HAL open science

La recherche en région : de la spécialisation intelligente à la conditionnalité ex-ante

Isabelle Kustosz

▶ To cite this version:

Isabelle Kustosz. La recherche en région : de la spécialisation intelligente à la conditionnalité ex-ante. La vie de la recherche scientifique, 2015, 400 (400), pp.16-18. hal-02926943

HAL Id: hal-02926943

https://uphf.hal.science/hal-02926943v1

Submitted on 12 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

La recherche en région : de la spécialisation intelligente à la conditionnalité ex ante

Parmi les recommandations publiées en 2009 par le groupe K4G des « économistes de la connaissance » pour valoriser la façon dont le management des connaissances pourrait contribuer au développement européen, celle de « spécialisation intelligente » aura connu un grand succès. Mais son instrumentation s'est éloignée du concept de départ, qui consistait à considérer que chaque cas étant unique et singulier, il s'agissait de se différencier pour se spécialiser.

Isabelle Kustosz
Ingénieure de recherche de l'IAE de Lille
UMR Lille Économie et management

En 2005, le commissaire Potocnik constitue le groupe K4G (Knowledge for Growth) sur la base du constat d'échec de la stratégie de Lisbonne à mi-parcours ; on est alors loin de l'objection annoncé par l'Europe d'être, en 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde. Ainsi, ce groupe composé d'« économistes de la connaissance » produit, en 2009, des recommandations valorisant la façon dont le management des connaissances peut contribuer au développement de l'Europe. Parmi les recommandations *(encadré Webographie)*, on trouve notamment une idée de Dominique Foray, dont le succès sera immédiat : le concept de *« smart specialisation »* dont il partage la paternité avec Paul A. David et Bronwyn Hall *(encadré Webographie)*. Ce concept irriguera la politique de cohésion *via* les fonds structurels alors que l'approche en termes de résolutions des grands défis sociétaux irriguera, quant à elle, le programme d'excellence Horizon 2020[1]. La spécialisation intelligente (SI) est un concept économique nourri des travaux plus anciens de Michael Porter (*Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*[2], 1985) et Paul Krugman (*Geography and Trade*[3], 1991) dont l'application, en termes d'orientation de politiques publiques, devient significative, surtout à l'échelon régional. En effet, le concept préconise la priorisation et la concentration des ressources sur un nombre limité de domaines d'activités et secteurs technologiques, ceux-là mêmes pour lesquels une région disposerait d'un avantage concurrentiel avéré. Les régions devraient ainsi cibler et prioriser leurs domaines pour se différencier, tout en veillant à la complémentarité avec les autres régions européennes proches de leur profil, grâce à des collaborations interclusters. En stimulant les synergies locales, la « découverte entrepreneuriale », élément central du dispositif *(encadré Définitions)*, doit encore faire émerger les compétences régio-

© Kanjoman/Flickr

Le modèle de la « quadruple hélice » se doit de rassembler le gouvernement, l'entreprise, l'Université et la société civile.

1 www.horizon2020.gouv.fr
2 Michael Porter, *L'Avantage concurrentiel. Comment devancer ses concurrents et maintenir son avance.* Dunod, 2003.
3 Publié au MIT Press.

Définitions

La découverte entrepreneuriale est le processus qui consiste à créer les conditions d'apparition et de fonctionnement de réseaux activant la participation de la sphère entrepreneuriale (au sens large, entrepreneurs, chercheurs, universitaires, investisseurs, etc.) qui expérimente et découvre les domaines futurs d'activité de recherche-développement et d'innovation (RDI). Autre forme de mobilisation préconisée, la « quadruple hélice » se doit de rassembler autorités publiques, producteurs de connaissances, entreprises et société, dans la définition des stratégies de spécialisation.

