pilotage de cette politique.**

Ainsi, de l'avis de la plupart des conseils régionaux interrogés, tandis que la collaboration avec les délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT), services déconcentrés de la DGRI en région semble plutôt bonne, **la concertation avec les instances nationales s'avère nettement moins satisfaisante.** Comme l'a résumé le conseil régional des Hauts-de-France : « *Si la collaboration avec la représentation déconcentrée de l'État est de qualité, et s'inscrit dans un cadre stratégique clair et adopté en pleine concertation, le dialogue direct avec les instances nationales (Ministère, ANR,...) gagnerait à être considérablement développé pour gagner en lisibilité et en transparence* »².

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

Le manque d'articulation claire entre la feuille de route nationale sur les infrastructures de recherche et les priorités régionales en constitue un exemple frappant ; ainsi, la décision de contribuer à l'installation d'une infrastructure de recherche relève uniquement de l'État, les régions n'étant sollicitées que dans un second temps, pour participer au financement de la structure.

Cette absence de concertation est hautement préjudiciable, dans la mesure où elle nuit à l'efficacité et à la cohérence des financements destinés à la recherche, comme l'a regretté le conseil régional des Pays de la Loire : *« Raisonner et organiser la subsidiarité voire la coopération, serait probablement de nature à améliorer la synergie entre les financements État et Région, particulièrement dans une perspective d'effet levier sur des financements européens »*¹.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle conduit, dans certains cas, l'État et les régions à mener des actions contradictoires dans les territoires. Selon le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes : *« Il faut suspendre ou modifier les actions qui consistent à créer de la compétition entre les acteurs du territoire, via les appels à projets du PIA par exemple »*².

In fine, ce défaut de coordination bien identifié résulte principalement de l'absence d'instance unique de dialogue entre l'État et les régions dans le domaine de la recherche. En effet, en dehors des actions de l'État faisant directement appel à un financement régional (CPER, PIA 3 – régionalisés, PSPC – régions), aucune structure ne permet réellement à l'État (ministère et services déconcentrés) et aux régions de s'entendre sur leurs interventions financières respectives. Pour le conseil régional de Centre Val de Loire : *« L'absence de concertation stratégique ne permet pas à l'État et aux Régions d'intervenir en réelle complémentarité, et limite donc l'efficacité globale de leurs politiques »*³.

Pour pallier ce manque, **certains conseils régionaux ont, de leur propre initiative, conçu des systèmes de gouvernance originaux permettant de créer un espace de dialogue entre l'État et la région sur le territoire régional.** Tel est notamment le cas du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, qui a instauré une Conférence régionale de l'enseignement supérieur, de la recherche et du transfert de technologie (CREST), associant les acteurs (grandes écoles, universités, organismes de recherche, CROUS), les représentants de l'État en région (recteurs, délégation régionale à la recherche et à la technologie), et la région. Selon M. Blanchard, le vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche de Nouvelle-Aquitaine : *« Cette conférence, qui n'a pour l'instant aucune formalisation juridique, préfigure en termes de structure et de fonction ce que pourrait être un regroupement régional des établissements et, sur le plan*

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

³ Ibid.

institutionnel ce qui pourrait être l'espace de dialogue nécessaire entre l'État et la Région ».

Pour le rapporteur spécial, **la construction de cet espace de dialogue constitue un prérequis indispensable à une pleine association des régions au pilotage stratégique de la recherche**. Il serait donc opportun que l'État soutienne la création de comités de pilotage en régions, et en tout état de cause, s'y engage pleinement quand ils existent. Le Mesri a ainsi souligné qu'il convenait de *« favoriser et développer les lieux d'échanges État/Région via notamment la mise en place de comités de concertation ou comités de pilotage sur le sujet de l'ESRI qui n'existent pas dans toutes les régions »*¹.

En parallèle, **l'État gagnerait à davantage associer les régions à la négociation des différents contrats pluriannuels des sites académiques**, afin de mettre en cohérence les gouvernances et plans d'actions associés aux communautés d'universités et autres structures de regroupements d'établissements d'une part et aux SRESRI d'autre part. Selon le conseil régional de Centre Val de Loire, il s'agirait de garantir *« une implication stratégique et pas seulement financière des régions [...] faute d'une meilleure reconnaissance de leur rôle en ce domaine, le risque est important que dans les années à venir, les régions se concentrent davantage sur leurs compétences propres et soient contraintes à se désengager d'un soutien dont la recherche française, publique en particulier, a pourtant absolument besoin »*².

