

Commission « Économie et innovation »

Rapporteuses : Anne-Claude LEFEBVRE et Marie-Christine LE GAL

Commission « Formation, emploi et éducation »

Rapporteurs : David ALIS, M'Hamed DRISSI, Antoine PIERCHON et Jean LE TRAON

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Stratégie régionale recherche et innovation - S3 (Smart Specialisation Strategy) 2021-2027 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Les stratégies régionales de recherche et innovation (dites « Smart Specialisation Strategy » ou S3) visent à confirmer et rendre lisibles les forces, atouts et opportunités d'un territoire en matière de recherche et d'innovation dans la compétition européenne et internationale. Il s'agit de définir en particulier les domaines de spécialisation et d'excellence sur lesquels chaque région souhaite investir au regard de ses « avantages comparatifs ». Il s'agit également d'une des conditions préalables (dite « favorisante ») à la mise en place des programmes opérationnels 2021-2027, en particulier du FEDER.

En Bretagne, la définition de la première S3 2014-2020, et son déploiement régional depuis son vote en décembre 2013 ont constitué une première étape du processus de spécialisation et d'identification de nos domaines d'excellence.

Pour la période 2021-2027, dans la continuité du travail mené sur la période précédente et après une évaluation menée courant 2019, la S3 permettra de prioriser l'intervention régionale sur les domaines d'innovation qui ont un plus fort effet d'entraînement pour l'économie régionale. La S3 doit tout à la fois se recentrer et approfondir ses domaines d'innovation stratégiques puissants et s'ouvrir aux opportunités et contraintes de demain, notamment sous l'angle de l'accélération des transitions, dans un contexte de crise sanitaire et économique sans précédent.

Enfin, au-delà du socle commun que représente la S3 entre les stratégies d'enseignement supérieur et de recherche (SRESR) et de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), il s'agit aussi de faire de la S3 une déclinaison approfondie de la Breizh COP en matière de recherche et d'innovation, en y associant les enjeux de formation et d'évolution des compétences.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER a publié en 2018 l'étude « *Recherche(s) et innovation en Bretagne* »¹, dans laquelle il appelait à réviser la stratégie régionale de recherche et d'innovation (la S3) après avoir souligné certaines de ses limites : périmètre trop large, déficit d'animation sur certains domaines d'innovation stratégique, faiblesse du suivi. L'évaluation de la S3 commanditée depuis lors par le Conseil régional confirme ces constats. Cela conforte donc les conclusions de l'étude du CESER, qui pointait notamment le fait que « *le choix effectué en 2013, d'une S3 définie de manière très large, de façon à concilier les attentes européennes et les choix régionaux ne pourra sans doute pas être réitéré. Il semble nécessaire de partir de ce constat pour envisager sous un angle nouveau les stratégies de soutien à la recherche et à l'innovation* ».

¹ CESER de Bretagne, octobre 2018, *Recherche(s) et innovation en Bretagne. Pour une nouvelle stratégie de soutien au service des transitions vers un développement régional durable*, rapporteuses : Anne-Claude LEFEBVRE et Marie-Christine LE GAL.

Dans cette optique, le CESER recommandait l'élaboration d'une nouvelle stratégie qui :

- se nourrisse d'un bilan des forces et faiblesses des stratégies actuelles ;
- précise l'articulation entre les différentes politiques de soutien à la recherche et à l'innovation et les autres politiques régionales, dans l'esprit de la démarche Breizh COP, ainsi que l'approche territoriale retenue ;
- identifie quelques axes de recherche et d'innovation jugés réellement différenciants, sur lesquels pourrait être concentrée une partie des fonds européens ;
- identifie des priorités incontournables en matière de recherche et d'innovation pour impulser un développement régional durable en Bretagne, y compris des priorités qui n'entrent pas dans le cadre des orientations nationales ou européennes ;
- valorise la formation comme levier d'innovation et renforce ses liens avec la recherche ;
- intègre pleinement les enjeux de l'appropriation sociale et de la mise en débat des sciences et technologies.

