

Avis du Comité européen des régions — Le tableau de bord de l'innovation régionale et ses effets sur les politiques régionales de terrain

(2020/C 440/15)

Rapporteur: Mikel IRUJO AMEZAGA (ES/AE), directeur général pour l'action extérieure du gouvernement de Navarre

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

L'importance de disposer d'indicateurs fiables en matière de politique d'innovation

1. estime que les régions doivent adapter leurs politiques spécifiques à chaque territoire, étant donné qu'il n'existe pas de cadre de politique régionale «passe partout» en matière d'innovation. Chaque région se caractérise par des capacités institutionnelles différentes selon les contextes politiques, économiques et sociaux, ce qui permet — ou limite — la conception et la mise en œuvre de ces politiques;
2. souligne que, conformément à l'article 181 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission peut «promouvoir [...] la coordination [...] des initiatives visant à établir des lignes directrices et des indicateurs, à organiser l'échange de bonnes pratiques et à préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques»;
3. rappelle que le tableau de bord de l'innovation régionale fournit une ventilation plus détaillée des groupes de performance en indiquant des données contextuelles qui peuvent être utilisées pour analyser et comparer les différences structurelles économiques, commerciales et sociodémographiques entre les régions;
4. fait observer que le tableau de bord de l'innovation régionale fournit une évaluation des domaines dans lesquels les régions fonctionnent bien et de ceux sur lesquels il y a lieu de concentrer les efforts afin d'améliorer les performances en matière d'innovation. Ces données devraient aider les régions à évaluer les points forts et les faiblesses relatifs des systèmes régionaux de recherche et d'innovation;
5. souligne que le tableau de bord de l'innovation régionale 2019 met l'accent sur une forte convergence des performances régionales, étant donné que les différences entre les régions diminuent progressivement, et rappelle son importance dans la conception de stratégies, l'élaboration de mesures spécifiques pour chaque territoire reposant, entre autres décisions, sur des ensembles de données;
6. fait valoir que le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, et en particulier le projet de règlement-cadre relatif au FEDER proposé par la Commission européenne, fixe comme l'un de ses objectifs politiques de promouvoir une transformation économique innovante et intelligente en développant les compétences en matière de spécialisation intelligente, de transition industrielle et d'esprit d'entreprise ⁽¹⁾;
7. note que l'approche stratégique de l'Union s'est déplacée vers l'élaboration de politiques spécifiques élaborées sur chaque site et vers des stratégies de spécialisation intelligente (S3) pour soutenir l'innovation régionale;
8. rappelle que les stratégies intelligentes (S3) ont servi de catalyseur au développement de véritables écosystèmes d'innovation régionale. Les écosystèmes régionaux d'innovation génèrent des impacts importants pour l'économie et la compétitivité régionale, ainsi qu'une innovation de niveau élevé, proche des citoyens et inspirée par leurs besoins locaux ⁽²⁾;

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0372&from=FR> (article 2).

⁽²⁾ Avis du Comité européen des régions — *Renforcer l'innovation dans les régions d'Europe: Stratégies pour une croissance résiliente, inclusive et durable* (JO C 361 du 5.10.2018, p. 15).

9. rappelle que la politique régionale prévoit l'obligation de procéder à des évaluations de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact de l'aide accordée au titre du cadre stratégique commun, dans le but d'améliorer la qualité de la mise en œuvre et de la conception des programmes, et d'en déterminer les effets, en relation avec les objectifs de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive;

10. rappelle que le groupe de travail du Comité de l'Espace européen de la recherche et de l'innovation (CEER) a signalé la nécessité de mettre en place des mécanismes de suivi dès le départ pour évaluer les progrès accomplis et recenser les lacunes, les incidences et les succès, afin d'orienter l'Espace européen de la recherche (EER) et de lui permettre de s'adapter à l'évolution des exigences et des besoins, qui devraient inclure des mécanismes de suivi appropriés et des indicateurs de performance clés mesurables⁽³⁾. Il est proposé que le mécanisme de suivi soit également étendu aux niveaux local et régional, afin de recueillir des informations réalistes sur le niveau d'innovation de certaines régions, ainsi que sur les possibilités et les défis qui se présentent dans ce domaine;

