



**HAL**  
open science

# Évaluer les stratégies de spécialisation intelligente. Les impacts sur le développement territorial en question

Hans-Kristian Colletis-Wahl

► **To cite this version:**

Hans-Kristian Colletis-Wahl. Évaluer les stratégies de spécialisation intelligente. Les impacts sur le développement territorial en question. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2018, 2, pp.305-326. hal-01702276

**HAL Id: hal-01702276**

**<https://hal.univ-smb.fr/hal-01702276>**

Submitted on 6 Feb 2018

**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.

**Évaluer les stratégies de spécialisation intelligente.  
Les impacts sur le développement territorial en question**

***Evaluating smart specialisation strategies : the impacts on  
territorial development in question***

Hans-Kristian COLLETIS-WAHL  
Université Savoie Mont-Blanc, IREGÉ  
kcoll@univ-smb.fr

**Mots -clés**

Développement régional, évaluation, impacts socio-économiques, innovation, spécialisation intelligente

**Keywords**

Evaluation, innovation, regional development, smart specialisation, socio-economic impacts

**Classification JEL :** H11, H43, L26, O18, O30

## Résumé

Les stratégies de spécialisation intelligente sont mises en œuvre par la Commission européenne au sein de l'actuel cycle de politiques structurelles. La spécialisation intelligente correspond à une réorientation des politiques qui ont pour objectif le développement des régions européennes et, à travers elle, la cohésion économique et sociale des États-membres. Cette évolution repose sur un changement de grille d'analyse théorique des dynamiques territoriales, qui passe d'une représentation en termes de systèmes territoriaux d'innovation à une grille de lecture issue de la nouvelle économie géographique et du management stratégique, centrée sur l'innovation et ses répercussions sur la formation des structures économiques régionales. Cet article étudie les répercussions de ce changement sur la conception et la mise en œuvre des politiques régionales, ainsi que sur l'évaluation de leurs impacts en se basant sur une évaluation *ex ante* d'un PO FEDER-FSE de l'actuel cycle de Fonds structurels 2014-2020.

## Abstract

Smart specialization strategies are implemented by the European Commission as a basis for the current structural policy cycle. Smart specialization corresponds to a reorientation of public policies that aim the development of European regions and, through it, economic and social cohesion of Member States. This evolution is based on a change concerning the theoretical representation of territorial dynamics, passing from regional innovation systems to new economic geography and strategic management based models, more focused on innovation and its influence on shaping regional structures. This article examines the impact of this change on the design and implementation of regional policies, as well as the evaluation of their impacts based on an *ex ante* evaluation of ERDF-ESF of the current Structural Funds Cycle 2014-2020.

## Introduction

Les dispositifs politiques ayant pour objet les dynamiques territoriales se transforment. Jusque-là centrés sur des approches systémiques (« Learning Regions » (FLORIDA, 1995) ou « modèles d'innovation territoriaux (TIM) » (BENNEWORTH et RUTTEN, 2011)), ils s'inspirent aujourd'hui des représentations théoriques issues du management stratégique (TEECE, 2007) et de la nouvelle économie géographique (BOSCHMA et FRENKEN, 2008, BOSCHMA, 2015). Là où les dynamiques territoriales étaient le résultat de constructions collectives de nature institutionnelle, elles correspondent maintenant aux retombées spatiales des stratégies d'innovation, comprises dans un sens individualiste méthodologique. Ce sont les firmes, qui en construisant des réseaux, façonnent des trajectoires de développement régionales, des formes organisationnelles et territoriales (CRESPO, SUIRE, VICENTE, 2014). Les dynamiques territoriales sont une résultante de ce processus. Cette réorientation théorique est reprise par la Commission européenne qui l'intègre dans le cycle de Fonds structurels 2014-2020 sous la forme du concept de stratégie de spécialisation intelligente (FORAY et al, 2009, 2011) nommé aussi RIS3. Cette nouvelle façon d'appréhender les dynamiques territoriales exerce des effets sur la conception des politiques structurelles ainsi que leur évaluation.

S'agissant d'une « conditionnalité *ex ante* », la conception des politiques régionales cofinancées par la Commission européenne doit intégrer dès le départ des exigences en termes de spécialisation intelligente et il appartient aux évaluations *ex ante* de le vérifier. Les PO FEDER- FSE, INTERREG, FEAMP etc. sont évalués dès leur conception afin de vérifier que les logiques de développement attendues par la Commission européenne sont bien prises en compte. Ainsi toutes les régions européennes sont soumises à une même architecture politique et depuis le cycle 2014-2020 soumises à une exigence de concentration thématique qui impose d'allouer des fonds européens à des objectifs thématiques (OT) définis par la Commission européenne. Ainsi, en fonction des caractéristiques des régions (développées, en transition ou en retard), entre 50 et 80% des fonds FEDER doivent porter sur un faisceau de deux à quatre objectifs thématiques. De même, concernant le FSE au moins 20% des fonds doivent être concentrés sur un objectif thématique et entre 60 et 80% des fonds FSE sur cinq priorités d'investissement au maximum. La logique de fonctionnement des politiques de cohésion est basée sur une architecture particulière. En effet, les actions prioritaires, les objectifs thématiques et les investissements prioritaires sont donnés par la Commission européenne, ce qui laisse peu de marges de manœuvre aux autorités régionales qui disposent de la possibilité de fixer le contenu des objectifs spécifiques et de construire une logique d'ensemble, soumise à validation par la Commission européenne.

Les indicateurs utilisés pour le suivi et l'évaluation sont eux aussi standardisés. Dès le cycle de Fonds structurels 2007-2013, la DATAR (2012) a publié un « guide national des indicateurs utilisés pour le pilotage et l'évaluation des C-PER et des PO FEDER ». Au niveau régional, ces données ont été transposées en vue de faciliter leur saisie sur PRESAGE, base de données d'indicateurs destinée à centraliser les indicateurs de suivi et d'évaluation qui indique les sources de données permettant de nourrir les indicateurs, des valeurs-cibles et des seuils d'alerte. Ainsi, la logique des programmes mise en œuvre est orientée par un cadre théorique issu de la nouvelle économie géographique. La planification et la mise en œuvre des politiques sont guidées par des logiques d'action qui imposent des faisceaux d'objectifs, des seuils de financement et l'évaluation est contrainte par un faisceau d'indicateurs construit *ex ante* qui sera en charge de vérifier le degré d'atteinte des objectifs. Il y a en tout 55 indicateurs, de réalisation et de résultat. Tout ceci contribue à orienter le processus d'évaluation sans *a priori*

laisser beaucoup d'espace à l'innovation méthodologique. Ainsi, les effets qui seront étudiés par les évaluateurs en charge des évaluations *ex post* à venir sont en grande partie déjà influencés par les orientations méthodologiques, les critères d'évaluation et les systèmes de mesure mis en place. En d'autres termes, les facteurs-clés de succès des politiques de cohésion mises en place sont déjà identifiés et connus. Il s'agira de la capacité des entreprises à innover, à construire des réseaux, à se regrouper pour se spécialiser dans des filières de production pour lesquelles il existe une demande mondiale. Tous les indicateurs à l'appui vont en ce sens et il sera très difficile de réorienter le système d'observation mis en place, même en produisant des indicateurs d'impact spécifiques *ex post*.