Par ailleurs, **les financements concertés entre l'État et la région ayant fait la preuve de leur efficacité, la méthode de financement retenue dans le cadre des PIA 3 régionalisés pourrait être généralisée**. Il serait ainsi envisageable de réserver des enveloppes par région, dans le cadre des financements nationaux des agences et outils nationaux (ADEME, ANR, Bpifrance, Caisse des dépôts). Pour le conseil régional d'Île de France, cela permettrait aux régions et à l'État *« d'agir en commun, avec les mêmes process sur des projets d'intérêt spécifiquement régionaux »*³.

Les services centraux pourraient également **veiller à rendre facilement accessibles pour les conseils régionaux les outils dont ils disposent** – bases de données ANR ou Horizon 2020 par exemple –, permettant de suivre les dossiers soumis et financés par les différents établissements et laboratoires dans les différentes régions.

Enfin, **plusieurs conseils régionaux, de même que l'association Régions de France, ont regretté de ne pas être davantage associés à la préparation de la loi de programmation pour la recherche**. En effet, selon le conseil régional des Hauts-de-France : *« Les régions ne font pas partie des groupes de travail de la loi de programmation pour la recherche. Elles seront semblait-il invitées à contribuer mais dans un cadre peu clair et un délai très court »*.

¹ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

² Ibid.

³ Ibid.

Le rapporteur spécial ne peut que déplorer cette situation, eu égard aux travaux de planification et de programmation d'ores et déjà réalisés à l'échelle locale par les conseils régionaux ; il serait pour le moins paradoxal que les régions soient tenues à l'écart des travaux préparatoires à la loi de programmation pour la recherche, alors qu'en tant que chefs de file de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, elles seront directement concernées par les dispositions de ce texte.

3. Des démarches conjointes État / régions encore trop limitées sur le plan européen

Les résultats relativement décevants de la France dans les appels à projets européens doivent conduire à repenser l'accompagnement des porteurs de projets.

En effet, alors que les financements européens consacrés à la recherche augmentent, **les participations françaises dans les projets sélectionnés ne cessent de diminuer depuis 1998**. Les financements obtenus par les participants français sont ainsi passés de 13,5 %, pour le cinquième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRDT), à 13 % pour le sixième avant de nettement diminuer à 11,3 %, pour le septième.

À ce stade, **les chiffres de programme-cadre « Horizon 2020 » ne laissent pas envisager d'amélioration réelle de la position de la France en matière de recherche au niveau européen**. La France participe à 22,1 % des projets retenus (4 167 projets sur les 18 628 sélectionnés) et représente 9,7 % des participations dans les projets (3 517 participations sur un total de 39 859).

Ces participations représentent **un total de 3 523 millions d'euros** obtenus par les équipes françaises, soit **10,7 % des financements disponibles, contre 11,3 % sur l'ensemble du septième PCRDT**.

Face à ce constat, et dans la perspective des négociations du 9^{ème} programme-cadre de recherche et d'innovation, « Horizon Europe », **une étude portant sur la participation française au programme-cadre** a été confiée par le Premier ministre à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et au Conseil général de l'économie en 2016.

Parmi les difficultés identifiées par le rapport figurent **l'insuffisance des dispositifs d'accompagnement** et la nécessité **d'affirmer l'influence de la communauté française sur les institutions européennes** en charge de définir la programmation.

Or, les régions sont pour la plupart déjà engagées dans **l'accompagnement des chercheurs et les stratégies d'influence à l'échelle de l'Union européenne** (voir *supra*). Pour le rapporteur spécial, le

renforcement de la participation française aux appels à projets européen repose donc sur une plus grande association des régions à la politique menée par l'État dans ce domaine.

À cet égard, le Plan d'action national pour la participation française au programme cadre de recherche et d'innovation a récemment **reconnu le rôle important des régions comme « échelon clé des structures institutionnelles de la coordination des acteurs de la recherche et de l'innovation »**¹.

