



## 2.B - Rôles respectifs de l'Europe, de l'Etat et des régions dans le soutien à la RDI

### 1. Définition de la variable

Les politiques de recherche et de soutien à l'innovation doivent être aujourd'hui pensées dans un référentiel à trois dimensions que sont l'Etat, les régions et l'Europe.

Cette variable décrit l'articulation des rôles et des champs d'intervention de ces trois niveaux politiques. Par rôles, on entendra les interventions en termes de choix stratégiques (priorités scientifiques), de financements (personnels, infrastructures, programmes) et d'organisation structurelle. La variable interroge les conditions de la coordination et de la cohérence de l'ensemble. Elle pose la question de la mise en pratique du principe de subsidiarité. Elle s'interroge sur le rôle de l'Etat dans les stratégies de RDI à dimensions régionales ou européennes.

Les principaux acteurs et instruments d'orientation de la RDI, aux trois niveaux politiques, sont les suivants :

- au niveau européen : le PCRD, les Fonds structurels, l'Espace Européen de la Recherche, les programmes technologiques tels qu'EUREKA, les agences non communautaires (ESA...) et les grands instruments,
- au niveau national français : les ministères dont le ministère en charge de la recherche, le BCRD, les contrats d'objectifs avec les organismes publics de recherche, les contrats avec les universités, le Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie, le Conseil National de la Science,
- au niveau régional : les CPER<sup>1</sup> et les financements recherche hors CPER.

### 2. Déterminants de la variable et indicateurs pertinents pour les décrire

- **Structuration de la politique européenne de RDI et de l'EER.** Le rôle moteur et structurant de l'Union Européenne dans l'organisation de la RDI à l'échelle continentale peut être entretenu ou au contraire obéré par des facteurs tels que les budgets investis dans la durée par les trois catégories d'acteurs, les modalités de l'élargissement de l'UE...
- **Stratégies des décideurs concernés.** L'existence et le degré de précision des stratégies en matière de recherche et d'innovation des acteurs politiques (Commission Européenne, Etat et organismes publics de recherche, collectivités territoriales), de même que leur articulation cohérente, pèseront fortement sur l'efficacité et la lisibilité de leur action.
- **Poids des différents acteurs dans la définition des objectifs de la recherche.** La définition d'un agenda de recherche met aux prises un certain nombre d'acteurs publics et privés. Les modalités de consultation des parties concernées ainsi que le poids qui sera donné à leurs représentants (poids de la France dans la négociation du PCRD, poids des régions dans la négociation des CPER, poids des EPST dans la contractualisation avec l'Etat, etc.) peuvent peser ensuite sur la capacité de celles-ci à obtenir un soutien financier pour des activités de recherche ou d'innovation.

<sup>1</sup> Contrats de Plan Etat-Région.

- **Modalités d'intervention des collectivités territoriales.** Selon que celles-ci favoriseront la construction de locaux, l'achat d'équipement de laboratoires, le financement de bourses de thèse ou encore le financement « direct » de projets de recherche, l'activité de recherche et innovation ne jouera pas le même rôle dans l'ensemble de leur politique territoriale.

### Indicateurs utiles pour une rétrospective

- Répartition des financements de la RDI entre l'Etat, les régions et les financements européens (niveau agrégé et échelle de la région) :
  - En 2000, la part de l'Etat français dans le financement de R&D était d'environ 38,5 %, la part de la recherche menée dans un cadre européen de 3,4 %, la part financée par les collectivités locales de 0,5 %. Le total des financements publics était donc de 42,4 %<sup>2</sup>.
  - Dans les CPER 2000-2006, le financement du chapitre enseignement supérieur et recherche s'établit de la manière suivante : 3 014 millions d'euros pour l'Etat, 2 023 millions d'euros pour les régions et 1 052 millions d'euros pour les autres collectivités. On observe donc pour ce chapitre particulier, un léger avantage des collectivités locales sur l'Etat, qui correspond à l'évolution globale vers un financement de plus en plus paritaire entre les deux partenaires<sup>3</sup>.
- Part de la recherche civile financée dans le cadre européen : cette part était d'environ 13,8 % des dépenses civiles de R&D en 1998<sup>4</sup> (voir tableau ci-dessous).