La phase de préparation des programmes opérationnels (PO) en 2013 et 2014 a été caractérisée par la rédaction simultanée des PO et des évaluations *ex ante* conduites qui ont été organisées de façon à en enrichir les différentes versions. À cette occasion, la « fédération » des politiques régionales a été une préoccupation au sein des comités de pilotage. Par ailleurs, les relations avec les C-PER 2015-2020 ont été redéfinies et des objectifs, notamment sociaux et relatifs aux constructions d'infrastructures de TIC, ont été transférés vers le niveau régional en raison des exigences de concentration thématique du niveau européen.

Ainsi, le passage d'une stratégie de construction de systèmes régionaux d'innovation (stratégie de Lisbonne) à une stratégie de spécialisation intelligente constitue un changement d'envergure où la logique système est remplacée par une logique de construction d'interactions interindividuelles. Ce renouvellement de la grille d'analyse influence la conception des politiques régionales, mais aussi leur suivi et leur évaluation, tous deux orientés vers la performance individuelle des firmes et le lien inter-firmes, au détriment des composantes collectives des processus de développement.

En nous appuyant sur une partie empirique, on montrera qu'il reste difficile d'appréhender les impacts des politiques de cohésion sur les dynamiques territoriales à l'aide de systèmes de suivi et d'évaluation reposant sur une telle inspiration. Elle est consacrée à l'étude d'une évaluation *ex ante*, celle du PO FEDER-FSE 2014-2020 de la Région Franche-Comté, dont la stratégie d'action découle de la spécialisation intelligente, comme celle de toutes les autres régions européennes. Le choix du PO FEDER-FSE découle du fait qu'il s'agit d'un programme important en termes de financement (plus de 150 Millions d'euros) dont la part la plus importante est consacrée à l'innovation, la recherche, la création et la compétitivité des entreprises. Les retombées attendues sont donc importantes et illustrent la mise en œuvre de la stratégie RIS dans une région traditionnellement industrielle confrontée à des difficultés structurelles.

Cet article est organisé en trois parties :

- 1- La description des modifications des stratégies de développement régional induites par le passage de la stratégie de Lisbonne à la spécialisation intelligente ;
- 2- Le changement de structuration théorique induit par le passage d'une logique collective en termes de systèmes régionaux à une logique de réseaux de firmes impulsée par la spécialisation intelligente ;
- 3- L'influence des politiques de spécialisation intelligente sur l'évaluation des politiques de cohésion. En mettant l'accent sur la mesure des performances au niveau individuel et interindividuel, dès la construction du système d'évaluation, au cours de l'évaluation *ex ante*, il existe un risque de ne pas appréhender les effets sur le développement territorial dans leur globalité à la fin de l'action.

## **De la « stratégie de Lisbonne » à la « spécialisation intelligente » ou l'individualisation des stratégies de développement régional**

Les stratégies de développement régional ont été modifiées à l'échelon européen, d'abord sous l'influence des stratégies de Lisbonne en 2000 puis de Göteborg en 2001, remplacées progressivement par la stratégie « Europe 2020 ». Ce ne sont plus les infrastructures qui apparaissent vecteurs de développement, comme c'était le cas pour les cycles de politiques de cohésion passés, mais l'innovation technologique et environnementale, qui devient une promesse de développement économique et social. Les réseaux d'entreprises remplacent les réseaux de transport et d'information qui ne sont plus financés dans le cadre de la politique de cohésion.

La stratégie de Lisbonne a été mise en œuvre au sein du cycle de Fonds structurels 2007-2013. La stratégie Europe 2020 fait l'objet du cycle actuel 2014-2020 mais a été mise en place progressivement depuis 2010 car la stratégie de Lisbonne était jugée trop fragmentée, marquée par une complexité trop importante et porteuse de faibles effets (cf. le rapport KOK, 2004). La spécialisation intelligente (« *smart specialisation strategy* » – RIS3) façonne profondément les politiques de cohésion en cours. Elle repose sur une approche renouvelée du développement proposée par un groupe d'experts européens (« *Knowledge for Growth* » ou K4G) créé en 2005.

Contrairement à la perception commune, ce changement est beaucoup plus qu'un approfondissement de la logique de la stratégie de Lisbonne (Union Européenne, 2012). Il s'agit d'un changement d'approche du lien entre l'innovation et le développement dont le référentiel théorique change. Même s'il existe un socle commun, reposant sur l'idée qu'une spécialisation par l'innovation n'est efficace que si elle porte sur des segments de produits et de process pour lesquels il existe une demande mondiale, les fondements sont très différents. On assiste en effet à une réorientation de la conception des interventions structurelles et de leur évaluation, désormais intégrée dans le processus, en charge de vérifier si les stratégies mises en œuvre dans les régions européennes correspondent aux logiques d'action attendues par la Commission européenne. Les effets sur la conception même du développement sont profonds et le seront aussi sur les évaluations à venir qui seront orientées vers la performance individuelle et la capacité des acteurs à construire des stratégies de réseau.

