



**Réseau d'experts en évaluation pour analyser la performance de la
politique de cohésion 2007-2013**

Synthèse des rapports nationaux sur les politiques d'innovation

Résumé

Octobre 2010

Résumé

Le présent rapport décrit succinctement les stratégies nationales et régionales adoptées dans l'UE en matière d'innovation et leur interaction, ainsi que la contribution du FEDER à la politique d'innovation dans le cadre de la période de programmation en cours. Il souligne le peu d'éléments disponibles à ce jour concernant les résultats des actions soutenues par le FEDER et esquisse les défis à relever au cours des prochaines années¹.

LES PRIORITÉS DES POLITIQUES NATIONALES D'INNOVATION ET L'IMPORTANCE CROISSANTE DE LA DIMENSION RÉGIONALE

Les stratégies nationales adoptées en matière d'innovation au sein de l'UE comportent des objectifs très divers, mais deux grandes tendances sont observées partout: la focalisation croissante sur les PME et la promotion des pôles et «clusters» d'innovation.

Une plus grande place a été faite à la dimension régionale dans la politique de recherche, de développement technologique et d'innovation (RDTI) au cours de l'actuelle période de programmation, tant au niveau des priorités de planification et de gestion qu'au niveau de la mise en œuvre des programmes. Les autorités, agences et organismes intermédiaires régionaux assument davantage de responsabilités et une attention plus grande a été accordée aux besoins et au potentiel de chaque région. Une approche à caractère davantage systémique est privilégiée, tandis que les politiques faisant fi de la dimension spatiale sont progressivement remplacées par une concentration géographique de l'investissement en infrastructures et équipements. La prise en compte des aspects régionaux dans la planification et l'exécution de la politique de RDTI a toutefois accentué les difficultés de coordination entre les différents niveaux de l'administration publique et entre les diverses sources de financement.

Dans les régions relevant de l'objectif «compétitivité», les administrations centrales ne sont généralement pas impliquées dans la planification et la gestion. Dans les régions de l'objectif «convergence», davantage de ressources ont été allouées à des programmes régionaux gérés par des autorités régionales ou par des organes officiels décentralisés dans le cas de l'UE 15; en ce qui concerne l'UE 12, la gestion du FEDER reste largement centralisée, même si les autorités locales sont impliquées dans certains programmes opérationnels régionaux.

LE FEDER: UN ROLE ESSENTIEL EN TERMES DE STRATÉGIE, DE GESTION ET DE FINANCEMENT

Le FEDER apporte un soutien majeur à la politique de RDTI, en particulièrement au sein de l'UE 12 puisque son financement y représente plus de 20% du total des dépenses dans tous les États membres et atteint 60% dans les États baltes, en Pologne, en Slovaquie et en Bulgarie. Il est également important en Grèce (48% des dépenses) et au Portugal (34%), et significatif en Espagne et en Italie (de l'ordre de 6 à 7%).

¹ Le rapport de synthèse se fonde sur les rapports nationaux des 27 États membres, lesquels se fondent à leur tour sur des documents officiels, des évaluations de programmes et d'autres études pertinentes (y compris, le cas échéant, des analyses relatives à la précédente période de programmation), ainsi que sur des entretiens avec des responsables officiels et des experts, sur des données statistiques compilées par la DG Regio et sur d'autres données rassemblées par les experts nationaux.

De manière générale, le FEDER a soutenu le processus de régionalisation² de la politique d'innovation de nombreux États membres, ainsi que les activités d'organismes et de centres d'innovation régionaux et un large éventail de mesures destinées à aider les PME.

La contribution du FEDER aux différents aspects de la politique d'innovation

Les ressources du FEDER allouées à l'innovation sont orientées vers trois grands domaines d'action:

- l'encouragement de la recherche appliquée et du développement de produits;
- le transfert de connaissances et les pôles d'innovation;
- la création d'un environnement propice à l'innovation.

Dans les régions de l'objectif «convergence», la part la plus importante du financement sert à encourager la recherche appliquée puisque ce domaine d'action bénéficie de 37% des ressources; il s'agit principalement de financer la recherche et les infrastructures industrielles.

Dans les régions de l'objectif «compétitivité», 39% du financement total sert à soutenir le transfert des connaissances et la diffusion de technologies au travers de pôles et de grappes d'entreprises («clusters»). Dans les régions relevant de l'objectif «coopération territoriale», c'est la création d'un environnement propice à l'innovation (administration en ligne et développement du capital humain dans la perspective de l'économie du savoir, par exemple) qui mobilise la part de financement la plus importante.

