

Document d'analyse 05

FR

Les stratégies de spécialisation intelligente dans l'UE



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

2025

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VIII
Introduction	01 - 06
Spécialisation intelligente	01 - 04
Rôles et responsabilités	05 - 06
Étendue de l'analyse et approche suivie	07 - 11
Mise au point du concept de spécialisation intelligente	12 - 30
L'origine et les principes de la spécialisation intelligente	12 - 24
Spécialisation intelligente et priorités de la politique industrielle de l'UE en matière d'innovation	25 - 30
Associer les parties prenantes: le processus de découverte entrepreneuriale	31 - 62
Les principes de la découverte entrepreneuriale	32 - 34
Le processus de découverte entrepreneuriale en pratique	35 - 40
Mise en œuvre de la spécialisation intelligente en tant que principe directeur des dépenses de cohésion en matière de recherche et d'innovation	41 - 51
Collaboration interrégionale dans le contexte de la spécialisation intelligente	52 - 62
Suivi, évaluation et impact	63 - 79
Approche de suivi des stratégies de spécialisation intelligente	64 - 67
Suivi et évaluation en pratique	68 - 70
Évaluation au niveau régional	71 - 73
Aucune évaluation de la spécialisation intelligente au niveau de l'UE à ce jour	74 - 79
Observations finales	80 - 86

Annexes

Annexe I – Exemples de stratégies de spécialisation intelligente

Annexe II – Le concept de spécialisation intelligente au fil du temps

Annexe III – Liste des projets de spécialisation intelligente examinés

Annexe IV – Méthodologie employée pour notre enquête

Sigles et abréviations

Équipe de la Cour

Synthèse

I La spécialisation intelligente est une approche régionale de la politique de l'UE en matière d'innovation. Dans le contexte européen, on entend par «stratégies de spécialisation intelligente» (également appelées «S3») les stratégies nationales ou régionales d'innovation qui définissent des priorités pour les dépenses de recherche et d'innovation afin de créer un avantage compétitif pour la région en développant ses points forts et en les faisant correspondre avec les besoins des entreprises. Le financement de la recherche et de l'innovation, fondé sur la spécialisation intelligente, représente plus de 70 milliards d'euros pour les deux périodes de programmation (2014-2020 et 2021-2027).

II Le présent document d'analyse a pour but de fournir des informations utiles sur la notion de spécialisation intelligente et sur la manière dont elle est appliquée dans l'UE. La spécialisation intelligente est importante parce qu'il s'agit d'un outil novateur axé sur une logique locale qui doit fondamentalement permettre de passer d'une situation où les investissements sont éparpillés entre différents fonds de l'UE à une approche plus stratégique. Les descriptions et analyses présentées dans notre document reposent sur des informations accessibles au public. Un document d'analyse n'est pas un rapport d'audit.

III Nous avons également mené une enquête auprès des autorités nationales et régionales, et collecté des informations lors de visites sur place et d'entretiens avec des représentants des autorités régionales. Nous avons examiné l'évolution du concept ainsi que la manière dont sont assurés sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.

IV Pour la période 2014-2020, les projets d'innovation financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) étaient généralement alignés sur les priorités stratégiques et soutenaient l'investissement des ressources de l'UE dans les secteurs visés. Cet alignement a été renforcé pour la période 2021-2027. Toutefois, aucune supervision n'est prévue au niveau de l'UE pour maximiser la valeur ajoutée du processus de spécialisation intelligente au-delà de la simple mise en conformité. Il n'existe pas non plus de moyens directs de garantir que les priorités régionales tiennent compte des priorités de la politique industrielle de l'UE en matière d'innovation (telles que les microprocesseurs et l'hydrogène).

V Le processus de découverte entrepreneuriale (ci-après «le processus»), conçu pour associer le plus grand nombre possible d'acteurs concernés à l'établissement des priorités d'investissement, est un élément important de l'élaboration d'une stratégie de spécialisation intelligente. Il est devenu une étape obligatoire pour la période de programmation 2021-2027, mais certains répondants à notre enquête le jugent difficile à appliquer et apprécieraient des orientations actualisées et plus claires.

VI La collaboration interrégionale est essentielle pour garantir la réussite de la spécialisation intelligente. À cet égard, la [communauté de pratique de la Commission sur la spécialisation intelligente](#) sert par exemple de plateforme d'orientation, de mise en réseau et de soutien. Elle est conçue pour renforcer la coopération interrégionale, mais de nombreuses régions ne mettent toujours pas à profit les informations disponibles.

VII Le suivi de la spécialisation intelligente aux niveaux national et régional a évolué au fil des ans, mais les approches adoptées, notamment les indicateurs utilisés, diffèrent considérablement. Depuis la création du concept de stratégie, ce suivi s'est avéré problématique pour les régions, en particulier pour les moins innovantes. Les évaluations au niveau régional portent essentiellement sur l'incidence des investissements sous-jacents en matière d'innovation plutôt que sur le processus de spécialisation intelligente en tant que tel. Au niveau de l'UE, la Commission n'en a pas réalisé depuis l'introduction du concept de spécialisation intelligente en 2014, même s'il est possible qu'une prochaine évaluation plus générale du Feder de sa part ou une étude externe en cours contribuent, dans une certaine mesure au moins, à combler cette lacune. La plupart des répondants à notre enquête ont néanmoins indiqué que le concept de spécialisation intelligente leur semblait utile.

VIII Nous avons cerné trois défis que la Commission devra relever:

- garantir l'utilité des stratégies de spécialisation intelligente. Pour ce faire, elles devraient dégager des priorités pertinentes, bien définies et de nature à tirer le meilleur parti des dépenses de l'UE, permettant ainsi aux régions d'établir des priorités suffisamment détaillées. La Commission a l'occasion de promouvoir la cohérence entre les priorités de la spécialisation intelligente et celles de la politique industrielle de l'UE en matière de recherche et d'innovation. Un meilleur usage de la plateforme S3 CoP Observatory permettrait de repérer des lacunes ou des doubles emplois dans les priorités;

- o estimer la valeur de la spécialisation intelligente en tant que processus, et en évaluer la mise en œuvre dans l'UE. Ce faisant, la Commission devrait se demander si le concept de spécialisation intelligente donne les mêmes résultats dans des régions présentant des caractéristiques différentes, ou s'il devrait s'appliquer avec plus de souplesse pour répondre aux divers besoins. Il est difficile d'établir, à ce stade, si ce concept peut être évalué indépendamment des dépenses d'innovation qu'il sous-tend dans le cadre du FEDER. La Commission pourrait aider les États membres à simplifier le suivi et l'évaluation, comme l'ont suggéré les réponses à notre enquête;
- o maximiser la valeur de la coopération interrégionale. La Commission a la possibilité de faciliter davantage cette coopération, notamment en déterminant et en valorisant les domaines qui s'y prêtent, en aidant les régions moins innovantes à développer leurs capacités administratives et en veillant à ce que des incitations à la coopération appropriées soient en place.

Introduction

Spécialisation intelligente

01 La spécialisation intelligente est une approche de la politique en matière d'innovation qui relève du développement régional de l'UE. Elle vise à aider les régions à cerner les domaines les plus prometteurs pour leur développement futur et à se servir de ces informations pour améliorer l'allocation des [fonds de la politique de cohésion](#)¹. En d'autres termes, la spécialisation intelligente aide les régions à concentrer leurs dépenses d'innovation sur leurs points forts potentiels et réels afin de promouvoir la croissance économique... en se spécialisant de manière intelligente. Une stratégie de spécialisation intelligente (ci-après «stratégie») est un plan élaboré par chaque région, qui y définit les priorités auxquelles elle consacrera ses efforts (voir exemples à l'[annexe I](#)).

Encadré 1

Définition de «stratégie de spécialisation intelligente»

«on entend par [...] «stratégie de spécialisation intelligente», les stratégies nationales ou régionales d'innovation qui définissent des priorités afin de créer un avantage compétitif en développant et en faisant correspondre les points forts en matière de recherche et d'innovation avec les besoins des entreprises afin de tirer parti des nouvelles possibilités et des évolutions du marché de manière cohérente tout en évitant la redondance et la fragmentation des efforts [...]»

Source: [Règlement portant dispositions communes \(RPDC\) de la période 2014-2020](#).

02 La spécialisation intelligente a pour but de contribuer à combler la fracture de l'innovation dans l'UE. Cette fracture, définie comme étant la persistance de variations considérables, entre les États membres et les régions, de la performance en matière d'innovation, est due à des facteurs structurels. En fonction de cette performance, les régions de l'UE sont classées en quatre groupes dans le [tableau de bord de l'innovation régionale](#) de la Commission qui comptait, en 2023, 36 championnes de l'innovation, 70 innovatrices notables, 69 innovatrices modérées et 64 innovatrices émergentes.

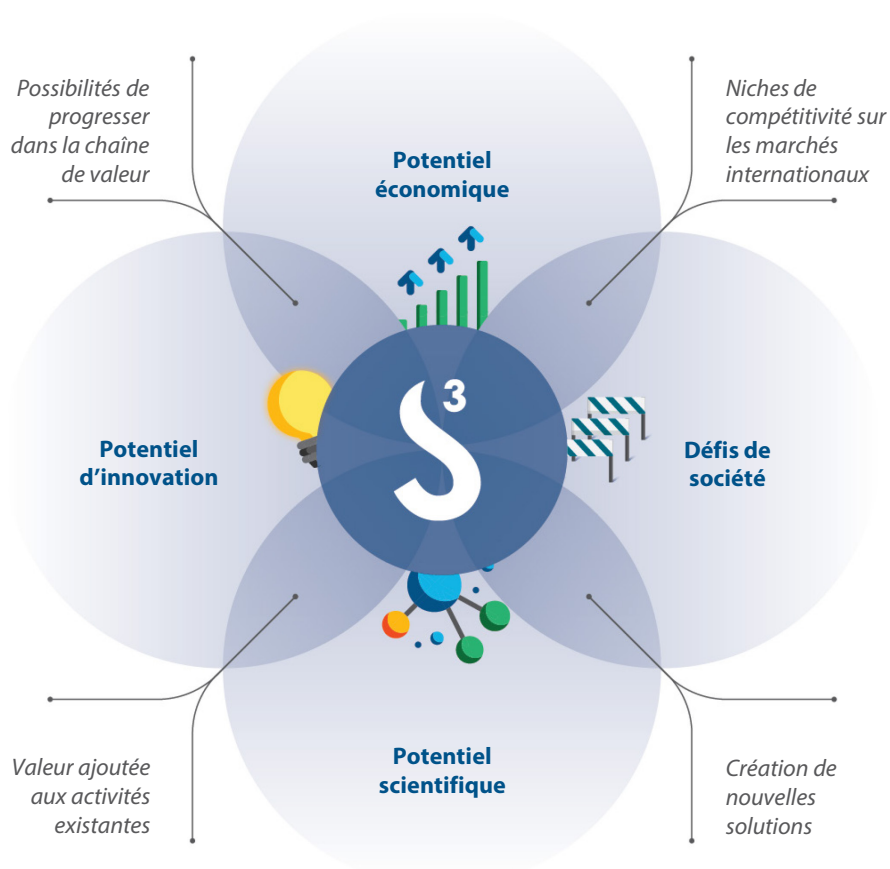
¹ Commission européenne, [Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisations \(RIS 3\)](#), 2012.

03 La Commission européenne a introduit le concept de spécialisation intelligente en 2010 en lien avec les objectifs du Fonds européen de développement régional en matière de recherche et d'innovation (R&I) de la période de programmation 2014-2020. Il était demandé aux autorités nationales et régionales d'élaborer des stratégies et, ce faisant, de déterminer quels étaient leurs avantages compétitifs respectifs.

04 L'accès au financement du FEDER en faveur de la R&I a initialement été subordonné² à l'élaboration d'une stratégie pour la période 2014-2020, et cette condition a ensuite été maintenue pour la période 2021-2027 (voir l'évolution du concept de spécialisation intelligente au fil des ans à l'*annexe II*). Comme l'a indiqué la Commission dans son *premier guide sur les stratégies de spécialisation intelligente*, publié en 2012, cette dernière vise à doter chaque région d'atouts et de capacités uniques en fonction de leurs connaissances et de leur structure industrielle propres (*figure 1*).

² Règlement (UE) n° 1303/2013, considérant 21 et article 19.

Figure 1 — Illustration de la spécialisation intelligente



Source: Commission européenne, Centre commun de recherche, Gómez Prieto, J., et al. (2019).

Rôles et responsabilités

05 La responsabilité de l'élaboration des stratégies de spécialisation intelligente incombe principalement aux autorités régionales, ou aux autorités nationales (lorsqu'un pays est considéré à cet effet comme étant une région ou lorsqu'il complète sa stratégie régionale par une stratégie nationale). Ces autorités sont chargées :

- de décider de la portée géographique de ces stratégies;
- de déterminer les domaines industriels ou autres domaines commerciaux dans lesquels une spécialisation existe ou est souhaitée, et de définir les priorités connexes en matière de recherche et d'innovation;
- de sélectionner les projets devant permettre de s'aligner sur les priorités;

- o de déboursier les fonds;
- o d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets et, plus généralement, de la stratégie.

06 Les autorités des États membres et la Commission vérifient que les stratégies de spécialisation intelligente des régions sont conformes aux exigences du RPDC. En revanche, elles n'évaluent et n'apprécient pas l'adéquation des domaines qu'elles retiennent en vue d'une spécialisation, ni celle des priorités qu'elles sélectionnent. Elles sont également chargées d'évaluer les programmes du FEDER. La Commission, quant à elle, apporte un soutien et assure la coordination. La Commission et son Centre commun de recherche (JRC) ont aidé ensemble les régions à élaborer et à appliquer leurs premières stratégies de spécialisation intelligente. En 2011, le JRC a mis en place une plateforme de spécialisation intelligente, une communauté en ligne qui rassemble les participants à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces stratégies. En 2023, la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) de la Commission a remplacé la plateforme par une [communauté de pratique sur la spécialisation intelligente](#), qui fait office de nœud central pour l'orientation, la mise en réseau, le soutien et l'apprentissage par les pairs en matière de S3, y compris la conception et l'application des stratégies. La communauté en question propose des guides pratiques et des outils, et sert à planifier et à organiser des événements connexes.