11. rappelle que tant les recommandations du groupe de haut niveau d'innovateurs (rapport FAST de 2018⁽⁴⁾), de nature indépendante, que le rapport «LAB — FAB — APP — Investir dans l'avenir européen que nous voulons»⁽⁵⁾, signalent qu'il sera nécessaire, au stade de la conception du programme de R & I de l'Union pour l'après-2020, de mettre en place un système global et centralisé de suivi et d'évaluation du programme et d'encourager une collaboration étroite et un échange d'informations solide avec les agences nationales et régionales de l'innovation;

12. rappelle que selon le rapport intitulé «Mission-Oriented research & innovation in the European Union» (Recherche et innovation axées sur les missions dans l'Union)⁽⁶⁾ il sera nécessaire, pour mesurer et influencer les objectifs et les étapes, de mettre en place des indicateurs et des cadres de suivi appropriés permettant de mesurer les progrès qui soient dynamiques, en reconnaissant que l'analyse statique des coûts et des avantages et les calculs de la valeur actuelle nette risqueraient d'empêcher d'emblée toute mission audacieuse;

13. suggère la nécessité de travaux préparatoires effectués par des experts en vue d'une nouvelle initiative politique portant sur un concept plus large de spécialisation intelligente, qui vise à un accord au niveau de l'Union sur les principes directeurs, par exemple sous la forme d'une charte de la spécialisation intelligente 2.0 qui viendrait compléter les outils existants utilisés pour la planification et la mise en œuvre du développement économique local et régional;

14. rappelle son avis intitulé *Horizon Europe: le neuvième programme-cadre pour la recherche et l'innovation*⁽⁷⁾, dans lequel il «demande avec force la participation pleine et entière des autorités locales et régionales dans l'exercice de planification stratégique qui va guider la mise en œuvre du programme Horizon Europe, et la prise en compte dans ce cadre des stratégies de spécialisation intelligente»;

Aspects méthodologiques du tableau de bord de l'innovation régionale (RIS)

15. note que le rapport 2018 sur les performances de l'Union dans le domaine de la science, de la recherche et de l'innovation (SRIP) souligne l'importance de combiner plusieurs types d'actifs sujets à l'innovation afin de stimuler la création et l'adoption d'innovations, allant de la R & D aux investissements dans les TIC en passant par le développement des compétences ou les changements de compétences en matière de gestion et d'organisation. Il convient également, à cet égard, de prendre davantage en considération les conditions-cadres, investissements, activités et incidences en matière d'innovation qui ne sont pas fondés sur la R & D et les technologies. Une «approche cloisonnée» axée uniquement, par exemple, sur les performances en matière de R & D ou de TIC, pourrait ne pas constituer une bonne base pour comprendre la complexité du processus d'innovation⁽⁸⁾;

16. suggère de procéder à une analyse approfondie afin de déterminer si les indicateurs actuels du tableau de bord de l'innovation régionale sont adéquats pour mesurer l'innovation ou s'il y a lieu, le cas échéant, d'en intégrer de nouveaux et d'en supprimer certains autres. L'intégration de nouveaux indicateurs adaptés à la spécialisation intelligente permettant d'analyser les progrès des stratégies RIS3 est non seulement nécessaire, mais pourrait aussi constituer une ressource très utile pour stimuler la coopération interrégionale. Le choix des indicateurs devra dans la mesure du possible reposer sur de solides fondements théoriques;

⁽³⁾ Voir l'avis du CEER sur l'avenir de l'EER, Bruxelles, 23 janvier 2020, ERAC 1201/20.

⁽⁴⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0deba00f-15f0-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-91324356>

⁽⁵⁾ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/ffbe0115-6cfc-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>

⁽⁶⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>

⁽⁷⁾ JO C 461 du 21.12.2018, p. 79.