Éléments d'information concernant la performance de la politique d'innovation

Les éléments d'information concernant les résultats acquis grâce au soutien à l'innovation durant l'actuelle période de programmation restent extrêmement limités du fait que la mise en œuvre des projets n'a débuté, à une échelle significative, qu'en 2009.

Les engagements financiers en faveur de mesures d'innovation progressent globalement au même rythme que ceux qui concernent le soutien aux entreprises, mais ce rythme est un peu plus que pour le FEDER de manière générale.

L'analyse de la performance durant l'actuelle période de programmation peut donc uniquement s'appuyer, à ce stade, sur des éléments indirects concernant l'exécution des programmes (projets en cours) et, dans certains cas, sur des indicateurs de résultats partiels.

Principales interventions en cours dans les régions relevant de l'objectif «convergence»

Les rapports nationaux permettent de dégager les observations suivantes en ce qui concerne les interventions cofinancées par le FEDER dans les régions relevant de l'objectif «convergence»:

- la plupart des régions de la convergence utilisent les fonds pour encourager la RDTI au niveau des entreprises, mais également pour soutenir directement l'innovation et pour créer un environnement propice à l'innovation.

² Le processus de régionalisation est une décentralisation administrative vers les autorités régionales. La délégation d'une compétence particulière peut conférer à l'autorité bénéficiaire les pleins pouvoirs décisionnels, ou prévoir un partage des pouvoirs entre l'autorité centrale et l'autorité locale/régionale (voir encadré en page 5 du Rapport de synthèse).

- les services avancés en faveur d'entreprises innovantes revêtent des formes diverses selon les besoins régionaux: chèques (*vouchers*), audits technologiques, ingénierie financière (capital risque et capital d'amorçage) et aide aux entreprises en démarrage et aux entreprises créées par essaimage (*spin offs*);
- le soutien de parcs technologiques, de grappes d'entreprise et pôles d'innovation, de centres d'excellence, d'incubateurs et d'autres types d'institutions intermédiaires est largement répandu. Ces mesures s'accompagnent, dans certaines régions, de l'apport d'un soutien aux infrastructures et aux équipements. Plusieurs régions de l'UE 15 ont financé pour la première fois le développement de parcs technologiques et de «clusters». L'aide aux «clusters» est également courante au sein de l'UE 12, où se manifestent néanmoins certaines préoccupations quant à la viabilité de ces initiatives;
- l'aide à la recherche compétitive et collaborative conjuguée à l'octroi de bourses ou d'autres formes de soutien au développement du capital humain assure un rôle complémentaire dans les nombreux pays où le potentiel en matière de RDTI doit être consolidé et où les universités et centres de recherche doivent resserrer leurs liens avec les entreprises;
- le soutien aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et au développement de divers types de services en ligne a été important dans de nombreuses régions.

Principales interventions en cours dans les régions relevant de l'objectif «compétitivité»

La mise en œuvre de programmes de RDTI progresse plus rapidement dans les régions de l'objectif «compétitivité» que dans celles de l'objectif «convergence», et les interventions y sont davantage diversifiées. Les observations tirées des rapports nationaux sont essentiellement les suivantes:

- les régions relevant de l'objectif «compétitivité» consacrent moins de financement que les régions relevant de l'objectif «convergence» à de nouvelles infrastructures, et davantage à des mesures «immatérielles» – axées notamment sur les services, le transfert de technologies et la création de réseaux – visant à faire participer les PME au processus d'innovation, de même qu'au développement des ressources humaines, à l'octroi de bourses à des étudiants et à la dynamisation de la recherche collaborative;
- le financement de services TIC à l'intention des PME vise très souvent à optimiser l'utilisation d'infrastructures et d'installations existantes;
- la stimulation des transferts de technologies dans le cadre des pôles, «clusters» et incubateurs est au cœur de la stratégie régionale d'innovation et vise à consolider les groupements existants;
- une aide considérable est apportée à l'éco-innovation dans le but d'améliorer la compétitivité régionale et de développer le savoir-faire en matière de technologies vertes.

ÉLÉMENTS DE PREUVE TIRÉS D'ÉVALUATIONS ET D'ÉTUDES

S'il existe un certain nombre d'éléments concernant la performance de la politique d'innovation au sein de l'UE 15, même s'ils sont plus rares en Grèce et au Portugal que dans les autres États

membres, ces éléments sont très peu nombreux dans le cas de l'UE 12, et tout particulièrement en Pologne, en Slovaquie, en Estonie et en Slovénie.