Étendue de l'analyse et approche suivie

07 La spécialisation intelligente est importante parce qu'il s'agit d'un outil novateur axé sur une logique locale qui doit fondamentalement permettre de passer d'une situation où les investissements sont éparpillés entre différents fonds de l'UE à une approche plus stratégique. Dans le présent document, nous entendons décrire et analyser l'origine, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies de spécialisation intelligente dans le contexte de l'UE, y compris le processus de découverte entrepreneuriale.

08 Nous nous concentrons principalement sur l'interaction entre la spécialisation intelligente et le FEDER, qui constitue le flux de financement le plus important en lien avec les stratégies. Les financements octroyés par le Fonds social européen peuvent également être reliés aux stratégies de spécialisation intelligente au travers de l'objectif spécifique «Compétences en ce qui concerne la spécialisation intelligente», qui met l'accent sur le développement de la main-d'œuvre requise, mais l'octroi des fonds n'est en l'occurrence pas subordonné à la mise en place d'une stratégie.

09 Notre document d'analyse repose essentiellement sur des informations publiques, ainsi que sur des renseignements recueillis spécialement à cet effet. Contrairement à un rapport d'audit, un document d'analyse a une vocation descriptive et informative.

10 L'entité sur laquelle porte notre analyse est la Commission, et plus précisément sa DG REGIO. Nous avons également tenu des réunions d'information avec des représentants de plusieurs organisations concernées, ainsi qu'avec des experts universitaires et des représentants de quatre régions ou États membres à la pointe de l'innovation: le Bade-Wurtemberg (Allemagne), le Danemark, la région d'Helsinki-Uusimaa (Finlande) et celle de Stockholm (Suède). Nous avons effectué des visites sur place en Bavière (Allemagne), championne de l'innovation, au cours desquelles nous avons reçu des contributions de la région, limitrophe, de Haute-Autriche (Autriche). Nous nous sommes également rendus en Estrémadure (Espagne), innovatrice émergente, où nous avons reçu des contributions des régions, limitrophes, de l'Alentejo et du Centro (Portugal). Lors de ces visites, nous avons examiné six projets de spécialisation intelligente ([annexe III](#)). En décembre 2024, nous avons participé à la [conférence annuelle sur les stratégies de spécialisation intelligente](#) afin de nouer le dialogue avec des représentants régionaux.

11 Nous avons également réalisé une enquête auprès des 178 autorités nationales ou régionales intervenant dans la spécialisation intelligente afin d'obtenir leur point de vue sur différents éléments liés à la politique et au processus. Le taux de réponse a été de 58 % (*annexe IV*).

Mise au point du concept de spécialisation intelligente

L'origine et les principes de la spécialisation intelligente

12 Si la spécialisation intelligente en tant que concept a fait son apparition au début des années 2000, ses grands principes étaient déjà couramment évoqués tant dans les milieux universitaires que lors de débats sur la politique régionale³. Par exemple, les autorités du Bade-Wurtemberg, l'un des champions de l'innovation dans l'UE, nous ont expliqué qu'elles pratiquaient une planification régionale de l'innovation axée sur les priorités depuis le début des années 1990. Dans le cadre de la [stratégie de Lisbonne](#), approuvée en 2000 dans le but de faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) a rassemblé des économistes spécialisés en croissance et en innovation au sein d'un groupe d'experts sur la connaissance au service de la croissance. Ce groupe a proposé des idées pour parvenir à une croissance durable et combler l'écart entre l'Europe et les États-Unis sur le plan de l'innovation⁴.

³ Foray, D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, p. 10.

⁴ *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*, direction générale de la recherche et de l'innovation, 2009, p. 5.

13 Bien que l'accent ait été initialement mis sur la compétitivité de la recherche⁵, le concept a été imaginé à un moment où la DG REGIO considérait l'innovation régionale, qui faisait déjà partie de la politique de cohésion depuis 1993, comme une priorité. Au début des années 2000, la plupart des régions soutenaient l'innovation avec des fonds du FEDER⁶. La Commission a relevé des problèmes persistants, tels que l'absence d'analyse rigoureuse des points forts régionaux dans ce domaine⁷. La spécialisation intelligente a ainsi été considérée comme un moyen de résoudre ce problème, et elle a été envisagée comme une éventuelle voie à suivre dans le [rapport Barca de 2009](#) sur la réforme de la politique de cohésion. La Commission a annoncé dans une [communication de 2010](#) qu'elle intégrerait ce concept dans la politique de cohésion.

14 La spécialisation intelligente a rapidement évolué: de concept élaboré par un groupe de travail de la DG RTD, elle est devenue partie intégrante de la politique de cohésion. Le concept a été introduit en 2013 dans le règlement portant dispositions communes⁸ (RPDC), qui régit les cinq Fonds de l'UE mis en œuvre en gestion partagée.

15 Le [RPDC](#) concernant la période 2014-2020 fait de la spécialisation intelligente une condition préalable (ou *ex ante*⁹) de l'accès au financement au titre de l'objectif thématique n° 1, «Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation». Les colégislateurs y ont vu un moyen de contribuer à garantir l'utilisation efficace et efficiente des Fonds structurels et d'investissement européens concernés.

⁵ Foray, D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, p. 16.

⁶ Ibid.

⁷ Commission européenne, *Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisations (RIS 3)*, 2012.

⁸ Règlement (UE) n° 1303/2013

⁹ Ibid., article 2, paragraphe 3.

16 Le service de recherche du Parlement européen¹⁰ a observé que la spécialisation intelligente avait été développée et mise en œuvre sans avoir été testée et alors que les régions européennes avaient peu d'expérience en matière de mise en œuvre. En outre, selon une étude consacrée à la question, au moment de la mise en œuvre de la spécialisation intelligente, la théorie sous-tendant le concept était encore floue, elle ne disposait pas d'une base factuelle adéquate, manquait de transparence et n'était pas vérifiable¹¹.

17 Étant donné que le RPDC de la période 2014-2020 précédait le programme de 2018 sur une meilleure réglementation, une évaluation *ex ante* de la spécialisation intelligente n'était pas exigée, et elle n'a pas été réalisée. Le RPDC prévoyait trois critères à satisfaire pour contribuer à garantir l'efficacité des stratégies nationales ou régionales de spécialisation intelligente (*tableau 2*). Des *orientations* relatives à la S3 ont été publiées en mai 2012 dans un guide général, qui établit certains principes généraux non contraignants (les «quatre C») et définit une approche en six étapes pour l'élaboration des stratégies de spécialisation intelligente (*tableau 1*).

¹⁰ Service de recherche du Parlement européen, *Smart specialisation: The concept and its application to EU cohesion policy*, 2016.

¹¹ Foray, D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, p. 16.

Tableau 1 – Les quatre principes généraux et les six étapes de la conception des stratégies de spécialisation intelligente

Quatre principes généraux (les « quatre C »)	Six étapes de conception
○ Choix (difficiles) et masse critique (limiter le nombre de priorités dans la chaîne de valeur internationale, éviter la redondance et la fragmentation) ○ Avantage Compétitif (faire correspondre le potentiel de R&I aux besoins des entreprises grâce au processus de découverte entrepreneuriale) ○ Connectivité et pôles (faire correspondre ce que l'on a à ce qu'a le reste du monde) ○ Gestion Collaborative	○ Analyser le contexte régional et le potentiel d'innovation ○ Mettre en place une structure de gouvernance stable et inclusive ○ Dégager une vision commune de l'avenir de la région ○ Sélectionner un nombre limité de priorités en matière de développement régional ○ Mettre en place des combinaisons de politiques appropriées ○ Intégrer des mécanismes de suivi et d'évaluation

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [guide de 2012 sur les S3](#).

18 Le Parlement européen a déclaré, dans une [résolution de 2014](#), que la stratégie de spécialisation intelligente était un processus dynamique et de longue haleine. Il a reconnu que l'élaboration d'une telle stratégie pouvait offrir aux régions de grands avantages quant à l'efficacité de leurs actions de recherche et innovation, tout en mettant en évidence des risques liés à la mise en œuvre du concept. Ces risques ont été précisés en 2013 par une commission du Parlement européen¹²:

- il se peut que l'élaboration d'une stratégie de spécialisation intelligente apparaisse comme une obligation de pure forme;
- il est possible que les régions se concentrent uniquement sur la R&I au lieu d'embrasser une idée plus large de l'innovation (c'est-à-dire au lieu de pratiquer une innovation à faible intensité technologique) qui pourrait profiter davantage aux régions moins avancées;

¹² Commission du développement régional, «*Document de travail sur la spécialisation intelligente: mise en réseau des pôles d'excellence pour une politique de cohésion efficace*», 2013.

- o dans certaines régions, les capacités administratives locales peuvent être insuffisantes pour permettre une véritable mise en œuvre du processus de découverte entrepreneuriale;
- o les priorités fixées peuvent être trop générales, avec pour conséquence un financement insuffisamment ciblé;
- o la coopération interrégionale pourrait se révéler à la fois chronophage et coûteuse, et le soutien apporté par la Commission (au moyen des lignes directrices et de la plateforme consacrée aux S3) pourrait ne pas suffire dans certaines régions;
- o il pourrait s'avérer difficile d'obtenir des synergies entre différentes sources de financement, par exemple les Fonds structurels et d'investissement de l'UE et Horizon 2020.

19 Dans le **RPDC concernant la période 2021-2027**, la spécialisation intelligente est devenue une condition favorisant thématique («bonne gouvernance de la stratégie nationale ou régionale de spécialisation intelligente») pour les dépenses relevant de deux objectifs spécifiques de l'**objectif stratégique n° 1** «Une Europe plus compétitive et plus intelligente». L'un de ces objectifs spécifiques consiste à accroître et améliorer les capacités de recherche et d'innovation ainsi que l'utilisation des technologies de pointe, et l'autre, à développer des compétences en ce qui concerne la spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'esprit d'entreprise. Dans la pratique, cela signifie qu'une stratégie de spécialisation intelligente était requise pour pouvoir bénéficier des fonds du FEDER affectés à ces objectifs spécifiques. D'autres objectifs spécifiques (concernant par exemple la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» – **STEP**) peuvent également être en rapport avec la spécialisation intelligente, même si les conditions favorisantes ne s'appliquent pas.

20 Le **RPDC** de 2021 applicable à la période de programmation 2021-2027 a introduit sept critères de réalisation pour les stratégies de spécialisation intelligente, afin d'améliorer la mise en œuvre du concept et de remédier à certaines des difficultés rencontrées précédemment (**tableau 2**). L'approche actualisée a fait de la spécialisation intelligente une condition favorisante et a prévu une évaluation de la conformité tout au long de la période de financement, avec une mise à jour de la stratégie le cas échéant. Il ne s'agirait donc plus seulement d'un exercice ponctuel à réaliser au début du cycle de financement.

Tableau 2 – Critères applicables aux stratégies de spécialisation intelligente présentés dans les règlements portant dispositions communes des périodes 2014-2020 et 2021-2027

Objectif thématique n° 1: renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation 2014-2020	Objectif stratégique n° 1: une Europe plus compétitive et plus intelligente 2021-2027
La stratégie s'appuie sur une analyse AFOM ou une analyse comparable menée en vue de concentrer les ressources sur un nombre limité de priorités en matière de recherche et d'innovation	Une analyse actualisée des difficultés en matière de diffusion de l'innovation et de numérisation
La stratégie décrit les mesures à prendre afin de stimuler les investissements privés dans la recherche et le développement technologique	L'existence d'une institution ou d'un organisme régional/national compétent, responsable de la gestion de la stratégie de spécialisation intelligente
La stratégie comporte un mécanisme de suivi	Des outils de suivi et d'évaluation permettant de mesurer la progression vers les objectifs de la stratégie
	Une coopération entre parties prenantes qui fonctionne («processus de découverte entrepreneuriale»)
	Les actions nécessaires pour améliorer les systèmes nationaux ou régionaux de recherche et d'innovation, le cas échéant
	Le cas échéant, des actions destinées à soutenir la transition industrielle
	Des mesures destinées à renforcer la coopération avec des partenaires en dehors d'un État membre particulier dans des domaines prioritaires soutenus par la stratégie de spécialisation intelligente

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des RPDC des périodes 2014-2020 et 2021-2027.

21 Si le RPDC 2014-2020 précédait le programme pour une meilleure réglementation, le RPDC 2021-2027 lui est postérieur. Comme nous l'avons souligné dans notre [avis 2/2020](#), le RPDC de la période 2021-2027 et ses dispositions relatives à la spécialisation intelligente n'ont pas fait l'objet d'une analyse d'impact.

22 En revanche, des analyses d'impact ont été réalisées pour les règlements spécifiques des Fonds et présentées en 2018 dans un [document de travail des services de la Commission](#), qui accompagnait les propositions pour le FEDER de la période 2021-2027¹³. Elles ne couvraient toutefois pas l'impact ou la valeur escomptés de la spécialisation intelligente, et le document de travail ne faisait état d'aucune conclusion de l'évaluation à ce sujet. Selon une enquête menée en vue du présent document d'analyse, la satisfaction la plus élevée à l'égard de la spécialisation intelligente a été enregistrée dans les États membres champions de l'innovation, notamment en Suède, au Danemark et en Finlande, où 80 % des répondants ont considéré que les avantages étaient supérieurs aux coûts. Ce constat est, dans une certaine mesure, en contradiction avec les résultats de la spécialisation intelligente qu'attendaient les développeurs du concept, lesquels estimaient que la spécialisation intelligente ne devait pas être «réservée aux meilleurs» (c'est-à-dire aux régions les plus innovantes), et que sa principale raison d'être était son potentiel de transformation des régions moins avancées¹⁴.