Si cette première reconnaissance symbolique est encourageante, **elle peine à trouver une traduction concrète, les démarches conjointes entre l'État et les régions demeurant encore très limitées**. Le plan d'action indique seulement que « *le Mesri valorisera les dispositifs régionaux incitatifs sur le portail national* » et « *des actions ultérieures seront proposées aux régions* »². Parmi les initiatives ayant vu le jour figure l'organisation d'un premier colloque Régions - État - Europe, réunissant tous les acteurs autour d'une table - mais cette dernière est à mettre au crédit de l'association Régions de France, et non des services centraux.

Si, par ailleurs, le ministère organise une journée annuelle réunissant les points de contact nationaux et les relais régionaux pour la mobilisation des acteurs de la recherche, le rapporteur regrette que ces échanges ne soient pas plus systématiques.

Comme l'a suggéré le conseil régional d'Île-de-France, il serait par ailleurs être pertinent de « *partager les expertises des projets visés par l'Union européenne et ainsi éviter une double analyse* »³.

Enfin, il pourrait être du ressort de l'État **d'inciter les régions à adopter des stratégies d'influence communes au niveau européen, lorsqu'elles défendent des intérêts convergents**. En effet, si des réseaux structurés existent à l'échelle régionale et supranationale, force est de constater que les régions ne se concertent pas suffisamment au sujet de leur participation aux appels à projets européens. L'efficacité des dispositifs régionaux pourrait être décuplée si, en parallèle, les régions menaient davantage d'actions conjointes et échangeaient plus régulièrement au sujet de leur stratégie européenne.

¹ Plan d'action national d'amélioration de la participation française aux dispositifs européens de financement de la recherche et de l'innovation, juillet 2018, mesure 6.

²http://cache.media.education.gouv.fr/file/2018/52/0/Plan_d_action_national_amelioration_participation_francaise_au_PC..._1050520.pdf

³ Réponse écrite au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 septembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial, sur la mobilisation des financements régionaux en faveur de la recherche

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons maintenant une communication de notre rapporteur spécial sur les crédits de la recherche, Jean-François Rapin, suite au travail qu’il a effectué sur les financements des régions en faveur de la recherche.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Le Gouvernement travaille actuellement, en lien avec les acteurs du monde de la recherche, à l’élaboration d’une loi de programmation pluriannuelle de la recherche, qui nous sera présentée au premier semestre 2020.

J’appelle cet effort de programmation de mes vœux depuis deux ans ; il est en effet grand temps de doter le monde de la recherche d’une plus grande visibilité quant aux moyens qui lui seront dédiés. Il me semble par ailleurs indispensable de mener à bien une véritable réflexion quant à l’articulation des différentes sources de financement de la recherche ; en effet, vous ne l’ignorez pas, le financement de cette politique publique obéit à des règles complexes, faisant intervenir une multitude d’acteurs, d’opérateurs, de structures.

Je me félicite donc que nous prenions le temps de nous interroger : comment mieux dépenser en faveur de la recherche ? Que faire pour que nos investissements soient plus efficaces et cohérents entre eux ? Si ces objectifs sont ambitieux et louables, ils ne sauraient être atteints sans tenir compte d’un des grands acteurs du financement de la recherche, relativement peu évoqué dans le débat public, en dépit de son importance croissante : je veux parler des régions.

Au travers de mon contrôle budgétaire, je me suis donc efforcé de répondre aux questions suivantes : de quelle manière les régions contribuent-elles au pilotage et au financement de la recherche en France ? Les financements en provenance des régions constituent-ils des doublons avec les crédits alloués par l’État, conduisant à une perte de lisibilité de l’action publique dans le secteur de la recherche, ou permettent-ils au contraire de combler des angles morts ? Comment s’organise la coopération entre l’État et les régions dans le secteur de la recherche ? Comment pourrait-elle être améliorée ?

J’ai décidé de mener un travail de terrain, en allant directement à la rencontre des exécutifs régionaux et des chercheurs ; cette démarche m’a conduit à mener plusieurs auditions et à effectuer trois déplacements, en Nouvelle-Aquitaine, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Île-de-France.

En parallèle, j'ai soumis à l'ensemble des conseils régionaux un questionnaire détaillé, afin d'appréhender au mieux leur stratégie et les modalités de leur intervention dans le secteur de la recherche. L'étude de ces questionnaires s'est révélée être une véritable mine d'informations : je tiens donc à remercier les conseils régionaux qui m'ont répondu pour la qualité et la précision des éléments communiqués.

