

Contribution de Régions de France à la consultation en vue d'une « Loi de programmation pour la recherche »

Les Régions françaises, en tant que **collectivités territoriales chef de file du développement économique (loi NOTRe) et acteurs majeurs dans le soutien à la recherche et à l'innovation sur les territoires**, partagent la volonté du Gouvernement d'inscrire l'effort de soutien à la recherche dans le cadre pluriannuel d'une loi de programmation et sur des bases juridiques et institutionnelles solides.

Les Régions déplorent cependant le **manque d'implication et de concertation avec les collectivités territoriales** qui caractérise le dispositif de préparation de la « Loi de programmation pour la recherche » mis en place par le Gouvernement d'E. PHILIPPE et le MESRI. Les Régions regrettent de n'avoir été jusqu'ici ni intégrées aux 3 groupes de travail composés de personnalités françaises et internationales, malgré des demandes répétées portées par le président de Régions de France (H. MORIN) et les élus régionaux, ni invitées à débattre des orientations de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche qui sera présentée au Parlement début 2020 pour une entrée en application début 2021.

C'est pourquoi les Régions françaises ont souhaité, comme tout citoyen y est invité, prendre part à la consultation publique ouverte par le Ministère de la recherche, afin d'y rappeler des principes essentiels à la réussite, selon elles, d'une loi de programmation pour la recherche. Ces principes sont les suivants :

- La reconnaissance du **rôle important que les Régions jouent dans le soutien à la recherche et à l'innovation sur les territoires** (financement de la R&I, structuration des écosystèmes, accompagnement des acteurs).
- La nécessité de mieux coordonner, à l'échelle des Régions, les orientations stratégiques nationales, européennes et régionales, pour favoriser de véritables synergies des moyens financiers, techniques et humains, au service de l'excellence de la recherche française, de l'attractivité et de la compétitivité de notre pays.
- La nécessité de renforcer la dimension territoriale de la politique nationale de la recherche pour permettre à la France et à ses territoires de peser davantage dans la compétition internationale.

Les Régions ont une responsabilité majeure en matière de développement économique et de soutien à la recherche et à l'innovation sur les territoires.

En tant que **chef de file du développement économique et premier soutien, parmi les collectivités territoriales, des acteurs et des écosystèmes de R&I**, les Régions se sont dotées de plusieurs schémas, conformément aux dispositions de la loi « NOTRe » (2015), pour assurer l'intégration de leurs stratégies et politiques de développement économique et celles en faveur de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur :

- Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui fixe les grandes orientations stratégiques de chaque Région en matière économique.
- Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), qui définit les orientations et les priorités d'intervention de la Région et des autres collectivités territoriales dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en cohérence avec les stratégies nationales de l'État.
- Stratégie de spécialisation intelligente pour la recherche et l'innovation (RIS3), qui permet à chaque Région de concentrer ses ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels elle a les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes.

L'effort financier des Régions en faveur de la recherche et de l'innovation est le plus important parmi toutes les collectivités territoriales. En 2018, les Régions ont consacré plus d'un milliard d'euros (1,026 Md€ hors fonds européens) à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation dont 645M€ pour la recherche et l'innovation. Cet effort financier des Régions est en progression constante (+34% par rapport à 2008), malgré les contraintes budgétaires imposées aux Régions depuis dix ans par l'État. Considérer ce financement en faveur de la Recherche comme de réelles dépenses d'investissements permettrait de renforcer cet effort financier.

Toutes collectivités confondues (1,6Md€), la part des Régions dans le financement de la recherche et de l'enseignement supérieur représente près de 3/4 du montant global (72% selon le PLF 2018 et les données SIES / sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur). Ce soutien financier régional se concentre de façon presque équivalente sur les dépenses de recherche et transfert (70 %) et sur le supérieur (63 %)¹.

La place des Régions dans le soutien local à la recherche et à la technologie est ainsi « **prépondérante** », comme l'admettent les services du Ministère de la recherche (SIES), avec des interventions couvrant de manière cohérente l'ensemble des problématiques du soutien à la recherche et à l'innovation :

- Transferts de technologie,
- Immobilier,

.