23 La collaboration interrégionale est susceptible de déboucher sur des écosystèmes d'innovation régionaux plus performants¹⁵. Faciliter l'accès aux ressources, aux compétences et aux connaissances extérieures à la région peut apporter des avantages substantiels. La collaboration peut avoir lieu à de nombreux niveaux, de l'élaboration des politiques à l'ouverture de programmes à des partenaires extérieurs ou à des projets communs, pour finalement se traduire par l'intégration des politiques grâce à des stratégies communes¹⁶.

¹³ Document [SWD\(2018\) 282](#).

¹⁴ Foray, D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, p. 12.

¹⁵ Bachtrögler-Unger, J., Balland, P.-A., Boschma, R., et Schwab, T., *Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion*, Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2023.

¹⁶ Morisson, A., et Pattinson, M., *Interregional Complementarities in innovation*, Plateforme d'apprentissage des politiques d'Interreg Europe, Lille, 2024.

24 Selon certaines études¹⁷, les stratégies de spécialisation intelligente devraient non seulement définir des priorités, mais aussi aider activement les régions à tirer parti de leurs atouts complémentaires et de leurs nouvelles connaissances, et à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales. D'une manière générale, les connexions interrégionales peuvent aider les régions à se diversifier et à renforcer leur résilience.

Spécialisation intelligente et priorités de la politique industrielle de l'UE en matière d'innovation

25 La spécialisation intelligente, le cadre stratégique qui sous-tend les investissements financés par le FEDER, n'est que l'une des initiatives en faveur de la recherche et de l'innovation. Les programmes Horizon de l'UE (Horizon 2020 et Horizon Europe, dotés respectivement d'environ 79 milliards et 97 milliards d'euros) sont les programmes phares européens pour la recherche et l'innovation. Nous avons par ailleurs assisté, ces dernières années, au renforcement et au développement de la politique industrielle de l'UE, qui joue elle aussi un rôle dans le paysage européen de la recherche et de l'innovation.

26 La spécialisation intelligente repose sur une approche ascendante, ce qui signifie que les entreprises, les chercheurs et les collectivités locales cernent les points forts et les possibilités de la région et qu'ensuite, les autorités régionales opèrent les choix. Toutes les régions sont couvertes, ce qui crée une grande variété de profils économiques et d'innovation. Dans certaines d'entre elles, l'innovation n'implique pas nécessairement des solutions de haute technologie. Les programmes Horizon, au contraire, reposent principalement sur des approches descendantes: l'UE fixe ses priorités spécifiques en matière de recherche et d'innovation au niveau central et leur alloue des fonds en conséquence. Les programmes Horizon ciblent la recherche de pointe et l'excellence scientifique, et les dépenses sont fortement concentrées dans les régions les plus développées. Ces dernières années, la Commission a également établi plusieurs priorités industrielles en définissant des stratégies et des objectifs spécifiques, concernant par exemple les microprocesseurs, les batteries et l'hydrogène.

¹⁷ De Noni, I., et Ganzaroli, A., «Enhancing the inventive capacity of European regions through interregional collaboration», *Regional Studies*, vol. 58, n° 7, 2023; Balland, P. A., et Boschma, R., «Complementary interregional linkages and Smart Specialisation: An empirical study on European regions», *Regional Studies*, vol. 55, n° 6, 2021.

27 Le rôle de la Commission est de vérifier la conformité des stratégies de spécialisation intelligente avec les obligations légales. En revanche, il ne lui appartient pas d'analyser ou d'influencer les choix opérés par les régions en ce qui concerne les priorités retenues (point **06**). Par conséquent, chacun des deux processus, à savoir la définition ascendante des priorités régionales et la définition descendante des objectifs et priorités de l'UE, a sa propre légitimité et sa propre logique. Ils se déroulent de manière largement indépendante, sans mécanisme formel permettant de concilier ou d'aligner les priorités.

28 La composante R&I des politiques industrielles européennes (en matière de batteries, d'hydrogène et de semi-conducteurs, par exemple) est également déterminée par les priorités de l'UE, et principalement financée au titre des programmes Horizon. Durant la période 2014-2020, il a été envisagé d'établir des liens étroits entre Horizon 2020 et la spécialisation intelligente, le RPDC stipulant que les stratégies doivent comprendre des actions visant à préparer les acteurs à participer à l'initiative Horizon 2020 («Une échelle de progression vers l'excellence») et d'autres permettant d'exploiter sur le marché les résultats de cette initiative.

29 La Commission a souligné l'importance des synergies dans une [communication de 2022](#). Elle y a également indiqué les synergies potentielles entre la spécialisation intelligente et Horizon, et notamment la possibilité donnée aux autorités de gestion de transférer des fonds du FEDER vers Horizon Europe afin de permettre à des projets qui n'auraient pas été sélectionnés autrement de participer à l'initiative. Il a été jugé que les projets répondant aux priorités en matière de spécialisation intelligente s'y prêtaient particulièrement bien.

30 Une [étude de la Commission de 2021 analysant les principaux paramètres des stratégies de spécialisation intelligente](#) a révélé un degré élevé de cohérence thématique entre les stratégies et les projets relevant d'Horizon 2020. Dans l'ensemble, 64 % des projets Horizon 2020 analysés pourraient être associés à des domaines prioritaires de la stratégie concernée. Toutefois, comme l'indique le [neuvième rapport sur la cohésion](#) publié en 2024, des difficultés juridiques et pratiques entravent la création de synergies entre Horizon 2020 et le FEDER. Ce document ne s'étend pas sur les difficultés en question, mais notre [rapport spécial 23/2022](#) consacré aux synergies entre Horizon 2020 et les Fonds de la politique de cohésion a mis en évidence des obstacles spécifiques, liés entre autres aux règles en matière d'aides d'État, aux coûts éligibles et aux procédures de sélection.

Associer les parties prenantes: le processus de découverte entrepreneuriale

31 Fondamentalement, la spécialisation intelligente consiste, pour les régions, à établir des priorités d'investissement. Celles-ci doivent être sélectionnées dans le cadre d'un processus s'appuyant sur l'intelligence collective des entreprises, des universités, des organismes publics et d'autres acteurs territoriaux clés¹⁸. C'est ce que l'on appelle le processus de découverte entrepreneuriale.

Les principes de la découverte entrepreneuriale

32 Depuis le premier [guide publié en 2012 par la Commission sur les S3](#), les régions ont reçu pour instruction de définir des priorités d'investissement dans le cadre du processus de découverte entrepreneuriale. Ce processus est censé reposer sur des données factuelles et rassembler les principales parties prenantes autour d'une réflexion sur les points forts d'une région en matière de recherche et d'innovation. Le but est de faire la synthèse des connaissances en sciences, en technologies et en ingénierie, et de les mettre en correspondance avec les besoins et les réalités du marché, tels que le potentiel de croissance, la concurrence commerciale et les nouvelles activités¹⁹.

¹⁸ Centre commun de recherche, *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

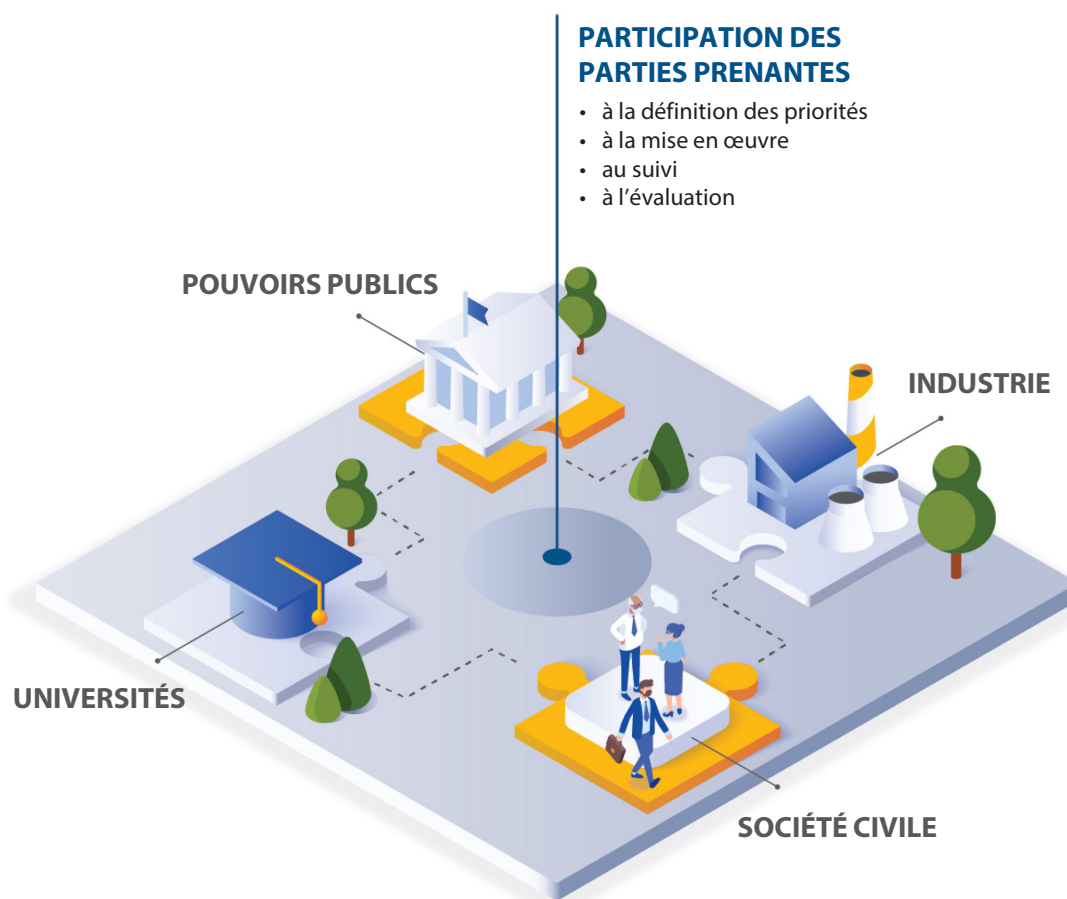
¹⁹ Foray, D., David, P. A., et Hall, B. H. (2011), *Smart specialisation – From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*, MTEI Working Paper 2011-001, École polytechnique fédérale de Lausanne.

33 Les connaissances en question sont largement diffusées auprès des différentes parties prenantes. Le processus doit permettre aux décideurs politiques de mieux comprendre leur propre région, et offrir aux représentants des pouvoirs publics, de l'industrie, du monde universitaire et de la société civile l'occasion d'interagir (*figure 2*). Dans le contexte de la planification de la spécialisation intelligente, on parle alors de «quadruple hélice»²⁰. Les pouvoirs publics régionaux ont un rôle essentiel à jouer dans la gestion de cet échange, dans l'analyse des résultats et dans l'adaptation de leurs stratégies en fonction de ces derniers. De plus, les organismes intermédiaires (par exemple les agences d'innovation, les pôles d'entreprises²¹, les réseaux d'entreprises et les centres de soutien aux entreprises) assurent la liaison entre les différentes parties prenantes, telles que les entreprises, les chercheurs et les décideurs politiques.

²⁰ Commission européenne, *Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisations (RIS 3)*, 2012.

²¹ Commission européenne: direction générale de la recherche et de l'innovation, Cassingena Harper, J., Lubicka, B., Lindqvist, G., Ketels, C., et al., *The role of clusters in smart specialisation strategies*, Office des publications de l'Union européenne, 2013.

Figure 2 — Participation des parties prenantes au processus de découverte entrepreneuriale



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude du Centre commun de recherche de 2021, intitulée *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*.

34 Depuis sa création, le processus de découverte entrepreneuriale a fait l'objet de nombreuses études universitaires. Le [guide de la Commission sur les stratégies de spécialisation intelligente \(2012\)](#) et le [manuel pour leur mise en œuvre \(2016\)](#) fournissent des principes conceptuels et des lignes directrices en la matière. Toutefois, tant en théorie qu'en pratique, l'incertitude subsiste²² quant à la manière d'adapter le processus aux régions présentant des profils économiques et d'innovation différents (voir point [02](#)) afin de les aider à préserver l'implication des parties prenantes au fil du temps, à tirer parti des mécanismes et des instruments (des groupes thématiques, par exemple, qui facilitent les discussions approfondies) et à garantir des capacités adéquates (en remédiant par exemple au manque de compétences des parties prenantes).

Le processus de découverte entrepreneuriale en pratique

35 Il n'existe pas d'approche commune du processus de découverte entrepreneuriale, ce qui signifie qu'il est appliqué différemment selon les régions et les États membres. Néanmoins, deux enquêtes réalisées par le Centre commun de recherche auprès des autorités régionales responsables des stratégies de spécialisation intelligente (en [2017](#) et en [2021](#)) ont révélé certaines caractéristiques communes:

- dans la pratique, le processus relève souvent d'une «triple hélice» plutôt que d'une «quadruple hélice», l'élément «communautaire» (par exemple la société civile) étant laissé de côté. Une [étude du Comité des régions \(2023\)](#) a également conclu que la participation de la société civile à ces processus était extrêmement rare;
- dans la plupart des cas, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche et de technologie étaient fortement impliqués dans le processus concernant leur région.

36 Des études montrent que, du moins pour la période 2014-2020, le processus s'arrête souvent une fois que la stratégie a été élaborée, au lieu de se poursuivre sous la forme d'un forum, lequel pourrait s'avérer utile²³. L'exemple ci-après ([encadré 2](#)) illustre les difficultés rencontrées pour maintenir le dialogue entre les parties prenantes et leur participation pendant toute la période de validité de la stratégie.