C'est donc à la lumière de ces propositions que le CESER a analysé la Stratégie régionale recherche et innovation.

2.1. Concernant la méthode

En préambule, le CESER souligne le fait que le Conseil régional ait recherché une véritable co-construction de ce document, notamment pour identifier les 5 domaines d'innovation stratégiques et construire leurs feuilles de route. En revanche, le premier confinement a conduit à l'annulation de la réunion prévue sur l'axe transversal (tourné vers les transitions) dont la co-construction a été moindre (principalement via des échanges bilatéraux).

Il faut par ailleurs souligner l'intérêt d'avoir appuyé l'élaboration de cette stratégie sur une évaluation de la précédente. Le CESER ne redira jamais assez la nécessité d'intégrer l'impératif d'évaluation dès la conception des politiques publiques, et de réserver des moyens à cet effet (en l'occurrence cette évaluation a pu être effectuée grâce aux exigences et aux moyens associés aux fonds européens).

2.2. Concernant les objectifs de la démarche

Dans le bordereau qui accompagne la Stratégie, le Président du Conseil régional insiste sur sa volonté de prioriser davantage les interventions en faveur de la recherche et de l'innovation. Le CESER soutient ce choix, qui apparaît pertinent pour positionner au mieux la Bretagne dans l'espace européen de la recherche. Il se félicite aussi de voir cette stratégie réaffirmée comme « un outil de décloisonnement » entre les différentes politiques. Il attend néanmoins des précisions sur un point : la S3 a-t-elle vocation à encadrer tous les financements à destination de la recherche et de l'innovation ? Des soutiens à des projets hors S3 seront-ils possibles ? Dans quel cadre ?

Le Conseil régional cite les objectifs suivants :

- « *Conforter nos forces, accroître nos excellences, en concentrant notre investissement sur des priorités à fort effet de levier* ». Cet objectif rejoint parfaitement les analyses du CESER, qui tient ici à rappeler que cet effet levier peut prendre différentes formes : il s'agit non seulement de soutenir les projets les plus porteurs au vu des critères habituels d'évaluation de la recherche, mais aussi de repérer et appuyer des projets qui, bien que moins en phase avec les objectifs nationaux ou européens d'excellence, peuvent jouer un rôle dans le développement régional. Par ailleurs, si les moyens financiers de la Région sont assez limités, cet effet levier peut être recherché dans quatre directions : mettre en synergie les dispositifs régionaux ; les adapter à la diversité des situations ; faire reconnaître les projets par les tutelles nationales et les autorités européennes et enfin animer une stratégie partagée.
- « *Consolider la visibilité de notre écosystème, achever sa pleine intégration dans le paysage européen, renforcer son internationalisation, et le positionner comme un contributeur reconnu de la performance nationale et européenne* ». Le CESER partage pleinement cet objectif.
- « *Renforcer la cohérence et le lien entre développement de la recherche et de l'innovation, développement économique dans les entreprises et hausse du niveau des compétences humaines par les formations, afin de*

décloisonner des univers qui continuent de s'ignorer ». Après avoir souligné que ces cloisonnements demeuraient trop importants, le CESER ne peut que saluer cet objectif. Il rappelle néanmoins que le soutien à la recherche ne peut pas être conduit au seul nom du développement économique. D'une part, la production de connaissance demeure un objectif en soi. D'autre part, le CESER rappelle que les effets d'entraînement de la recherche pour le développement régional peuvent être pluriels (soutenir le développement économique et l'emploi, bien sûr, mais aussi répondre aux défis sociétaux de la Bretagne comme du monde, renforcer l'attractivité du territoire, contribuer aux débats démocratiques). Sur l'enjeu de la formation, le CESER aimerait avoir un éclairage : parle-t-on uniquement de l'enseignement supérieur (le terme ESRI apparaît plus bas) ou adopte-t-on une vision plus large de la formation ?