**Tableau 1 Répartition du financement public de la R&D civile française par niveau politique (1998).**

	En volume (Meuros)	En %
Cadre national	9 325	86,2
Cadre communautaire	588	5,4
Autres cadres européens	903	8,4
Total	10 816	100,0

Source : d'après données MEN-DPD C3 (enquête recherche publique), rapport annuel RDT 1999, traitements et estimations OST.

- Part de la R&D dans les budgets régionaux : voir chapitre suivant,
- Répartition des financements recherche européens par rapport aux thématiques nationales prioritaires : la question est celle de la synergie ou de la dispersion des efforts,
- Budgets recherche des universités par type de financeurs : Etat, régions, Europe, contrats industriels, ressources propres : voir enquêtes du MENJR sur les ressources des universités,
- Budgets recherche des EPST par type de financeurs : BCRD, régions, Europe, contrats industriels : voir les rapports d'activités des organismes,
- Pour exemple, le soutien des collectivités locales à l'INRA a été évalué à 17,9 millions d'euros en 2000 et 18,2 millions d'euros en 2001, soit 3,1 à 3,2 % des ressources de l'INRA. La part des ressources en provenance de l'Union Européenne représente pour sa part 2,4 % du budget<sup>5</sup>.

### 3. Rétrospective sur les 20 dernières années

Le rôle de l'Etat a pendant longtemps été prépondérant (et le reste malgré les évolutions en cours) dans le système de recherche et d'innovation. Deux dates toutefois ont consacré au cours des années 1980 l'émergence de deux nouveaux grands acteurs dans le domaine de R&D :

<sup>2</sup> Source OST, rapport 2002, pp. 37 et 43.

<sup>3</sup> Les contrats de plan Etat-région, dossier DATAR.

<sup>4</sup> Source OST, rapport 2002, p137.

<sup>5</sup> INRA, Rapport d'activité 2002.

- **la loi sur la décentralisation du 15 juillet 1982**, qui attribue aux régions des compétences directes, notamment en matière de constitution de pôles technologiques. La capacité des régions d'influer sur le développement de la R&D sur son territoire est en fait, indirectement, très large, à travers notamment le CPER, l'élaboration du plan régional fixant les objectifs économiques, sociaux et culturels, la définition du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, ou encore le financement des établissements universitaires. Ses principaux moyens d'intervention étant les grands équipements, les bourses, les actions incitatives sur appel d'offres spécifiques, les créations d'emplois.
- **L'acte unique européen de 1986** qui élargit la compétence communautaire au domaine de la recherche et du développement technologique. En 1992, le Traité de Maastricht (Titre XV) stipule que les actions de recherche de l'Union doivent renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de la Communauté et favoriser le développement de sa compétitivité internationale ainsi que de promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du traité (article 130f). La coordination / cohérence entre politique communautaire et politiques nationales est prévue par l'article 130h.

L'intervention de ces deux acteurs dans le pilotage de la R&D en France n'a fait que croître depuis lors.

### 1. Le poids croissant des régions en matière de politique de R&D

Le rôle des régions en matière de R&D est très réel dès le début des années 1990, ainsi que le souligne le rapport Paillotin<sup>6</sup>. En 1993, le poids de la R&D dans le budget régional était compris, selon les régions, entre 1 et 5 %, mais l'on pouvait noter un triplement des financements en moins de cinq ans. Avec un montant de 1,2 milliards de francs en 1991, ce financement régional était du même ordre de grandeur que les crédits nationaux du FRT ou que les financements communautaires alloués à des équipes françaises appartenant à des laboratoires publics ou à des entreprises. Cette situation globale était bien sûr marquée par de fortes disparités régionales ; les régions les plus impliquées en termes d'investissements financiers étant 1. la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (138 millions de francs), 2. Rhône-Alpe (125 millions de francs) et 3. l'Ile-de-France (93 millions de francs).