⁽⁸⁾ Rapport 2018 sur les performances de l'Union dans le domaine de la science, de la recherche et de l'innovation, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/16907d0f-1d05-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-fr>

17. souligne la nécessité d'introduire des indicateurs efficaces pour mesurer et évaluer l'incidence du genre sur l'innovation régionale, conformément à l'invitation lancée par le Comité des régions lui-même à utiliser des indicateurs ventilés par sexe dans toutes les politiques publiques de l'Union. À cette fin, il est nécessaire que les indicateurs proposés soient intégrés aux opérations statistiques régulières à caractère général, tant au niveau national qu'à celui de l'Union, et ce de manière coordonnée, afin que les politiques appropriées puissent être déployées en tenant compte des valeurs régionales sur une base comparative, l'objectif étant de promouvoir la convergence dans le cadre de l'Union;

18. souligne l'importance cruciale que revêt la numérisation dans l'innovation et, en particulier, pour accélérer la reprise économique après la pandémie de COVID-19 et se diriger vers une croissance durable. Cet élément doit jouer un rôle important dans la poursuite du développement des indicateurs du tableau de bord de l'innovation régionale;

19. note que, au cas où les données, dans certaines régions, ne seraient pas disponibles, il y a lieu de recourir dans la mesure du possible à un outil de collecte d'informations, soit au moyen d'enquêtes, soit au moyen de registres administratifs, ou encore de se procurer directement les informations voulues auprès d'agences statistiques ou administratives régionales lorsqu'elles existent. Cette nécessité peut être l'occasion d'intégrer de nouveaux indicateurs liés à la spécialisation intelligente et aux priorités européennes (pacte vert, numérisation, transition industrielle, etc.) qui nécessitent une définition et un registre spécifiques;

20. recommande d'éviter la sélection d'indicateurs fortement corrélés qui, implicitement, mesureraient la même chose. La convergence maximale entre les indicateurs par État membre et par région est également fortement recommandée;

21. recommande de prévoir des mesures de variabilité des indicateurs et de l'indice final, dans la mesure du possible. Par exemple, le coefficient de variation pour tous les indicateurs serait une bonne mesure pour évaluer la précision des indicateurs dans les différentes régions. Une mesure du type intervalle de confiance pour l'indice final permettrait également d'évaluer si les changements sont réels ou non;

22. recommande d'analyser si la pondération des différents indicateurs dans l'élaboration de l'indice final doit être ou non la même. Il existe plusieurs procédures de sélection (statistiques ou non) de pondération susceptibles d'être envisagées. Étant donné que le choix des pondérations a un impact très important sur l'indice de référence et sur le classement final, il est important de l'étayer et d'être très transparent. Il serait souhaitable de procéder à une analyse de sensibilité et d'incertitude pour évaluer les différentes propositions de pondération;

23. recommande d'analyser les causes du manque de données régionales afin d'éviter toute distorsion. Si la perte de données n'est pas totalement aléatoire, les estimations seront biaisées. Il est recommandé de mettre en place des procédures de collecte de données qui permettent d'éviter de telles situations et qui, par conséquent, équilibrent autant que possible le pourcentage de données disponibles dans les régions en question;

24. recommande, compte tenu de l'hétérogénéité des réalités régionales dans les différents États membres, une analyse approfondie, pour l'édition 2021 du tableau de bord de l'innovation régionale, de la «technique de régionalisation de l'enquête communautaire sur l'innovation» (ECI), en vertu de laquelle les intensités de l'industrie à l'échelle de chaque pays sont maintenues au niveau régional; préconise concrètement d'éviter l'utilisation d'un facteur correcteur dans le calcul de l'indicateur composite final du tableau de bord, qui suppose un rendement homogène entre les différentes régions d'un même pays et porte donc préjudice aux régions les plus innovantes des pays présentant une innovation modérée;

25. recommande de rendre les sources utilisées plus accessibles et plus transparentes. Les fichiers de données utilisés pour le calcul de tous les indicateurs (et donc de l'indice final) devraient être disponibles, ainsi que le code ou l'outil utilisé pour leur calcul, afin que les chercheurs puissent reproduire les résultats obtenus et, à leur tour, contribuer à améliorer le tableau de bord de l'innovation régionale grâce à leur contribution. Il serait important de savoir de quelles enquêtes spécifiques proviennent les «données régionales de l'enquête communautaire sur l'innovation (ECI)» ou s'il s'agit d'enquêtes spécifiquement conçues pour élaborer le tableau de bord de l'innovation régionale afin de parvenir à une plus grande transparence. De même, en cas d'utilisation de «statistiques régionales», il convient d'indiquer les sources;