Je tire trois conclusions majeures de mon contrôle budgétaire.

Premièrement, les régions sont devenues un acteur clé du pilotage et du financement de la recherche en France.

Deuxièmement, l'intervention des régions est très complémentaire de celle de l'État, ce qui démontre la pertinence d'une action régionale dans le domaine de la recherche.

Enfin, l'État et les régions doivent davantage collaborer en matière de recherche, pour renforcer la cohérence de leurs actions.

J'avais l'intuition, en initiant ce contrôle budgétaire, que les régions jouaient un rôle croissant dans le secteur de la recherche ; mon expérience d'élu de terrain me portait, en tout état de cause, à le penser. Lors de mes travaux, j'ai pu réaliser que les régions étaient, de fait, devenues un interlocuteur incontournable des acteurs du monde de la recherche, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il convient de souligner que les régions ont commencé à se positionner sur le champ de la recherche dans le cadre de la régionalisation de l'action économique ; chefs de file du développement économique, elles ont cherché à développer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire et, pour ce faire, se sont appuyées sur les activités de recherche.

Les régions ont été progressivement dotées de compétences de programmation et d'encadrement dans le secteur de la recherche ; j'ai pu constater qu'elles s'étaient pleinement saisies des outils à leur disposition pour coordonner et harmoniser les initiatives locales, au service des besoins de leur territoire.

En parallèle, les conseils régionaux sont devenus un relais local vers et auprès de l'Union européenne. Le rôle des régions est double : elles aident les chercheurs à obtenir des fonds européens, tout en s'efforçant d'influencer les orientations stratégiques des programmes européens pour qu'ils correspondent davantage aux besoins locaux.

En effet, le transfert de la gestion des fonds européens aux exécutifs régionaux a fait de ces derniers des interlocuteurs centraux, capables de mobiliser plusieurs types de financements pour favoriser un effet de levier vers des financements provenant des appels à projets européens. Lors de mes déplacements sur le terrain, j'ai pu mesurer à quel point l'aide des régions dans ce domaine était appréciée.

Cette montée en puissance dans le secteur de la recherche s'est accompagnée d'une progression significative de l'intervention financière des régions : les dépenses de recherche des conseils régionaux ont augmenté de 75 % entre 2004 et 2017, passant de 385 millions d'euros à 674 millions d'euros par an. Après un pic de 850 millions d'euros en 2014, l'effort financier des régions a connu une relative stagnation ces dernières années, principalement sous l'effet des réorganisations institutionnelles.

Il me semble donc important de souligner que les régions constituent désormais une source de financement comparable aux appels à projets européens Horizon 2020.

Certes, cet effort est encore inégalement réparti sur le territoire, puisque les cinq régions investissant le plus dans le domaine de la recherche représentent 60 % de l'effort financier régional dans ce secteur. Pour donner un chiffre encore plus éloquent, le budget par habitant de la recherche varie de 21,3 euros pour les Pays de la Loire à 1,6 euro à Mayotte, la moyenne se situant à 11 euros.

En pratique, les dépenses de recherche en France métropolitaine représentent entre 1,6 % et 5,8 % du budget primitif des régions, quand il demeure inférieur à 0,5 % dans les territoires ultramarins.

Cependant, pour regrettables qu'elles soient, ces disparités auraient tendance à se résorber, notamment dans le cadre des fusions de régions intervenues en 2016.

J'en viens à mon second point. J'ai souhaité étudier, sur le terrain, la nature des interventions régionales, afin de déterminer si la diversité des sources de financement n'engendrait pas d'effets de doublons et ne nuisait pas, *in fine*, à la lisibilité des interventions publiques sur le territoire.

Bien au contraire, il m'est apparu que les régions et l'État intervenaient de manière tantôt commune et concertée, tantôt distincte et autonome, mais dans la plupart des cas complémentaire et cohérente.

Dans le premier cas, les cofinancements État-régions permettent de décliner la politique nationale sur le territoire régional. Ainsi, les contrats de plan État-régions (CPER), les appels à projets régionalisés, et les crédits dédiés aux pôles de compétitivité font l'objet d'une démarche commune entre l'État et les régions, ce qui garantit la cohérence des interventions financières. Sur le terrain, les CPER sont un outil particulièrement apprécié, parce qu'il constitue un véritable « lieu » de concertation entre l'État et les régions sur les investissements à venir. Cependant, comme plusieurs interlocuteurs me l'ont signalé, ces interventions conjointes demeurent limitées dans leur nature et relativement rigides dans leur mise en œuvre.