¹ S'agissant du soutien à l'enseignement supérieur, il se décompose comme suit : 54% pour les opérations immobilières, 29% pour l'aide aux étudiants, 12% pour l'aide au fonctionnement et 5% pour l'équipement de locaux 5%.

- Aides aux chercheurs et organismes publics, équipements de laboratoires, projets de recherche
- Soutien à l'innovation et la recherche dans les entreprises,
- Promotion des résultats de la recherche et diffusion de la culture scientifique et technique
- 1. Les Régions sont des acteurs essentiels dans la structuration d'écosystèmes territoriaux favorables à la recherche et à l'innovation et pour coordonner les orientations stratégiques et les actions (nationales, européennes, locales).

Les Régions ne sont pas simplement des financeurs de premier plan de l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation dans les territoires. Elles sont aussi le **meilleur intégrateur** de l'ensemble des collectivités infrarégionales (départements, EPCI), des organismes et acteurs économiques présents sur leurs territoires (établissements universitaires, centres de recherche, pôles de compétitivité, clusters, CCI, mais aussi et surtout TPE/PME/ETI).

Au niveau européen et local, **l'action des Régions est aujourd'hui reconnue comme indispensable par les principaux partenaires** impliqués dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de spécialisation intelligentes (Commission européenne, pôles de compétitivité et clusters, entreprises, filières, collectivités infrarégionales...), notamment dans leurs actions visant à :

- Connecter les acteurs et écosystèmes régionaux,
- Accompagner les PME dans leurs démarches d'innovation, de développement et d'internationalisation, y compris vers les programmes nationaux et européens.
- Favoriser les synergies entre les programmes nationaux et européens (RIS3, Investissements d'avenir, PCRI/Horizon 2020...)

En tant qu'Autorités de gestion de la majeure partie des Fonds Européens Structurels et d'Investissements (FESI), les Régions sont ainsi **les mieux placées pour faciliter la coordination et des effets leviers efficaces** entre les financements nationaux, européens et régionaux, au service de la compétitivité, la croissance et l'innovation.

Les Régions sont aussi les mieux placées pour favoriser concrètement la coordination des politiques nationales et locales de recherche au sein de **l'Espace Européen de la Recherche**.

Dans le cadre du **programme cadre « Horizon 2020 »**, les Régions apportent également un soutien direct aux équipes de chercheurs et aux entreprises candidates au PCRI (Horizon 2020), via des **équipes dédiées à l'accompagnement de porteurs de projets**, **des dispositifs d'aides aux démarches de réponses**, la diffusion d'informations sur les possibilités de financements et les appels à projets.

2. Renforcer la dimension territoriale de la politique nationale de la recherche au service de l'excellence et de la compétitivité

Le développement économique et l'aménagement du territoire sont des compétences majeures des Régions (loi NOTRe) qu'elles assument pleinement dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires.

Les Régions considèrent que l'une des conditions de réussite de la future loi de programmation pour la recherche réside dans une **attention renforcée à sa dimension territoriale.**

De ce point de vue, les Régions soutiennent la prise en compte dans la LPPR d'objectifs de développement équilibré du territoire. Au regard de la logique d'excellence hyper-concentrée qui, avec ses principes de sélectivité et de compétition, oriente le financement de la recherche en France depuis plus de dix ans (Investissements d'Avenir, ANR), il apparaît également nécessaire de mieux prendre en compte les réalités territoriales dans le soutien à une politique de niches d'excellence, en cohérence avec les orientations stratégiques régionales.

Ce développement doit se faire à travers une approche concertée entre Région, État, organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur et de recherche, afin de consolider et respecter les compétences des territoires, tout en alliant les enjeux d'excellence de la stratégie nationale de recherche à ceux de l'équité et l'équilibre entre les différents pôles académiques de chaque région. Les récents travaux scientifiques² démontrent d'ailleurs que l'on assiste au niveau mondial à un phénomène de déconcentration de la recherche.