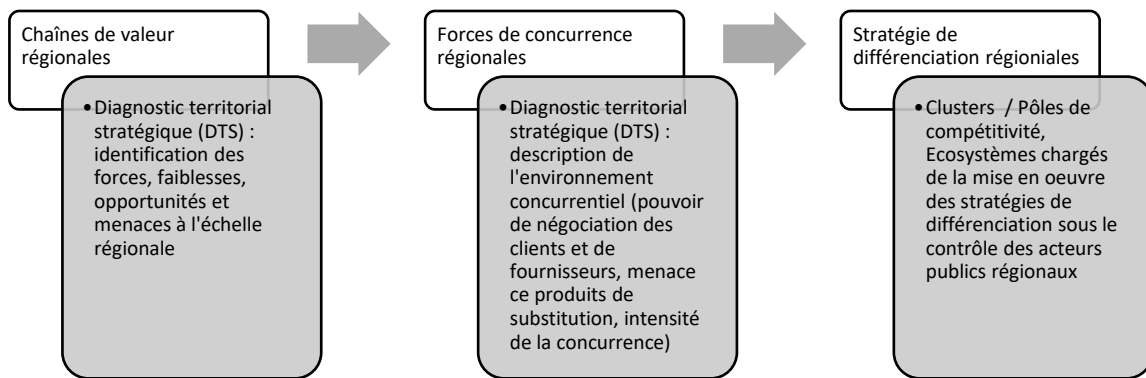
### **2.1. La stratégie de Lisbonne**

Pour la stratégie de Lisbonne, le développement régional correspondait à l'application généralisée d'un modèle de clusters d'innovation à la base de la performance des systèmes régionaux d'innovation (SRI) qui devait permettre un rattrapage structurel européen en matière d'innovation. Cette stratégie reposait sur le cadre de référence posé par PORTER (1998) : une chaîne de valeur décrivant des caractéristiques régionales, complétée par des environnements économiques, dont l'interaction aboutit à des stratégies de différenciation par l'innovation, mises en œuvre au sein de clusters régionaux. La somme des effets des clusters devait se répercuter sur la compétitivité d'ensemble de l'Union européenne en matière de R&D et d'innovation.

Les effets de ces politiques d'innovation reposent sur la synergie des actions entreprises. Les systèmes régionaux d'innovation sont composés de clusters ouverts sur leur environnement et reliés entre eux, ce lien étant qualifié d'*interclustering*. Ces constructions, qualifiées aussi

d'écosystèmes servent de base aux stratégies de développement dans le cadre d'une optique systémique du développement. Chaque région européenne doit par conséquent appuyer le développement d'un ou plusieurs clusters qui préexistent (il s'agit souvent d'anciens systèmes productifs localisés ou de technopoles). Dans les régions françaises, ce sont les pôles de compétitivité qui sont à la base des systèmes d'innovation. Or, les deux vagues d'évaluation organisées par la DATAR (2008, 2012) montraient que ce dispositif était peu efficace, que beaucoup de pôles « gagneraient à être reconfigurés en profondeur » (DATAR, 2008 : 1) et que les clusters à la française manquaient notamment de taille critique et de visibilité internationale, tendance déjà observée dans le passé avec les systèmes productifs localisés et les technopoles (DATAR, 2008 : 2) jugés « perfectibles ». Voici une représentation schématique des systèmes régionaux d'innovation :

Figure 1. Synthèse des points forts et faibles de l'approche en termes de SRI



Source : FORAY, DAVID et HALL (2009)

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une connaissance accrue des acteurs du territoire</li> <li>• Un renforcement des clusters existants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une vision étroite de l'innovation (technologique et de rupture)</li> <li>• Peu de perspectives interrégionales et internationales dans la mise en œuvre des stratégies</li> <li>• Des priorisations de projets qui ne sont pas en phase avec les tissus économiques des régions</li> <li>• Des imitations des leaders européens sans prise en compte des spécificités locales</li> <li>• Stratégies de prime au meilleur (« picking winners ») qui renforcent les éléments forts ou de « saving losers » orientées vers les secteurs traditionnels en difficulté mais</li> </ul>

	<p>intensifs en emplois qui sont ainsi sauvegardés</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de prise en compte suffisante des secteurs innovants à forts potentiel de croissance</li> </ul>
--	---

En raison de ces faiblesses, la stratégie SRI a été remplacée par la stratégie RIS3.

## 2.2. La stratégie RIS 3

« Plus intelligente, plus verte et plus inclusive » : tels sont les objectifs globaux de la stratégie H2020 qui est le dernier cycle de Fonds structurels européen, directement inspiré par la stratégie de spécialisation intelligente. La stratégie consiste à stimuler la compétitivité régionale et, à travers elle, la croissance et l'emploi par l'innovation et la constitution de réseaux coopératifs aux ressources basées sur les points forts régionaux. Jusqu'ici la proximité avec la stratégie de Lisbonne est importante, mais la stratégie RIS3 vise la transformation économique régionale par l'innovation à partir des points suivants :

- L'accent est mis sur le renforcement des points forts et le « potentiel d'excellence » des régions ;
- Afin d'éviter la dispersion des financements, il existe un principe de concentration des investissements sur des priorités qui contiennent un potentiel d'innovation ;
- L'innovation est stimulée et elle vise à renforcer l'investissement du secteur privé à travers des effets de levier ;
- Le renforcement de l'aspect participatif de l'innovation est basé en priorité sur une interaction entre entreprises et laboratoires ;
- Les acteurs publics ne jouent qu'un rôle de facilitation, plus de structuration ;
- Le système d'évaluation et de suivi est renforcé.

Le « guide pour la préparation des stratégies de spécialisation intelligente des régions françaises » (DATAR, 2012) : une définition de la spécialisation intelligente

« Processus par lequel chaque région peut trouver son avantage concurrentiel et y adosser une stratégie de développement singulière (logique de différenciation), adaptée aux atouts et contraintes spécifiques de son territoire, en concentrant ses ressources sur les domaines d'activités et les secteurs technologiques où elle détient un avantage comparatif avéré sur une ou plusieurs chaînes de valeur internationales, et viser l'excellence ».