- *« Assurer une plus forte valorisation économique de notre activité de recherche, dans ses domaines d'excellence, renforcer l'innovation dans nos secteurs traditionnels pour anticiper leurs nécessaires évolutions, anticiper l'émergence de nouveaux marchés, en lien avec les nouveaux comportements de consommation, en s'appuyant sur nos savoir-faire et nos compétences »*. Ces objectifs, partagés par le CESER, n'appellent pas de remarques particulières. Un équilibre est cependant à trouver avec les autres objectifs : le CESER observe que les DIS mettent en avant le terme « économie » dans tous les intitulés. Le CESER comprend que l'impact de la S3 sur l'économie doit être renforcé et l'approuve. Il suggère cependant qu'une explication soit apportée pour argumenter ce choix et rappelle que l'impact de la S3 ne doit pas s'apprécier seulement dans le champ économique.
- *« Faire plus que jamais de la stratégie de l'ESRI un moteur orientant et tirant le développement économique, en faire un outil de création de richesses, mais également de transformation économique et sociale pour anticiper les nécessaires mutations en cours et permettre de réussir les transitions engagées »*. Le CESER voit dans cet objectif une volonté d'ancrer cette nouvelle stratégie dans la Breizh COP, ce qu'il juge positif, tout en regrettant que l'axe transversal, celui portant sur les transitions, ait été le parent pauvre de la co-construction de cette stratégie. Cela est d'autant plus regrettable que l'innovation sociale, qui était un axe de la précédente S3, est encore insuffisamment prise en compte dans celle-ci.
- *« Placer cette stratégie au cœur du projet collectif de développement durable du territoire, pour en faire un enjeu populaire, développer la fierté des acteurs, des bretonnes et bretons eux même pour leur écosystème et ses succès, renforcer l'attachement de nos concitoyens à l'intelligence, à la science, au savoir. Retenir l'égalité des chances comme objectif transversal de cette S3 pour ne pas oublier l'enjeu social essentiel au développement durable. L'accès au savoir, la diffusion à tous de la culture scientifique, le dépassement des plafonds de verre liés au sexe, aux origines sociales ou géographiques sont autant de défis qu'il nous faut relever »*. Ces ambitions sont pleinement partagées par le CESER, qui appelle aussi à mieux intégrer les acquis de la recherche dans la conception, l'évaluation et la mise en œuvre de toutes les politiques publiques, et notamment les politiques régionales.

2.3. Concernant l'articulation avec les objectifs de la Breizh Cop

Le CESER, très attaché à l'idée que les objectifs de la Breizh COP doivent irriguer l'ensemble des politiques régionales, se félicite de les retrouver cités dans ce document, de même qu'il note favorablement l'ajout de l'enjeu de la souveraineté (alimentaire, maritime, numérique, énergétique et des industries de santé), qu'il a soulevé comme un enjeu important des plans de relance dans troisième contribution sur la crise sanitaire².

2.4. Sur la S3 comme « outil majeur au service de cette ambition régionale »

La réduction du nombre de domaines d'innovation stratégiques, de 7 à 5, ainsi que leur reformulation, semblent être de nature à clarifier la stratégie régionale. Le CESER avait en effet souligné que certains DIS de la stratégie actuelle (notamment « Innovation sociale et citoyenne pour une société ouverte et créative ») n'avaient pas été définis de manière suffisamment claire.

² CESER DE BRETAGNE, octobre 2020, *De l'urgence à la relance en situation de crise : points de vigilance et actions prioritaires à engager en Bretagne*, rapporteurs Carole LE BECHEC, Brigitte LE CORNET et David RIOU.

L'introduction d'un axe transversal apparaît *a priori* cohérente avec les objectifs de la Breizh COP. Le CESER regrette en revanche que celui-ci cible les transitions « *auxquelles fait face l'économie* ». L'enjeu de la Breizh COP est en effet plus large : ce n'est pas seulement sur les enjeux économiques que la recherche est attendue, mais aussi sur des sujets sociaux, sociétaux, démocratiques, environnementaux ainsi que, bien sûr, sur les enjeux de formation. Le CESER renvoie ici à son récent rapport « *(Re)faire société* »³, qui montre à quel point les défis auxquels font face nos sociétés, à commencer par les profondes inégalités, la défiance qu'elle génèrent, les craintes liées aux transitions, sont immenses, encore accentués par la crise actuelle, et ne peuvent être traités par la seule approche économique.