Deux types d'objectifs étaient alors identifiés pour expliquer ces politiques régionales :

- un appui sur la dynamique des réseaux de l'innovation
- un objectif de développement économique régional. « Les régions ne sont pas en mesure de définir une stratégie scientifique autonome, mais elles peuvent contribuer de manière efficace à la création d'un environnement technologique favorable pour les entreprises. »

Le rapport Paillotin recommandait alors (1993), la mise en place d'une instance de concertation entre acteurs régionaux et acteurs nationaux.

Un rapport plus récent (1999) souligne de nouveau l'intervention croissante des régions, notamment auprès des établissements publics de recherche<sup>7</sup>. Les conseils régionaux interviendraient de plus en plus dans la vie des organismes de recherche en acceptant de participer au financement de leurs infrastructures et de leurs équipements ou de soutenir la formation de doctorants. Les effets de cette intervention seraient particulièrement frappants en informatique, agronomie et dans les transports. Ce rapport donne l'exemple de l'INRA, dont les financements régionaux ont été multipliés par 4 entre 1988 et 1996 (650 millions de francs investis sur cette période). La Cour des Comptes attire l'attention sur le difficile équilibre auquel sont tenus les EPST « auxquels il revient de piloter une politique scientifique nationale en tenant compte de la constitution de pôles régionaux qui tireront profit des recherches universitaires mais aussi des concours directs des fonds structurels européens. »

<sup>6</sup> Commissariat Général du Plan, *Recherche et innovation : le temps des réseaux*, Paris, La Documentation Française, 1993 (chapitre 5).

<sup>7</sup> Cour des Comptes, Rapport public 1999, *La gestion des établissements publics de recherche et leurs relations avec leurs administrations de tutelle*.

## 2. Le rôle de l'Europe

L'action financière de l'Europe en matière de R&D – à travers les PCRD, d'autres programmes de R&D, mais également les fonds structurels dont une part contribue à l'accroissement du potentiel de recherche et de développement technologique – était évaluée par le rapport Paillotin pour la France à 1,4 milliards de francs par an (près de 215 M€) pour les laboratoires et les entreprises. Selon ce même rapport, « un résultat majeur des actions communautaires de R&D a été de contribuer très efficacement au développement de partenariats entre entreprises de différents pays européens, entre recherche et industrie, entre grands groupes et PME. » Selon un rapport du CNER, la France aurait perçu, au cours de la période 1994-1999, près de 800 millions d'écus, attribués directement ou indirectement au titre des fonds structurels aux équipes de recherche françaises ; cette somme considérable s'ajoutant aux dotations du 4e PCRD<sup>8</sup>.

Pour ce qui est des orientations scientifiques, la position de la Commission au début des années 1990 était de concentrer les programmes communautaires sur des choix par nature de dimension européenne, laissant aux politiques nationales et régionales la latitude de développer toutes les initiatives nécessaires pour satisfaire leurs intérêts propres.

Ainsi, si le pilotage de la recherche publique (et plus globalement du Système national de recherche et d'innovation) garde sa pertinence au niveau national, la construction européenne fait désormais émerger un Système européen de recherche et d'innovation. De plus, la mondialisation croissante des connaissances, des biens et des capitaux incite à une insertion croissante des systèmes de recherche et d'innovation (SNRI ou SERI) au sein des réseaux mondiaux<sup>9</sup>.

Par ailleurs, tant les économistes que les acteurs régionaux ont développé le concept de systèmes régionaux d'innovation<sup>10</sup>. La conclusion principale de ces travaux est que, dans un monde globalisé, le renforcement des politiques régionales de recherche et plus largement d'innovation, non seulement bénéficie aux systèmes nationaux, mais devient le principal levier des politiques économiques visant au développement de ces mêmes systèmes nationaux. Les acteurs politiques régionaux ont, sur cette base, travaillé dans deux directions essentielles sous des formes bien sûr extrêmement variées : d'une part le soutien, l'organisation, la structuration de « clusters » industriels, d'autre part l'encouragement à l'enracinement régional des universités et autres acteurs producteurs de connaissances.