La plupart des éléments de preuve disponibles concernent des mesures destinées à encourager la recherche appliquée et le développement de produits. Ils mettent en évidence, en termes de performance, les effets essentiellement positifs des subventions accordées aux entreprises (accroissement du chiffre d'affaires, de l'emploi et de la productivité notamment³) et de l'appui à la création de réseaux entre des entreprises et des producteurs de connaissances, même s'il s'avère que les incitations financières sont assorties, dans certains cas, d'importants effets d'aubaine (en Italie et en Pologne entre autres).

On dispose de moins d'éléments concernant le transfert de connaissances et l'aide aux pôles et «clusters» d'innovation, et ils tendent à être plus mitigés. Des effets positifs sont signalés sous la forme d'un renforcement de la coopération, des partenariats public-privé et de la participation des PME, mais des effets négatifs ou neutres sont observés en ce qui concerne les services avancés visant à induire un changement organisationnel et à améliorer les capacités de gestion. Plusieurs rapports expriment des doutes quant à la viabilité financière des «clusters» et des pôles.

Très peu d'éléments ont été recensés à propos des initiatives axées sur la création d'un environnement propice à l'innovation.

En résumé, pour l'ensemble des trois grands domaines d'action identifiés, un peu moins de la moitié des fonds alloués ont fait l'objet d'une évaluation, sous une forme ou une autre, durant l'actuelle période de programmation ou la précédente. Il ressort de ces évaluations que 34% des fonds ont été affectés à des initiatives jugées positives en termes de résultats, et que 14% des ressources ont été dépensées dans le cadre d'activités dont les résultats sont mitigés. Par conséquent, 50% environ des fonds ont été affectés à des mesures dont l'effet a été, selon les évaluations, neutre ou négatif. L'ampleur des évaluations effectuées varie considérablement d'un pays à l'autre. En Allemagne, en Belgique, en Autriche, en Pologne, en Suède, en Finlande, en France, au Royaume-Uni et en Irlande, elles couvrent 70% des fonds, voire davantage; dans de nombreux autres pays en revanche (et notamment en Grèce, au Portugal et dans beaucoup de pays de l'UE-12), peu d'éléments d'évaluation existent pour orienter la mise en œuvre des programmes.

ENJEUX ET RECOMMANDATIONS

Une meilleure gouvernance de la politique de RDTI s'impose, parallèlement à une amélioration au niveau de la conception, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des programmes, dans la plupart des États membres de l'UE 15 et dans tous ceux de l'UE 12. Il convient également de renforcer les compétences de gestion et les mesures d'appui (veille technologique et étalonnage des performances notamment).

Les stratégies nationales doivent pour leur part être renforcées au travers d'une coopération interrégionale (recours à des plateformes technologiques, par exemple) en vue d'accroître la masse critique et d'étendre le réseau des participants et les opportunités.

³ Il convient de souligner que les résultats des évaluations portant sur les subventions de RDTI, lorsqu'ils sont disponibles, semblent dépendre fortement de la méthode utilisée, des groupes de contrôle et de la série de données.

La crise économique fait que les entreprises peinent à absorber les subventions dans de nombreux États membres, et il est impératif que les autorités de gestion adaptent leurs stratégies en conséquence tout en évitant de financer des projets ne comportant pas d'innovation importante.

Au sein de l'UE 12, les principaux défis consistent à:

- dynamiser une culture d'innovation et une participation des entreprises au système de RDTI, sensibiliser davantage, atténuer les coûts générés et resserrer les liens entre les entreprises et les chercheurs;
- réorienter la priorité de l'aide en la focalisant, plutôt que sur les infrastructures, sur des initiatives de soutien aux entreprises à caractère davantage «immatériel» (services innovants et innovation non technologique notamment).

Plusieurs questions touchant à l'évaluation au niveau national et au niveau de l'UE sont mises en évidence par les rapports nationaux et doivent trouver une réponse. Elles portent plus particulièrement sur la nécessité

- d'améliorer les informations et les indicateurs disponibles;
- de procéder à des évaluations concernant des mesures stratégiques négligées jusqu'ici – plus spécifiquement le soutien à un environnement propice à l'innovation, aux infrastructures, aux pôles d'innovation et aux centres d'excellence.