C'est ce qui a poussé de nombreuses régions à développer des outils financiers propres, leur permettant de soutenir de manière plus souple et rapide les acteurs locaux. Ainsi, au cours de mes échanges avec les

chercheurs, j'ai pu constater que les régions proposaient souvent des compléments de financement indispensables, car déterminants dans la décision de poursuivre ou non un projet.

Il m'est par ailleurs apparu que, par ce biais, les régions finançaient principalement les activités de valorisation et de transfert de technologie, afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire. L'intervention des régions se distingue ainsi de celle de l'État, qui proportionnellement soutient davantage la recherche fondamentale.

Sans aller jusqu'à répertorier toutes les initiatives des régions, je me suis donc efforcé d'en dresser une typologie, afin de donner un aperçu de la diversité des leviers d'intervention développés par les exécutifs régionaux.

Ainsi, la plupart des régions organisent des appels à projets thématiques pour répondre à certains besoins identifiés sur leur territoire. Ces appels à projets régionaux se sont inscrits de manière durable dans les écosystèmes locaux, dans la mesure où ils permettent de coupler des aides régionales aux financements nationaux et européens, tout en mobilisant des fonds privés.

En parallèle, certaines régions octroient des subventions ou investissent de manière ponctuelle afin de structurer des filières sur le territoire régional, comme l'a fait le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine avec la filière photonique. Ces investissements peuvent notamment être destinés à faciliter l'implantation d'équipements emblématiques - je pense notamment aux conseils régionaux d'Île-de-France et du Centre-Val-de-Loire, qui ont financé en grande partie la construction du synchrotron SOLEIL, situé sur le plateau de Saclay.

La plupart des conseils régionaux financent également de manière récurrente les écosystèmes d'innovation *via* les structures labellisées, ce qui favorise l'instauration d'une relation tripartite avec l'État.

Enfin, de nombreux exécutifs concluent des conventions avec des organismes de recherche pour renforcer l'attractivité de leur territoire ; c'est notamment le cas du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes avec le CEA Tech, pour soutenir le développement de la filière microélectronique à Grenoble.

Je retiens donc de mes travaux que les régions ont su mettre à profit leur proximité avec les acteurs régionaux pour agir de manière complémentaire à l'État, en développant des modalités d'intervention souples et variées.

J'en viens à mon dernier point : malgré leur implication, les régions ont souvent le sentiment de ne pas être pleinement associées à la politique de recherche de l'État.

Cette situation nuit, à mes yeux, à la cohérence des interventions nationales et régionales et donc finalement à l'efficacité de notre politique de

recherche ; étant donné les enjeux actuels et la forte concurrence internationale à laquelle nous sommes soumis, il me semble primordial de renforcer la coopération entre l'État et les régions.

J'ai donc relevé trois axes d'amélioration.

En premier lieu, il me paraît indispensable de développer l'information disponible quant aux financements en provenance des régions ; la mise en place d'un suivi plus précis de cette source de financement constitue, de toute évidence, un préalable indispensable à une plus grande association des régions au pilotage de la politique de recherche.

Dans un second temps, il ressort de mon enquête que la concertation entre les instances de pilotage régionales et nationales pourrait être grandement améliorée, afin de favoriser les synergies en termes de financement. J'ai notamment relevé, avec surprise, qu'il n'existait pas, à l'heure actuelle, d'instance unique de dialogue entre l'État et les régions au sujet de l'enseignement supérieur et de la recherche en région ; cette situation n'est à mon sens pas tenable.

Enfin, j'estime qu'il devient capital de développer les démarches conjointes État-régions sur le plan européen. Vous n'êtes pas sans connaître les résultats relativement décevants de la France dans les appels à projets européens ; cet état de fait doit nous conduire à repenser l'accompagnement des chercheurs, domaine dans lequel nos régions font preuve d'une grande créativité. Je conclus donc de mes travaux que le renforcement de la participation française aux appels à projets européens passe par un plus grand rôle donné aux régions en la matière.