Dans la même logique, les Régions en tant qu'interlocutrices privilégiées de l'État, de la Commission européenne, ont aussi un rôle essentiel à jouer pour **relayer les besoins des territoires** dans la définition des appels à projets et des programmes de travail pluriannuels, pour faire valoir aussi **toutes les formes d'innovation**, non seulement de rupture, mais également les innovations sociales et incrémentale. Dans ce cadre, il s'agit de positionner **la recherche comme un outil complémentaire d'accompagnement au développement de tous les territoires** (urbain/rural, villes moyennes, Métropoles, régions et collectivités d'outremer). En s'appuyant sur leurs Stratégies de Spécialisation intelligente et sur les fonds structurels européens, elles sont à même d'ouvrir des opportunités de partenariats et de financements qui sont indispensables pour la recherche publique comme privée.

La prise en compte de ces enjeux passe par une **meilleure implication, à tous les stades de la discussion, des collectivités territoriales et des Régions**, en particulier, dans la définition des orientations stratégiques pour la recherche, la conception des dispositifs de sélection et de financement de la recherche (ex : appels à projets ANR, Investissements d'Avenir).

-

² Michel Grossetti, Beliefs about the Geography of Research, https://sms.hypotheses.org/11555

Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires de l'État, les Régions sont convaincues qu'une meilleure coordination des stratégies et des interventions nationales et régionales contribuera à accroître l'efficacité des financements des projets, programmes et laboratoires, à promouvoir un partage des coûts dans des logiques de recherche partenariale et de partage des risques, mais aussi à faciliter la mobilisation des financements privés à l'échelle des territoires.

En donnant une dimension régionale plus forte à la déclinaison de la politique de la recherche, comme on l'observe chez la plupart de nos voisins et concurrents européens (Allemagne, Italie, Espagne), notre pays se donnera ainsi les moyens d'optimiser l'ensemble des ressources disponibles, au service de l'attractivité de notre pays et du développement économique territorial.

De ce point de vue, les Régions appellent elles aussi le Gouvernement et le Ministère de la recherche à « faire confiance à l'intelligence territoriale » (selon le titre du Rapport d'information n° 471 (2008-2009) de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission commune d'information, déposé le 17 juin 2009), en reconnaissant clairement l'échelon régional comme le bon niveau de la mobilisation et de la coordination efficace des financements, des acteurs nationaux, européens et locaux, publics et privés, au service de la recherche et de l'innovation.

Les Régions souhaitent aujourd'hui que la vision lucide et fermement défendue au Sénat, en 2009, par l'actuelle ministre de la Cohésion des territoires (Mme J. GOURAULT), inspire la nouvelle loi de programmation pour la recherche et conduise à des orientations claires fondées les principes suivants :

- Si l'ESR reste de par la loi une compétence étatique, pour réussir cette politique ne peut se déployer aujourd'hui qu'avec le concours des collectivités territoriales.
- L'ESR est porteur d'enjeux clés pour l'attractivité et le développement des territoires, aussi cette politique doit s'inscrire dans le cadre d'une contractualisation État Région et d'une coordination renforcée, réaffirmant le rôle des régions sur ces politiques stratégiques.
- Les Régions sont désormais dans le champ de l'ESR « des acteurs incontournables », qui doivent « être reconnues comme de véritables partenaires pour la définition d'intérêts stratégiques », à l'instar des collectivités d'un grand nombre de nos pays voisins (Italie, Espagne, Allemagne...), et non seulement des « forces d'appoint sur les questions immobilières et financières, pour pallier le désengagement de l'État »³.