²² Centre commun de recherche, [Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process](#), 2021.

²³ Ibid.

Encadré 2

Évolution du processus de découverte entrepreneuriale dans une région émergente en matière d'innovation

En 2014, lors de l'élaboration de la première stratégie de spécialisation intelligente en Estrémadure (Espagne), le processus de découverte entrepreneuriale a fait l'objet d'une approche très proactive. De nombreux participants (600) ont été mobilisés. Les parties prenantes étaient motivées par l'espoir que la spécialisation intelligente pourrait entraîner une augmentation substantielle du financement de la recherche et de l'innovation dans la région.

Au cours de la mise en œuvre de cette première stratégie (à partir de 2017), la participation des parties prenantes a diminué. Pour gérer le processus, les autorités régionales ont créé un groupe de travail thématique pour chacun des cinq domaines prioritaires de la région. Les groupes de travail ont cependant fini par fonctionner de manière isolée et n'ont pas systématiquement uni leurs forces pour dégager et créer des synergies.

Afin d'améliorer la gouvernance du processus et de remédier à ces problèmes, la région a mis en place des plateformes collaboratives ouvertes à utiliser au cours de la période de programmation 2021-2027.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une visite effectuée en Estrémadure aux fins de l'analyse.

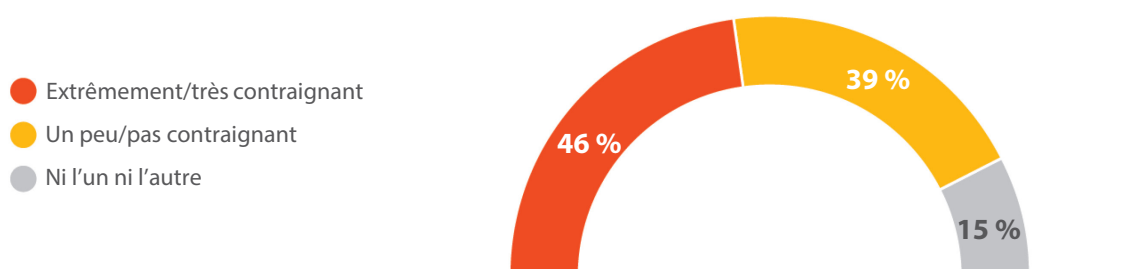
37 Selon une étude du [Centre commun de recherche](#), les institutions intermédiaires qui jouent le rôle de pôles d'entreprises peuvent avoir un effet positif sur le degré de participation des parties prenantes lors de la mise en œuvre de la spécialisation intelligente²⁴. Notre visite en Bavière (Allemagne) en a fourni un exemple. Bayern Innovativ GmbH, une agence financée par des fonds publics, mène depuis 2006 des activités en qualité de pôle pour le compte de la région. À titre d'exemple, le pôle «Énergie» (qui correspond à l'un des domaines prioritaires de la région – [figure 4](#)) relie entre elles quelque 7 000 entreprises et a soutenu environ 2 300 projets.

²⁴ Centre commun de recherche, *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

38 Au cours de la période de programmation 2014-2020, le processus de découverte entrepreneuriale a été largement mis en œuvre, 77 % des 185 stratégies y ayant pris part²⁵. Lors la période de programmation suivante, les colégislateurs en ont fait une composante obligatoire de la spécialisation intelligente en introduisant un critère de réalisation correspondant (*tableau 2*).

39 Bien que le processus soit monnaie courante depuis de nombreuses années, sa mise en œuvre reste problématique. Notre enquête a révélé que 46 % des répondants le jugeaient «très» ou «extrêmement» contraignant (*figure 3*). Plus de deux tiers d'entre eux représentaient des régions à faibles capacités d'innovation, c'est-à-dire présentant un profil d'innovation modéré ou émergent. Certaines régions, moins peuplées, qui ont participé à l'enquête s'estiment trop petites pour développer et mettre en œuvre efficacement un tel processus. Elles considèrent qu'elles ne disposent pas des capacités administratives suffisantes pour analyser et s'engager dans le processus et, dans de nombreux cas, que leurs liens avec le monde universitaire sont ténus. Quelques-uns des répondants ont déclaré qu'en raison du petit nombre d'entreprises, de l'inexistence d'entreprises à forte intensité de connaissances et du manque de ressources, il était difficile d'appliquer valablement le processus.

Figure 3 — Pour près de la moitié des répondants, le processus de découverte entrepreneuriale est «très» ou «extrêmement» contraignant



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

²⁵ Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.

40 Néanmoins, même si les régions considèrent que le processus de découverte entrepreneuriale est un critère difficile à remplir, elles le jugent utile. D’après un [rapport technique du Centre commun de recherche](#) de 2017, presque tous les répondants (97 %) ont confirmé que l’expérience avait été positive, et une grande majorité des participants (93 %) ont estimé que le processus avait eu une incidence positive lors de la définition des priorités d’investissement. Une étude du Comité des régions de 2023 a débouché sur la conclusion²⁶ que le processus était l’un des facteurs ayant le plus contribué au succès de la spécialisation intelligente. Elle indique également que, par rapport à la période de programmation 2014-2020, les régions sont désormais plus conscientes de la nécessité d’associer des parties prenantes telles que l’industrie, les institutions, les chercheurs et la société civile.

Mise en œuvre de la spécialisation intelligente en tant que principe directeur des dépenses de cohésion en matière de recherche et d’innovation

41 La mise en place d’une stratégie de spécialisation intelligente est une condition préalable à l’obtention d’un financement du FEDER pour la recherche et l’innovation. Ce financement est substantiel, puisqu’il représente plus de 70 milliards d’euros sur les deux périodes de programmation²⁷. Selon la Commission, le financement du FEDER alloué sur la base de la spécialisation intelligente pour les deux périodes, donc de 2014 à 2027, correspond à un montant total de 73,8 milliards d’euros:

- période 2014-2020: objectif thématique n° 1 – Renforcer la recherche, le développement technologique et l’innovation: 37,3 milliards d’euros;
- période 2021-2027: objectif stratégique n° 1 – Une Europe plus compétitive et plus intelligente par l’encouragement d’une transformation économique intelligente et innovante et de la connectivité régionale aux TIC: 36,5 milliards d’euros.

²⁶ Comité des régions: commission de la politique sociale, de l’éducation, de l’emploi, de la recherche et de la culture, *The Future of Regional Smart Specialisation Strategies: Sustainable, Inclusive and Resilient*, 2023, p. 94.

²⁷ [Plateforme de données ouvertes de la Commission sur les Fonds structurels et d’investissement européens – Commission européenne – Données ouvertes sur la cohésion](#)

42 Dans notre [rapport spécial de 2022 sur les synergies](#) entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens, nous avons souligné que les États membres dépendaient à différents degrés du financement du FEDER en faveur de la recherche et de l'innovation. En Lettonie, par exemple, le financement du FEDER représentait près de 50 % des dépenses nationales de R&I, alors qu'en Allemagne, il était largement inférieur à 1 %. D'après le [neuvième rapport sur la cohésion](#), la dotation financière globale de la période 2014-2020 a été concentrée à 85 % environ dans les régions moins développées et en transition, où elle constitue souvent la principale source de soutien à l'innovation. Toutefois, même lorsque le financement du FEDER est modeste par rapport à celui de la région, les autorités régionales l'ont jugé utile ([encadré 3](#)).

Encadré 3

Dans des régions très innovantes, les financements du FEDER sont utilisés pour des projets expérimentaux

Malgré l'importance relativement faible du budget du FEDER par rapport à l'ensemble des flux de financement de l'innovation dans ces régions, les autorités du Danemark (où la part du FEDER dans le financement de la R&I représentait environ 0,15 % du total des dépenses annuelles de R&I de 2014 à 2020) et du Bade-Wurtemberg (où cette part était de 0,09 %) ont estimé que les fonds liés aux S3 étaient utiles parce qu'ils pouvaient être employés pour des projets pilotes que la région ne finançait habituellement pas. Lors de nos réunions avec les autorités du Bade-Wurtemberg, celles-ci ont expliqué que le financement de l'UE était précieux, étant donné qu'elles pouvaient l'orienter vers des projets plus expérimentaux ou vers des projets de niche, non couverts par les flux de financement habituels dans la région.

Par exemple, dans le Bade-Wurtemberg, un projet phare intitulé [Hydrogen Valley South Baden](#), réalisé avec des partenaires d'Alsace (France) et du nord-ouest de la Suisse et portant sur les applications pratiques des futures technologies de l'hydrogène pour les petites et moyennes entreprises, bénéficie d'un financement du FEDER sur la période 2021-2027.

43 L'une des caractéristiques de l'UE est que la superficie de ses régions et la taille de leur population varient considérablement. Au cours de la période de programmation 2014-2020, 185 stratégies de spécialisation intelligente ont été élaborées à travers l'UE²⁸. Pour la période actuelle (2021-2027), plus de 170 stratégies sont répertoriées sur la plateforme S3 CoP Observatory ([encadré 4](#)).

Encadré 4

Les stratégies de spécialisation intelligente couvrent des régions dont la taille varie considérablement

La politique de cohésion s'appuie sur le système de «nomenclature des unités territoriales statistiques» (NUTS) pour scinder l'UE en unités régionales de taille globalement homogène. Le financement du FEDER est accordé sur la base du statut économique des régions de niveau NUTS 2, lesquelles comptent généralement entre **800 000 et 3 millions** d'habitants. En janvier 2024, l'UE comprenait 244 régions NUTS 2.

Cette norme n'est cependant pas toujours appliquée lorsqu'il s'agit de déterminer les régions pour lesquelles une stratégie doit être élaborée. En fait, il n'existe pas de lignes directrices indiquant quelle serait la taille appropriée d'une région à cet égard. Les stratégies sont généralement liées à la couverture territoriale des programmes correspondants du FEDER, qui soutiennent les investissements au titre des objectifs spécifiques 1.1 et 1.4., et s'appliquent à des territoires dont la taille varie considérablement. Plusieurs stratégies sont élaborées au niveau national, y compris pour la Tchéquie, qui compte plus de 10 millions d'habitants. Il peut arriver qu'elles soient décidées au niveau de très petites régions, comme celle de Gotland²⁹ (Suède), où vivent à peine plus de **60 000** habitants. Dans certains cas, les États membres disposent de stratégies aux niveaux tant national que régional (c'est par exemple le cas de la Grèce, de la Pologne, du Portugal et de la Roumanie).

²⁸ Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.

²⁹ *Strategi för smart specialisering i Gotlands län 2021-2027*, 2021.

Si certaines régions ont maintenu leur approche initiale, d'autres ont changé, entre les deux périodes de programmation, le niveau auquel la stratégie est élaborée. Les autorités danoises, par exemple, nous ont fait savoir que la responsabilité en matière de spécialisation intelligente n'incombait plus aux régions, mais à un organisme national (*Erhvervsfremmebestyrelse*). Cette décision a été motivée par le fait que les domaines dans lesquels les régions choisissent de se spécialiser en priorité sont souvent les mêmes, ce qui se traduit par des doubles emplois. D'autres pays nordiques – la Finlande (18 stratégies) et la Suède (21 stratégies) – ont au contraire continué à suivre une approche régionale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'entretiens et des informations fournies par la Commission européenne.

44 Le RPDC 2014-2020 stipulait que les stratégies de spécialisation intelligente visaient à «*concentrer les ressources sur un nombre limité de priorités en matière de recherche et d'innovation*». Par conséquent, les autorités compétentes devaient définir, dans leurs stratégies, les domaines de spécialisation prioritaires. Les autorités de gestion et les organismes chargés de la mise en œuvre étaient ensuite censés s'assurer que le financement de la R&I était axé sur ces priorités.

45 Le nombre de priorités et leur niveau de détail varient d'une région à l'autre. Pour la période 2014-2020, les régions ont choisi de 2 à 15 priorités, la médiane étant de cinq³⁰. Elles ont toutefois la possibilité d'établir des sous-priorités, ce qui signifie que le nombre de domaines couverts peut être beaucoup plus élevé. C'est le cas de la stratégie régionale d'innovation de la Bavière (Allemagne), dans laquelle cinq priorités sont subdivisées en 25 domaines de niveau 2 (*figure 4*). Certains des sous-domaines relevant d'une même priorité (par exemple les technologies aérospatiales et les infrastructures pour la mobilité de demain) couvrent des domaines très différents, qui sont suffisamment importants pour être traités comme des priorités distinctes.

³⁰ Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.

Figure 4 — Cinq domaines de spécialisation prioritaires pour la Bavière (Allemagne) de 2021 à 2027, assortis de nombreux thèmes et applications connexes



© Innovationsland.Bayern – Bayerische Innovationsstrategie 2021-2027, Ministère bavarois de l'économie, du développement régional et de l'énergie.

46 Le risque que les priorités fixées soient excessivement générales et entraînent donc une dispersion des financements et l'absence d'objectifs clairs³¹ a été signalé dès 2013 (point 18). Avec des domaines prioritaires aussi vastes que celui de l'«énergie», les projets risquent d'être dispersés et déconnectés, et de ne produire que des synergies, des retombées ou une masse critique limitées. A contrario, un domaine prioritaire défini de manière plus précise, comme celui des «systèmes de stockage de l'énergie», permet d'améliorer le ciblage et l'efficacité du financement.

47 Cependant, comme l'a indiqué une étude³², les priorités définies de manière trop précise présentent également des inconvénients, tel celui de réduire le nombre potentiel de participants (une région décidant par exemple de ne se concentrer que sur un petit nombre d'entreprises déjà prospères). Dans les deux scénarios (priorités trop générales ou trop précises), tirer le meilleur parti des avantages économiques d'une région s'avère difficile.