La diversification cohérente ou associée : une diversification efficace au niveau régional *« ne doit pas se faire tous azimuts et sans recherche de cohérence,* (...) *il est plus pertinent de favoriser la complémentarité entre des activités technologiques connexes ou associées, partageant une proximité en termes de savoir et de compétences »,* (*Guide de la DATAR*, novembre 2012, p. 19). La DATAR est devenue CGET, Commissariat général à l'égalité des territoires, par décret en 2014.

nales susceptibles d'être intégrées dans des communautés thématiques européennes. La Commission européenne, *via* sa Direction générale de la politique régionale (DG Regio), propose une formule mnémotechnique – comme elle en a le secret – pour résumer la démarche de spécialisation intelligente en « 4 C » :
- *Competitive advantage ;*
- *Choices ;*
- *Critical mass ;*
- *Collaborative leadership.*

Ainsi, ces « 4 C » doivent permettre de répondre à la fois à une logique de compétitivité, une logique d'optimisation des ressources, une logique de différenciation et enfin, une logique collaborative.

La diffusion du concept est telle qu'elle s'étend jusqu'au plan réglementaire puisque la spécialisation intelligente deviendra une conditionnalité *ex ante* aux financements des fonds structurels en région, à savoir que l'existence d'un cadre stratégique national ou régional de recherche et d'innovation – élaboré sur la sélection thématique – devient un prérequis incontournable. Ces *Smart Specialisation Strategies* (S3) conditionnent donc l'allocation des fonds structurels aux régions : l'idée est, en effet, d'intégrer et de coordonner les fonds dédiés à la recherche et l'innovation avec les fonds structurels consacrés aux régions (FEDER)[4], dont on craignait qu'ils soient trop éloignés de l'innovation *(encadré Définitions)*. Ainsi est organisée la convergence entre S3, stratégie régionale d'innovation (SRI), et même avec les schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR).

LA CONDITIONNALITÉ, UNE NOUVELLE FORME DE SUBSIDIARITÉ

Cette conditionnalité est cependant lourde d'implications opérationnelles, financières et politiques. Les enjeux de la conditionnalité semblent paradoxaux, du fait qu'elle induit une réinterprétation du principe de subsidiarité. La subsidiarité est un principe fondamental du fonctionnement de l'Union européenne ; elle correspond à la recherche du niveau pertinent d'action publique qui est bien souvent celui considéré, à juste titre, comme le plus proche des citoyens. Les compétences des régions s'inscrivent précisément dans ce cadre, alors que la conditionnalité semble, au contraire, réduire ces compétences.

La concentration thématique, tout d'abord (jusqu'à 70 % des fonds FEDER concentrés sur une liste limitée de thèmes fixés), pose problème, car elle contribue en fait à renforcer la concentration des interventions de la politique régionale sur les objectifs de la stratégie 2020. Ne risque-t-on pas de limiter les compétences des régions à identifier les priorités d'interventions structurelles adaptées aux besoins de leur territoire, et donc, finalement, n'assiste-t-on pas, une fois de plus, à un retour du *top-down* ?

La validité du processus d'élaboration de la SI peut questionner également. Suffit-il de valoriser les deux principes fondamentaux qui participent au processus de sélection – le processus de « découverte entrepreneuriale » (à savoir la mobilisation du milieu entrepreneur au sens large), et les diagnostics factuels, à savoir l'analyse « atouts, faiblesses, opportunités, menaces » (AFOM ou SWOT en anglais) – pour garantir la pertinence des choix retenus ? Ce serait ignorer les phénomènes d'imitation et d'isomorphisme institutionnel à l'œuvre, sans compter le poids des préférences des autorités gestionnaires, et les effets de coalitions de cause.

L'élaboration des programmes opérationnels (PO), qui place les régions dans l'obligation de remplir des prérequis en terme de conditionnalité *ex ante*, revient à leur imposer une nouvelle lecture de la subsidiarité, puisqu'il s'agit bel et bien d'une subsidiarité encadrée, qui peut alors être comparée à une déconcentration des choix européens dans les territoires, loin du principe de décentralisation. Fina-

4 Le Fonds européen de développement régional (FEDER), dont on fête le 40e anniversaire, est un des trois piliers de la politique de cohésion aux côtés du Fonds social européen (FSE) et du Fonds de cohésion. L'objectif du FEDER est d'améliorer l'attractivité des territoires en soutenant notamment la compétitivité régionale et l'emploi ainsi que la coopération territoriale transfrontalière, transnationale et interrégionale.

lement, donc, ne s'éloigne-t-on pas du concept de départ, qui consistait à considérer que chaque cas étant unique et singulier, il s'agissait de se différencier pour se spécialiser ?