Concrètement, les Régions étant légitimes à exercer un rôle de « chef de file » des interventions locales en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en partenariat avec l'État et les autres collectivités partenaires, elles souhaitent être parties-prenantes de la définition des orientations et des arbitrages à venir. Elles

-

³ https://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-47142.html

demandent notamment que la logique d'État stratège devienne plus cohérente, et s'articule entre :

- Une Stratégie Nationale co-construite notamment avec les territoires et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.
- Une déclinaison contractuelle avec chaque région qui identifie les projets des territoires concourant à la réalisation de la Stratégie Nationale et qui prévoit les moyens associés de chaque partie prenante.
- Des appels à projets nationaux qui soutiennent la logique d'impulsion et d'émergence de nouvelles réponses aux défis nationaux, européens et mondiaux, ensuite destinés à être essaimées.

3. Les propositions des Régions françaises pour une loi de programmation de la recherche ambitieuse et associant l'ensemble des acteurs

Les Régions françaises, décidées à prendre leur part dans la réussite de la loi de programmation pour la recherche, souhaitent que la future loi de programmation pour la recherche intègre les ambitions suivantes :

- Une amélioration globale de la gouvernance d'ensemble et du pilotage de la recherche dans toutes ses dimensions pertinentes :
 - A l'échelon national, s'agissant, notamment, de la définition des orientations stratégiques pour la recherche et de leur financement en région, des outils de pilotage et de suivi de ses orientations, du contenu des appels à projets lancés par les opérateurs de l'État (ANR, SGPI, Bpifrance, Ademe), de l'équilibre à observer entre appels à projets prescriptifs et ouverts pour favoriser l'émergence de solutions inédites et innovantes, des formes d'innovation soutenues, de l'évaluation des projets (dimension territoriale; impact attendu sur la croissance, l'emploi et les entreprises), des cibles (accès des PME) et des moyens d'accompagnement des candidats.
 - A l'échelon des « sites » reconnus par le MESRI, par la participation de la Région aux négociations des contrats pluriannuels, pour une meilleure cohérence avec le SRESRI et une gouvernance d'ensemble simplifiée. Cela doit pouvoir aller jusqu'à une signature tripartite des Contrats de site entre l'État, la Région et l'établissement coordinateur du site.
- Un renforcement des moyens et des outils mis à disposition des écosystèmes régionaux pour promouvoir l'émergence des projets les plus innovants et à fort potentiel d'emploi et de croissance sur le territoire, pour optimiser les mesures en faveur du transfert et de la valorisation, pour favoriser la création et la structuration des chaînes de valeur et d'innovation, pour garantir l'efficacité et augmenter l'impact des politiques de la recherche et de l'innovation.
- Un soutien ciblé et renforcé aux réseaux d'acteurs de filières ou domaines de recherche stratégique pour les Régions affirmés dans leurs schémas (en lien, notamment, avec la politique nationale de filières, les « Territoires d'industrie » et les stratégies régionales de spécialisation intelligente pour la recherche et l'innovation), en

vue de soutenir le développement de domaines à fort potentiel de R&I dans les territoires et de combiner efficacement les investissements nationaux et régionaux sur des projets structurants relevant des domaines prioritaires des S3.

- Une meilleure coordination de l'expertise et des dispositifs en matière d'accompagnement des équipes de chercheurs en région en vue d'optimiser leurs chances de succès aux appels à projets nationaux (ANR, PIA) et européens (PCRI). De ce point de vue les Régions regrettent de ne pas être associées aujourd'hui aux discussions sur l'amélioration du dispositif d'accompagnement des porteurs de projet vers le futur PCRI « Horizon Europe » (réseau des PCN, notamment), notoirement peu performant. Les Régions sont disponibles pour travailler, avec les services de l'État et l'ensemble des acteurs concernés à la conception d'un système d'appui et d'accompagnement fondée sur une articulation plus efficace des moyens (techniques, humains, financiers) nationaux et régionaux et qui contribuera à améliorer la performance française au PCRI.
- Une requalification de l'ensemble des dépenses d'ESRI en dépenses d'investissement plutôt que de fonctionnement, prenant acte de ce que ces dépenses constituent bien un investissement, à fort effet levier, générateur de ressources beaucoup plus importantes que les montants de crédits engagés. Cette requalification devrait également être portée par la France au niveau Européen afin de favoriser la poursuite de l'objectif de dépenser 3% du PIB dans la R&D.