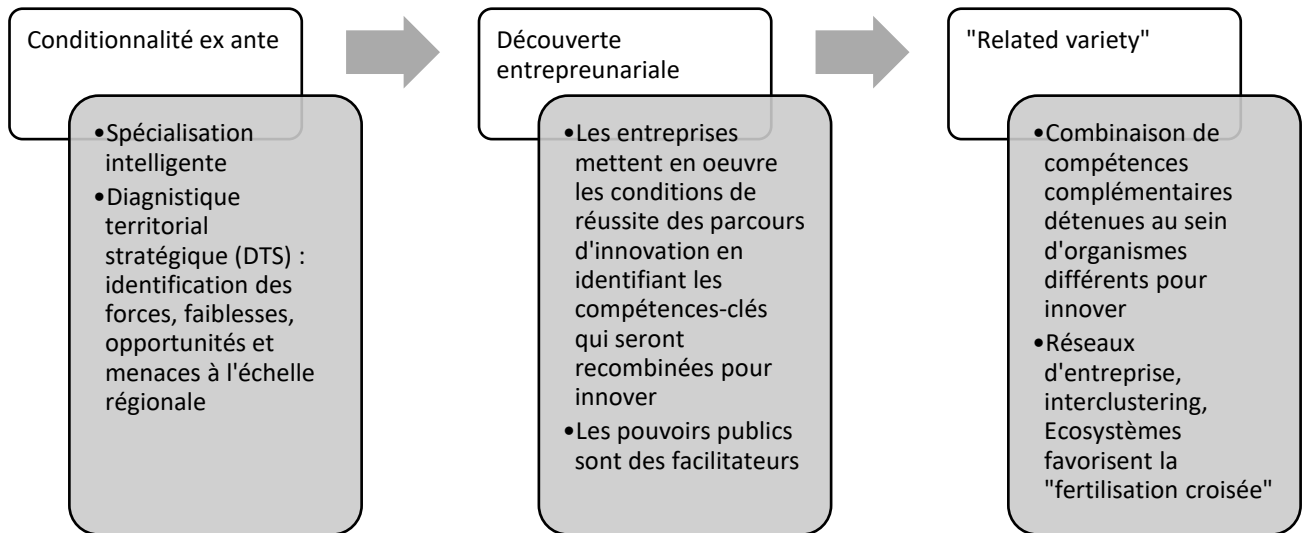
« Dans le contexte de la spécialisation intelligente, la dimension entrepreneuriale de la « découverte » doit être entendue au sens large, ce processus interactif ne se limitant pas au « secteur privé » mais associant l'ensemble des acteurs de la « sphère entrepreneuriale » (entreprises, universités, associations, citoyens) auxquels est reconnu un rôle prééminent dans la découverte des futurs domaines de spécialisation recelant un fort potentiel de croissance. La « découverte entrepreneuriale » est aussi un processus d'intégration visant à l'agrégation d'un savoir dispersé et fragmenté (technologique, économique, sociétal), à la fois global et local, en vue d'identifier collectivement les opportunités de développement et les nouveaux domaines de développement pour la région et qui orienteront une stratégie de spécialisation intelligente. De ce point, c'est aussi un processus d'apprentissage permettant à la région de découvrir les domaines de recherche et d'innovation dans lesquels elle peut aspirer à atteindre l'excellence ».

La stratégie RIS3 est centrée sur un processus dénommé « découverte entrepreneuriale » (FORAY, K4G 2009). Ce cadre d'analyse, inspiré du management stratégique, se distancie du modèle des clusters au sens de PORTER. Il s'agit d'une transposition des approches



évolutionnaires de la firme à l'économie géographique. Ce sont les stratégies des firmes et des acteurs économiques au sens large qui, à travers leur capacité à innover et à organiser des stratégies de mise en réseau sont à l'origine des processus de développement. Nous sommes en présence de stratégies inter-individuelles du développement économique fait de firmes reliées entre-elles qui forment des réseaux de production globaux (COE, DICKEN, HESS, 2008). Les dimensions collectives sont évincées du processus.

Figure 2. Les étapes des stratégies de spécialisation intelligente



Source : FORAY, DAVID et HALL (2009).

-3-

## La spécialisation intelligente, un changement de cadrage théorique du lien entre l'innovation et le développement régional

### 3.1. Une distanciation avec les systèmes régionaux d'innovation

La stratégie de spécialisation intelligente s'inscrit dans la nouvelle géographie économique qui change la façon de concevoir les politiques de développement jusque-là marquées par une approche systémique héritée des théories post-marshalliennes. L'objet d'analyse n'est plus le système régional comme c'était le cas pour les concepts suivants : *Learning Regions*, *Territorial Innovation Systems*, Milieux Innovateurs, Clusters. L'accent est mis sur l'une des composantes du système, les firmes et leurs interactions avec l'environnement, définies en tant que réseau de firmes. Pourquoi un tel changement ? BENNEWORTH et RUTTEN (2011) évoquent des difficultés consubstantielles à l'approche des systèmes régionaux d'innovation et donc de la stratégie de Lisbonne :

- Les ressources, qu'elles soient physiques ou cognitives, sont localisées, délimitées par des frontières géographiques et administratives alors que l'innovation est le résultat de stratégies de réseau ou de flux D'IDE beaucoup plus larges qui dépassent les frontières ;

- Les systèmes d'innovation territoriaux décrivent un mode de production postfordiste occidental centré sur la haute technologie qui n'est qu'un choix d'organisation de la production parmi d'autres et qui ne s'applique pas à toutes les trajectoires de développement régional au sein de l'Union européenne. Peu de clusters européens ont une visibilité internationale correspondant à une masse critique suffisante telle qu'elle est attendue par la stratégie de Lisbonne ;
- La démarche souffre de sa nature normative : le modèle de l'innovation régionale a été construit sur la base d'études de terrain sélectives et n'a pas été confronté de façon suffisante à la variété des situations de développement par l'innovation ;
- Enfin, vu la rapidité avec laquelle les concepts sont transposés en politiques publiques, la proximité trop importante des attentes politiques et des propositions scientifiques a pu influencer les résultats des recherches. En effet, les orientations des politiques d'innovation et le cadrage théorique ont évolué de façon synchrone.

### 3.2. L'influence de la nouvelle géographie économique

La spécialisation intelligente (FORAY, DAVID, HALL 2011) se situe dans la mouvance du management stratégique qui a servi de base pour la construction de la « nouvelle géographie économique ». Cette mouvance, simple « view » sous la plume d'auteurs comme TEECE (2007), ne constitue pas encore une théorie, par manque de rigueur et de cohérence des concepts (MOLDASCHL, 2011). Elle repose sur une représentation évolutionniste des firmes au sens large, assimilées à des faisceaux de compétences (TEECE, 2007). Elles représentent le niveau d'analyse microéconomique et sont enchâssées dans une logique sectorielle qui représente le niveau macro (TER WAL et BOSCHMA 2007). Il existe des formes intermédiaires, mésoéconomies, les réseaux et clusters, qui permettent de relier les deux niveaux. Ainsi, la performance d'une firme au sein d'un secteur ou d'un cluster découle de son inscription dans un environnement déterminé par un réseau et de la configuration de ce dernier. Les déterminants de la performance d'une firme ne sont donc pas individuels au sens strict, mais dépendent aussi de l'interaction avec l'environnement constitué par les autres firmes. Dans cette grille d'analyse, le développement économique et social découle donc de la qualité des interactions entre les firmes.