DOIT-ON RÉDUIRE LE TERRITOIRE À SES EFFETS LEVIERS ?

En outre, ne risque-t-on pas encore de réduire le territoire à sa seule capacité à organiser des effets leviers sur les financements communautaires ? À coups de spécialisation verticale (choix thématique), de spécialisation horizontale (sur les mesures transversales d'accompagnement), et de mobilisation des technologies clés préidentifiées[5] (KETs), le processus de spécialisation tourné vers l'optimisation et, par conséquent, les effets leviers laissent peu de place aux domaines hors priorités européennes. De même, constate-t-on la volonté de réconcilier l'excellence du 8e programme-cadre Horizon 2020 (H2020), qui ne prend pas en compte la diversité territoriale, et l'approche *place-based* du FEDER, destinée à valoriser tous les territoires en tenant compte de leurs différences de potentiels (par l'acquisition progressive des capacités de base nécessaires à l'innovation). Or FEDER et H2020 ne sont pas censés participer de la même logique, ni viser les mêmes objectifs : comment, alors, réunir les conditions du développement d'un côté et l'excellence de l'autre, sans risquer de dénaturer les objectifs respectifs des différents programmes ?

Parmi les concepts inhérents à la spécialisation intelligente, on trouve alors une notion qui contient en elle-même l'ambiguïté du processus, la « diversification cohérente ou associée » *(related variety)*, à savoir l'idée de favoriser les secteurs qui entretiennent déjà des relations étroites entre eux *(encadré Définitions)*. Finalement, treize grands domaines thématiques récurrents apparaissent dans les SRI-SI des régions ; chacune de ces dernières se positionnent sur trois à huit de ces treize domaines. Trois régions ont fait le choix, tout à fait original, de ne pas affirmer de préférence sectorielle et ont privilégié, uniquement, les approches transversales de soutien à l'innovation.

© DR

La spécialisation intelligente, en dépit de l'affichage de la démarche participative censée l'initier, se révèle donc un concept difficile à implémenter dans le respect de ses orientations initiales, ce que remarquent d'ailleurs ses concepteurs dans un article de 2011 primé par Futuris. *« Comme dans le jeu du téléphone, il n'est pas sûr que ceux qui furent à l'origine du concept reconnaissent celui-ci dans les politiques régionales et les recommandations officielles développées en son nom »*, peut-on lire sur le site de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, où Dominique Foray tient sa chaire de professeur et son blog[6]. ■

5 Les six technologies clés (technologies génériques) sont la micro-nanoélectronique, la photonique, les nanotechnologies, les matériaux avancés, la biotechnologie industrielle et les systèmes avancés de fabrication.

6 blogs.epfl.ch/dominiqueforay

Webographie

Rapport « Knowledge for Growth: prospects for science, technology and innovation » (« Le savoir en vue de la croissance : perspectives pour la science, la technologie et l'innovation ») du groupe d'experts présidé par le commissaire Janez Potocnik, novembre 2009 :

www.eurosfaire.prd.fr/7pc/bibliotheque/consulter.php?id=1562

« The experts and group members discussed reports on the relationships between science, technology, innovation and the economy and the optimum mix of policies needed to promote the creation, dissemination and use of knowledge and the role that the various actors can play in stimulating a knowledge society. (...) *The contributions deal with issues to go beyond the R&D deficit, with issues of diffusion and specialisation strategies, with university's research organisation as well as with knowledge organisation and diffusion to combat the economic crisis. »*

Guide pour la préparation des stratégies de spécialisation intelligente des régions françaises, Mickaël Vaillant et Xavier Drouet, DATAR, novembre 2012 :

www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Etudes-rapports-et-documentation/Guide-pour-la-preparation-des-strategies-de-specialisation-intelligente-des-regions-francaises

« Smart specialisation – The concept », Dominique Foray, Paul A. David et Bronwyn Hall, *Knowledge Economists Policy Brief* n° 9, juin 2009 :

http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf

Rapport K4G, en ligne sur :

http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/knowledge_en.htm