## 3. Le rôle de l'Etat

Ces évolutions n'ont toutefois pas remis en cause le rôle essentiel de l'Etat dans le pilotage de la politique nationale de R&D. C'est à l'Etat que revient de contribuer spécifiquement au développement de ses atouts propres, et de prendre en compte ses besoins particuliers. Le rôle de l'Etat était défini en ces termes par le rapport Paillotin en 1993 : « Pour assurer à la fois ses responsabilités propres et celles qu'il partage, l'Etat doit savoir être à la fois acteur et arbitre. C'est une tâche difficile, mais c'est justement la sienne. Il lui appartient en particulier de déterminer, en concertation avec ses partenaires dans le cadre du Plan, les grands objectifs qui constituent l'horizon des acteurs de la R&D. Il lui appartient également d'assurer une répartition équitable des moyens de la R&D entre les régions. »

L'Etat était alors perçu comme devant conserver un rôle d'acteur spécifique dans les domaines suivants :

- la recherche fondamentale,
- les actions d'intérêt général : défense, énergie, santé, environnement
- l'incitation au développement de l'expertise et de la vulgarisation,
- la transmission des connaissances,
- la participation à la création d'innovations (compétences de l'Etat largement partagées avec régions et Europe),

<sup>8</sup> Comité National d'Evaluation de la Recherche, *La France dans l'espace scientifique et technique européen. Evaluation des relations entre l'Union européenne et la France*, La documentation Française, Paris, 2000.

<sup>9</sup> INRA 2020

<sup>10</sup> Cooke and Uranga et al, 1997 and 1998

- le respect de l'éthique dans les activités de R&D,
- l'organisation de l'évaluation de la recherche.

#### **4. Etat actuel et bilan des avantages et inconvénients de la situation française**

L'actualité de la réflexion sur le partage des rôles entre les trois niveaux politiques décisionnels est rappelée par les travaux en cours au Commissariat Général au Plan sur l'attractivité de la France dans le domaine des activités de RDI<sup>11</sup>. La présentation de cette réflexion redit la part toujours essentielle de l'Etat dans le financement et le pilotage de l'effort national de R&D. Elle souligne toutefois la participation croissante de l'Europe et des régions en tant qu'acteurs du système national d'innovation et la nécessité qui en découle pour l'Etat de disposer d'une vision d'ensemble de ces actions. Deux éléments nouveaux doivent être mentionnés afin de comprendre la complexité de la situation française actuelle :

- La construction de l'Espace Européen de la recherche
- La nouvelle étape dans la décentralisation et le projet de loi sur l'autonomie des universités

La stratégie de l'EER vise à optimiser l'organisation du système européen de recherche et d'innovation, c'est à dire à dynamiser et intégrer au niveau européen les systèmes nationaux, régionaux et sectoriels de recherche et d'innovation. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat, entre l'U.E. et les régions d'une part, les dynamiques sectorielles d'autre part est en question :

- Entre coordination dite « ouverte » et focalisation des ressources du PCRD sur un petit nombre de priorités, quelle est la place de l'Etat dans la définition des choix stratégiques ?
- La mise en réseau des capacités de production et d'utilisation des connaissances (nouveaux instruments : réseaux d'excellence et projets intégrés) ouvrent la voie à une dynamique de gouvernance des acteurs de la recherche et de l'innovation en dehors des institutions existantes, pilotées aujourd'hui par l'Etat.

Le débat sur l'éventuelle création d'un Conseil Européen de la Recherche montre qu'il existe une volonté de situer un pilotage de la recherche fondamentale au niveau européen mais également d'augmenter les niveaux de financements par accroissement de la part européenne ou multilatérale.