48 La Commission a intégré la spécialisation intelligente dans la politique de cohésion afin d'aligner plus efficacement les financements et les projets sur les structures économiques régionales et leurs points forts potentiels. Il est donc essentiel de faire correspondre les appels à propositions et les domaines prioritaires pour garantir que les projets soutiennent les objectifs régionaux en matière d'innovation³³.

³¹ Gianelle, C., Guzzo, F., et Mieszkowski, K., «*Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?*», *Regional Studies*, vol 54, n° 10, 2020.

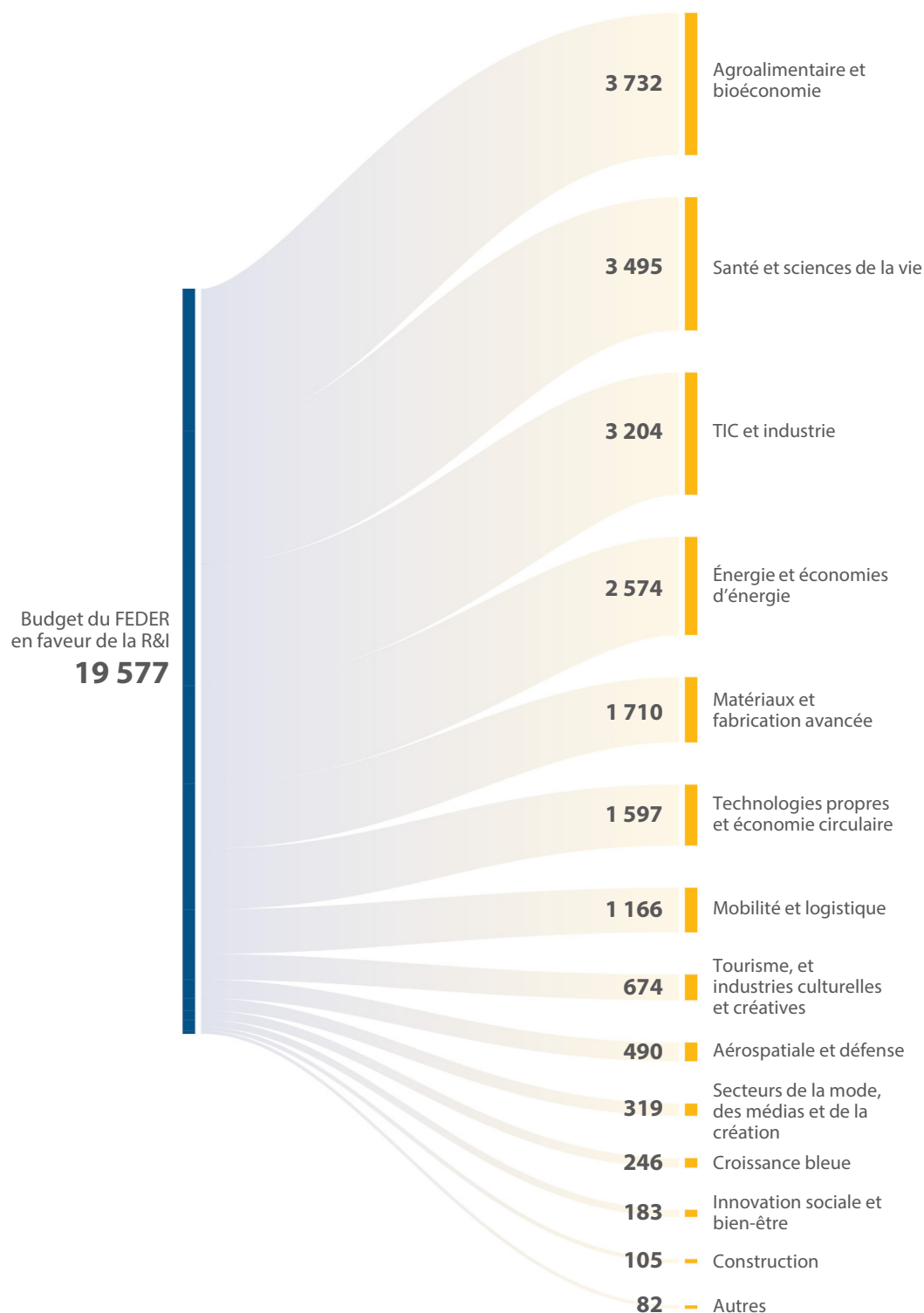
³² Foray, D., «*In response to 'Six critical questions about smart specialisation'*», *European Planning Studies*, vol. 27, n° 10, p. 2066-2078, 2019.

³³ Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.

49 Une étude réalisée en 2021 pour le compte de la Commission sur la hiérarchisation des priorités dans les stratégies de spécialisation intelligente a montré que, pour ce qui est de la période de programmation 2014-2020, 84 % des appels à propositions lancés dans les États membres ou les régions au titre de l'objectif thématique n° 1 du FEDER «Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation» prévoyaient des critères d'alignement sur les priorités de la spécialisation intelligente³⁴. Cela signifie qu'aucun critère spécifique de ce type n'a été relevé dans 16 % des appels à propositions examinés, et donc que la spécialisation intelligente n'a pas toujours été prise en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre des appels. L'étude a également mis en évidence des liens avec les priorités de la spécialisation intelligente dans 57 % des projets financés par le FEDER, avec des variations importantes entre les différents États membres et régions. Selon les résultats d'une recherche par mots-clés, 57 % d'un total de plus de 86 000 projets semblent être alignés sur les priorités correspondantes. Concernant le budget de la R&I, les trois secteurs les plus importants, à savoir l'agroalimentaire et la bioéconomie, la santé et les sciences de la vie, ainsi que les TIC et l'industrie, représentent environ 50 % des 19 milliards d'euros de financement (*figure 5*).

³⁴ Ibid.

Figure 5 — Domaines thématiques généraux et budget dépensé pour des projets relevant du FEDER au cours de la période 2014-2020, en millions d'euros



Remarque: Ces chiffres ne sont pas définitifs étant donné que l'étude a été réalisée en 2021, à un moment où les projets étaient encore en cours de réalisation dans les régions.

50 Nous avons examiné quatre projets (*annexe III*) de la période de programmation 2014-2020 financés par le FEDER au titre de l'objectif thématique n° 1 en Bavière (Allemagne) et en Estrémadure (Espagne). Notre examen montre que les appels à propositions correspondants étaient alignés sur les priorités de ces régions en matière de spécialisation intelligente. En Bavière, les projets examinés portaient essentiellement sur les technologies de production efficaces ainsi que sur les services innovants fondés sur les technologies, tandis qu'en Estrémadure, l'accent était mis sur le domaine prioritaire de l'agroalimentaire.

51 Pour ce qui est de la période de programmation 2021-2027, une condition favorisant est venue renforcer la nécessité de respecter les priorités. Il a été fait obligation aux autorités de gestion de veiller à ce que les projets soient «conformes aux stratégies et documents de planification correspondants établis en vue du respect de ladite condition favorisant»³⁵. Fin mai 2025, aucune étude n'avait encore été réalisée pour déterminer si les projets étaient mieux alignés sur les priorités pendant la période 2021-2027.

Collaboration interrégionale dans le contexte de la spécialisation intelligente

52 Créée par la Commission, la *communauté de pratique sur la spécialisation intelligente* (CoP S3) sert de plateforme d'orientation, de mise en réseau, de soutien et d'apprentissage par les pairs en matière de spécialisation intelligente, et met l'accent à la fois sur le développement et la mise en œuvre de cette dernière. Elle propose des services stratégiques adaptés aux besoins des professionnels. Une nouvelle plateforme, *S3 CoP Observatory*, a été conçue au sein de cette communauté pour renforcer la coopération interrégionale. Elle sert de répertoire central aux informations relatives à la spécialisation intelligente provenant de l'ensemble de l'UE, ce qui permet aux utilisateurs de comparer les domaines de spécialisation, d'avoir accès à des interlocuteurs clés et d'envisager des liens stratégiques avec d'autres régions.

³⁵ Article 73, paragraphe 2, point b), du *règlement (UE) 2021/1060*.

53 Lors de notre enquête, deux tiers des répondants ont déclaré utiliser la plateforme S3 CoP Observatory, le tiers restant ayant indiqué ne pas l'utiliser du tout. Les utilisateurs de la plateforme l'apprécient, 80 % d'entre eux convenant qu'elle fournit des informations précieuses sur les priorités et les pratiques de spécialisation intelligente dans d'autres régions et États membres de l'UE, et qu'elle offre des possibilités de collaboration.

54 Depuis 2015, la Commission européenne a lancé quatre [plateformes thématiques de spécialisation intelligente](#). Elles concernent l'agroalimentaire, l'énergie, la modernisation industrielle et l'économie bleue durable (c'est-à-dire l'utilisation durable des ressources des océans dans une optique de croissance économique mais aussi de préservation de la santé de l'écosystème océanique). Ces plateformes apportent un soutien aux partenariats, qui sont des réseaux de régions mis en place pour faciliter la collaboration interrégionale dans un domaine particulier. La plateforme pour la modernisation industrielle, par exemple, regroupe des partenariats en matière de technologies spatiales et médicales. Ces plateformes ou partenariats ne couvrent cependant pas toutes les priorités possibles, même celles qui sont fréquemment retenues par les régions, par exemple dans le domaine de la santé et des sciences de la vie ([encadré 5](#)).

Encadré 5

Pas de plateforme thématique ni de partenariat pour la priorité «santé et sciences de la vie»

Si les plateformes thématiques portent sur les principaux domaines de spécialisation intelligente, aucune ne couvre spécifiquement le deuxième domaine par ordre d'importance, celui de la santé et des sciences de la vie ([figure 5](#)). Les autorités de la région de Stockholm ont déclaré qu'elles avaient éprouvé des difficultés à trouver des partenaires interrégionaux appropriés, alors que la région dispose d'une [industrie de taille dans ce secteur](#). Elle compte par exemple de nombreuses entreprises pharmaceutiques, ainsi que l'hôpital universitaire Karolinska, qui est l'établissement de soins de santé européen le mieux noté.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'un entretien.

55 La Commission a également lancé des initiatives spécifiques destinées à renforcer la coopération interrégionale:

- o dans le cadre du FEDER, l'[instrument relatif aux investissements en matière d'innovation interrégionale](#) soutient les projets d'innovation interrégionale dans leurs phases de commercialisation et d'intensification. Il les aide à surmonter les obstacles réglementaires et commerciaux jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'attirer les investissements. Il dispose d'une enveloppe de 570 millions d'euros pour la période 2021-2027;
- o l'objectif principal des [vallées régionales de l'innovation](#) est de stimuler celle-ci et d'encourager l'excellence en reliant entre elles des régions avec des niveaux d'innovation différents. À ce jour, 148 régions se sont vu accorder le label «vallées régionales de l'innovation», bénéficiant ainsi d'un financement de 122 millions d'euros au titre d'Horizon Europe et du FEDER par l'intermédiaire de l'instrument relatif aux investissements en matière d'innovation interrégionale.

56 Au sein du FEDER, [Interreg](#), une série de programmes de financement de l'UE qui soutiennent la coopération entre les régions, est étroitement lié à la spécialisation intelligente. Bien que la condition favorisante thématique «bonne gouvernance de la stratégie nationale ou régionale de spécialisation intelligente» ne s'applique pas aux financements relevant d'Interreg, la spécialisation intelligente joue un rôle important dans l'optimisation de l'efficacité de la coopération transfrontalière et interrégionale. Nous avons examiné un projet Interreg dans chacune des deux régions que nous avons visitées, et les deux projets se sont avérés conformes à la stratégie correspondante. Par ailleurs, certains projets Interreg visent à aider les régions dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies, ainsi qu'à financer la coopération interrégionale par l'intermédiaire de plateformes thématiques.

57 La collaboration interrégionale peut encore être améliorée au moyen de programmes régionaux (ou nationaux), et facilitée par l'autorisation expresse³⁶ d'allouer une partie des fonds du FEDER en dehors des zones couvertes par le programme, mais les régions ne retiennent généralement pas cette option dans leurs programmes régionaux³⁷. Les deux régions visitées ne s'en sont servies pour aucune des deux périodes de programmation.

58 Au cours de la période de programmation 2014-2020, comme les initiatives de coopération ne relevaient pas d'un impératif stratégique bien défini, la collaboration interrégionale est restée en marge de la spécialisation intelligente. Une étude a montré que les régions européennes n'exploitaient pas suffisamment les possibilités qui leur étaient données d'assurer une collaboration interrégionale efficace, et laissaient ainsi passer des occasions intéressantes³⁸.

59 Le RPDC de la période 2021-2027 a élevé la collaboration interrégionale au rang de priorité stratégique. En application de l'un des critères de réalisation (*tableau 2*), les stratégies doivent désormais prévoir des mesures destinées à renforcer la collaboration interrégionale dans certains domaines prioritaires³⁹.

60 Notre enquête comprenait des questions devant nous permettre de déterminer dans quelle mesure le respect de ce critère de réalisation était perçu comme difficile. Les résultats ont montré que près de la moitié des répondants le jugent difficile à satisfaire (*figure 6*).

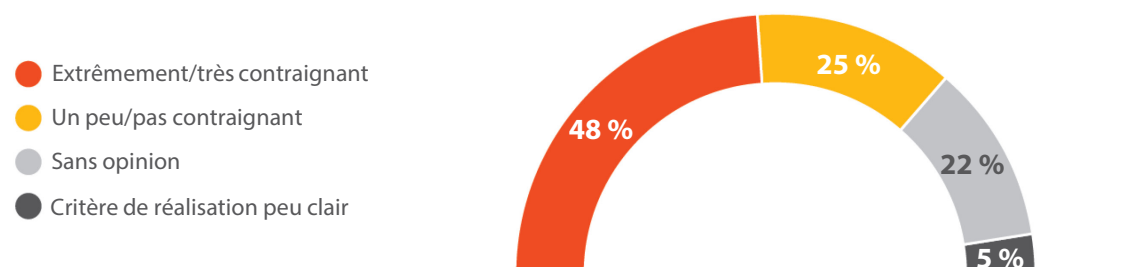
³⁶ Article 70, paragraphe 2, du [RPDC 2014-2020](#) et article 63, paragraphe 4, du [RPDC 2021-2027](#).

