

La politique européenne de développement régional et le concept de spécialisation intelligente : *smart specialisation strategy*

Jean-Alain Héraud

Bureau d'Economie Théorique et Appliquée (BETA)

Proposition d'article pour le Bulletin de l'OPEE

Juin 2014

evoREG Research Note #27



Bureau
d'économie
théorique
et appliquée
(BETA)
UMR 7522



La politique d'innovation, au niveau national comme au niveau européen, passe largement par les régions. La politique régionale de l'UE est de plus en plus conçue comme un instrument de sa politique d'innovation. Avec le nouveau mot d'ordre de « smart specialisation », l'Europe cherche à stimuler et coordonner les stratégies territoriales. Est-ce une idée vraiment neuve et est-elle efficace ?

La stratégie appelée S3 (*smart specialisation strategy*) est un nouveau concept de politique d'innovation en Europe. Elle a pour objectif une utilisation plus efficace des investissements publics en recherche. L'insertion des régions dans cette stratégie « habile » de spécialisation devrait permettre d'éviter le saupoudrage de moyens en évitant de dupliquer à l'envie les mêmes initiatives à la mode (chaque territoire cherchant à créer son cluster nanotechnologique ou numérique...). Il s'agit en effet plutôt de comprendre où sont les forces spécifiques de chaque territoire et d'aider à développer des opérations uniques et exemplaires, en partenariat entre les entreprises locales, les institutions publiques de recherche, les collectivités et autres acteurs compétents. Il est difficile de donner une traduction fidèle et générale en français du qualificatif « *smart* », mais nous opterons dans cette note pour « spécialisation intelligente » (SI) car l'expression peut renvoyer à l'idée d'*intelligence stratégique*. Dans cette politique européenne, l'idée de base est en effet surtout de stimuler la réflexion des territoires, de contraindre les régions les plus passives à faire le bilan de leurs forces et faiblesses, à déterminer collectivement avec les principaux acteurs présents les opportunités à pousser particulièrement, et enfin à faire des choix politiques courageux, sachant que tout ne pourra pas être soutenu. Le contraire de l'intelligence stratégique, c'est la politique au fil de l'eau qui ne mécontente personne – exemple parfait de ce que l'UE a fait savoir qu'elle ne soutiendra pas par ses cofinancements !

1 La SI comme politique incitative

L'approche de la SI vise à diagnostiquer les potentialités régionales et fixer des priorités, pour permettre l'élaboration d'une politique d'innovation et de développement fondée sur des preuves : principe fondamental de l'*evidence-based policy*. La Commission Européenne a créé en 2010 une plateforme de communication (<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>) et souhaite articuler par l'intermédiaire de la S3 sa politique régionale de *fonds structurels* avec les objectifs en matière d'innovation et de développement *Horizon 2020* (nouvelle appellation du Programme cadre de recherche et développement pour la période 2014-2020).

S'agit-il d'une politique nouvelle, en rupture avec les pratiques passées ? L'expression de *smart specialisation* a été introduite par des chercheurs (Foray *et al.* 2011). Le concept a été analysé par diverses contributions comme Baier *et al.* (2013). Au BETA (Université de Strasbourg) et à l'Institut Fraunhofer ISI de Karlsruhe, l'idée fait aussi l'objet de travaux en cours de publication, en particulier sous l'impulsion d'Emmanuel Muller et Andrea Zenker. Lorsqu'on analyse la définition de la S3 dans les textes initiaux et qu'on porte un regard sur les politiques européennes depuis vingt ans, on observe en fait une assez grande continuité dans

les objectifs et les actions de la Communauté et l'on peut donc être tenté de conclure qu'il n'y a rien de très nouveau – ce qui n'enlève cependant rien à la pertinence de la démarche.