La représentation théorique des firmes repose sur la « competence based view » (TEECE 2007). Chaque firme est caractérisée par un faisceau de capacités statiques et dynamiques qui la distinguent durablement des autres dans un contexte de concurrence. La prise en compte des comportements spatiaux des firmes a été ajoutée par la suite (BOSCHMA et FRENKEN 2010) et permet d'expliquer des configurations géographiques d'entreprises sous forme de réseaux territoriaux et de clusters. Les étapes du raisonnement sont les suivantes :

1. La dotation de la firme en capacités dynamiques détermine le positionnement et l'évolution de la firme au sein du réseau et *in fine* sa performance ;
2. Une capacité d'absorption d'informations qui permettent à la firme de s'insérer dans son environnement fait de routines, de ressources détenues par d'autres firmes ;
3. Une capacité des firmes à se renouveler à travers leur position au sein du réseau. En entrant en contact avec de nouveaux membres du réseau, les firmes vont acquérir de nouvelles compétences permettant d'éviter les verrouillages sur une trajectoire d'évolution ;
4. Les stratégies spatiales des firmes correspondent à la capacité des firmes à répliquer leurs routines au sein de nouvelles localisations ;

5. Les reconfigurations des réseaux de firmes et par extension l'évolution des clusters est liée à l'évolution des capacités dynamiques des firmes. Il existe donc un bouclage dynamique entre les capacités dynamiques des firmes et l'architecture des réseaux.

Le développement régional est donc appréhendé à travers l'évolution de la taille des clusters et de la modification de structure des réseaux au cours du temps. Une firme compétitive crée des spin-off, ce qui en attire de nouvelles à la recherche de ressources et de routines complémentaires avec les siennes (BOSCHMA et FRENKEN, 2010). Le développement régional est donc orienté en priorité vers la création, le soutien et la création de liens entre les firmes qui sont à l'origine des processus d'innovation (BALLAND et al 2015).

Le développement territorial tout comme l'innovation n'est que le résultat – transitoire – de la construction de réseaux, eux-mêmes issus de la stratégie de firmes à la recherche d'avantages concurrentiels (BOSCHMA et FRENKEN, 2010). Les réseaux de firmes ainsi constitués sont appréhendés comme des objets dont les caractéristiques spatiales sont éphémères et susceptibles d'évolution (TER WAL et BOSCHMA 2011). Cette grille de lecture théorique explique l'apparition de clusters à travers les modalités de concentration spatiale et les stratégies des entreprises à l'origine de la construction de réseaux de différentes formes. (BOSCHMA et FRENKEN (2006), BOSCHMA et TER WAL (2007), BOSCHMA et FRENKEN (2010)).

### 3.3. Les conséquences sur la définition des politiques territoriales

Les représentations théoriques du développement se traduisent sous la forme de politiques avec une vitesse qui semble étonner même les auteurs du concept de spécialisation intelligente (FORAY, DAVID et HALL, 2011). C'est en effet toute la logique d'action des stratégies de développement européennes qui est influencée au point que l'on peut évoquer un changement de paradigme.

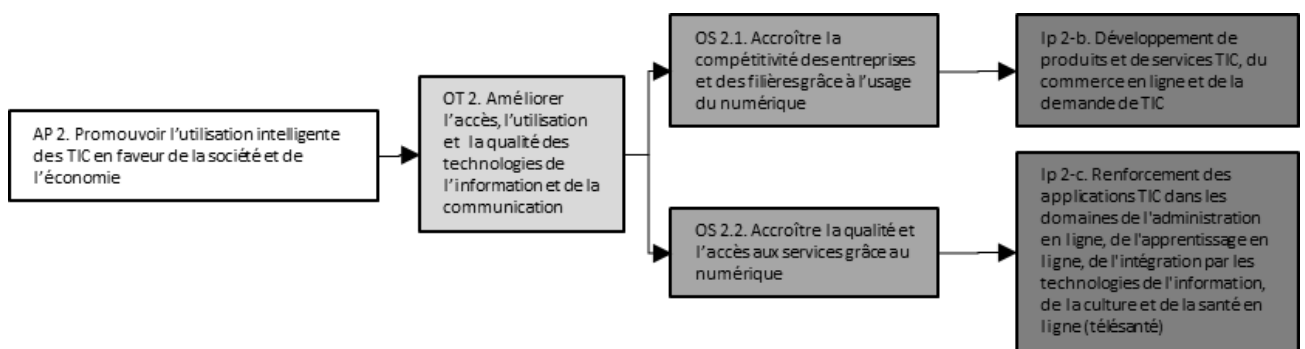
Au sein du cycle 2014-2020, les actions mises en œuvre doivent répondre aux objectifs thématiques (OT) suivants :

<b>OT 1.</b>	Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation
<b>OT 2.</b>	Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité
<b>OT 3.</b>	Renforcer la compétitivité des PME
<b>OT 4.</b>	Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO <sub>2</sub> dans tous les secteurs
<b>OT 5.</b>	Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques
<b>OT 6.</b>	Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources
<b>OT 7.</b>	Promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles
<b>OT 8.</b>	Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre
<b>OT 9.</b>	Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté
<b>OT 10.</b>	Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie

Ces OT peuvent être atteints de façon très variable, mais dans un contexte de spécialisation intelligente, les stratégies mises en œuvre s'appuient bien sur les firmes qui servent de relai

pour atteindre ces objectifs. Ainsi, le développement, les aspects environnementaux et l'inclusion sociale découlent toutes des capacités des firmes à innover, c'est-à-dire à recombinaison des compétences en construisant des stratégies de réseau. L'évolution des processus d'innovation régionaux à travers la construction de clusters, et la création de relations entre clusters aussi qualifiée d'interclustering découle de l'évolution des capacités dynamiques des firmes et de leur capacité à comprendre et mobiliser les capacités dynamiques des firmes de leur environnement, phénomène qualifié de « related variety » par FORAY et al (2011). Ce sont les complémentarités des compétences des firmes qui autorisent de nouvelles trajectoires d'innovation. Le processus qualifié de « découverte entrepreneuriale » ne laisse aux pouvoirs publics qu'un rôle d'accompagnement. Les effets de ce changement de paradigme sont très importants. On se propose de l'illustrer à partir du cas de la Région Franche-Comté.

Figure 3. Extrait de la logique d'action attendue par la Commission européenne sous la forme d'un arbre d'objectifs du PO FEDER-FSE 2014-2020 de la Région Franche-Comté



Source : *Evaluation ex ante du PO FEDER-FSE, SGAR Franche-Comté (2014)*

L'architecture est commune à toutes les régions européennes : les axes prioritaires (AP) sont déclinés en objectifs thématiques (OT), eux-mêmes subdivisés en objectifs spécifiques (OS) qui donnent lieu à des investissements prioritaires (Ip).

La Commission européenne impose une liste d'actions prioritaires, dix objectifs thématiques, ainsi que les investissements prioritaires qui font l'objet du cofinancement. Désormais, seule la définition des objectifs spécifiques et l'arborescence de l'arbre logique sont du ressort des régions. Dans le cas de la région Franche-Comté, 7 objectifs thématiques sur 10 ont été retenus, ils sont articulés en 12 objectifs spécifiques qui font chacun l'objet d'un cofinancement européen. Parmi ces 12 objectifs spécifiques, 8 sont dédiés aux entreprises et utilisent les aides aux entreprises ou les marchés publics en tant qu'outil pour atteindre les objectifs thématiques. L'exigence de concentration financière fait que quatre objectifs thématiques absorbent 72% des Fonds européens.

La spécialisation intelligente influence également les processus d'évaluation, désormais associés beaucoup plus étroitement à la planification politique. On peut donc s'attendre à ce que la mesure même des effets soit influencée.

## **L'évaluation des impacts des politiques territoriales dans un contexte de spécialisation intelligente**

L'évaluation des effets sur le développement repose sur deux types de traditions très différentes :

Celle basée sur le calcul économique public « à la française », qui assimile le développement à une hausse de l'utilité collective à travers le recours à l'analyse coût-avantages. Les difficultés méthodologiques sont liées aux hypothèses de départ concernant la rationalité des individus, à la monétarisation des avantages et des inconvénients qui connaît des variations parfois difficiles à justifier. S'y ajoutent des hypothèses d'évolution économique arbitraires mais paradoxalement très précises, comme par exemple le scénario central de croissance pour l'économie française, qui pose l'hypothèse d'un accroissement annuel du PIB/tête de 1,5% jusqu'en 2070 et servant de base à toutes les évaluations *ex ante* d'infrastructures de transport menées en France. Effectuer des projections jusqu'en 2070 équivaut à imaginer l'état de l'économie française aujourd'hui en vivant au début des années soixante du siècle dernier. Le recul historique montre que la plupart des exercices de prospective menés à cette époque sont en décalage très important avec la situation actuelle aussi bien en termes de progrès technique, de chômage, de répartition de revenus, de partage des progrès de productivité, de performance des systèmes de transports, etc. Que penser alors de la fiabilité des résultats de telles évaluations ?

À l'opposé, il existe une autre tradition d'évaluation, moins ambitieuse, qui tente d'appréhender les multiples logiques à l'œuvre au sein des politiques de développement en évaluant les effets de façon séparée, thème par thème (innovation, environnement, effets sociaux) puis à travers des analyses de synergie pour aboutir à des effets globaux. Cette pratique rattache le processus d'évaluation à la conception des politiques, conçues à travers une multiplicité d'objectifs et de logiques d'action qui sont évaluées grâce à un faisceau de critères et d'indicateurs. On évoque souvent à ce titre une approche pragmatique d'évaluation des politiques publiques.

Même si les deux traditions sont menées en parallèle, comme le suggère « Le nouveau référentiel d'évaluation des projets de transport » (MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER (2015), l'évaluation de l'impact sur le développement régional s'inscrit souvent dans la seconde tradition. Son évolution est liée à celle des politiques structurelles européennes puisque c'est dans le cadre des politiques de cohésion que s'est posée pour la première fois la question de la remontée d'informations relatives aux impacts d'actions menées en parallèle dans toutes les régions européennes pour donner de la matière aux rapports de cohésion.

Cette exigence méthodologique des politiques de cohésion a influencé la pratique évaluative et s'est traduit par une standardisation des méthodes. En parallèle le marché de l'évaluation a été marqué par une professionnalisation puisque les rédactions des documents de programmation régionaux ainsi que les évaluations sont sous-traitées à quelques structures de conseil spécialisées aussi dans la levée de fonds publics et la réponse aux appels d'offres de la Commission européenne. Ainsi des faisceaux de compétences très importants se trouvent concentrés entre quelques mains, qui contrôlent à la fois la rédaction des documents-cadres, l'évaluation et l'assistance aux appels d'offre. Au fil des cycles de fonds structurels, la question de l'évaluation des impacts sur le développement a évolué sous une double contrainte européenne et régionale parfois contradictoire. La conception des politiques de cohésion repose

sur des orientations communes à toutes les régions européennes, ce qui rend difficile le développement de stratégies d'observation complémentaires qui seraient destinées uniquement aux besoins locaux.

#### **4.1. La pratique « normale » de l'évaluation des politiques de cohésion : l'impossibilité d'attribuer des impacts nets globaux**

Le jugement porté sur la stratégie de Lisbonne est sévère, à l'instar du diagnostic porté par le groupe de haut niveau présidé par Wim KOK en 2004 : les impacts globaux des politiques de cohésion sont faibles. Il existe un grand nombre d'objectifs hétérogènes ce qui contribue à fractionner la logique d'action et il n'y a pas suffisamment de coordination entre les États-membres dont les trajectoires de développement divergent. En parallèle on assiste à l'apparition d'un écart de productivité entre l'Europe et les États-Unis, la délocalisation de la capacité de R&D et une concurrence accrue des pays à faible coût de main-d'œuvre. Dès les évaluations de mi-parcours du cycle 2007-2013, la stratégie de Lisbonne est remise en cause puis profondément remaniée, laissant la place aux logiques de spécialisation intelligente et à un processus de planification et de sélection de projet beaucoup plus contraignant.

On peut se demander toutefois si l'échec des stratégies de Lisbonne n'a pas été exagéré. En effet, l'expérience des rapports de cohésion passés (6<sup>e</sup> Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 2014) montre qu'il est difficile d'évaluer les effets d'ensemble d'une politique structurelle tant les effets connexes sont nombreux : crise de 2008, guerre des monnaies, rôle des politiques monétaires et budgétaires, investissements menés par les firmes, optimisation fiscale sont autant d'éléments susceptibles d'influencer la situation économique et sociale des États-membres de l'Union européenne. Comment dans ces conditions attribuer le retard structurel européen à la seule stratégie de Lisbonne ?

#### **4.2. Une standardisation des méthodes d'évaluation**

L'évaluation des politiques structurelles se situe dans la tradition de celle des grands programmes. Elle découle du programme MEANS (1999) et de ses déclinaisons (EUROPAID, 2006) qui reposent sur des fondements communs qui ont largement influencé les pratiques nationales et régionales de l'évaluation des impacts et qui ont abouti à standardiser les approches évaluatives autour d'un modèle participatif. Les démarches sont très proches :

- 1- Une première étape de hiérarchisation des effets basée sur une distinction entre réalisation, résultat, impacts intermédiaires et globaux. Elle est fondée sur des outils de structuration comme les cadres logiques, arbres d'objectifs, diagrammes logiques d'impacts. Cette première phase est celle où la représentation théorique sous-jacente définit les orientations d'ensemble de la politique, l'articulation des objectifs à atteindre ainsi que les indicateurs à renseigner pour déterminer le degré d'atteinte des objectifs et donc le jugement final. Cette première phase de lancement influence le reste de la démarche évaluative. Les évaluations *ex ante* menées dans le cadre des politiques de cohésion en sont l'illustration ;
- 2- Une étape d'observation faite d'interactions avec les bénéficiaires des dispositifs et de données primaires récoltées à travers des campagnes de collectes qui nourrissent les systèmes d'indicateurs qui permettent de juger des objectifs élaborés lors de la préparation des politiques de cohésion. Les outils utilisés dépendent du contexte : questionnaires administrés de différentes façons, focus groups, études de cas, récits de vie, etc ;
- 3- Une partie analytique visant à isoler les effets des politiques que l'on veut évaluer de ceux de l'environnement. Cette partie, exigeante d'un point de vue méthodologique est

souvent oubliée ou traitée de façon hâtive. C'est en raison des faiblesses apparaissant à ce stade que la généralisation des résultats de l'évaluation devient difficile. Une évaluation d'ensemble des impacts devient impossible. Beaucoup d'évaluations des impacts sur le développement s'arrêtent ainsi aux effets bruts. C'est le cas par exemple du 6<sup>e</sup> rapport de cohésion (COMMISSION EUROPÉENNE, 2014) incapable de déterminer des effets d'aubaine des politiques européennes sur l'emploi et obligé d'avoir recours à des modélisations macro-économétriques menées en parallèle de façon indépendante ;

- 4- La partie finale, consistant en un jugement d'ensemble des effets sur le développement, découle des trois autres. Elle consiste à produire des recommandations permettant d'améliorer l'action politique du cycle suivant.

### 4.3 Les défis de l'évaluation des impacts de la spécialisation intelligente

Qu'en sera-t-il de la nouvelle génération de politiques structurelles et comment évaluer les impacts sur le développement territorial liés la spécialisation intelligente ? Le processus d'évaluation mis en œuvre ici est qualifié d'*in itinere*. Il repose sur l'intégration des évaluations *ex ante*, intermédiaires et *ex post* au sein du cycle politique en mettant l'accent sur le point d'entrée constitué par les évaluations *ex ante*. Concernant la spécialisation intelligente, les premières vagues d'évaluation *ex ante* du cycle 2014-2020 sont derrière nous. Elles permettent de montrer que la concentration thématique n'augmente pas la cohérence les différents dispositifs politiques. L'évaluation achevée en Franche-Comté montre que les dispositifs restent fragmentés et il y a peu d'interactions entre les différents objectifs thématiques. L'étude du taux de cohérence interne du PO FEDER-FSE illustre ceci :

Figure 5. Le taux de cohérence interne du PO FEDER-FSE de la Région Franche-Comté



Source : évaluation *ex ante* du PO FEDER-FSE 2014-2020 de la Région Franche-Comté

À ce sujet l'évaluation *ex ante* conclut (RÉGION FRANCHE-COMTÉ, SGAR FRANCHE-COMTÉ (2014) :

« Le taux de cohérence interne du PO FEDER-FSE est inférieur à 15% ce qui tend à montrer que les liens entre les différents axes prioritaires sont très faibles. Ceci n'est pas une surprise puisque les objectifs spécifiques des différents axes n'ont pas été conçus pour interagir. On retrouve une fois de plus l'idée d'une concentration thématique des différents axes du PO FEDER-FSE sur des objectifs qui leurs sont spécifiques. Cette observation corrobore celles déjà faites à l'aide des arbres d'objectifs qui montrent que l'architecture du PO FEDER FSE est faite d'axes étanches avec très peu d'OT communs. L'illustration sous forme de radar montre que la surface couverte par le polygone bleu est très faible, dans tous les cas inférieurs à 15%. L'évaluation *ex post* aura du mal à démontrer des effets de synergie ».

C'est au cours de l'évaluation *ex ante* qui est un des processus structurants de la mise en œuvre des PO que l'on juge de l'architecture d'ensemble des politiques et donc des effets souhaités sur le développement régional. Les objectifs de développement sont articulés au sein d'une stratégie de développement économique, environnementale et sociale qui doit répondre aux enjeux de cohésion européens et de la spécialisation intelligente qui est une conditionnalité *ex ante*. On assiste ainsi à une standardisation importante, les stratégies RIS3 imposent une liste de onze objectifs thématiques accompagnée d'une concentration thématique déjà évoquée plus haut qui impose une concentration de moyens sur un nombre réduit d'objectifs. Par ailleurs, la concentration sur les firmes en tant que vecteurs de développement induit une orientation des logiques de développement.

- La stratégie d'observation est contrainte par des catalogues d'indicateurs communs publiés par la Commission qui doivent être renseignés, même si le lien avec le dispositif régional est faible ou indirect.
- Si les indicateurs de réalisation et de résultats ont été définis ceux relatifs aux impacts restent à déterminer lors des évaluations *ex post*, à la discrétion des évaluateurs. On peut supposer que ces derniers proposeront des indicateurs d'impact en lien avec ceux de réalisation et de résultat dans le souci de conserver une logique d'ensemble. Toutefois, aucune stratégie concernant les impacts n'est prévue dans les plans d'évaluations régionaux. Il sera donc difficile de généraliser les impacts des stratégies de spécialisation intelligentes à l'échelle européenne ou même nationale.

La vague des évaluations *ex post* est à venir à partir de 2018-2019. Toutefois l'expérience des rapports cohésion passés nous montre qu'il reste très difficile d'attribuer des impacts globaux aux politiques structurelles. Le 6<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale (COMMISSION EUROPÉENNE, 2014) ne dément pas cette affirmation :

« Il convient de rappeler que ces chiffres portent sur des emplois bruts : autrement dit, ils ne tiennent pas compte des emplois perdus, mais concernent essentiellement le nombre de personnes supplémentaires occupées dans le cadre des projets financés ou, le plus souvent, dans les entreprises bénéficiant d'un soutien. Bon nombre de ces emplois auraient peut-être été créés en l'absence de financement : certaines sociétés pourraient notamment avoir été de l'avant avec leurs plans d'investissement sans recevoir de financement public, mais en procédant probablement à plus petite échelle et avec moins d'effectifs. Il reste pratiquement certain toutefois qu'un nombre considérable d'emplois supplémentaires n'auraient pas vu le jour sans l'aide de l'UE (.../...). Enfin et surtout, il existe des études indépendantes de plus petite envergure qui font le plus souvent appel à des techniques économétriques pour évaluer les effets globaux de la politique de cohésion sur le développement régional. »



## Conclusion

À la fin du cycle de Fonds structurels 2016-2020, il restera difficile d'évaluer les impacts sur le développement territorial en utilisant le système d'évaluation conçu à cette fin. On peut évoquer deux raisons pour cela :

- Un cadrage méthodologique théorique de départ de nature individualiste reposant sur les microfondations. Ce sont les individus, munis de comportements stratégiques, qui donnent naissance à des structures (ABELL, FELIN, FOSS, 2008). Ce fondement méthodologique est celui de la nouvelle géographie économique qui sert de base à la spécialisation intelligente et donc à la conception des politiques structurelles actuelles. Cette approche reste remise en question. HODGSON (2012) notamment évoque le « mirage des microfondations », insistant sur le fait qu'il existe des règles et des logiques collectives au sein des structures qui dépassent les interactions interindividuelles et que ces dernières, seules, ne peuvent servir de base de construction aux dynamiques économiques ;
- La simplification des systèmes d'objectifs, ainsi que la concentration thématique, tous deux liés à la spécialisation intelligente, renforcent encore cette difficulté à juger des impacts globaux et à travers eux de la cohésion économique et sociale.

L'échec de la stratégie de Lisbonne, accompagné de la remise en cause des systèmes territoriaux d'innovation (BENNEWORTH et RUTTEN, 2011) mais aussi des clusters (CRESPO, VICENTE, AMBLARD, 2016), s'est traduit par une réorientation méthodologique qui, elle aussi, reste sujette à caution. D'un point de vue théorique, l'opposition entre individualisme et holisme est un débat déjà ancien, qui dépasse les dynamiques territoriales et l'innovation. De notre point de vue, il s'agit d'une impasse qui traduit le manque d'une grille de lecture théorique capable d'associer les microfondations aux structures régionales.

## Remerciements

Je souhaite remercier deux rapporteurs anonymes pour leurs commentaires, ainsi que les membres de l'IREGE pour les discussions et les échanges autour de ce papier.

## Références bibliographiques

ABELL P, FELIN T and FOSS N (2008) Building Micro-foundations for the Routines, Capabilities and Performance Links". *Managerial and Decision Economics*, 29.

BALLAND P A, BOSCHMA R, FRENKEN K (2015) Proximity and Innovation: From Statics to Dynamics, *Regional Studies*. Taylor & Francis Journals, vol. 49(6).

BENNEWORTH P, RUTTEN R (2011) Territorial Innovation Models beyond the learning regions. Towards understanding the social dynamics of innovation networks, Paper for the *Regional Studies Association*, Newcastle Upon Tyne, UK, April.

BOSCHMA R FRENKEN K (2008) Some Notes on Institutions in Evolutionary Economic Geography, *Papers in Evolutionary Economic Geography*: 08.17.

- BOSCHMA R. (2015) Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience, *Regional Studies*.
- COE N, DICKEN P, HESS M (2008) Introduction: global production networks—debates and challenges, *Journal of Economic Geography*, 8.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999) *Évaluer les programmes socio-économiques*, Collection MEANS, Volume 1 à 6, Office des publications officielles des communautés européennes.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2014) *La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*. 6<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Investissement dans l'emploi et la croissance, Bruxelles.
- CRESPO J, SUIRE R, VICENTE J. (2014) Lock-in or lock-out How structural properties of knowledge networks affect regional resilience, *Journal of Economic Geography*.
- CRESPO J, VICENTE J, AMBLARD F (2016) Micro-behaviors and structural properties of knowledge networks: toward a 'one size fits one' cluster policy. *Economics of Innovation and New Technology* 25:6.
- DATAR (2008) *Étude portant sur l'évaluation des systèmes productifs locaux*, BBC/BPI Group.
- DATAR (2008) *Évaluation des pôles de compétitivité*, Boston Consulting Group, CM International, Paris.
- DATAR (2012) *Évaluation des pôles de compétitivité*, Bearing Point France SAS – Erdyn – Technopolis Group-ITD, Paris.
- DATAR (2012) *Guide pour la préparation des stratégies de spécialisation intelligente des régions françaises*, Europ'Act, Paris.
- EUROPAID (2006) Directorate General External Relations Directorate General Development EuropeAid Co-operation Office, *Joint Evaluation unit evaluation methods for the European union's external assistance methodological bases for evaluation*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FLORIDA R (1995), Toward the Learning Region, *Futures*, Vol. 27, No. 5, Elsevier Science Ltd.
- FORAY D, DAVID P-A, HALL B (2009) Smart Specialisation – The Concept, *Knowledge Economists Policy Brief*, No 9.
- 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.
- HODGSON G (2012), The Mirage of Microfoundations, *Journal of Management Studies*, 49:8.
- KOK W (2004) Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment, *Report from the High Level Group*.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ENERGIE ET DE LA MER (2015) Référentiel d'évaluation des projets de transport. URL: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Referentiel-d-evaluation-des.html>
- MOLDASCHL M (2011), *Warum Gazellen nachts nicht leuchten: Evolutorische Theorie der Unternehmung*, Lehrstuhlpapiere der Professur für Innovationsforschung und Nachhaltiges Ressourcenmanagement, No. 1/2011.
- PORTER M-E (1998) *Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments, and Institutions*, Harvard Business School.

RÉGION FRANCHE-COMTÉ (2007) *Guide national de renseignement des indicateurs* PO FEDER et/ou C-PER 2007/2013, version du 6 Avril 2011 (modifiant les versions du 15 janvier 2008, du 19 mai 2009) et du 1er décembre 2010) Programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi ».

RÉGION FRANCHE-COMTÉ, SGAR FRANCHE-COMTÉ (2014) *Evaluation ex ante du PO FEDER-FSE 2014-2020*.

TEECE D-J (2007) Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28.

TER WAL A, BOSCHMA R (2007) Co-evolution of firms, industries and networks in space, *Papers in Evolutionary Economic Geography* (PEEG) 0707, Utrecht University, Section of Economic Geography, revised Aug 2007.