26. recommande de tester, au-delà des sources de données éprouvées du tableau de bord de l'innovation régionale, de nouvelles sources de données non traditionnelles devant permettre de mesurer l'innovation régionale, et de se pencher sur les façons de les utiliser. Ainsi, l'OCDE a déjà eu recours, pour certaines études, à des ensembles de données générés à partir des sites internet des entreprises, en s'appuyant sur des approches faisant appel à l'intelligence artificielle;

27. recommande que le tableau de bord de l'innovation régionale publie toutes les données brutes sans les transformer, c'est-à-dire sans normalisation du type UE = 100, sans changement d'unités et sans élimination des distorsions, avec des indices composites;

Incidence sur le développement des politiques régionales d'innovation

28. propose de mener des efforts de collaboration avec le Centre commun de recherche (JRC), la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) et celle de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture (DG EAC) afin d'accroître l'utilisation du tableau de bord de l'innovation régionale dans le cadre de l'évaluation comparative et de l'apprentissage comparatif des politiques régionales d'innovation, en mettant particulièrement l'accent sur les aspects créatifs et humains ainsi que sur la dimension sociale de celle-ci;

29. souligne que le tableau de bord de l'innovation régionale est un outil essentiel pour comparer l'évolution des résultats en matière de performances des politiques régionales d'innovation, bien qu'il n'indique pas les raisons des changements intervenus;

30. souligne le rôle joué par le Centre commun de recherche pour ce qui est de l'utilisation des stages d'innovation et d'autres méthodes avancées dans le cadre de l'utilisation intégrée du tableau de bord de l'innovation régionale et des stratégies de spécialisation intelligente pour renforcer les partenariats européens afin d'accroître l'impact local et régional dans la mise en œuvre des activités du pacte vert pour l'Europe et des ODD des Nations unies;

31. insiste tout particulièrement sur l'impact politique du tableau de bord de l'innovation régionale, ainsi que sur son influence sur la prise de décision au niveau régional et sur son potentiel pour optimiser les écosystèmes régionaux d'innovation et la spécialisation intelligente;

32. recommande d'établir des synergies claires et compréhensibles entre le tableau de bord de l'innovation régionale et d'autres instruments utilisés par l'Union tels que le radar de l'innovation, le Suivi de l'innovation régionale RIM Plus, l'indice européen de compétitivité régionale, l'Observatoire européen de la recherche et de l'innovation — mécanisme de soutien aux politiques du programme Horizon 2020, l'Innobaromètre, le tableau de bord de l'Union sur les investissements en R & D industrielle, le tableau de bord de la transformation numérique, l'Observatoire de l'innovation commerciale, l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI), le tableau de bord européen de l'innovation dans le secteur public ainsi que la complémentarité avec l'enquête communautaire sur l'innovation (ECI) ou l'indicateur de résultat de l'innovation;

33. recommande une plus grande synergie entre le tableau de bord de l'innovation régionale et les analyses d'impact réalisées par le Centre commun de recherche;

34. est conscient que le tableau de bord de l'innovation régionale ne vise pas à mettre en œuvre des stratégies de spécialisation intelligente, mais qu'il donne une évaluation globale des progrès accomplis au fil du temps et fournit un indicateur des forces et des faiblesses des systèmes d'innovation régionaux. Néanmoins, il considère que la Commission européenne, avec le soutien du Comité européen des régions, devrait accompagner le tableau de bord de l'innovation régionale par des recommandations relatives aux instruments de l'Union qui pourraient contribuer à l'amélioration des indicateurs. Le tableau de bord de l'innovation régionale peut apporter un soutien en fixant des priorités d'action ou en ciblant les Fonds structurels consacrés à la recherche et à l'innovation alloués à ces régions en raison de leur plus large couverture géographique et sectorielle, à condition que cela corresponde à une décision volontaire des régions;

35. recommande d'établir des liens entre les indicateurs du tableau de bord de l'innovation régionale, d'une part, et les politiques et stratégies connexes de l'Union et les résultats obtenus dans leur mise en œuvre, d'autre part, afin que le tableau de bord de l'innovation régionale devienne un outil de soutien à l'amélioration des écosystèmes d'innovation plutôt qu'un instrument exclusif de suivi, en synergie avec d'autres initiatives telles que le mécanisme de soutien aux politiques du programme Horizon 2020. Il serait souhaitable que les indicateurs utilisés dans les différents Fonds structurels, en particulier pour le FEDER, soient similaires et/ou complémentaires par rapport à ceux du tableau de bord. Le découplage actuel des indicateurs rend parfois difficile l'évaluation de l'impact des efforts publics en matière d'innovation;