Le CESER constate par ailleurs que cette nouvelle stratégie s'inscrit pleinement dans une recherche de synergies avec les politiques nationales comme européennes, et que le document apporte à ce sujet toutes les clarifications et précisions nécessaires. Il note en particulier les mesures prises pour renforcer la participation des acteurs implantés en Bretagne aux projets européens. Le CESER apprécie également le volontarisme affiché en matière de coopération interrégionale à l'échelle européenne, mais aurait aimé trouver dans ce document un éclairage sur le plan d'actions pour atteindre cette ambition (notamment sur les 11 leviers thématiques identifiés à ce jour) et sur la manière dont cette stratégie entend aussi s'appuyer sur les coopérations avec les régions voisines, particulièrement nombreuses en matière de recherche et d'innovation.

Par ailleurs, le CESER renouvelle son souhait de voir précisée la vision territoriale retenue par le Conseil régional pour cette stratégie et, plus généralement, pour les Schémas relatif à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation d'un côté, au développement économique de l'autre, en lien avec les principes de « l'engagement pour la cohésion des territoires » présenté ce jour. La notion d'équilibre territorial est en effet constamment réaffirmée comme un objectif par le Conseil régional, que le CESER partage d'ailleurs, et l'on sait qu'elle se traduit par une vigilance particulière dans l'examen des dossiers, y compris en matière de soutien à la recherche ou à l'innovation. En revanche, cet objectif n'est pas explicité ni dans les documents stratégiques ni même dans les dispositifs (le fait d'être situé dans un territoire rural fait-il partie, par exemple, des critères d'examen des dossiers dans le cadre de tel ou tel dispositif de soutien à l'innovation ?). En complément, il serait utile de préciser de quelle manière l'implication des territoires dans des projets pourra être recherchée, à l'image des projets Territoires d'innovation.

2.5. Concernant la gouvernance de la stratégie

La gouvernance, le suivi et l'animation faisaient partie des points faibles de l'ancienne S3. Sur ce terrain, la nouvelle stratégie apparaît volontariste, puisqu'il est fait appel à la « *mobilisation générale* », en précisant que « *la S3 est en tant que telle un outil de mobilisation collective, de pilotage et de mise en cohérence des actions* ». La mise en place d'un comité de pilotage, en plus du CRRDT, dont le rôle consultatif est ici confirmé, apparaît à ce titre intéressante, de même que la mise en place de collectifs pour chaque domaine d'innovation stratégique ainsi que sur l'axe transversal. Le CESER se félicite également que les animateurs de chaque DIS et, au sein des DIS, de chaque levier, soient explicitement cités, car cela apparaît comme un préalable pour remédier à l'hétérogénéité de l'animation des DIS au cours de la programmation précédente.

Le CESER restera vigilant quant aux moyens accordés par le Conseil régional à l'animation de ces différentes instances et à leur suivi ; car si la Région ne manque ni de volontarisme politique ni de professionnalisme dans son soutien à la recherche et à l'innovation, les moyens dédiés au suivi et à l'animation de la stratégie actuelle étaient au cours des dernières années en deçà des attentes et des ambitions.

³ CESER DE BRETAGNE, mars 2019, *(Re)faire société. Contribution du CESER de Bretagne au grand débat national*, rapporteur : Patrick CARE.