³⁷ Woolford, J., Amanatidou, E., Gerussi, E., et Boden, J.M., *Interregional Cooperation and Smart Specialisation: a Lagging Regions Perspective*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2021.

³⁸ Bachtrögler-Unger, J., Balland, P.-A., Boschma, R., et Schwab, T., *Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion*, Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2023.

³⁹ Annexe IV du règlement (UE) 2021/1060.

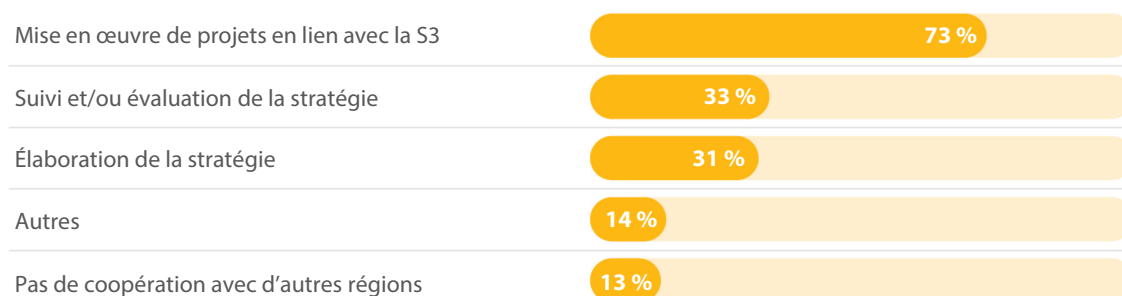
Figure 6 — Renforcer la collaboration interrégionale est jugé contraignant



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

61 Au total, 87 % des répondants à notre enquête ont indiqué qu'ils entretenaient, d'une manière ou d'une autre, une collaboration interrégionale (*figure 7*), le principal domaine de prédilection étant celui de la mise en œuvre des projets liés à la spécialisation intelligente. Lors de notre visite en Bavière, nous avons relevé un exemple de cette pratique (*encadré 6*). D'autres domaines de coopération souvent retenus, quoique dans une moindre mesure, étaient le suivi et l'évaluation des stratégies, ainsi que l'élaboration de celles-ci.

Figure 7 — La collaboration interrégionale porte le plus souvent sur la mise en œuvre des projets



Les répondants pouvaient sélectionner plusieurs réponses.

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

Encadré 6

Un exemple de coopération en matière de mise en œuvre: un projet en Bavière et dans les régions frontalières autrichiennes

Cofinancé par le programme Interreg V-A Autriche-Allemagne/Bavière 2014-2020, le projet CompStor a permis à deux universités de combiner leur expertise complémentaire en matière de stockage d'énergie et de systèmes à haute tension/haute intensité. Toutes deux ont bénéficié de l'acquisition d'infrastructures supplémentaires dont profitent actuellement des étudiants, des chercheurs et des PME.

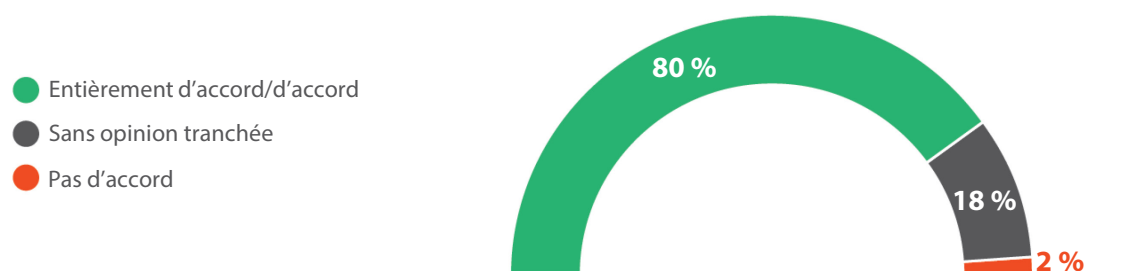
L'une des réalisations immédiates du projet a été le développement d'un prototype de batterie de stockage de 10 000 volts. Des recherches sont en cours en ce qui concerne les effets de champs électromagnétiques puissants sur les cellules de batteries à haute tension.

Pour ce qui est de l'enseignement, les deux universités conçoivent et organisent conjointement des séminaires sur la technologie des batteries, sur l'intégration au réseau et la protection des systèmes de stockage, ainsi que sur l'assurance qualité de la fabrication. Selon les estimations, quelque 30 anciens employés du projet CompStor (y compris des employés de projets ultérieurs) et plusieurs étudiants ont trouvé un emploi dans des entreprises de la région frontalière qui opèrent dans ces domaines.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une visite sur les lieux du projet.

62 Une grande majorité des répondants à notre enquête conviennent que les liens interrégionaux ont contribué au succès de leurs stratégies (*figure 8*). Lorsque les avantages perçus de la collaboration interrégionale sont ventilés en fonction de la performance des régions en matière d'innovation, nous constatons qu'ils sont plus prononcés dans les régions moins innovantes que dans les régions plus innovantes.

Figure 8 — Les liens interrégionaux sont considérés comme des facteurs de succès des stratégies de spécialisation intelligente



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

Suivi, évaluation et impact

63 Quelle que soit la politique, le [suivi](#) et l'[évaluation](#) sont essentiels pour comprendre l'impact (et les résultats) du programme et pour en améliorer l'efficacité et l'efficience. Au niveau de l'UE, la DG REGIO est globalement responsable de l'évaluation à mi-parcours et *ex post* des dépenses du FEDER, tandis que les États membres ou les autorités de gestion effectuent des évaluations au niveau national ou régional. Le suivi est un critère de réalisation de la spécialisation intelligente auquel les régions ont dû satisfaire au cours des deux périodes de programmation, tandis que l'évaluation a été rendue obligatoire pour la période 2021-2027. Dans la pratique, ce sont les comités de suivi établis par les États membres et représentant les parties concernées qui sont chargés de l'évaluation⁴⁰.

Approche de suivi des stratégies de spécialisation intelligente

64 Durant la période 2014-2020, le suivi était déjà l'un des trois critères à remplir pour la spécialisation intelligente (une S3 «contient un mécanisme de suivi»), et la Commission a fourni des orientations sur la manière de la mettre en œuvre ([encadré 7](#)). En 2017, la Commission a constaté que l'absence de mécanisme de suivi était l'une des principales raisons des difficultés rencontrées par certaines régions pour satisfaire à la condition *ex ante*⁴¹.

⁴⁰ Articles 38 à 40 et considérant 35 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

⁴¹ Document [SWD\(2017\) 264](#), p. 16 et 32.

Encadré 7

L'évolution des orientations en matière de suivi de la spécialisation intelligente au cours de la période 2014-2020

Le [premier guide](#), de 2012, proposait un système de suivi reposant sur trois types d'indicateurs (de contexte, de résultat et de réalisation), qui devaient être complets, quoiqu'en nombre limité.

En 2014, la Commission a publié un [document d'orientation sur le suivi et l'évaluation pour la période de programmation 2014-2020](#), qui mettait l'accent sur une articulation plus claire des objectifs stratégiques, le but étant de se concentrer sur la mise en œuvre d'une politique axée sur les résultats (sans accorder une attention excessive à l'absorption des fonds) et de faire la distinction entre le suivi et l'évaluation. Il privilégiait une approche au cas par cas et indiquait qu'il n'existait pas de méthode qui soit la meilleure dans toutes les situations.

En 2016, la Commission a publié un [manuel de mise en œuvre de la spécialisation intelligente](#). Le chapitre sur le suivi comprend quatre exemples régionaux illustrant la manière dont ce dernier a été effectué.

Source: Cour des comptes européenne.

65 Pour ce qui est de la période 2021-2027, le suivi reste un critère de réalisation, mais il est assorti d'exigences supplémentaires et doit ainsi s'appuyer sur des outils de suivi et d'évaluation permettant de mesurer la progression vers les objectifs de la stratégie. La Commission n'a toutefois pas publié d'autres orientations concernant ces nouvelles dispositions.

66 En 2021, le JRC a publié l'étude intitulée [Assessing Smart Specialisation: Monitoring and Evaluation Systems](#), dans laquelle il observe que l'efficacité des activités de suivi doit être renforcée dans de nombreux cas, et où il propose des critères pour parvenir à un système de suivi et d'évaluation efficace. Par contre, le document ne fournit aucune orientation de la Commission à cet égard.

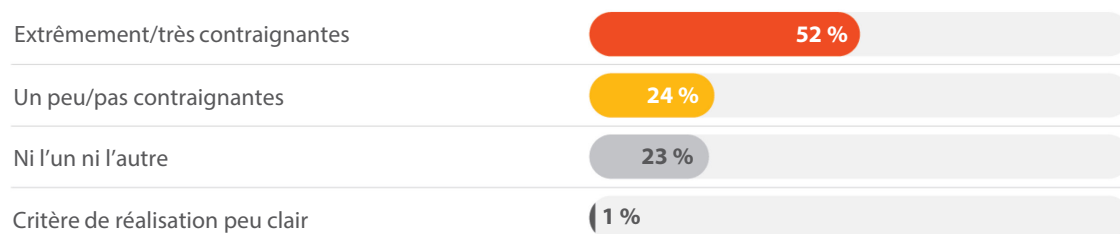
67 Les réponses à notre enquête laissent penser que les utilisateurs apprécieraient que la Commission améliore les orientations fournies. Les répondants ont fait état des inconvénients suivants:

- o les systèmes de suivi et d'évaluation existants sont complexes et nécessiteraient des lignes directrices plus claires et des cadres normalisés;
- o il est difficile de sélectionner des indicateurs appropriés et de mesurer les effets socio-économiques à long terme.

Suivi et évaluation en pratique

68 Sur les sept critères de réalisation (*figure 9* et *tableau 2*), les répondants ont indiqué que celui concernant le suivi et l'évaluation était le plus difficile à remplir. La moitié des répondants environ (52 %) l'ont jugé extrêmement ou très contraignant (*figure 9*). Comme pour le processus de découverte entrepreneuriale, les régions les moins innovantes trouvent le suivi et l'évaluation plus contraignants que celles possédant un meilleur profil d'innovation.

Figure 9 — Les exigences en matière de suivi et d'évaluation sont jugées contraignantes



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

69 Le niveau de sophistication des systèmes de suivi et d'évaluation des régions varie considérablement. Certaines régions qui avaient tout d'abord mis en place des systèmes complexes les ont ensuite simplifiés (*encadré 8*).

Encadré 8

Différences entre les systèmes de suivi et d'évaluation en Émilie-Romagne (Italie) et en Tchéquie

Pour ce qui est de la période 2014-2020, l'Émilie-Romagne disposait d'un système complet de suivi et d'évaluation comportant 81 indicateurs. En ce qui concerne la période 2021-2027, elle a modifié son approche, passant de la mesure de la performance globale au suivi et à la cartographie des projets de recherche et d'innovation, et a limité à huit le nombre d'indicateurs. La [base de données de sa plateforme](#) comprenait plus de 6 900 projets de recherche et d'innovation financés au cours de la période 2021-2027 (et 11 000 au total).

A contrario, la Tchéquie, qui est considérée comme une seule région aux fins de la spécialisation intelligente, a maintenu un vaste système de suivi et d'évaluation comprenant plus de 100 indicateurs.

70 La DG REGIO et le secrétariat de la communauté de pratique sur les S3 peuvent, à la demande d'une région, lui fournir des conseils et un soutien ciblés pour l'aider à améliorer son système de suivi et d'évaluation ([encadré 9](#)). Quelque 30 [demandes](#) avaient été enregistrées en mai 2025.

Encadré 9

La Commission apporte un soutien ciblé en ce qui concerne les systèmes de suivi et d'évaluation

Päijät-Häme (Finlande)

Bien que la région du Päijät-Häme soit considérée comme un «innovateur notable», elle ne disposait pas d'un système de suivi élaboré. Elle utilisait des indicateurs de suivi de la spécialisation intelligente qui n'étaient pas directement liés aux objectifs sous-jacents et se heurtait à des problèmes d'accessibilité des données et d'obsolescence des sources de données ainsi que de collecte de données.

À l'issue d'une phase de coopération avec la Commission, deux changements ont été prévus en septembre 2024: premièrement, rationaliser le suivi en définissant clairement les propriétaires des processus et, deuxièmement, utiliser des indicateurs clairement définis. Bien que des progrès aient été accomplis dans la rationalisation des processus grâce à la mise en place de groupes de discussion portant sur des priorités spécifiques, en mai 2025, les indicateurs n'étaient toujours pas finalisés.

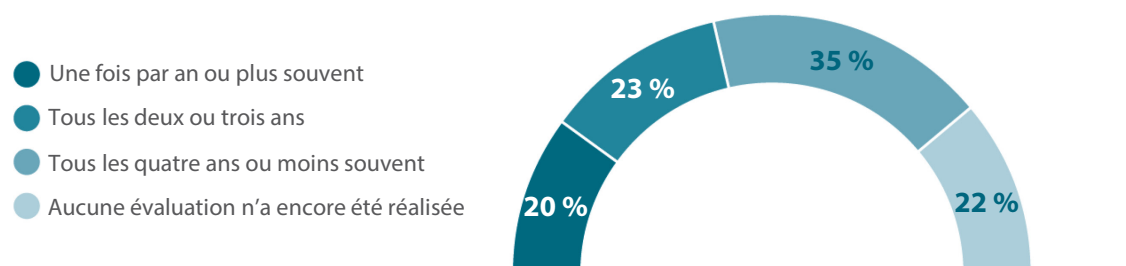
Hongrie

À la suite de l'octroi d'un soutien ciblé en Hongrie, il a été suggéré d'améliorer le système d'indicateurs par une meilleure prise en considération de la dimension interrégionale et un meilleur alignement sur le système d'indicateurs utilisé par les sources de financement concernées. Il a en outre été recommandé de mettre au point un outil numérique afin d'améliorer l'accessibilité et l'actualité des données.