M. Roger Karoutchi. - Je partage les conclusions du rapporteur spécial, mais il n'a pas été suffisamment critique à l'égard de l'État ! La région Île-de-France, qui rassemble 30 % des étudiants et des élèves dans les grandes écoles, a largement financé les pôles de compétitivité et des laboratoires de recherche fondamentale. Or, dans le même temps, l'État refuse toute discussion sur un éventuel transfert de la compétence à la région ! Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a une attitude jacobine, alors même qu'il ne dispose plus de moyens de financement suffisants.

Payer et ne pas avoir son mot à dire, cela commence à bien faire... Il faut que l'État accepte une nouvelle étape de décentralisation, et transfère éventuellement aux régions la compétence en matière de recherche.

M. Philippe Dallier. - On s'interroge sur les économies que pourrait faire l'État. En matière de politique de logement, on pourrait « couper le cordon » et transférer cette compétence. S'agissant de la recherche, le rapporteur spécial pourrait peut-être nous indiquer où placer la frontière. On n'imagine pas que l'État cesse complètement d'intervenir dans ce domaine, notamment pour des projets à caractère stratégique.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je remercie le rapporteur spécial pour son exposé passionnant. Les dépenses de recherche des régions ont augmenté de 75 % entre 2004 et 2017. En France métropolitaine, ces dépenses représentent entre 1,6 et 5,8 % du budget primitif des régions. Les régions s'administrent librement, certes, mais comment expliquer de telles différences ? Est-ce dû à un défaut de synergie entre certaines régions et l'État ? À des choix politiques ? À un manque de projets ?

M. Bernard Delcros. – Je partage les propositions du rapporteur spécial sur la nécessité d'une meilleure coordination entre l'action de l'État et celle des régions. L'État doit garder des compétences en matière de recherche.

Je reviens sur les écarts d'investissement des régions. Sont-ils liés à des différences de stratégie des politiques régionales, ou d'activités sur les territoires ?

M. Éric Bocquet. – Le rapport pointe une montée en charge globale des financements consacrés à la recherche entre 2004 et 2017, avec une relative stagnation ces dernières années. Cela s'explique-t-il en partie par la fusion des régions ?

Je m'étonne moi aussi des écarts énormes entre les régions. Existe-t-il des coopérations interrégionales en matière de recherche ?

M. Thierry Carcenac. – Je félicite le rapporteur spécial pour son travail.

Je viens de recevoir un courrier du préfet de mon département, me demandant de lui transmettre mes observations, d'ici au 30 septembre prochain, sur le prochain contrat de plan État-région. Disposez-vous des orientations de ce prochain contrat de plan, qui couvrira la période 2021-2027 ?

Vous avez souligné le rôle des régions en matière de transfert de technologie : les centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (Critt) sont très importants dans ce cadre.

En matière immobilière, l'État n'intervient pas : ce sont les collectivités territoriales qui le font. Disposez-vous de chiffres s'agissant de l'immobilier d'entreprise ?

M. Michel Canévet. – Je félicite le rapporteur spécial pour sa présentation très claire. Je partage les observations de Philippe Dallier et Roger Karoutchi sur l'intérêt d'une décentralisation accrue de la compétence en matière de recherche. Néanmoins, il faut relativiser : le montant dédié à la recherche par les régions est de 750 millions d'euros, alors que l'effort public de recherche s'élève dans notre pays à près de 15 milliards d'euros. Il faut réfléchir à la dimension que l'on souhaite donner à l'éventuel élan de décentralisation : jusqu'à quel niveau et pour quelles compétences ?

Comment se passe la coordination entre les services de l'État - les délégations régionales à la recherche et à la technologie -, et les conseils régionaux ? Existe-t-il une instance de concertation au niveau national ?

M. Marc Laménie. - Je remercie également le rapporteur spécial. Je veux insister sur la complexité du dispositif. La mission Enseignement supérieur et recherche représente environ 30 milliards d'euros. Les départements veulent tous faire de la recherche - dans le mien, les Ardennes, nous venons d'inaugurer un campus. Mais nous avons du mal à nous y retrouver : les intervenants sont multiples - recteurs, présidents d'université, conseils régionaux, préfets de région, opérateurs de l'État -, tout comme les financements - contrats de plan, financements des départements et des intercommunalités... Il faudrait simplifier les choses !