36. recommande que l'édition 2021 du tableau de bord de l'innovation régionale soit mieux alignée sur les nouvelles priorités de la période de programmation post-2020. En particulier, il est recommandé d'élaborer, en coopération avec le Comité européen des régions, un tableau des synergies entre le tableau de bord de l'innovation régionale et les priorités de l'espace commun de la recherche⁽⁹⁾, les priorités de la Commission européenne telles que le pacte vert pour l'Europe et la numérisation, la stratégie de la Commission en matière de recherche et de science ouverte, le futur plan stratégique d'Horizon Europe ainsi que la définition des objectifs de politique régionale et leur lien avec les stratégies de spécialisation intelligente;

37. estime qu'il est important de redoubler d'efforts afin d'étudier le lien entre le financement au titre des Fonds structurels et le potentiel d'innovation dans les régions européennes, en s'attaquant ce faisant à la fracture en matière d'innovation;

38. attire l'attention sur un certain nombre de recommandations plus spécifiques:

- estime qu'il y a lieu de tenir compte de l'efficacité et de l'efficience. À titre d'exemple, une région qui investit des ressources considérables pour améliorer son système d'innovation peut être considérée comme inefficace (en termes d'utilisation des ressources); attire l'attention sur le fait qu'il peut arriver que les régions disposant de moins de ressources consacrées à l'innovation puissent atteindre d'excellents niveaux d'efficacité,
- observe que le tableau de bord de l'innovation régionale souligne que les zones à forte densité de population sont davantage susceptibles d'être plus innovantes, mais n'indique pas les mesures ou instruments que prévoit l'Union pour rendre plus innovantes les régions moins densément peuplées,
- souligne que le tableau de bord de l'innovation régionale ne mesure pas non plus d'autres facteurs qui peuvent être importants pour les régions, tels que la fuite des cerveaux et l'innovation responsable,
- recommande d'introduire dans l'édition 2021 du tableau de bord de l'innovation régionale un chapitre sur l'impact du Brexit sur les indicateurs d'innovation de l'Union,
- suggère de s'attaquer à la question du renforcement de la résilience régionale grâce à l'innovation dans le cadre de l'édition 2021 du tableau de bord de l'innovation régionale, à la lumière de la pandémie de COVID-19. De même, il serait utile d'évaluer la vulnérabilité des stratégies régionales de spécialisation intelligente en temps de crise,
- recommande que le tableau de bord de l'innovation régionale prenne en compte l'hétérogénéité des régions européennes et la marge de manœuvre des données et qu'il incite les instituts régionaux (et nationaux) de statistiques à adopter un jeu uniforme de critères (et d'indicateurs) au niveau européen;

39. recommande que les systèmes de suivi et d'évaluation des stratégies de spécialisation intelligente soient utilisés pour analyser de manière objective l'utilité et l'impact des actions des politiques régionales d'innovation et pour orienter la prise de décision à court terme;

40. rappelle que la Commission européenne applique déjà le «principe d'innovation» dans la préparation de grandes initiatives législatives, qu'elle recommande aux États membres de mettre en place des systèmes analogues propres à faciliter les essais, l'apprentissage et l'adaptation, et que les politiques publiques permettent une meilleure utilisation de toutes les données existantes et des techniques d'analyse⁽¹⁰⁾;

41. recommande que le Comité européen des régions soit davantage associé aux travaux de préparation de l'édition 2021 du tableau de bord de l'innovation régionale, ainsi qu'à sa diffusion auprès des collectivités locales et régionales par le biais d'initiatives en cours telles que la plateforme d'échange de connaissances (PEC) et «La science à la rencontre des régions», entre autres.

Bruxelles, le 14 octobre 2020.

Le président
du Comité européen des régions
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114345/jrc114345_adjusted_research_excellence_2018.pdf

⁽¹⁰⁾ Un agenda européen renouvelé dans le domaine de la recherche et de l'innovation — L'occasion pour l'Europe de façonner son avenir, COM(2018) 306 final.