2.6. Concernant l'axe transversal « Répondre aux enjeux des transitions par une approche transversale de R&I »

Le CESER partage l'ambition de « *favoriser la transition numérique de son économie pour qu'elle profite des promesses qu'elle induit et des évolutions qu'elle permet tout en se préservant des risques et des déstructurations profondes qu'elles peut provoquer* », ainsi que l'idée d'élaborer un plan d'accélération de la transition de l'économie, intégrant les enjeux éthiques, qui semblent a priori convergentes avec les analyses proposées dans son rapport « *Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités* »⁴. Les pistes présentées en ce sens dans le document apparaissent pertinentes. Le CESER regrette toutefois que les enjeux de l'accompagnement de la transformation numérique ne soient posés qu'au prisme des entreprises. Les entreprises ne sont pas les seules concernées par un risque de décrochage numérique ; ce risque concerne également les personnes en situation d'illettrisme, certains élèves, les personnes ne maîtrisant que les usages récréatifs du web ou ne sachant pas utiliser les outils numériques, celles et ceux qui disposent de connexions de mauvaise qualité (voir les rapports « *(Re)faire société* »⁵ et « *De l'urgence à la relance en situation de crise* »⁶). Sur ces différents sujets aussi, la recherche et l'innovation ont un rôle à jouer, en mobilisant peut-être moins l'innovation technologique que l'innovation pédagogique, l'innovation sociale, etc.

La partie concernant la transition énergétique et écologique, bien que plus synthétique, apparaît plus équilibrée dans la mesure où elle reflète l'ambition d'accélérer l'innovation non seulement dans les activités économiques, mais aussi dans l'action publique et l'action de la société civile. A ce titre, la proposition de structurer les écosystèmes d'acteurs concernant la protection des espaces naturels et de la biodiversité, du biomimétisme et des low tech en Bretagne est intéressante, de même que l'idée d'accompagner l'émergence de nouveaux modèles économiques coopératifs. Le CESER y voit un premier pas vers une approche de la diffusion de l'innovation moins centrée sur la seule innovation technologique.

Enfin, la notion de « transitions sociale et citoyenne » demeure floue, même si l'objectif de « *s'assurer d'une part que les progrès technologiques ou économiques soient également de réels progrès sociaux et humains et d'autre part que le lien avec les évolutions de la société soit facteur d'innovation et de créations de valeur* » est partagé. Cet axe n'en demeure pas moins composite, avec d'un côté un soutien à l'innovation sociale (que le CESER appuie de longue date) et, d'autre part, un renforcement du dialogue sciences-société (également souhaité par le CESER, qui a consacré une étude prospective à ce sujet⁷), le tout au service de « *transitions* » dont on peine à voir ce qu'elles recouvrent en réalité. Le CESER attend donc des précisions sur la manière dont cet axe sera animé et sur la manière dont il va se concrétiser au sein des différents DIS. Le CESER se félicite de la prise en compte du « *tiers secteur de la recherche* »⁸ ainsi que du retour des sciences participatives, qui témoignent là encore d'une vision plus ouverte de la recherche et de l'innovation.

De manière générale, alors même qu'il est dit que les sciences humaines et sociales « *sont appelées à jouer un rôle déterminant dans la mobilisation de ce DIS transversal* », le CESER regrette que cette intention ne soit pas davantage précisée. Le rôle des sciences humaines et sociales (mises à part peut-être celles tournées vers l'entreprise ou vers l'idée de faire accepter les technologies) dans le dispositif demeure difficile à comprendre.

⁴ CESER DE BRETAGNE, janvier 2017, *Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités*, rapporteurs : Jean LE TRAON et Martial WESLY.

⁵ CESER DE BRETAGNE, mars 2019, *(Re)faire société. Contribution du CESER de Bretagne au grand débat national*, rapporteur : Patrick CARE.

⁶ CESER DE BRETAGNE, octobre 2020, *De l'urgence à la relance en situation de crise : points de vigilance et actions prioritaires à engager en Bretagne*, rapporteurs Carole LE BECHEC, Brigitte LE CORNET et David RIOU.

⁷ CESER DE BRETAGNE, mars 2012, *Appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne*, rapporteurs : Bernard DUBOIS, Claudia NEUBAUER et Jean-Claude MOY.