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. - Pour Roger Karoutchi et Philippe Dallier, je sais que la région Île-de-France se plaint de la réduction de l'intervention de l'État. Mais elle est considérée comme une région très riche !

M. Philippe Dallier. - On nous le répète tous les jours !

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. - La région a vu ses crédits diminuer : elle a en effet reçu moins d'aides de l'État et de l'Europe en raison de sa puissance financière. C'est certainement un argument d'équité, mais est-ce pour autant un argument valable s'agissant du développement de la recherche ? Je ne le crois pas.

Roger Karoutchi a évoqué tant l'enseignement supérieur que la recherche. Pour ma part, je pense au volet appliqué de la recherche. La recherche fondamentale, plus proche de l'enseignement supérieur, serait plutôt dévolue à l'État. Si je devais proposer une vision décentralisée de la matière, je confierais donc la recherche appliquée aux régions, et la recherche fondamentale et stratégique à l'État. Je suis prêt à travailler sur cette question avec Philippe Adnot.

Sur les différences entre régions, elles s'expliquent non seulement par le PIB des régions, mais aussi par les choix des exécutifs. Nous avons davantage de facilités à faire de la recherche en Île-de-France, car nous disposons de grands équipements et d'une attractivité forte. D'autres régions sont en pointe. Ainsi, 90 % des appareils téléphoniques d'une célèbre marque de smartphones utilisent une technologie (le SOI) qui a été conçue au Laboratoire d'électronique et de technologie de l'information du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à Grenoble.

Sur les contrats de plan État-régions, je n'ai aucune information.

Bernard Delcros, vous estimez que l'État doit garder des compétences en matière de recherche. Bien sûr !

Éric Bocquet, la fusion des régions a certainement freiné les régions dans leur volonté d'aller plus loin. Le pic de 2009 s'explique peut-être par le grand emprunt qui a suivi la crise financière.

S'agissant de l'instance de concertation, question soulevée par Michel Canevet, je m'étonne dans le rapport de l'absence d'une telle structure. Des initiatives sont prises par les régions ; pour l'instant, ces réunions sont ponctuelles. Espérons que la loi de programmation organise et encadre cette coordination. L'État ne peut pas se passer d'une concertation avec les régions.

Le problème soulevé par Marc Laménie est l'une des raisons pour laquelle nous avons engagé ce contrôle budgétaire. Nous ne savons plus qui fait quoi, qui finance quoi... Là encore, j'espère que la loi de programmation nous permettra d'avoir une meilleure visibilité.

La commission a autorisé la publication de la communication de M. Jean-François Rapin sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)

Service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale (SITTAR C3) - Département de l'action régionale

- M. Emmanuel DUCROCQ, chef du département de l'action régionale.

Association des régions de France

Commission Enseignement supérieur et Recherche

- Mme Anne BESNIER, déléguée à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Région Île-de-France

- Mme Faten HIDRI, vice-présidente en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- Mme Cendrine CRUZILLE, directrice de la recherche ;
- M. Irvin BIDA, chargé de mission enseignement supérieur, recherche.

Région Hauts-de-France

- M. Nicolas LEBAS, vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Déplacement à Bordeaux - Région Nouvelle-Aquitaine

- M. Alain BLANCHARD, directeur de l'Institut des sciences de la vigne et du vin ;
- M. Gérard BLANCHARD, vice-président de la région délégué à la recherche ;
- M. Marc PHALIPPOU, directeur de Bordeaux INP ;
- M. Jean-Louis MARTIN, directeur général de l'Institut d'Optique Graduate School.

Déplacement à Lyon et Grenoble - Région Auvergne Rhône Alpes

- M. Jean-Marc PUJOL, membre du bureau Axel'One ;
- M. Yannick NEUDER, vice-président délégué à la recherche ;
- M. Emmanuel SABONNADIÈRE, directeur du CEA-Leti.

Déplacement à Saint-Aubin - Synchrotron SOLEIL

- M. Jean DAILLANT, directeur général ;
- Mme Stéphanie HUSTACHE, groupe communication.

Contribution écrite

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Direction du développement des capacités des territoires

- M. Nicolas DELAUNAY, chef du pôle des systèmes territoriaux ;
- M. Rémi COINAULT, chargé de mission CPER.