Le projet de loi sur l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur (version mai 2003) laisse envisager une possibilité d'intervention plus grande encore des collectivités territoriales dans la vie des universités et l'activité de recherche qui s'y déroule. Le projet prévoit notamment en effet :

- La possibilité de conventions de coopération (portant entre autres sur la recherche et la valorisation) avec les collectivités territoriales ; celles-ci pourraient en outre être associées à la signature de certains volets des contrats pluriannuels Etat-université.
- Les établissements seraient dotés d'un Conseil d'orientation stratégique dont feraient partie des personnalités qualifiées extérieures à l'établissement, représentant notamment les collectivités territoriales.

Le rôle des régions dans le pilotage de la recherche pourrait donc se voir accru tout en restant coordonné avec celui de l'Etat via le système des contrats.

#### **5. Prospective : hypothèses d'évolution sur les 20 prochaines années**

Ces hypothèses sont en partie basées sur celles retenues dans Inra 2020

---

<sup>11</sup> « Etat et attractivité de la France dans le domaine des activités de recherche-développement-innovation »

### **Hypothèse 1 : " Statu quo : maintien d'un système axé sur le niveau national "**

Malgré la décentralisation et l'apparition d'un véritable Espace Européen de la Recherche, le niveau national garde un rôle prépondérant dans l'orientation de la recherche publique, qu'elle soit appliquée, fondamentale, industrielle ou universitaire. Au niveau fondamental, les fondations nouvellement créées n'ont qu'un rôle mineur et aucune grande réforme n'est effectuée au niveau des établissements publics de recherche et de leur rôle relatif à celui des universités. Au niveau innovation, l'Etat garde l'initiative par le biais de mesures fiscales. Cette prépondérance peut s'inscrire dans deux configurations différentes.

Dans une première hypothèse, l'Etat se fixe des objectifs ambitieux, tout en désirant rester le maître d'œuvre principal. Les crédits destinés à la recherche publique augmentent de façon significative, engendrant un regain d'intérêt pour le métier de chercheur chez les jeunes, mais l'absence de réforme profonde limite le rayonnement international des laboratoires. En matière de recherche industrielle, les avantages fiscaux consentis entraînent la création de nombreuses petites entreprises de hautes technologies, soutenues par les régions qui affirment leur compétence en matière économique, mais peu d'entre elles arrivent à une taille critique faute d'une dimension européenne.

Dans la seconde, l'Etat se trouve, à la fin de la décennie 2000, dans une situation où il reste le principal pilote de la recherche publique sans en avoir les moyens ni l'ambition. La recherche, au-delà des discours, ne figure pas au premier rang des priorités nationales qui sont plutôt tournées vers la sécurité et la protection sociale. Cette absence de projet et d'ambition conduit, à la fin des années 2010, les régions à revendiquer une compétence partagée sur l'enseignement supérieur et la recherche (en commençant par la recherche appliquée et finalisée). Malheureusement, cette décentralisation, mal préparée et mal accompagnée, paralyse un peu plus le système et conduit à un effacement accru de la recherche publique française sur la scène européenne et internationale.

### **Hypothèse 2 : "Vers un espace mondialisé de la recherche"**

La mondialisation des connaissances aidant et la construction de l'Espace européen de la recherche piétinant (intégration européenne en panne suite à l'élargissement), les programmes de recherche deviennent le fruit de partenariats internationaux à géométrie variables, parfois multilatéraux souvent bilatéraux, associant, selon les thématiques, des équipes françaises avec des collègues européens, japonais, chinois, américains... Les grandes entreprises multinationales jouent un rôle important dans la définition des priorités de recherche et d'innovation. Cette tendance permet l'émergence, dans la première moitié des années 2010, d'un système de recherche mondialisé dans lequel la contribution à l'innovation (qu'elle soit économique, sociétale ou environnementale...) devient le principal enjeu.

### **Hypothèse 3 : "Statu quo européen et renforcement du rôle des régions"**

La France refuse de s'engager vers un accroissement du budget et des compétences en matière de recherche de l'Europe (pas de participation active au conseil de recherche européen) et maintient son niveau de décision en recherche publique au niveau national. En revanche, elle opère une décentralisation partielle vers les régions de responsabilités pour l'université et l'innovation (création de pôles régionaux d'excellence). L'absence de réforme des structures nationales et de coopération européenne renforcée risque de nuire à la compétitivité de la recherche, la création de pôles régionaux permet un meilleur transfert de technologies et de compétences au niveau local, mais seuls émergent quelques pôles d'excellence de niveau mondial.