Rappelons tout d'abord que le tournant du millénaire a été l'occasion de mettre la politique régionale européenne au service de la politique d'innovation dans un contexte de mise en concurrence des territoires et de spécialisation raisonnée (Héraud 2003). En gros, le discours devient le suivant : « ne vous demandez pas ce que l'Europe peut faire pour votre région, mais plutôt ce que votre région peut offrir à l'Europe - qui vise la compétitivité et l'excellence dans le contexte mondial ». Ensuite, pour ce qui est de la France, entre 2006 et 2009 une opération a été lancée pour faire réaliser par chaque région un document de « stratégie régionale d'innovation » - opération fortement poussée par la Commission Européenne qui a lié à la réalisation de tels documents la possibilité pour les régions françaises de bénéficier de la politique des fonds structurels. Le principe était déjà celui de l'analyse « forces et faiblesses », suivie d'un choix stratégique de spécialités à soutenir en fonction de leur originalité, de leur crédibilité et de la contribution potentielle du territoire à la compétitivité de l'Europe.

On retrouve dans le dispositif communautaire actuel les mêmes schémas incitatifs : la formulation de stratégies S3 régionales est considérée comme un pré-requis pour accéder aux fonds structurels dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ce qui est relativement nouveau c'est d'insister à ce point sur la contribution des forces vives privées du territoire. Quand les chercheurs qui ont inspiré cette politique, comme Dominique Foray, évoquent la nécessaire spécialisation dans les champs où chaque région peut « espérer l'excellence », ils signalent que ce n'est pas d'un grand plan colbertiste tombé d'en haut qu'il s'agit, mais d'une procédure permettant aux acteurs du terrain de faire des propositions - qui renvoient à leurs propres projets mais qui mettent aussi en exergue les facteurs spécifiques favorables que l'on trouve dans le territoire, comme les compétences humaines, les infrastructures, les conditions de marché, etc.

2 Est-ce que la spécialisation est intelligente ?

Dans cette note, nous souhaitons pointer non seulement les effets positifs probables de la politique de spécialisation et de réflexion stratégique préalable, mais aussi les écueils possibles dans la mise en œuvre et les conséquences à long terme qui ne sont pas toutes forcément positives.

- Cette stratégie s'oppose au saupoudrage, ce qui est une bonne chose, mais ne risque-t-on pas de perdre des avantages en matière d'aménagement du territoire, par une mise en concurrence exacerbée des territoires ?
- La SI est une bonne initiative pour pousser les administrations régionales à faire le nécessaire travail de diagnostic de leur système d'innovation et fonder leur politique sur des argumentaires bien étayés. Beaucoup, en effet, continuent à ne pas avoir de véritable vision, ou analysent mal leurs forces et les opportunités de développement qui se présentent à elles. Encore faut-il que les collectivités jouent réellement le jeu et fassent ce travail de réflexion collective pour de bon (la tendance est hélas souvent de sous-traiter largement

l'analyse et les recommandations à des consultants externes, ce qui limite la créativité de l'exercice et les effets d'apprentissage stratégique).

- Le problème à long terme de la stratégie de spécialisation est que, tout en contribuant à améliorer le système européen dans un référentiel d'optimisation statique, elle limite les opportunités évolutives en réduisant la *variété*. Ce phénomène risque d'être aggravé par les comportements politiques régionaux souvent conservateurs : on donne un argument de plus aux administrations pour refuser des expériences un peu risquées sur des spécialisations secondaires exploitant des potentialités en émergence. En temps de crise économique et de raréfaction de l'argent public, cet impact peut être massif et créer de véritables verrouillages (*strategical lock-in*). Pour prendre un exemple : les régions très orientées « technologie » risquent d'écarter des politiques possibles dans des domaines d'innovation où la créativité est de nature plus culturelle, sociétale, artistique, etc. Il serait dommage qu'une stratégie dite « intelligente » aboutisse à réduire l'espace des possibles...
- L'activisme européen autour de la SI risque aussi de conforter les régions dans une approche utopiste de l'idée de système régional d'innovation, à savoir qu'il serait possible pour tout territoire de trouver une spécialisation où il concentrerait l'ensemble des éléments de l'écosystème concerné : entreprises (petites et grandes), instituts de recherche, établissements de formation, etc. Le modèle du cluster à *la Porter* a eu trop de succès. Peu de régions ont la possibilité de développer une *Silicon Valley*. Une stratégie plus réaliste consiste à renforcer un (ou quelques) élément(s) de système présents sur le territoire qui atteignent un niveau d'excellence, sachant que les autres acteurs de la chaîne d'innovation sont ailleurs.