⁸ Le terme, selon la présentation des Assises du tiers secteur de la recherche, prévues à Rennes fin 2020, renvoie à « *l'ensemble du monde associatif, coopératif, des collectivités locales ou des TPE et PME qui collaborent avec tous les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche* ».

2.7. Concernant les 5 domaines d'innovation stratégique

Sans entrer dans un examen approfondi de chaque feuille de route, le CESER relève qu'un certain nombre de ses travaux viendraient utilement enrichir l'élaboration de certaines d'entre elles, par exemple son étude sur la marétique⁹.

Il souligne par ailleurs une inégale présentation de chaque DIS (et de ses leviers) : certains leviers sont plus détaillés ; certains présentent des « résultats attendus » et pas d'autres.

Une autre remarque globale s'impose aussi à la lecture de ces feuilles de route : celles-ci renvoient, en grande majorité, à une vision de l'innovation largement centrée sur la technologie et portée par les écosystèmes habituels (la feuille de route dédiée à la santé faisant exception). L'attention aux innovations sociales, au dialogue science-société, n'apparaît plus aussi clairement que dans l'axe transversal.

2.8. Concernant le suivi et l'évaluation de la stratégie

Le suivi et l'évaluation constituent des points faibles de la S3 actuelle, ainsi que du Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR) et du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). La nouvelle stratégie n'élué pas ces sujets puisqu'elle :

- identifie les responsabilités en la matière (le comité de pilotage étant chargé de ce suivi-évaluation), dont la mise en œuvre sera assurée par les services ;
- évoque un référentiel d'indicateurs (de trois types : contexte, réalisation et performance) ;
- propose un dispositif d'évaluation à quatre niveaux (bilan annuel par DIS, bilan annuel des réalisations et résultats de la S3, évaluation de mise en œuvre et d'impacts à mi-parcours puis ex-post).

Néanmoins, le manque de précision sur chacun de ces points, l'absence de toute référence à l'évaluation dans les feuilles de route et le manque de visibilité sur les moyens prévus pour ce suivi et cette évaluation permettent difficilement de se prononcer.

2.9. Conclusion

Cette stratégie apparaît largement cohérente avec nombre de préconisations émises par le CESER concernant la mise en cohérence des politiques de recherche et d'innovation avec les objectifs de la Breizh COP, la nécessité de rechercher un effet levier maximal et de s'inscrire pleinement dans une dynamique européenne, l'importance de renforcer l'animation de la stratégie avec une gouvernance claire, l'urgence d'adopter une vision de l'innovation qui ne soit pas que technologique, etc.

Pour autant, cette nouvelle mouture ne corrige pas, en soi, tous les défauts de la précédente génération : si les DIS sont identifiés plus clairement, l'articulation entre eux et l'axe transversal reste à préciser, tandis que les questions relatives au suivi et à l'évaluation de cette stratégie restent largement à traiter.

Le CESER considère par ailleurs que chaque programme de recherche devrait aussi intégrer des objectifs sociaux et environnementaux.

Pour finir, le CESER rappelle ici son inquiétude concernant l'articulation entre plans de relance, programmes européens et CPER en matière de recherche et d'innovation. Le risque est en effet de voir une accélération des financements au cours des deux prochaines années, au bénéfice des projets les plus mûrs et au détriment de ceux qui seraient prêts dans deux ans ou plus, quelle que soit leur qualité et leur cohérence avec les objectifs stratégiques

⁹ CESER DE BRETAGNE, septembre 2019, *Vous avez dit marétique ? Des opportunités à saisir à la confluence de la mer et du numérique en Bretagne*, rapporteurs : Daniel CLOAREC et Anne COUETIL.

du Conseil régional. Le CESER invite donc le Conseil régional à se montrer très attentif, dans ses échanges avec l'Etat ainsi que dans l'élaboration de ses programmes européens, à ce que les enjeux de relance à court terme ne fragilisent pas les engagements de long terme. La mise en œuvre de cette S3 en dépend.

**Ce projet d'avis du CESER
a été adopté dans les deux commissions à
l'unanimité**