### **Hypothèse 4 : "Réussite de l'Espace Européen de la Recherche"**

Vers la fin de la première décennie du XXIème siècle, la décentralisation et l'intégration européenne conduisent l'Etat à abandonner progressivement une large partie de ses prérogatives en matière de recherche au profit de l'Union européenne (devenue une véritable entité fédérale).

L'Union européenne, suite à une modification des traités au début des années 2010, devient ainsi le principal acteur d'un "Système européen de recherche et d'innovation" (SERI), conformément au

projet – lancé à la fin du XXème siècle – d'Espace européen de la recherche. L'Etat et la Région se voient confier une co-responsabilité dans la mise en œuvre des politiques de recherche et d'innovation. La Région assume ainsi, avec plus ou moins de succès selon les cas (Régions Rhône Alpes, Midi-Pyrénées ou PACA étant en pointe), la charge de la politique d'innovation, de la construction et l'entretien des bâtiments et des équipements, en co-financement avec l'Union européenne. Malgré ces bouleversements, l'Etat continue d'assurer un rôle important dans le SERI. C'est en particulier à lui qu'incombe la charge d'assurer l'existence des acteurs du système de recherche et d'innovation par un cadre social, fiscal et institutionnel approprié. Le risque demeure de disparités entre, d'une part, des organismes nationaux non-réformés, peu souples et peu amènes à utiliser les nouveaux systèmes de compétition européens et, d'autre part, les universités plus réactives mais sans moyens importants.

### **Hypothèse 5 : "Réformes nationales profondes et ouverture vers l'Europe et les régions"**

Une prise de conscience des enjeux de la recherche et de l'innovation entraînent la réussite de l'EER et de l'ERC, la création d'un statut d'un chercheur européen (fiscalité, protection sociale..), une réforme des grands organismes de recherche (en agences de moyen, et gestion des personnels au profit de l'université), une autonomie accrue pour l'université et la délégation de compétences régionales en matière de recherche et d'innovation (création de pôles régionaux). Cela entraîne une grande souplesse dans l'utilisation des instruments de financement, une forte réactivité, mais un risque de compétition forte entre universités et d'éparpillement des ressources ce qui risque d'empêcher la création de pôles d'excellence internationaux. Ces délégations de compétences entraînent une absence de grands projets nationaux ambitieux, les priorités étant maintenant fixées au niveau européen.

## **6. Principaux acteurs concernés, notamment par les hypothèses de changement**

- Les collectivités territoriales
- Les institutions de production de la connaissance (universités, organismes publics de recherche, laboratoires de recherche industrielle)
- L'Etat
- La Commission Européenne

### **Ressources documentaires complémentaires**

Comité National d'Evaluation de la Recherche, *La France dans l'espace scientifique et technique européen. Evaluation des relations entre l'Union européenne et la France*, La documentation Française, Paris, 2000.

Commissariat Général du Plan, *Recherche et innovation : le temps des réseaux*, Paris, La Documentation Française, 1993 (chapitre 5).

Cour des Comptes, *Rapport public 1999. La gestion des établissements publics de recherche et leurs relations avec leurs administrations de tutelle*

DATAR, *Les contrats de plan Etat-région*. Dossier en ligne

« Des outils pour les politiques de recherche des régions », *La Lettre de l'OST*, n°17, automne 1999.

MJENR, *La R&D en France en 2001. Présentations des résultats 2001, des estimations 2002 et des prévisions 2003 des enquêtes sur la R&D*.

Auteur : FutuRIS avec la contribution de M. Frédéric Sgard

Nota : la variable décrite dans cette fiche était référencée « E-11 Europe, Etat, Régions : rôle et articulation des différents niveaux politiques dans le soutien à la RDI » lors de la consultation de juillet-août 2003.