Évaluation au niveau régional

71 Notre enquête a mis en évidence des différences concernant l'évaluation au niveau régional. La majorité (78 %) des répondants ont indiqué avoir procédé à une évaluation de l'impact de leurs stratégies, quoiqu'à des intervalles différents (*figure 10*). Plus de 90 % des régions championnes de l'innovation ont réalisé des évaluations d'impact, contre quelque 70 % seulement des régions émergentes en la matière.

Figure 10 — Un répondant sur cinq procède au moins une fois par an à une évaluation de la spécialisation intelligente



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

72 L'interprétation de ces résultats devrait tenir compte des difficultés rencontrées par les répondants pour satisfaire aux exigences relatives au suivi et à l'évaluation (*figure 9*). Certaines régions ont par exemple indiqué qu'elles n'assuraient pas de suivi de la mise en œuvre, mais qu'elles avaient procédé à une évaluation.

73 Dans le cadre d'un accord avec la Commission, la Banque mondiale a élaboré deux évaluations régionales de la spécialisation intelligente sur le plan de la performance économique, l'une pour la région de **Poméranie** (Pologne), et l'autre pour le **Pays basque** (Espagne). Ces études ont cependant une portée plus large et ne permettent pas d'isoler complètement l'effet direct de la spécialisation intelligente: elles analysent les effets des subventions de l'UE en faveur de la recherche et de l'innovation, c'est-à-dire celles en rapport avec la spécialisation intelligente, sur les économies des régions. Compte tenu de cette limitation, les deux études pilotes ont montré que la spécialisation intelligente pouvait favoriser la croissance sectorielle, mais il leur a par contre été difficile d'affirmer que les stratégies avaient contribué substantiellement à l'efficacité sectorielle.

Aucune évaluation de la spécialisation intelligente au niveau de l'UE à ce jour

74 Depuis le lancement du concept en 2014, la Commission n'a réalisé, au niveau de l'UE, ni évaluation globale de la performance concernant l'efficacité des investissements dans la R&I au titre du FEDER, ni évaluation des résultats ou de l'impact de la spécialisation intelligente. Il convient toutefois d'observer qu'en général, les régions se rendent compte qu'il est avantageux de disposer d'une stratégie pour prioriser les dépenses d'innovation. D'après notre enquête, 80 % des répondants élaboreraient une stratégie, ou un document très similaire, quand bien même il ne s'agirait pas d'une condition pour bénéficier d'un financement de l'UE.

75 Dans un document de 2017 sur le [renforcement de l'innovation dans les régions d'Europe](#), la Commission affirmait que la condition *ex ante* relative à la spécialisation intelligente avait contribué à remédier aux faiblesses institutionnelles des systèmes d'innovation. Elle indiquait que l'aide à la recherche, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise devrait aider 15 000 entreprises à mettre de nouveaux produits sur le marché, soutenir 140 000 jeunes pousses et créer 350 000 nouveaux emplois avant la fin de 2020. Comme dans le cas des évaluations régionales (point **73**), elle fait référence aux effets du financement de l'innovation fondé sur la spécialisation intelligente. Les stratégies de spécialisation intelligente ne sont pas en elles-mêmes des instruments de financement, et leurs effets sur les investissements dans l'innovation restent à déterminer.

76 Un [rapport technique du JRC](#) de 2021 a mis en évidence la difficulté de mesurer l'impact de la spécialisation intelligente et de déterminer ce qui peut être directement imputé à elle plutôt qu'à d'autres facteurs. Toutefois, selon une [étude du Comité des régions](#) (2023), l'idée que l'avenir de l'Europe réside dans la spécialisation régionale s'est ancrée aux niveaux régional et local. Par ailleurs, le Conseil a publié en mars 2025 ses [conclusions sur la cohésion et la politique de cohésion après 2027](#). Il y souligne «l'importance des stratégies de spécialisation intelligente, qui mettent en place des réseaux de coopération, y compris le transfert de connaissances, la recherche et l'innovation, afin d'aider les régions à développer des capacités compétitives, à renforcer les chaînes de valeur régionales et à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales».

77 En 2024, la Commission a commandé une [étude](#) externe visant à évaluer dans quelle mesure le cadre de spécialisation intelligente parvient à renforcer les capacités de recherche et d'innovation et à stimuler l'innovation et la transformation économique intelligente dans les régions de l'UE. Les résultats de l'étude sont attendus pour le second semestre de 2025.

78 D'après le [neuvième rapport sur la cohésion](#), l'approche territorialisée de la politique régionale est désormais bien établie et largement répandue, et la position de l'UE en matière de spécialisation intelligente a contribué à la diffuser et à la généraliser auprès des autorités régionales dans l'UE. Le rapport ne fournit cependant pas d'informations sur l'efficacité de la spécialisation intelligente pour ce qui est de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion.

79 Dans son [rapport de 2024](#), le [groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion](#) a conclu qu'il était trop tôt pour apprécier pleinement si la spécialisation intelligente et la panoplie de mesures de renforcement des capacités administratives qui l'accompagnent entraînaient des améliorations notables de la qualité institutionnelle pour les régions les plus vulnérables de l'UE. La DG REGIO était chargée de procéder, pour fin 2024, à une évaluation du FEDER et des Fonds de la politique de cohésion de la période 2014-2020⁴², mais le rapport correspondant n'a pas encore été publié. Il comprendra une section sur les investissements du FEDER visant à [renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation](#), mais nous ne savons pas dans quelle mesure il couvrira la spécialisation intelligente.

⁴² Article 57 du [RPDC 2014-2020](#).

Observations finales

80 Si la spécialisation intelligente a fait son apparition au milieu des années 2000, elle a été intégrée dans la période de programmation 2014-2020 sans avoir fait l'objet de tests et alors que les régions européennes manquaient d'expérience sur le plan de la mise en œuvre (points [12](#) à [16](#)). Concernant la période de programmation 2021-2027, le règlement portant dispositions communes a renforcé le concept de spécialisation intelligente et les exigences relatives à sa mise en œuvre, mais sans que cela soit étayé par une analyse d'impact (points [20](#) à [21](#)).

81 La Commission s'assure du respect des conditions favorisantes des stratégies et fournit aux régions des orientations et un appui technique en matière de spécialisation intelligente (point [06](#)). Elle a également encouragé la coopération interrégionale (points [23](#) et [24](#)) et l'échange de connaissances par la mise en place d'un observatoire pour la communauté de pratique ainsi que de plateformes thématiques dans certains domaines prioritaires (points [52](#) à [54](#)). Elle ne met cependant pas à profit sa position unique, son expérience et le rôle de supervision qu'elle assume pour orienter les régions dans leurs choix ou pour rapprocher celles susceptibles d'en tirer des avantages mutuels. Aucune supervision n'est exercée au niveau de l'UE dans le but de maximiser la valeur ajoutée du processus de spécialisation intelligente ou de veiller à ce que les priorités régionales tiennent suffisamment compte des priorités de la politique industrielle de l'UE en matière de recherche et d'innovation (points [25](#) à [30](#)).

82 Le processus de découverte entrepreneuriale, reconnu comme étant un élément important de l'élaboration d'une stratégie, est conçu pour garantir que les parties prenantes participant à la définition des priorités soient aussi nombreuses que possible (points [31](#) à [38](#)). Les colégislateurs ont fait de la définition des priorités une condition sine qua non d'accès aux financements de l'UE de la période de programmation 2021-2027 ([tableau 2](#)). Toutefois, la Commission n'a pas mis à jour ses orientations concernant le processus depuis 2012, ce qui laisse la porte grande ouverte à différentes interprétations et modalités d'application du concept. Certains répondants à notre enquête, en particulier les régions moins innovantes, ont estimé que le processus était difficile à mettre en œuvre (point [39](#)).

83 Pour garantir que les ressources sont investies dans les secteurs ciblés, l'obligation d'un alignement général des projets d'innovation financés par l'UE sur les priorités en matière de spécialisation intelligente a été introduite pour la période 2014-2020, puis renforcée pour la période 2021-2027 (points 44 à 51). La mesure dans laquelle les stratégies de spécialisation intelligentes orientent le financement dépend de la portée de chacune des priorités définies. La spécialisation intelligente repose sur une approche ascendante spécifiquement appliquée aux dépenses d'innovation relevant de la politique de cohésion et elle se traduit par l'établissement de priorités régionales. D'autres politiques d'innovation de l'UE, telles que le programme Horizon et les stratégies de politique industrielle européennes en matière de batteries, de microprocesseurs ou d'hydrogène, suivent plutôt une approche descendante axée sur la réalisation des priorités et des objectifs de l'UE dans le domaine de l'industrie (point 28). Les deux approches ont leur légitimité et leur logique propres, mais elles sont mises en œuvre de manière quasi indépendante. Au moment où nous établissons le présent document d'analyse, il n'existe aucun moyen direct de garantir que les priorités régionales tiennent compte des priorités de la politique industrielle de l'UE en matière de recherche et d'innovation.

Défi à relever n° 1

Veiller à ce que le processus de mise au point des stratégies de spécialisation intelligente soit efficace et permette de dégager des priorités pertinentes.

Au final, les régions devraient pouvoir définir leurs priorités avec un niveau de détail approprié. La Commission a l'occasion de favoriser la cohérence entre les priorités dégagées dans le cadre de la spécialisation intelligente et celles de la politique industrielle de l'UE en matière de recherche et d'innovation. Un meilleur usage de la plateforme S3 CoP Observatory permettrait de repérer les priorités qui présentent des lacunes ou font double emploi.

84 Depuis la création du concept, le suivi de la spécialisation intelligente s'est avéré difficile pour les régions, et plus particulièrement pour les moins innovantes. La Commission n'a publié aucune nouvelle orientation pour la période 2021-2027 malgré le nombre croissant d'obligations à remplir (points 65 à 67).

85 Lorsque le concept de spécialisation intelligente a été introduit, celle-ci a été vue comme un processus dynamique de longue haleine pouvant permettre de tirer parti d'une concentration des activités de recherche et d'innovation au niveau régional. Pour ce qui est de sa mise en œuvre, un certain nombre de risques ont cependant été mis en évidence, notamment celui que l'élaboration d'une stratégie de spécialisation intelligente apparaisse comme une obligation de pure forme (point 18). L'impact de la spécialisation intelligente au niveau de l'UE n'a pas été évalué à ce jour (point 74). Aucune conclusion évidente ne peut être tirée quant à la valeur ajoutée du processus, que ce soit globalement ou par type de région, même s'il est possible que l'étude en cours (point 77) et l'évaluation *ex post* du FEDER et des Fonds de la politique de cohésion (point 79) contribuent, dans une certaine mesure au moins, à combler cette lacune. Les évaluations au niveau régional, jugées contraignantes par les répondants à l'enquête, portent davantage sur les investissements dans l'innovation sous-jacents que sur l'impact du concept lui-même. Toutefois, d'après les réponses à notre enquête, la plupart des régions estiment que le concept de spécialisation intelligente est utile (points 68 à 75).

Défi à relever n° 2

Estimer la valeur de la spécialisation intelligente en tant que processus.

À cette fin, il importe que la Commission évalue la mise en œuvre de la spécialisation intelligente dans l'UE. Elle devrait, pour ce faire, déterminer si le concept de spécialisation intelligente donne des résultats équivalents dans des régions présentant des profils d'innovation et des niveaux de capacité administrative différents, ou s'il doit être adapté aux besoins spécifiques de chacune d'entre elles. Il est néanmoins difficile de savoir dans quelle mesure ce concept peut être évalué indépendamment des dépenses d'innovation qu'il oriente dans le cadre du FEDER. La Commission a également l'occasion de fournir aux États membres le soutien dont ils ont besoin pour assurer un suivi et une évaluation efficaces de manière plus simple, ce qui, d'après les résultats de notre enquête, s'avère nécessaire.

86 La collaboration interrégionale est essentielle pour rechercher des complémentarités dans les domaines de spécialisation intelligente, mais elle est considérée comme contraignante, en raison notamment des pressions auxquelles sont généralement soumises les capacités administratives. Ce type de collaboration est devenu l'un des critères de réalisation pour les stratégies de la période de programmation 2021-2027 (points 59 à 62). Les liens interrégionaux constituent un outil précieux pour optimiser l'efficacité des dépenses de spécialisation intelligente, dans la mesure où ils permettent par exemple de repérer des capacités complémentaires avantageuses dans d'autres régions (points 52 à 58).