3 Quelques éléments de conclusion politique

La politique de l'UE arrive traditionnellement à produire beaucoup d'effets avec peu de moyens (comparativement aux budgets des Etats membres), mais il s'agit toujours d'un défi à relever. L'enjeu est celui de l'efficacité d'une procédure de décision et de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs. Le rôle du niveau national et l'organisation générale de chaque pays doivent être pris en considération dans la mise en œuvre de la SI (Crespy *et al.* 2007).

Tout dépend évidemment de la taille et de l'autonomie de la région. Dans les pays fédéraux ou régionalisés, la gouvernance partagée entre le niveau européen et celui des territoires est plus crédible que dans les pays de tradition centraliste où le pouvoir de décider et de financer se trouve plutôt au niveau national – et local lorsqu'il s'agit d'une grande métropole.

Dans certains cas, les spécialisations régionales devront se traduire par des investissements lourds (plateformes technologiques, infrastructures de recherche...) que les fonds structurels sont incapables de soutenir à un niveau significatif. D'où l'idée que ceux-ci devraient souvent servir à financer plutôt des recherches préalables à la décision, des démonstrations de faisabilité, etc.

Il faudrait enfin considérer que la SI reconnue et appuyée par l'UE ne constitue pas nécessairement l'alpha et l'oméga de la stratégie régionale (de même que tous les projets régionaux ne devraient pas avoir vocation à figurer dans les Contrats de Plan Etat-Région, pour évoquer

cette autre dimension de la gouvernance multi-niveaux). Des opérations sans co-financement européen sont les bienvenues si les collectivités y croient, surtout dans les domaines aux applications transversales et largement imprévisibles comme le numérique, la biologie ou les sciences humaines et sociales.

Par ailleurs, les politiques européennes sont beaucoup plus orientées vers l'innovation technique que vers les sciences fondamentales ; or, c'est de la recherche fondamentale que découlent beaucoup d'applications économiques et sociales dans le long terme. Malheureusement, ces impacts sont le plus souvent impossibles à anticiper et encore plus à analyser dans un périmètre territorial donné. Pour la science, les acteurs majeurs restent les Etats. Espérons qu'ils resteront actifs sur ce domaine essentiel pour l'avenir, malgré la crise.

Bibliographie

- Baier, E. Kroll, H., Zenker, A. (2013): Templates of smart specialisation: Experiences of place-based regional development strategies in Germany and Austria (Working Papers Firms and Region Nr. R5/2013). Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
- Crespy, C., Héraud, J.-A., Perry, B. (2007): Multi-level governance, regions and science in France : between competition and equality. In : *Regional Studies*, Vol.41.8, pp. 1069-1084.
- Foray, D. / David, P.A. / Hall, B. (2009): Smart Specialisation – The Concept; Knowledge Economists Policy Brief n° 9 June 2009, online last accessed 09.02.2014: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/0/kfg_policy_brief_no9.pdf
- Foray, D. / David, P.A. / Hall, B. (2011): Smart specialization - From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation, MTEI Working Paper: http://infoscience.epfl.ch/record/170252/files/MTEI-WP-2011-001-Foray_David_Hall.pdf
- Héraud J-A. (2003), « Regional innovation systems and European research policy : Convergence or misunderstanding ? », *European Planning Studies*, vol.11, N°1, pp.41-56.