Défi à relever n° 3

Maximiser la valeur de la coopération interrégionale. Pour contribuer à libérer le potentiel régional inexploité, la Commission a l'occasion de promouvoir davantage la coopération entre les régions, notamment en déterminant et en valorisant les domaines qui s'y prêtent, en aidant les régions moins innovantes à développer leurs capacités administratives et en veillant à prévoir des moyens appropriés d'inciter les régions à coopérer.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 16 juillet 2025.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

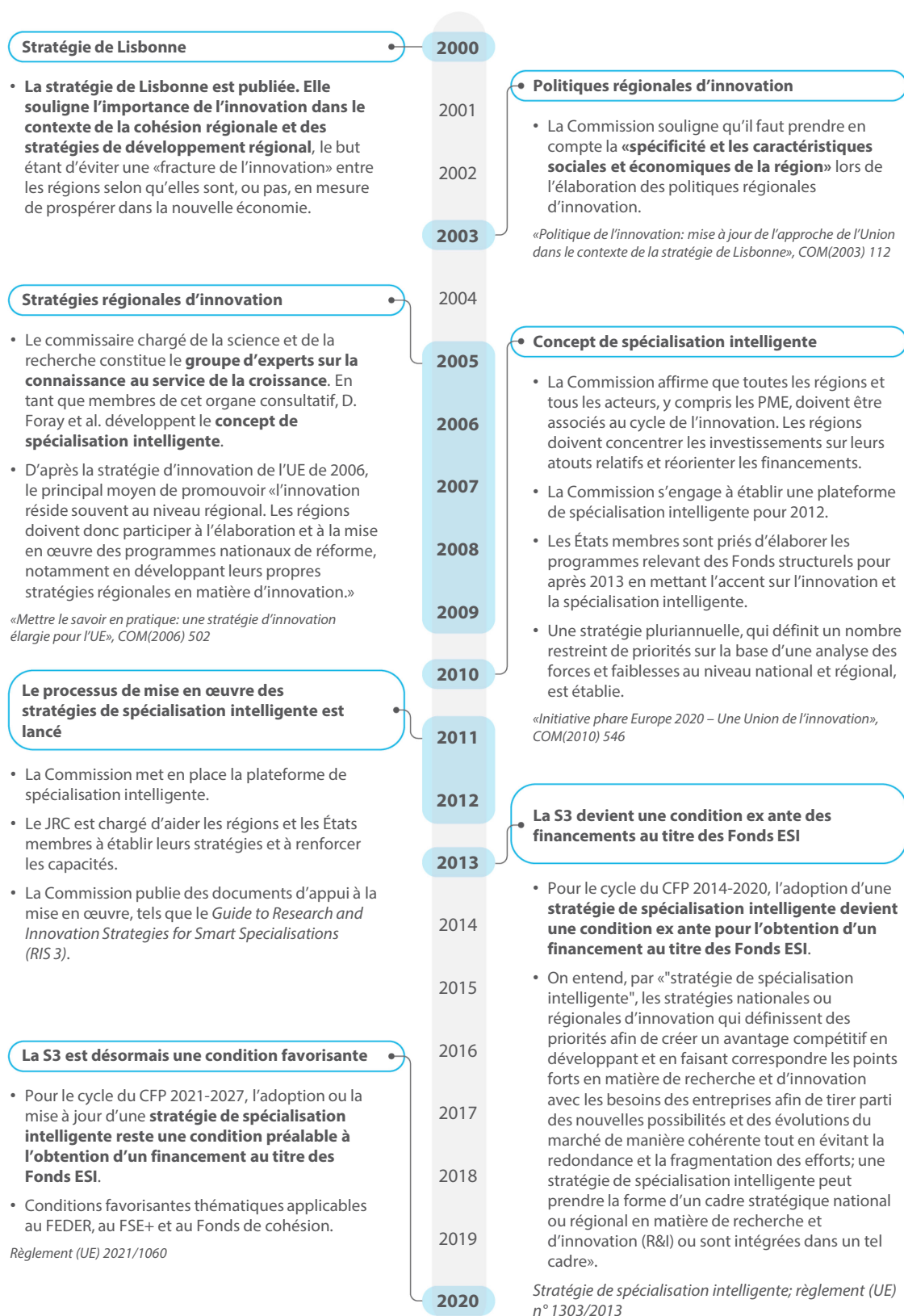
Annexe I – Exemples de stratégies de spécialisation intelligente

Région	Bade-Wurtemberg	Helsinki-Uusimaa	Stockholm
Intitulé de la stratégie et autorité compétente	Stratégie d'innovation du Bade-Wurtemberg, mise à jour en 2020 par le ministère de l'économie, du travail et du tourisme du Bade-Wurtemberg	Stratégie de spécialisation intelligente pour une région d'Helsinki-Uusimaa économe en ressources – Conseil régional d'Helsinki-Uusimaa	Stratégie commerciale et de croissance de la région de Stockholm – Région de Stockholm
Taille de la région	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 2/3
Entité responsable	<i>Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau</i>	Conseil régional d'Helsinki-Uusimaa	Région de Stockholm
Nombre de priorités	5	3	4

Région	Bade-Wurtemberg	Helsinki-Uusimaa	Stockholm
Priorités	Transition numérique, intelligence artificielle et industrie 4.0 Mobilité durable (avec des systèmes de propulsion de substitution et de nouveaux concepts en matière de véhicules, en réseau, numérisés, autonomes et couvrant tous les modes de transport) Sciences de la santé Utilisation efficace des ressources, transition énergétique et bioéconomie durable	Neutralité climatique Ville citoyenne Modernisation industrielle	Sciences de la vie, soins et santé TIC, technologies et transition numérique Transition industrielle par la production durable Investissements en faveur du climat et de l'environnement pour un développement urbain durable
Publication	Février 2020	Mai 2020	Juin 2021
Document consacré uniquement à la spécialisation intelligente?	Oui	Oui	Non, il s'agit d'un plan global de développement régional avec une section consacrée à la spécialisation intelligente

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents des régions.

Annexe II – Le concept de spécialisation intelligente au fil du temps



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une analyse bibliographique.

Annexe III – Liste des projets de spécialisation intelligente examinés

Région /projets	Brève description du projet	Domaine prioritaire	Coût total (en milliers d'euros)	Cofinancement de l'UE (en milliers d'euros et en %)	Début et fin de la mise en œuvre	Résultats
Bavière 1	Le projet <i>Efficient Production Technology Network</i> (EffPro) visait à renforcer le transfert de technologies entre l'université et les PME dans le domaine de l'ingénierie mécanique et manufacturière. L'accent était mis sur la réduction des coûts grâce aux économies d'énergie.	Technologies de production efficientes	4 751	2 375 (50 %)	6/2017.12.2021	24 activités et projets de recherche, par exemple sur la mesure optique 3D, le marquage industriel des composants (CastCode) ou l'apprentissage automatique pour le contrôle des procédés (EMMAPro), ainsi que 11 publications.

Région /projets	Brève description du projet	Domaine prioritaire	Coût total (en milliers d'euros)	Cofinancement de l'UE (en milliers d'euros et en %)	Début et fin de la mise en œuvre	Résultats
Bavière 2	Le projet <i>Service Innovation for Trade – DIGIONAL</i> visait à aider les PME négociantes en matériaux de construction à faire face à la concentration croissante des commerces dans les zones suburbaines et à l'expansion du commerce en ligne.	Services innovants fondés sur les technologies	1 892	946 (50 %)	2/2018.7.2022	Éléments livrables fournis: par exemple, 1 300 PME interrogées dans le cadre d'une enquête, 23 projets de coopération menés à bien et 60 guides publiés sur la transition numérique. La durabilité est difficile à mesurer, mais les partenaires ont poursuivi ou étendu leurs activités.
Bavière 3	Projet de stockage sur batteries consistant à mettre en commun les compétences de deux universités en matière de stockage de l'énergie.	s.o.	6 429	5 465 (85 %)	10/2015.3.2019	Voir encadré 6 .

Région /projets	Brève description du projet	Domaine prioritaire	Coût total (en milliers d'euros)	Cofinancement de l'UE (en milliers d'euros et en %)	Début et fin de la mise en œuvre	Résultats
Estrémadure 1	Projet concernant l'utilisation potentielle de la technique de spectroscopie proche infrarouge (SPIR) pour évaluer des paramètres de qualité des huiles d'olive tels que: l'indice de maturité, les aspects physiques, l'intégrité et l'état de santé des olives, ainsi que le caractère propre à une huile et la sécurité alimentaire.	Agroalimentaire et transformation numérique	333	162 (50 %)	12/2020.11.2022	Résultats pleinement atteints et probablement durables. Le projet a permis au bénéficiaire d'améliorer la qualité de l'huile d'olive produite, au point que 90 % de la production actuelle est constituée d'huile d'olive vierge extra. Il permet également de rémunérer de manière transparente les agriculteurs pour leurs produits.

Région /projets	Brève description du projet	Domaine prioritaire	Coût total (en milliers d'euros)	Cofinancement de l'UE (en milliers d'euros et en %)	Début et fin de la mise en œuvre	Résultats
Estrémadure 2	Projet visant à étudier l'utilisation de l' imagerie hyperspectrale pour évaluer des paramètres de qualité dans la viande de porc et détecter la présence de bactéries.	Produits agroalimentaires et santé en rapport avec la sécurité alimentaire	184	110 (60 %)	12/2020.9.2022	Éléments livrables du projet (algorithme, par exemple) fournis, et brevet déposé. Durabilité incertaine, car le projet n'a pas atteint le niveau nécessaire pour produire des avantages commerciaux (la principale chaîne de supermarchés n'utilise pas encore cette technologie pour garantir la sécurité alimentaire).

Région /projets	Brève description du projet	Domaine prioritaire	Coût total (en milliers d'euros)	Cofinancement de l'UE (en milliers d'euros et en %)	Début et fin de la mise en œuvre	Résultats
Interreg: Estrémadure (Espagne) et régions de l'Alentejo et du Centro (Portugal)	INNOACE, un projet réunissant 16 entités (quatre universités, six parcs scientifiques et six centres technologiques), vise à créer des synergies entre les entreprises et les centres de R&I, à mener à bien des actions de transfert et de validation précoce des produits et services grâce à des processus d'innovation ouverte.	Agroalimentaire et transformation technologique		Financé par Interreg V-A Espagne-Portugal (POCTEP) 2014-2020. 4 556 (70 % pour l'Espagne et 30 % pour le Portugal). Montant réparti entre 16 bénéficiaires.	1/2017.12.2020	Innovations regroupées en 14 domaines (www.innoace.eu).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de projets examinés.

Annexe IV – Méthodologie employée pour notre enquête

Finalité

01 Notre enquête devait nous permettre de comprendre mieux et plus en détail la manière dont la spécialisation intelligente est conçue et mise en œuvre dans l'UE. Le questionnaire comportait six sections: contexte, élaboration et mise en œuvre des stratégies de spécialisation intelligente, soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre, coopération interrégionale, suivi et évaluation, et observations finales.

Réalisation de l'enquête

02 Un expert interne en méthodologie en matière d'enquêtes a testé au préalable en ligne, de manière indépendante, le projet d'enquête auprès d'un petit groupe de répondants finaux avant sa publication. Lorsqu'elle l'a estimé nécessaire, l'équipe d'audit a intégré les retours d'information de ces tests préalables ainsi que les contributions de la DG REGIO.

03 L'enquête en ligne a été adressée à l'ensemble des institutions ou organismes compétents, régionaux ou nationaux, chargés de gérer la spécialisation intelligente. Elle a été réalisée à l'aide d'EUSurvey, un outil d'enquête en ligne.

Taux de réponse

04 Nous avons reçu des réponses valables de 104 autorités de 22 États membres, ce qui représente un taux de réponse global de 58 % environ. Toutefois, il est possible qu'une configuration stricte de leur pare-feu ait empêché certains destinataires de recevoir le courriel d'invitation à l'enquête.

Sigles et abréviations

CoP S3: communauté de pratique sur la spécialisation intelligente

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

DG RTD: direction générale de la recherche et de l'innovation

FEDER: Fonds européen de développement régional

JRC: Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*)

R&I: recherche et innovation

RPDC: règlement portant dispositions communes

S3: stratégie(s) de spécialisation intelligente

Équipe de la Cour

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité d'Annemie Turtelboom, Membre de la Cour, assistée de: Éric Braucourt, chef de cabinet, et Guido Fara, attaché de cabinet; Gediminas Mačys, manager principal; Jussi Bright, chef de mission; Jan Hendricks, Rene Reiterer et Juan Antonio Vázquez Rivera, auditeurs; Austin Maloney et Inés González Echanove, soutien à l'audit; Jacob Haas et Gabriele Ramonaite, stagiaires. L'assistance linguistique a été fournie par Laura McMillan, l'assistance relative à l'enquête, par Britta Middelberg, et l'assistance à la conception graphique, par Dunja Weibe.



De gauche à droite: Britta Middelberg, Éric Braucourt, Jussi Bright, Austin Maloney, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Gediminas Mačys et Rene Reiterer.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou contient des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 4 – © *Innovationsland.Bayern – Bayerische Innovationsstrategie 2021-2027*, Ministère bavarois de l'économie, du développement régional et de l'énergie.

Figure 5 – © Prognos/CSIL (2021).

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-5575-6	ISSN 2811-8200	doi:10.2865/0238142	QJ-01-25-045-FR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Les stratégies de spécialisation intelligente dans l'UE», [document d'analyse 05/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.

La spécialisation intelligente est une approche stratégique de l'UE, pleinement mise en œuvre à partir de la période de programmation 2014-2020, selon laquelle les régions définissent des priorités d'investissement sur lesquelles elles vont concentrer les dépenses régionales de l'UE en matière d'innovation. L'objectif est d'optimiser les avantages compétitifs et de tirer parti des atouts économiques des régions. Ce document d'analyse entend renseigner le lecteur sur la notion de spécialisation intelligente et sur les modalités de mise en œuvre dans l'UE. Nous avons observé que si la plupart des régions la jugent utile, des lacunes persistent lorsqu'il s'agit de garantir la définition de priorités pertinentes à la fois pour les régions elles-mêmes et pour les objectifs stratégiques, plus larges, de l'UE. Les régions auraient besoin d'être mieux accompagnées, le suivi et l'évaluation sont susceptibles d'améliorations, et des efforts supplémentaires pourraient être consentis pour valoriser davantage la coopération interrégionale.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Médias sociaux: @EUauditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE