



Etude sur l'évolution des diagnostics et des stratégies régionales d'innovation dans les régions françaises dans le cadre des PO FEDER 2007-2013

Volume 1 – Rapport final (synthèse)

Juillet 2010

ADE s.a.
Rue de Clairvaux, 40
B-1348 Louvain-la-Neuve
Belgium
Tel.: +32 10 45 45 10
Fax: +32 10 45 40 99
E-mail: ade@ade.be
Web: www.ade.be

Etude réalisée par ADE en collaboration avec LL&A

Le présent rapport a été réalisé par ADE en association avec LL&A, à la demande de la Commission Européenne.

Il n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission Européenne.

Table des matières

ACRONYMES

1. INTRODUCTION	9
1.1 LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE	9
1.1.1 Contexte politique et réglementaire	9
1.1.2 La situation de la France en Europe	11
1.1.3 La négociation des programmes opérationnels 2007-2013.....	12
1.1.4 La démarche de formalisation des Stratégies Régionales d'Innovation (SRI) initiée en région.....	13
1.2 OBJECTIFS DE L'ÉTUDE.....	13
1.2.1 Objet de l'étude	13
1.2.2 L'étude d'un processus.....	14
1.2.3 Limites de l'étude	15
1.3 ELEMENTS METHODOLOGIQUES ET D'ORGANISATION DE LA MISSION.....	15
1.4 LE CONTENU DU RAPPORT.....	16
2. SITUATION DE DÉPART.....	19
2.1 ETAT DES POLITIQUES D'INNOVATION EN REGIONS EN 2007	19
2.2 PLACE DE L'INNOVATION DANS LES DIAGNOSTICS ET LES STRATEGIES INSCRITS DANS LES PO FEDER 2007-2013	22
2.2.1 Introduction.....	22
2.2.2 Principaux enseignements de l'examen des diagnostics présentés dans les PO adoptés en 2007	23
2.2.3 Principaux enseignements de l'examen des stratégies et des mesures présentées dans les PO adoptés en 2007	26
2.2.4 Conclusion de l'analyse des PO	27
3. CONDUITE DU PROCESSUS SRI.....	29
3.1 LES TRAITS MARQUANTS DU DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION DES SRI.....	29
3.1.1 Le démarrage	29
3.1.2 Conduite des diagnostics et formulation des stratégies.....	32
3.1.3 Le recours aux différents appuis internes et externes en vue de faciliter l'exercice	34
3.1.4 Concertation et implication des acteurs de l'innovation	38
3.1.5 L'implication du secteur privé.....	41
3.1.6 Appropriation de la démarche par les décideurs et les politiques.....	44
3.2 ETAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS AU PREMIER TRIMESTRE 2010	45
3.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS SUR LE PROCESSUS.....	49
3.3.1 Un succès quant à l'existence d'une SRI dans les régions.....	49
3.3.2 Des diagnostics consolidés qui aujourd'hui sont clairs et partagés.....	50
3.3.3 Une approche méthodologique utile mais gardant des limites.....	50
3.3.4 Le rôle important joué par les appuis externes.....	51
3.3.5 Une appropriation locale de la démarche qui s'est amplifiée au départ	

	d'un exercice resté assez institutionnel	52
3.3.6	Un facteur de succès difficile à mettre en oeuvre: l'implication du secteur privé	53
3.3.7	Des catégories d'acteurs peu présents qui limitent la portée de la démarche	53
3.3.8	Un enjeu majeur : l'appropriation politique de la démarche.....	54
4.	APPORTS DE LA DÉMARCHE SRI ET POINTS D'INFLEXION DANS LES POLITIQUES D'INNOVATION	55
4.1	APPORTS GÉNÉRAUX DE LA DÉMARCHE SRI.....	55
4.2	POINTS D'INFLEXION ATTENDUS: COMPRÉHENSION DES ENJEUX ET PRIORITÉS STRATÉGIQUES DES POLITIQUES D'INNOVATION	56
4.2.1	Recentrer vers les PME/TPE et leurs besoins, en particulier sur les PME régionales dans les secteurs traditionnels.....	57
4.2.2	Au-delà des structurations sectorielles et/ou par filières	59
4.2.3	Analyse du système régional d'innovation et amélioration de son efficacité	62
4.2.4	Les ressources humaines, facteur clé de l'innovation	64
4.2.5	L'innovation non technologique et l'innovation dans le secteur des services.....	67
4.2.6	Dépasser les frontières régionales, aller vers l'international	70
4.3	BESOIN D'UNE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE DE L'INNOVATION.....	71
4.3.1	Enjeux de la gouvernance.....	71
4.3.2	Passer du pilotage de la SRI à la gouvernance de l'innovation	72
4.3.3	Les modalités de ces nouveaux modes de gouvernance de l'innovation	73
4.3.4	Fonctions : objectifs et outils	76
5.	ENSEIGNEMENTS ET POINTS DE VIGILANCE	77
5.1	AFFINER/POURSUIVRE LA DÉFINITION DES MODALITÉS D'OPÉRATIONNALISATION	77
5.2	POURSUIVRE LA DYNAMIQUE EN VEILLANT AUX MODES DE GOUVERNANCE ET À L'APPROPRIATION DE LA DÉMARCHE PAR LES ACTEURS ET LES DÉCIDEURS	80
5.3	LA MISE EN COHÉRENCE ET LES LIENS AVEC LES AUTRES POLITIQUES.....	81
5.4	THÉMATIQUES, OUTILS ET MODES DE CONSULTATION À APPROFONDIR	84
6.	CONCLUSIONS	87
ANNEXES		
ANNEXE 1 :	LISTE DES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DES DIAGNOSTICS ET STRATÉGIES RÉGIONALES D'INNOVATION	95
ANNEXE 2 :	GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES MISSIONS EN RÉGION	97

Acronymes

ADE	<i>Aide à la Décision Economique</i>
ADIT	<i>Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique</i>
AFOM	<i>Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces</i>
ARF	<i>Association des Régions de France</i>
CCI	<i>Chambre de Commerce et d'Industrie</i>
CE	<i>Commission européenne</i>
CIADT	<i>Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire</i>
CPER	<i>Contrats de Projets Etat-Région</i>
CR	<i>Conseil Régional</i>
CRCI	<i>Chambre Régional de Commerce et d'Industrie</i>
CRSN	<i>Cadre de Référence Stratégique National</i>
DATAR	<i>Délégation de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale</i>
DG Regio	<i>Direction Générale de la Politique Régionale</i>
DIACT	<i>Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire</i>
DOM	<i>Département d'Outre-Mer</i>
DOMO	<i>Document de Mise en Œuvre</i>
DRAF	<i>Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt</i>
DRIRE	<i>Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement</i>
DRRT	<i>Direction Régionale et de Recherche et des Technologies</i>
DRTEFP	<i>Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</i>
FEADER	<i>Fonds européen agricole pour le développement rural</i>
FEDER	<i>Fonds européen de développement régional</i>
FSE	<i>Fonds social européen</i>
LL&A	<i>Louis Lengrand Associés</i>

NPC	<i>Nord-Pas-de-Calais</i>
OCDE	<i>Organisation de Coopération et de Développement Economiques</i>
PACA	<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>
PIB	<i>Produit Intérieur Brut</i>
PME	<i>Petites et Moyennes Entreprises</i>
PMI	<i>Petites et Moyennes Industries</i>
PO	<i>Programme Opérationnel</i>
PRAI	<i>Programme Régional d'Actions Innovatrices</i>
PRES	<i>Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur</i>
R&D	<i>Recherche et Développement</i>
RDT	<i>Réseau de Développement Technologique</i>
RIS	<i>« Regional Innovation Strategy Projects »</i>
RITTS	<i>« Regional Innovation and Technology Transfer Strategy and Infrastructure »</i>
SGAR	<i>Secrétariat Général des Affaires Régionales</i>
SNRI	<i>Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation</i>
SPL	<i>Système Productif Local</i>
SRDE	<i>Schéma Régional de Développement Economique</i>
SRI	<i>Stratégie Régionale d'Innovation</i>
TIC	<i>Technologies de l'Information et de la Communication</i>
TPE	<i>Très Petites Entreprises</i>

1. Introduction

Le présent rapport de synthèse s'inscrit dans le cadre de la mission ***d'étude sur l'évolution des diagnostics et des stratégies régionales d'innovation (SRI) dans les régions françaises dans le cadre des programmes opérationnels régionaux FEDER pour la période de programmation 2007-2013*** (les 22 régions métropolitaines et 4 départements d'outre-mer) - n° 2008.CE.16.0.AT.055 - confiée en janvier 2009 à la société *Aide à la Décision Economique* (ADE s.a.), associée au cabinet *Louis Lengrand & Associés* (LL&A).

La synthèse de cette mission est constituée de 2 rapports :

- Un **premier rapport** (*volume 1*) présente une **synthèse** des principaux enseignements tirés des études régionales. Il n'a pas vocation à l'exhaustivité, mais a pour objectif de souligner les traits marquants du processus engagé en région et des principales évolutions en termes de compréhension des enjeux et d'orientations stratégiques.
- Un **second rapport** (*volume 2*) présente les 26 fiches régionales correspondant à chacun des 4 départements d'outre-mer et des 22 régions françaises étudiés. Ces fiches, d'une dizaine de pages chacune, constituent l'objet premier de la mission.

La situation décrite dans les présents rapports a été arrêtée au premier trimestre 2010 et ne reflète pas nécessairement les évolutions et les travaux ultérieurs.

Ce premier chapitre introductif rappelle le contexte et les objectifs de l'étude, ainsi que certains éléments de méthode et d'organisation de la mission.

1.1 Le contexte de l'étude

1.1.1 Contexte politique et réglementaire

Stratégie de Lisbonne et politique de cohésion : priorité à l'innovation et à la connaissance

Dans l'économie globalisée d'aujourd'hui, l'innovation et l'économie de la connaissance sont des facteurs déterminants du maintien de la compétitivité des économies, en particulier des pays avancés.

Ce constat constitue l'un des fondements de la *Stratégie de Lisbonne* initiée en 2000, et renouvelée en 2005. Le *Conseil Européen* a souhaité recentrer les efforts sur les priorités de croissance et d'emploi, en maintenant l'objectif d'un niveau d'investissement dans le domaine de la Recherche et Développement (R&D) de 3% du Produit Intérieur Brut (PIB), avec une répartition adéquate entre investissements privés (2%) et investissements publics (1%), tout en encourageant les Etats membres à développer leur politique d'innovation en fonction de leurs spécificités.

Au niveau communautaire, la politique de cohésion constitue l'outil principal de la mise en œuvre de cette stratégie pour la période 2007-2013, notamment au travers de ses objectifs

de « *Compétitivité Régionale et d'Emploi* » et de « *Convergence* ». Conformément aux lignes directrices de l'agenda de Lisbonne renouvelé, les orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (*adoptées par le Conseil le 6 octobre 2006*) indiquent que les programmes bénéficiant de l'aide de la politique de cohésion doivent chercher à concentrer leurs ressources sur trois priorités, dont l'une consiste à encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation.

Les mêmes orientations précisent que la politique de cohésion a notamment deux rôles importants à jouer. En premier lieu, elle vise à aider les régions à mettre en œuvre des stratégies d'innovation et des plans d'action régionaux aussi efficaces que possible pour la compétitivité de la région et celle de l'Union dans son ensemble. En second lieu, elle vise à contribuer à augmenter la capacité en matière de recherche et d'innovation dans la région jusqu'à un degré lui permettant de participer aux projets transnationaux de recherche.

L'innovation, déterminant de la compétitivité des territoires régionaux

Les politiques d'innovation et de recherche sont initiées à plusieurs niveaux : européen, national, régional ou local. Mais c'est principalement au niveau régional que les différents volets de ces politiques s'articulent et se coordonnent. La dimension territoriale reste essentielle dans l'initiation des dynamiques et l'application de ces politiques. Dans ce cadre, les régions ont donc un rôle central à jouer dans la définition des stratégies d'innovation dans une approche territoriale, mais également dans l'organisation du système d'acteurs au niveau régional.

En effet, la compétitivité d'un territoire régional est influencée de façon significative par la capacité d'innovation de son tissu économique et de ses acteurs, tant publics que privés, et par leur dynamique collective. L'innovation ne peut donc être abordée que de manière globale et partenariale, en impliquant l'ensemble des acteurs d'un territoire. Cette dynamique collective reste toutefois difficile à appréhender puisqu'il s'agit de comprendre le fonctionnement d'un *système régional d'innovation* complexe dans son ensemble, des interactions entre ses acteurs, des partenariats publics/privés et recherche/industrie et des coopérations entre réseaux qui se créent.

Le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance

Afin d'aider les régions à mieux aborder cette question, la *Direction Générale de la Politique Régionale* (DG Regio) et la *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire* (DIACT) avaient mis sur pied un groupe de travail sur l'innovation qui s'était réuni en 2005 et 2006. Ce groupe a notamment réalisé un rapport « *le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance* »¹ qui pose un certain nombre de questions et propose quelques recommandations qui pouvaient guider les partenaires régionaux dans la préparation des Programmes Opérationnels (PO) et l'élaboration de leurs stratégies sur sa partie innovation.

¹ « *Le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance : Contribution à la réflexion sur le cadre de référence stratégique national et la préparation des programmes opérationnels de la politique régionale européenne 2007 – 2013 dans le domaine de l'innovation* », Synthèse des travaux du groupe de travail relatif à l'innovation co-piloté par la DIACT et la DG REGIO, mars 2006, <http://www.drrimjp.cct.fr/IMG/pdf/060331RapportGroupeInnovationFinal.pdf>

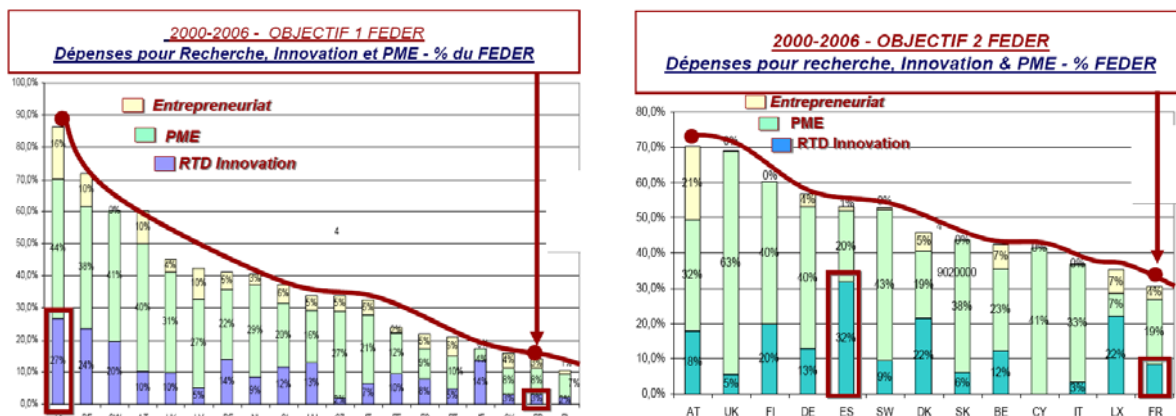
Cette réflexion partagée confirmait non seulement l'importance stratégique accordée à la politique de soutien à l'innovation, mais également le rôle prépondérant conféré aux partenaires régionaux et l'importance de modes de gouvernance ouverts pour définir et mettre en œuvre les priorités stratégiques.

Le Cadre de Référence Stratégique National français

Le *Cadre de Référence Stratégique National* (CRSN) français, donnant les grandes orientations stratégiques retenues pour les politiques soutenues par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds Social Européen (FSE) en France, plaçant l'innovation et l'économie de la connaissance en tête de ses objectifs stratégiques pour la période 2007-2013, confirmant ainsi la priorité communautaire accordée à ce domaine. L'objectif était d'assurer à moyen et long terme la croissance, l'emploi et la cohésion dans les régions françaises. Le CRSN prévoyait que près de 45% des crédits FEDER prévus pour la période 2007-2013 seraient orientés sur les politiques de Recherche et Développement Technologique, d'innovation, d'esprit d'entreprise et de société de l'information, contrastant ainsi avec les montants relativement limités de la période de programmation précédente (cf. section suivante).

1.1.2 La situation de la France en Europe

D'un point de vue des Fonds Structurels européens, le récapitulatif des dépenses 2000-2006 témoignait d'une mobilisation limitée de la plupart des régions françaises sur les investissements en R&D et innovation, puisque moins de 5% de leurs crédits FEDER avaient été consacrés à la recherche et à l'innovation, c'est-à-dire près de trois fois moins que dans les autres Etats membres².



Source : Direction Générale des entreprises (DGE) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Différentes sources convergent par ailleurs pour montrer que, comparativement aux autres régions européennes, la majorité de régions françaises présentent des résultats moyens et/ou un risque de décrochage en termes d'innovation.

² Il faut néanmoins souligner que ce constat résultait également de la priorité au développement local donnée au FEDER par la France dans le cadre de la période 2000-2006.

Les tableaux de bord européens de l'innovation³ successifs classent depuis 2007 la France autour du 10^{ème} rang des pays européens, très légèrement au dessus de la moyenne européenne, dans le groupe des « *innovation followers* » aux côtés de pays comme l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, ou l'Irlande; les « *innovation leaders* » étant notamment le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni. Ils soulignent également un certain nombre de faiblesses structurelles rencontrées par la France : *formation tout au long de la vie, part de recherche privée, innovation interne des Petites et Moyennes Entreprises (PME), investissement en Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), commercialisation de marques, etc.*

Cette situation se retrouve au niveau régional à des degrés divers. Ainsi, en 2006, seules trois régions françaises faisaient partie des 125 régions situées au-dessus de la moyenne européenne, et deux d'entre elles étaient classées parmi les trente premières régions en Europe. L'ensemble de ces classements pose notamment la question de l'efficacité des politiques d'innovation, traduite par le ratio entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus. En effet, les régions françaises, y compris celles qui concentrent le plus de ressources, enregistrent un niveau d'efficacité de l'innovation généralement inférieur à celui constaté dans des régions européennes comparables.

1.1.3 La négociation des programmes opérationnels 2007-2013

Compte tenu des différents points évoqués ci-dessus, la problématique de l'innovation devait tenir une place particulière dans les stratégies présentées dans le cadre des PO FEDER 2007-2013. Le *Earmarking* détermine dans chacun des champs d'intervention thématiques du FEDER les priorités d'affectation. Dans les zones d'Objectif *Compétitivité et emploi*, 75% des fonds doivent être affectés aux projets directement issus de ces champs, tandis que ce seuil est fixé à 60% dans les régions d'Objectif « *convergence* » (*les DOM en France*). L'innovation constitue une thématique importante du « *Earmarking* ».

Les crédits FEDER consacrés à l'innovation pour la période de programmation 2007-2013 ont de fait sensiblement augmenté par rapport à la période précédente 2000-2006 dans tous les pays de l'Union européenne. L'effort consenti par la France mérite d'être souligné avec 31,4% des crédits FEDER mais il reste cependant en retrait par rapport à d'autres pays, leaders européens, comme le Danemark (69,2%), la Finlande (54%), l'Autriche (49,2%), le Royaume-Uni (45,8%) ou la Suède (45,6%).

Au-delà d'un accroissement des montants consacrés à cette politique, l'enjeu pour les PO 2007-2013 était également de placer l'innovation au cœur des stratégies de développement régionale et de renforcer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine.

Les projets de PO présentés par les régions en 2007 ne répondaient que de manière incomplète aux attentes et aux questions posées par le groupe de travail sur l'innovation mis en place en 2005 conjointement par la DG Regio et la DIACT en vue d'aider les régions à mieux aborder cette thématique.

³ Sur base de l'indicateur *Summary Innovation Index* calculé annuellement dans le cadre de l'*European Innovation Scoreboard* 2007, 2008, 2009 – UNU-MERIT <http://www.proinno-europe.eu/page/european-innovation-scoreboard-2009>

Afin de ne pas retarder l'adoption des PO lors des négociations, la *Commission européenne* a proposé d'introduire dans les programmes une mesure destinée à formaliser une *Stratégie Régionale d'Innovation (SRI)* consolidée qui puisse être validée par les *Comités de suivi* des programmes avant fin 2009.

1.1.4 La démarche de formalisation des Stratégies Régionales d'Innovation (SRI) initiée en région

Les régions françaises ont accepté à l'issue de la négociation de s'inscrire dans la proposition de la *Commission européenne* visant à définir et à formaliser une SRI dans les 2 ans suivant l'adoption de leur PO FEDER. Bien que leur statut ne les y obligeait pas, les quatre régions sous Objectif Convergence (*Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion*) se sont également jointes à l'exercice visant à développer une *Stratégie Régionale d'Innovation*.

La démarche SRI s'organisait en trois phases:

- Une première phase visant à positionner la région en termes de dynamique économique et d'innovation en se basant sur des indicateurs de type macroéconomique ;
- Une deuxième phase de consolidation et d'enrichissement du diagnostic (*initialement prévu pour la fin 2008*).
- Une troisième phase permettant d'élaborer la stratégie elle-même.

Les autorités régionales ont été soutenues dans cette démarche par différentes formes d'expertise et d'initiatives prises tant au niveau national qu'au niveau régional (*cycles de formation, formes d'assistance, guides méthodologiques, travaux complémentaires, comités régionaux, etc.*). En particulier, un guide méthodologique avait été proposé aux régions qui le souhaitaient⁴.

1.2 Objectifs de l'étude

1.2.1 Objet de l'étude

L'étude a pour objet d'**analyser l'évolution des diagnostics et des Stratégies Régionales d'Innovation (SRI)** suite à la révision entamée dans le cadre des programmes opérationnels FEDER 2007-2013. Elle vise plus particulièrement à rendre compte:

- de **l'organisation et du déroulement du processus** d'élaboration ou d'adaptation de la SRI mis en place en région, ainsi que des modes de gouvernance retenus pour conduire cet exercice ;
- des principales **évolutions** par rapport à la situation de départ, c'est-à-dire au moment de l'adoption des PO en 2007 ;
- de la **manière dont le processus** et ses caractéristiques **ont pu contribuer à faire évoluer cette situation** ;
- Et **tirer les principaux enseignements** de cet exercice SRI.

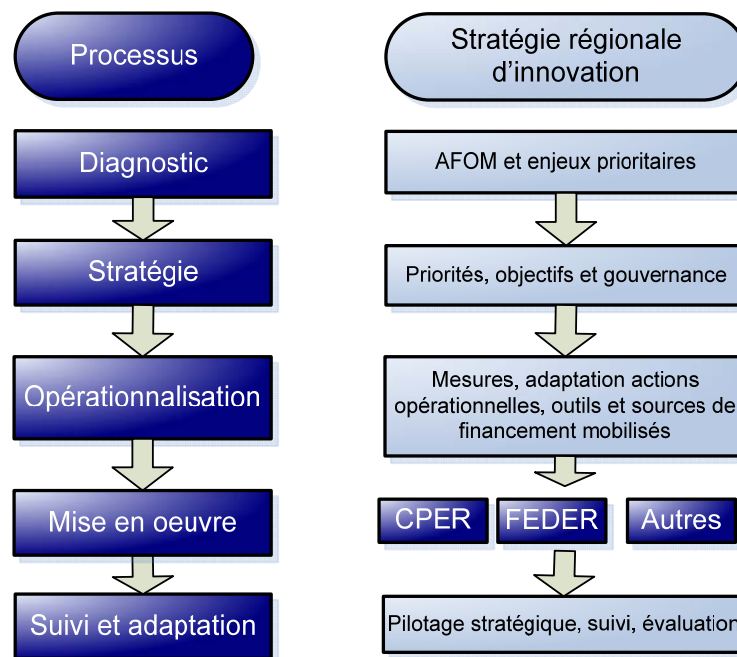
⁴ « Méthode de diagnostic du système d'innovation dans les régions françaises », étude réalisée par l'Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique (ADIT) pour le compte de la Direction Générale des Entreprises.

L'étude porte sur les 22 régions françaises métropolitaines en Objectif « *Compétitivité et Emploi* », ainsi que sur les 4 départements d'outre-mer (DOM) en Objectif « *Convergence* ».

1.2.2 L'étude d'un processus

Il faut rappeler que **l'étude porte sur l'examen d'un processus**. En effet, l'élaboration de toute stratégie est avant tout un processus (*cf. figure 1.1 ci dessous*).

Figure 1.1 : Processus d'adaptation des stratégies régionales d'innovation



Schématiquement, ce processus comprend **plusieurs étapes** :

- **Etape 1** : Approfondissement et validation par le partenariat régional du diagnostic et d'une vision synthétique partagée des enjeux prioritaires pour la région et de leur hiérarchie ;
- **Etape 2** : Définition et validation par le partenariat régional des objectifs de la SRI, des priorités d'actions et des principes de gouvernance de la stratégie ;
- **Etape 3** : L'élaboration des modalités d'opérationnalisation de la stratégie qui visent à définir de manière concrète la façon d'atteindre efficacement ces objectifs et les dispositions et outils à mettre en œuvre : *définition ou adaptation d'un plan d'actions opérationnel et des outils et sources de financement nécessaires, phasage, modalités de gouvernance opérationnelle, budget, etc.*

Pour être complète, une démarche de stratégie ne peut en effet se limiter à la seule définition d'objectifs ou d'orientations stratégiques, elle doit également préciser la manière de les atteindre (*ses priorités d'actions, répartition des moyens financiers et phasage*).

L'un des déterminants essentiels de la qualité de ce processus est **l'articulation** entre chacune de ces étapes et la déclinaison logique du diagnostic en enjeux, des enjeux en objectifs et en priorités, et enfin, des priorités en actions.

1.2.3 Limites de l'étude

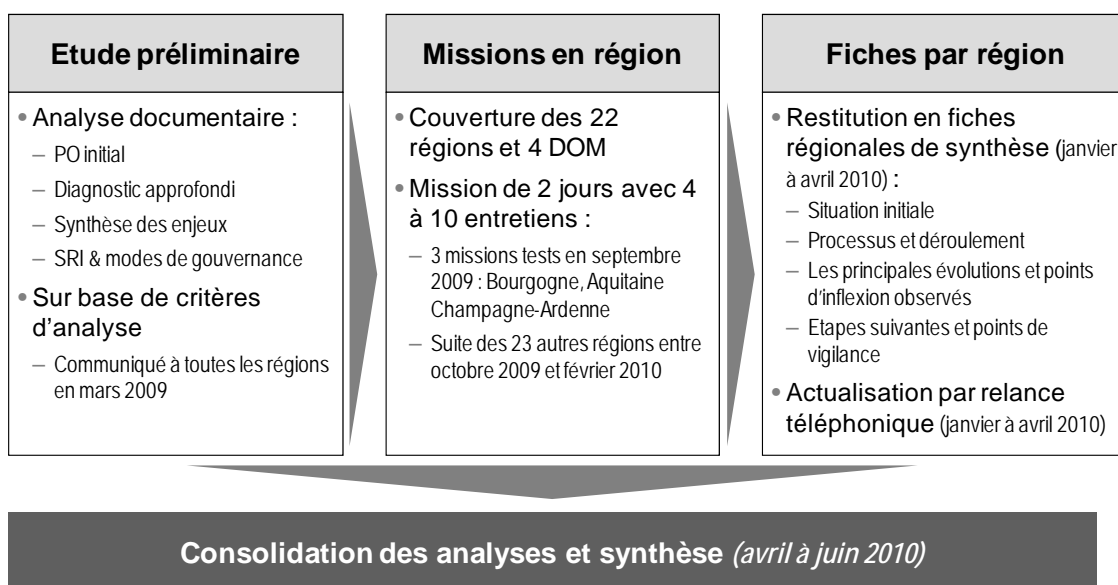
Afin de bien cadrer l'objectif et le cadre de la mission, il faut rappeler **ses limites**.

- Cette étude **n'est pas une évaluation** et n'a pas pour objectif de se prononcer sur la pertinence des choix stratégiques retenus par les régions. Il s'agissait avant tout de porter un regard sur un processus et sur la « mécanique » d'élaboration de la stratégie régionale d'innovation ainsi que de mettre en évidence dans quelle mesure et de quelle manière celle-ci a permis de faire évoluer la situation qui prévalait en 2007 au moment de l'adoption des PO.
- Pour chaque région, l'équipe a passé 2 jours de mission en région et 3 à 4 jours d'analyse et de rédaction des fiches de synthèse.
- La situation décrite dans le présent rapport et les fiches régionales a été **arrêtée au premier trimestre 2010**, en février ou en mars 2010 selon les régions, et ne reflète pas nécessairement les évolutions et travaux ultérieurs.
- Les fiches régionales ne sont **en aucun cas une synthèse des SRI** adoptées en région et n'ont pas de caractère exhaustif. Elles visent à montrer comment le processus d'élaboration a été conduit et ses apports dans la formulation des SRI. Elle constitue donc un complément, un autre regard, qui ne peut se substituer à la lecture des documents de SRI en région et des études et documents qui sont liés à la démarche.

1.3 Eléments méthodologiques et d'organisation de la mission

La mission s'est organisée en quatre phases qui sont reprises de manière schématique ci-dessous.

Figure 1.2 – Les quatre phases de l'étude



L'exercice a débuté par une **première phase d'analyse documentaire**. Elle a porté sur l'analyse des diagnostics et des stratégies présentés dans les PO FEDER initiaux 2007-2013 d'une part, et sur les premiers documents et information liés à la SRI transmis au fur et à mesure par les régions. Cette analyse s'est appuyée sur une liste de critères communs d'appréciation et d'analyse (*repris sous l'annexe 1*) permettant de couvrir de manière systématique et équilibrée les 26 régions. Ces critères ont été établis à partir du questionnaire du cahier des charges, du guide méthodologique et des propres expériences de l'équipe en charge de l'étude.

La **seconde phase** a été consacrée aux **entretiens en régions** au cours d'une mission de 2 à 3 jours dans chacune des 26 régions. Ces entretiens visaient à comprendre plus particulièrement les enjeux stratégiques régionaux, le processus de révision et son déroulement, la gouvernance et le degré d'appropriation de l'exercice par les autorités, ainsi que pour décoder quelles étaient les réelles avancées et leurs sources.

Les entretiens suivaient un schéma semi directif, s'appuyant sur deux supports distincts, un guide d'entretien commun (*cf. annexe 2*) d'une part, et les résultats des analyses documentaires préalables. Ils ont été conduits auprès de 4 à 10 acteurs impliqués dans l'exercice SRI ou observateurs privilégiés au niveau de l'Etat (*Secrétariat Général des Affaires Régionales (SGAR), Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), Direction Régionale et de Recherche et des Technologies (DRRT), Oséo-Innovation en fonction de leur participation à l'exercice*), du Conseil Régional (CR) (*un élu, le(s) service(s) en charge du pilotage et éventuellement la direction générale des services*) et enfin des personnes (*acteurs, observateurs, entreprises*) pouvant apporter un point de vue particulier sur l'exercice, notamment des représentants du secteur privé. Le programme d'entretiens a été établi en concertation avec les services responsables de la SRI.

1.4 Le contenu du rapport

Les chapitres qui suivent n'ont pas vocation à être exhaustif, mais reprennent les traits marquants des analyses réalisées au niveau régional.

Le chapitre 2 rappelle quelles étaient **les situations** qui prévalaient dans chaque région **au départ de l'exercice** au moment l'adoption des PO FEDER et ceci afin de bien mesurer le chemin parcouru. Il fait, d'une part, un point général sur les niveaux de structuration des politiques de soutien à l'innovation et des systèmes régionaux d'innovation qui prévalaient en région en 2007 et s'attache d'autre part à faire ressortir les points clés de l'analyse des diagnostics et des stratégies présentés dans les PO FEDER initiaux, c'est-à-dire tels qu'ils ont été adoptés en 2007.

Le **chapitre 3** porte sur l'analyse du **processus** qui a été **engagé** en vue d'adapter/de développer et de formaliser les SRI dans chacune des régions. Bien que les régions aient bénéficié d'une méthodologie commune, elles ont développé des processus de révision/d'adaptation différents, notamment quant aux modes de gouvernance, à la participation des acteurs de l'innovation en région, à l'implication du secteur privé et au recours à des prestataires externes pour appuyer la démarche. L'appropriation de la démarche et des résultats par les décideurs s'est aussi révélé assez variable d'une région à l'autre. En fin de compte, cette analyse montre des changements non négligeables en

termes de gouvernance et d'appropriation des stratégies d'innovation et permet de pointer un certain nombre de facteurs favorables qui ont apporté ces changements et ceux qui au contraire, ont freiné la démarche.

Le **chapitre 4** se penchera sur les principaux résultats et les **apports (possibles) de la démarche SRI** engagée en région, sur la conduite des politiques d'innovation en région.

Au travers des SRI, les régions se sont engagées dans un processus/une dynamique qui devrait se poursuivre à moyen/long terme pour que les objectifs soient réellement atteints. Le **chapitre 5** portera sur les **principaux enseignements** tirés de la conduite de ce type de démarche et des **points de vigilance** auxquels il faudra rester attentif pour la suite du processus, concernant notamment l'opérationnalisation de celle-ci, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Enfin, le **chapitre 6** reprendra les principales **conclusions** de la présente étude.

Les analyses spécifiques à chacune des 26 régions sont reprises sous forme de fiches de synthèse régionale d'une dizaine de pages sous le volume 2 du présent rapport. L'élaboration de ces fiches régionales constitue l'objet premier de la mission.

Chacune de ces fiches est structurée de manière similaire, abordant successivement quatre points :

1. La présentation de la situation initiale au départ de l'exercice en 2007, au moment de l'adoption des PO ;
2. La présentation du déroulement et des traits marquants du processus d'adaptation de la SRI;
3. Le principal apport de l'exercice au travers des points d'inflexion amenés par le processus SRI ;
4. Un regard vers l'avenir sur base des prochaines étapes et des points de vigilance.

2. Situation de départ

Afin d'analyser les apports de la démarche SRI menée dans les 26 régions françaises, il est nécessaire de bien appréhender les situations de chacune d'elles au moment de l'adoption des PO FEDER en 2007.

Ce chapitre vise:

- D'une part, à faire un point général sur les niveaux de structuration des politiques de soutien à l'innovation et des systèmes régionaux d'innovation en région au moment de l'adoption des PO par la Commission en 2007 ;
- D'autre part, à faire ressortir les points clés de l'analyse des diagnostics et des stratégies présentés dans les PO FEDER initiaux, c'est à dire tels qu'adoptés en 2007.

2.1 Etat des politiques d'innovation en régions en 2007

Un mouvement favorable

La démarche SRI s'est inscrite dans un mouvement favorable dans la mesure où un processus de réflexion et des études avaient déjà été amorcés au préalable dans la plupart des régions, notamment dans le cadre de différentes initiatives prises aux niveaux régional, national ou communautaire.

Au cours des trois ou quatre années qui ont précédé l'adoption des PO, les réflexions sur les politiques, les dispositifs ou l'organisation des systèmes de soutien à l'innovation avaient été amorcées ou s'étaient déjà intensifiées dans la plupart des régions. Plusieurs facteurs ou cadres de référence y avaient participé/contribué.

Les régions se sont vues attribuer le rôle de coordination des politiques économiques dans les cadres du second acte de décentralisation engagé entre 2002 et 2004. La démarche d'élaboration du *Schéma Régional de Développement Economique (SRDE)* lancée en 2005 en vue de concrétiser ce nouveau rôle, et les réflexions qui l'ont accompagnée, avait marqué dans beaucoup de région une étape importante. Ce cadre de réflexion avait déjà permis d'initier, ou d'intensifier selon les cas, une réflexion sur le thème de l'innovation dans une perspective globale et territoriale, en lien avec les politiques économiques menées. Différentes études ciblées avaient été initiées de même que diverses initiatives.

En parallèle, au national, plusieurs initiatives et réformes avaient été lancées avec des conséquences importantes en régions. Il s'agit notamment du Plan Innovation en 2003, du lancement en 2005 de la politique des *Pôles de compétitivité* ayant participé au renforcement de structuration des acteurs en région, de la constitution des *Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES)*, de la loi de programmation de la Recherche en 2006, etc.

Enfin, les *Fonds Structurels* avaient également offert plusieurs temps de réflexion, que ce soit dans le cadre des évaluations, des actions mises en œuvre au cours de la période de programmation 2000-2006, ou des réflexions menées dans le cadre de l'élaboration des PO 2007-2013.

Ces différents cadres de réflexion avaient conduit plusieurs régions à questionner l'efficacité de leurs systèmes régionaux d'innovation, amenant déjà certaines à réorganiser en partie leur réseau d'acteurs, à créer des structures en charge d'améliorer la coordination opérationnelle de certains groupes d'acteurs, de type *Agence Régionale d'Innovation* (ex : *Alsace, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie*) ou d'autres structures ad-hoc (ex : *le COSIC en Corse*) ou à développer des outils pour appuyer l'innovation au sein des PME (comme par exemple en *Pays de la Loire*).

Encadré 2.1 - Illustrations par des cas régionaux : initiatives antérieures (1)

- **Auvergne** : La région auvergnate bénéficiait, à l'aune de l'élaboration du PO FEDER, d'une solide base de départ pour appréhender les enjeux régionaux en termes d'innovation. De nombreuses études⁵ avaient été réalisées par de multiples acteurs, traduites notamment dans le SRDE. Le diagnostic sur les points forts et faibles du système d'innovation paraissait assez clair dès 2006 et partagé par les différents acteurs. Des décisions importantes avaient été prises dans la foulée notamment : la création d'*Innovergne*⁶ mis en place à l'automne 2007, la prise en compte de la problématique de la création des entreprises innovantes avec la création en 2007 du *Fonds Régional d'Innovation* (FRI) et, un peu plus tard, la participation au programme européen JEREMIE (*permettant des interventions en haut de bilan pour les entreprises*). Par ailleurs, il existait une certaine coordination des différentes sources de financement pour le soutien à l'innovation.
- En **Franche-Comté** les réflexions préparatoires au SRDE avaient déjà abouti à plusieurs initiatives visant à structurer le système régional telles que *le regroupement de 7 centres de transfert, le lancement de Contrats d'Aide à la Compétitivité visant à initier des réflexions stratégiques au niveau des filières, l'orientation de minimum 50% des crédits vers les entreprises, etc.*
- En **Lorraine**, le SRDE avait déjà mis l'accent sur les aspects relatifs au financement de l'innovation. Ceci s'était traduit par la création en 2006 d'un dispositif commun entre le Conseil Régional (CR) et Oseo pour le financement des projets d'innovation et la création d'entreprises innovantes : le « *Fonds Régional pour l'Innovation en Lorraine* » (FRIL). L'objectif principal était de rendre plus efficace, plus rapide et plus lisible l'offre régionale d'accompagnement et de financement de l'innovation.

Des niveaux de structuration des politiques et des systèmes régionaux d'innovation différents au départ de l'exercice SRI

Ces différents niveaux de structuration résultaient souvent des caractéristiques/du dynamisme de leur tissu économique régional et de ses acteurs, du portage politique, de l'inscription des régions ou de ses acteurs dans des réseaux européens, etc.

⁵ INSEE, « *L'Auvergne un diagnostic pour préparer l'avenir* » (Juin 2005) ; « *Diagnostic de l'économie auvergnate* » (ACSEL 2005), « *Évaluation des besoins d'aide par les entreprises auvergnates* » (2005) ; les audits menés dans le cadre du CPER ainsi qu'une étude sur les contraintes en terme d'accès au financement (« *Rapport région-Auvergne- European investment fund* » (Septembre 2007), ayant donné lieu à la mise en place du dispositif JEREMIE

⁶ Innovergne est un comité rassemblant l'ensemble des acteurs accompagnant la valorisation de la recherche (RDT, Oseo, Valor, DRRRT,...) dont la mission est de soutenir la création d'activités innovantes. Le comité qui se réunit plusieurs fois par an, examine des projets de création d'activités, conseille les porteurs de projet et mobilise les outils financiers adéquats. Plus de 100 projets ont été ainsi vus en 3 ans.

Certaines régions s'étaient investies politiquement depuis plusieurs années sur les politiques de soutien à l'innovation (*ex : Rhône-Alpes, Bretagne, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Alsace, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais*). Elles avaient acquis une certaine expérience dans la conduite de ces politiques et bénéficiaient déjà d'un réseau d'acteurs assez développé et en partie structuré. Pour ces régions, l'exercice SRI devait permettre d'affiner certains dispositifs régionaux ou de les compléter à partir d'études ciblées. D'autres régions en revanche, ne bénéficiaient que de très peu d'expérience dans la conduite de ces politiques ou s'y étaient investies plus récemment. Pour ces régions, l'objectif était d'abord de sensibiliser les acteurs à l'apport d'une SRI proposant un cadre stratégique cohérent ainsi que de structurer le réseau d'acteurs.

La situation était donc assez contrastée entre des régions qui avaient déjà mis en place des instruments spécifiques lors de la période 2000-2006 et des régions qui opéraient essentiellement au travers des subventions (*en particulier les régions Objectif 1*).

Les situations régionales initiales étant différentes, le niveau et la nature des résultats qui pouvaient être attendus de la démarche SRI sont donc également différents d'une région à l'autre. Les résultats de la démarche ne doivent donc pas être appréciés en termes absolus, mais plutôt en termes de chemin parcouru par rapport à la situation initiale.

Encadré 2.2 - Illustrations par des cas régionaux : initiatives antérieures (1)

- La **Bretagne** avait acquis depuis les années 80 une longue expérience. La confrontation à d'autres régions européennes plus avancées dans le cadre de projets pilotes européens, dont certaines étaient déjà à leur 3^{ème} génération de SRI, avait permis à la Bretagne de se situer et d'inscrire dès 2006 dans son SRDE sa volonté d'entrer dans une démarche de type SRI et de conduire plusieurs études.
- **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : Dès 2006, la politique d'innovation de la région inscrite dans le SRDE et le CPER visait à renforcer les dynamiques de réseaux d'entreprises et la structuration du système d'intermédiation. Ceci s'était traduit par le lancement de 14 Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economiques Solidaires (PRIDES) et la création du Réseau Régional d'Innovation en 2007.

Une approche segmentée de l'innovation entre différents dispositifs soutenus par différents partenaires

En 2007, les orientations stratégiques régionales étaient (*en partie*) traduites dans plusieurs **documents de référence complémentaires, mais non spécifiques** à l'innovation. Il s'agissait essentiellement du SRDE au niveau de la Région, et de sa déclinaison au sein du *Contrat de Projets Etat-Région* (CPER) et des PO FEDER.

Au-delà de ces 3 cadres de référence complémentaires, il n'existait, sauf exception, pas d'autres documents d'orientation formalisés et spécifiques à l'innovation offrant une vision globale et partagée entre les différents partenaires régionaux.

S'il n'y avait pas un véritable cadre stratégique formalisé dans les régions comme on l'entend dans le cadre des SRI, les orientations stratégiques apparaissaient implicitement au travers des outils mis en place et des structures soutenues par les différents partenaires. La politique de soutien à l'innovation apparaissait donc relativement segmentée entre ces différents dispositifs.

Une certaine convergence dans les orientations poursuivies au cours de la période précédente

Bien que les situations soient assez contrastées entre les régions, les orientations données aux politiques d'appui à l'innovation présentaient un certain nombre de traits communs au cours de la période qui précédait la programmation 2007-2013 :

- Une prédominance d'une logique institutionnelle de financement des structures d'appui existantes ;
- Une prédominance d'une logique d'offre de services dans un certain nombre de régions, ainsi qu'une préoccupation de renforcement de la coordination du réseau d'acteurs (*Voir par exemple, Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Franche Comté, PACA, Pays de la Loire*) ;
- Le développement de nouveaux « services » type incubateur, *Réseau de Développement Technologique* (RDT) ;
- une logique de structuration par domaines, filières ou secteurs via les Pôles : *recherche des filières d'avenir/ technologies clé du futur* ;
- des outils de financement de l'innovation et des entreprises innovantes assez largement développés (*Aquitaine, Auvergne, Lorraine,...*)
- une priorité vers les entreprises innovantes avec une forte composante technologique ;
- une prise en compte très partielle/superficielle des besoins des entreprises peu ou pas innovantes (*à quelques exceptions près*) autant par manque de conscientisation qu'en raison des difficultés à traiter la question ;
- Dans les *Département d'Outre-mer* (DOM), un focus sur le développement de la recherche et la prise en compte de la biodiversité comme une possible source d'innovation majeure.

Ces orientations se sont largement reflétées dans la formulation des PO. Mais, en dépit de la prise en compte de tous ces aspects, les régions ont rencontré une certaine difficulté à placer l'innovation au cœur des stratégies de développement régional

2.2 Place de l'innovation dans les diagnostics et les stratégies inscrits dans les PO FEDER 2007-2013

2.2.1 Introduction

Une analyse systématique des PO adoptés par la Commission européenne en 2007 a été menée sur la base d'une liste de critères communs d'analyse (*cf. annexe 1*). L'analyse a porté sur le diagnostic, sur la stratégie, ainsi que sur son mode d'élaboration des PO.

Avant de présenter les principaux enseignements tirés de cette analyse, deux points méritent d'être soulignés.

Premièrement, les diagnostics et les stratégies présentés dans les PO n'offrent qu'une vue partielle et ne reflètent pas nécessairement l'ensemble des réflexions menées au sein des régions sur l'innovation. En effet,

- d'une part, le PO est en région un outil de financement de projets régionaux en lien avec d'autres financements (*CPER, Région, Etat, etc.*), et ne se concentre en général que sur les seuls segments de politiques soutenus par le FEDER ;
- d'autre part, le PO (*élaboré dans des délais relativement courts*) part d'acquis développés dans d'autres cadres de référence, dont le SRDE, sans nécessairement les expliciter.

De ce fait, il est difficile de réaliser une comparaison simple entre d'une part les diagnostics et stratégies présentés dans les PO et, d'autre part, les documents finaux de SRI qui ont généralement une portée plus large dépassant le cadre de la programmation FEDER.

Deuxièmement, la logique d'intervention du FEDER a profondément évolué entre les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 (*recentrage sur 3 priorités stratégiques, dont l'innovation et abandon du zonage pour les régions en Objectif Compétitivité*). Au cours de la période 2000-2006, le FEDER avait en effet été prioritairement orienté vers la réduction des disparités se traduisant en France par le développement, les infrastructures et l'équipement des territoires et bénéficiant principalement aux collectivités locales. La place centrale de l'innovation dans les stratégies et l'éligibilité de l'ensemble du territoire régional dans l'Objectif *Compétitivité* a constitué un véritable tournant dans les régions.

2.2.2 Principaux enseignements de l'examen des diagnostics présentés dans les PO adoptés en 2007

Le tableau 2.2 ci-après présente de manière synthétique et transversale les résultats de l'analyse préliminaire des diagnostics initiaux tels qu'ils se présentaient dans les PO FEDER 2007-2013 au moment de leur adoption par la *Commission* en 2007.

Figure 2.1 : Résultat du screening des diagnostics des PO initiaux

	Alsace	Aquitaine	Auvergne	Basse-Normandie	Bourgogne	Bretagne	Centre	Champagne-Ardenne	Corse	Franche-Comté	Haute-Normandie	Ile-de-France	Languedoc-Roussillon	Limousin	Lorraine	Midi-Pyrénées	Nord-Pas-de-Calais	PACA	Pays de la Loire	Picardie	Poitou-Charente	Rhône-Alpes	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	nb	0	1	2					
<table border="1"> <tr> <td>✗ 0</td> <td>Élément absent</td> </tr> <tr> <td>! 1</td> <td>Élément mentionné, faible ou insuffisant</td> </tr> <tr> <td>✓ 2</td> <td>Élément traité</td> </tr> <tr> <td>✓ 3</td> <td>Élément traité de manière très détaillée</td> </tr> </table>																												✗ 0	Élément absent	! 1	Élément mentionné, faible ou insuffisant	✓ 2	Élément traité	✓ 3	Élément traité de manière très détaillée
✗ 0	Élément absent																																		
! 1	Élément mentionné, faible ou insuffisant																																		
✓ 2	Élément traité																																		
✓ 3	Élément traité de manière très détaillée																																		
A. Critères d'appréciation du diagnostic																																			
1. Analyse des composantes globales																																			
1.1 Indicateurs globaux quantifiés et appropriés	✓ 3	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	! 1	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	26	10	16						
1.2 Comparatif des performances relatives de la région par rapport à d'autres régions (Benchmark)	✓ 3	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	✗ 0	! 1	✗ 0	! 1	✓ 2	26	2	9	15					
1.3 Structure des activités économiques et analyse sectorielle	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	✓ 2	! 1	✓ 2	26	10	16							
1.4 Bilan et leçons tirées des expériences précédentes, dont PO 2000-2006	! 1	! 1	✓ 2	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	26	4	7	15					
2. Analyse du système d'innovation acteurs et leurs relations																																			
2.1 L'offre – les producteurs de connaissance	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 3	26	1	6	19				
2.2 La valorisation et les transferts de connaissance	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	✗ 0	! 1	✗ 0	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✗ 0	✓ 3	! 1	✗ 0	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✗ 0	! 1	! 1	26	5	8	13					
2.3 La demande – le besoin et les attentes des entreprises, en particulier des PME	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	! 1	26	22	4						
2.4 Modalités particulières de gouvernance de l'innovation	✓ 2	! 1	✗ 0	! 1	! 1	! 1	✓ 2	! 1	! 1	✗ 0	✗ 0	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✗ 0	✓ 3	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	✗ 0	! 1	! 1	✗ 0	! 1	26	6	14	6				
2.5 Examen des principales grappes d'activités stratégiques (PdC, Clusters, SPL, etc.) et de leurs dynamiques propres	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	26	15	11						
3. Vision synthétique																																			
3.1 Analyse AFOM (ou SWOT) en lien avec les éléments du diagnostic	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	✓ 2	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	✓ 3	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	26	12	14						
3.2 Identification des enjeux prioritaires en lien avec l'AFOM	✓ 3	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	! 1	! 1	! 1	! 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✗ 0	✓ 3	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	✗ 0	✓ 2	! 1	! 1	! 1	26	2	9	15					
4. Thématiques particulières optionnelles																																			
4.1 La formation/ qualification/ expertise dans les métiers et les organismes de soutien à l'innovation	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	✗ 0	26	25	1						
4.2 L'offre privée d'accompagnement et de conseil aux entreprises, en particulier aux PME	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	! 1	! 1	! 1	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	26	20	5	1					
4.3 Rôle des organismes financiers et du capital à risque	! 1	✓ 0	✓ 2	! 1	! 1	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✓ 2	! 1	✗ 0	✓ 2	! 1	✗ 0	! 1	! 1	! 1	! 1	✗ 0	✗ 0	! 1	! 1	! 1	26	12	9	5					
4.4 L'innovation dans le secteur des services	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	✗ 0	! 1	26	22	4						
4.5 Problématique de la gestion de la propriété intellectuelle	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✓ 2	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	! 1	! 1	✗ 0	! 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	26	21	4	1					
4.6 Autres																✗ 0											1	1							

Les principaux enseignements tirés de cette analyse sont les suivants :

1. Le premier point porte sur l'analyse des composantes globales⁷ des diagnostics en s'appuyant sur des critères d'analyse tels que le fait que les diagnostics reposent sur des indicateurs globaux, des comparatifs avec d'autres régions, une analyse de la structure économique régionale et des secteurs d'activité ou encore sur des leçons tirées des expériences et programmes précédents.

L'analyse a montré que ces différents aspects avaient généralement été traités dans la majorité des PO. Néanmoins, pour chacun de ces critères de base, les éléments présentés dans les PO étaient apparus comme faibles ou insuffisants, voire absents, pour 10 à 11 régions (*soit dans environ 40% des 26 régions*).

2. Le second point porte sur les **systèmes** et sous-systèmes **régionaux d'innovation**, leurs **acteurs et les relations entre ces derniers**. L'examen des PO a montré très clairement que **l'analyse** des systèmes d'innovation **était partielle**, notamment parce qu'elle était principalement **centrée sur l'offre**. Elle se limitait souvent à l'identification des acteurs régionaux, et portait peu ou pas du tout sur leurs interactions ou l'identification des carences du dispositif de soutien.

Si la partie « offre de connaissance » était généralement correctement traitée dans la majorité des régions (19 sur 26), l'analyse des services de transfert et de valorisation des connaissances se limitait très souvent à l'identification des structures spécialisées, et ne portait pas sur la capacité de réponse du système.

La grande **majorité des régions** (22 sur 26) ne présentait **aucun élément d'état** de la demande, des attentes ou **des besoins des entreprises** en termes de services de soutien à l'innovation. Aucune région ne présentait une véritable étude des besoins basée sur une consultation des entreprises, ou du moins n'y faisait référence.

La description et **l'analyse des modes de gouvernance** de l'innovation n'étaient mentionnées que de manière très **partielle**. Si les grappes d'activités stratégiques (*Pôles, Système Productif Local (SPL), etc.*) étaient généralement identifiées et présentées, les diagnostics faisaient rarement l'analyse du sous-système qu'elles représentaient et de leur dynamique propre.

3. Le troisième point vise à déterminer si les diagnostics présentent **une vision synthétique** sous forme d'analyse AFOM⁸, à partir de laquelle sont dégagés les enjeux régionaux prioritaires dans le domaine de l'innovation, enjeux sur lesquels la stratégie doit reposer. Il s'agit d'un élément **essentiel** puisqu'il constitue le **point d'articulation entre le diagnostic et la stratégie**.

⁷ En référence au premier chapitre du guide méthodologique de l'ADIT

⁸ Analyse AFOM (SWOT en anglais) : Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces.

Plus de la moitié des régions (*respectivement 14 et 15 régions sur 26*) avait formellement présenté cette vision synthétique. Mais l'analyse a montré également que, dans un certain nombre de cas, la vision synthétique présentée restait très générale sur la question de l'innovation et/ou était faiblement articulée avec certains éléments importants soulevés par le diagnostic, voire les omettait. Dans d'autres cas, il apparaissait que les enjeux avaient vraisemblablement été définis a posteriori en vue de justifier un programme d'action, sans véritables liens logiques ou évidents avec l'analyse AFOM ou le diagnostic présentés dans le PO.

4. Le dernier point porte sur différentes **thématiques particulières**, telles que la *qualification du personnel des organismes de soutien, l'état de l'offre privée d'accompagnement des entreprises, le rôle des organismes financiers, l'innovation dans le secteur des services, la problématique de la gestion de la propriété intellectuelle*. Bien qu'importantes, ces thématiques sont bien entendu optionnelles, mais elles constituent néanmoins un révélateur du degré d'approfondissement des diagnostics. L'analyse a montré que **ces différentes thématiques n'étaient généralement pas abordées dans le cadre du diagnostic initial** ou seulement de manière très partielle ou non spécifique à l'innovation (*ex : capital à risque*).

2.2.3 Principaux enseignements de l'examen des stratégies et des mesures présentées dans les PO adoptés en 2007

L'exercice s'est poursuivi sur l'examen des stratégies initiales présentées dans les PO. Les principaux enseignements tirés sont les suivants :

5. Le premier point concerne l'examen des **objectifs stratégiques**. Ceux-ci doivent être suffisamment **précis** et définis **en liaison** explicite **avec les enjeux** prioritaires dégagés par le diagnostic. L'analyse a montré que **près de la moitié** des PO (*12 régions sur 26*) **ne satisfaisaient pas à ces critères**. Outre des formulations trop générales dans certains cas, le principal grief était le **manque d'articulation avec les enjeux du diagnostic**. Les liens étaient confus ou non explicites, notamment parce que l'identification des enjeux prioritaires posait déjà problème.

Des **indicateurs quantifiés** reflétant ces objectifs devaient également avoir été définis. L'analyse des PO a montré un **réel effort** de la grande majorité des régions pour définir des indicateurs pour chaque niveau d'objectif en y associant des valeurs cibles. S'il restait difficile de se prononcer sur la pertinence des indicateurs retenus, l'analyse avait néanmoins relevé dans plusieurs cas le recours à une liste d'indicateurs classiques, mais ceux-ci ne traduisaient pas véritablement la spécificité de la stratégie et des objectifs retenus.

6. Le second point porte sur la définition des mesures opérationnelles. Sans surprise, la majorité des PO déclinaient leurs objectifs stratégiques en mesures opérationnelles et programmes d'actions. Dans certains cas toutefois, la définition de ces actions n'était **pas suffisamment précise, ciblée et opérationnelle** pour garantir une stratégie et une mise en œuvre efficace. Dans d'autres, la liste des actions envisagées était tellement exhaustive, **sans hiérarchisation** de celles-ci, qu'elle limitait la crédibilité de la

stratégie. Plusieurs PO ne prévoyaient que des actions transversales, sans aucune action spécifique ou ciblée sur un secteur ou une catégorie d'entreprises particulières, traduisant souvent un diagnostic trop superficiel pour appuyer de manière suffisamment précise la définition de la stratégie.

7. En écho au point 4 du diagnostic, le point suivant porte sur différentes actions ou modalités optionnelles liées aux thématiques particulières identifiées telles que : *l'amélioration de la qualification du personnel des organismes de soutien, les modalités de développement d'une offre privée de services d'accompagnement des entreprises ou d'une demande collective structurée, le rôle des organismes financiers dans l'appui à l'innovation, l'innovation dans le secteur des services, les outils de gestion de la propriété intellectuelle*. Excepté sur la thématique du capital à risque, les PO ne proposaient que très rarement des actions ou des modalités particulières dans ces domaines précis. Si certains aspects pouvaient avoir été évoqués, ils le sont le plus souvent de manière indirecte, partielle ou avec une vision non spécifique à l'innovation (*ex : capital à risque*).
8. Le quatrième point porte sur les modalités de gouvernance particulières à la stratégie ou à la politique régionale d'innovation. Ces modalités sont essentielles pour répondre aux défis de l'innovation. L'analyse a montré que ces modalités particulières étaient rarement développées dans les PO au-delà de l'identification d'une structure de pilotage.
9. Enfin, la majorité des PO faisaient référence aux autres cadres stratégiques tels que le SRDE et/ou le CPER ou à d'autres programmes nationaux ou communautaires. Mais, dans de nombreux cas, il s'agissait d'une mention, sans explication précise de la manière dont ces cadres stratégiques s'articulent concrètement avec les PO.

2.2.4 Conclusion de l'analyse des PO

Premièrement, l'examen des diagnostics initiaux a montré clairement que l'analyse des systèmes d'innovation était partielle, principalement orientée sur l'offre. Ce constat est essentiel. Il ne s'agit toutefois pas d'opposer une vision par l'offre avec une autre par la demande, mais bien d'établir un regard croisé sur base de ces deux visions. En effet, en centrant les analyses du diagnostic sur l'offre régionale existante, sans la possibilité de la confronter aux besoins réels du tissu local, les diagnostics ne pouvaient identifier les carences du dispositif régional de soutien à l'innovation, ni les actions à entreprendre pour le compléter. **Le diagnostic ne permettait donc pas nécessairement de mesurer la capacité de réponse et l'efficacité des systèmes régionaux d'innovation.**

Deuxièmement, l'analyse souligne également certaines **faiblesses des PO dans l'articulation logique entre chaque étape d'un processus d'élaboration** (*liens logiques entre diagnostic – vision synthétique AFOM/enjeux – priorités – actions*) ou le manque d'explicitation. Il est intéressant de constater à cet égard que les PO qui avaient été identifiés comme faibles dans la définition des objectifs présentaient pour la plupart déjà des difficultés dans la définition d'une vision synthétique du diagnostic et de l'identification des enjeux.

Troisièmement, les PO sont le **reflet d'une approche segmentée de l'innovation** entre différents dispositifs soutenus par chacun des partenaires. Les orientations stratégiques apparaissaient davantage implicitement au travers des outils mis en place et des structures soutenues par les différents partenaires. De plus, **les PO apparaissaient également très ouverts, permettant le financement de nombreux types d'actions sans un ciblage précis ou une hiérarchisation claire** de ceux-ci.

Quatrièmement, les modalités de gouvernance particulières ou spécifiques à la politique d'innovation étaient rarement développées dans les PO au-delà de l'identification d'une structure de pilotage général.

Enfin, de nombreux thèmes, à la marge mais importants étaient généralement absents des PO, tant au niveau du diagnostic, que des actions. Les approches restaient assez classiques

3. Conduite du processus SRI

L'un des principaux objectifs de l'étude est de faire état des processus développés en régions pour mener la démarche d'approfondissement des diagnostics et d'adaptation des SRI. Cette démarche, originale en soi, a mobilisé d'importantes ressources, tant au niveau des acteurs que des fonds dégagés pour l'appuyer. La manière dont ces ressources ont été mobilisées a été étudiée dans chacune des régions. Ce chapitre vise à en faire ressortir les traits saillants ainsi qu'à identifier les éléments qui ont joué un rôle favorable pour aboutir à une stratégie plus précise permettant d'éclairer la place des politiques régionales et à l'inverse, ceux qui ont pu freiner le processus.

3.1 Les traits marquants du déroulement de la démarche d'élaboration des SRI

3.1.1 Le démarrage

Le courrier adressé aux Préfets

La proposition de la *Commission européenne* a été acceptée par toutes les régions qui se sont engagées à développer ou à approfondir leurs réflexions sur les SRI dans les deux années qui suivaient l'adoption de leur PO FEDER 2007-2013.

Au niveau national, le courrier qui avait été adressé à tous les Préfets de région en date du 28 mars 2008 marque formellement le lancement de l'exercice SRI. Il était signé conjointement par le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (pour le *Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire*), le directeur général des entreprises (pour la *Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi*) ainsi que le directeur général de la recherche et de l'innovation (pour la *ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*).

Ce courrier précisait également les objectifs de cet exercice et la manière dont il devait être conduit. Il précisait notamment que les « *SRI, définies et mises en œuvre dans le cadre d'une concertation étroite entre les services de l'Etat et les Régions, doivent d'abord viser à améliorer les performances des entreprises françaises, en particulier des PME en matière d'innovation. Elles concernent également l'ensemble des acteurs concernés par l'innovation, services, institutions de recherche et de formation [et structure d'échanges disponibles] et doivent s'ouvrir à l'ensemble des dimensions de l'innovation (technologique et non technologique) [...].* »

« *Elles comprennent une phase de diagnostic approfondi [...]. Ces diagnostic n'ont pas vocation à se substituer à l'ensemble des travaux déjà effectués, mais doivent les compléter et renforcer la cohérence d'ensemble [...]. Les SRI doivent finalement permettre d'optimiser les moyens publics accordés au financement et au soutien à l'innovation. [...] les diagnostics devront être finalisés pour juin 2009 de sorte que les inflexions stratégiques éventuelles puissent être arrêtées avant la date prévue de fin 2009* »

Enfin, il précise qu'« *en fonction des besoins et des spécificités de votre région, vous pourrez vous appuyer sur le guide méthodologique de diagnostic élaboré à votre intention [...]* »

Un temps de démarrage assez lent

Au départ, l'exercice SRI a été diversement perçu par les régions. Certaines régions ont d'emblée vu dans cette démarche une opportunité de poursuivre, d'accélérer ou de faire aboutir les réflexions entamées notamment depuis 2005 dans le cadre des SRDE et/ou d'avancer dans la définition de leurs politiques et l'organisation des systèmes d'innovation régionaux. Mais une certaine appréhension de l'exercice dominait toutefois. Certaines régions le voyant plutôt comme une contrainte ou un « *exercice de style imposé par l'Europe* », et dont la valeur ajoutée n'était pas nécessairement évidente pour la région, en particulier dans les régions qui s'étaient déjà fortement investies dans ce domaine. D'autres craignaient que l'exercice ne ralentisse la mise en œuvre des décisions prises et des actions déjà identifiées.

Cette appréhension était d'autant plus marquée que les parties prenantes/régions n'avaient pas eu, au moins au départ, une perception claire de ce qui était exactement attendu de l'exercice, de sa portée et comment l'aborder.

Ceci explique notamment pourquoi le processus ait débuté avec retard dans un certain nombre de cas et avec un timing différent en fonction des régions. Certaines ont démarré dès le moment de l'adoption du PO, voire avant, en capitalisant sur les réflexions déjà menées (*Bretagne, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Guadeloupe, etc.*), d'autres ont d'abord tâtonné ou attendu la commande officielle et la présentation de la méthodologie avant de se lancer réellement dans l'exercice après mi-2008.

Encadré 3.1 - Illustrations par des cas régionaux : Exemples d'études conduites/avancées chronologiques avant la période 2007-2013

- **Guadeloupe** : Bien que la Guadeloupe soit une région sous *objectif Convergence*, la démarche d'élaboration d'une stratégie régionale d'innovation était déjà envisagée par le Conseil régional - notamment à travers la réalisation d'une étude sur la recherche et d'une autre sur le potentiel d'innovation des entreprises. Ces initiatives ont été insérées dans le processus d'élaboration de la SRI.
- **Picardie** : Dès l'été 2006, un consensus s'était dégagé entre l'Etat et la région Picardie pour que l'innovation soit considérée comme une priorité du programme opérationnel compétitivité, et pour réaliser une étude sur « *les leviers de l'innovation en Picardie* ». En plus du diagnostic proprement dit des forces et faiblesses en matière d'innovation, cette étude identifiait les cibles sectorielles prioritaires, précisait les leviers et les acteurs à utiliser, proposait un mode de gouvernance et enfin faisait des recommandations quant aux axes du plan stratégique. Sur base de cette étude, la Région Picardie a élaboré une stratégie régionale d'innovation dès 2007.
- **Haute-Normandie** : Les partenaires – Etat et Région – de Haute-Normandie avait engagé l'exercice d'élaboration de la Stratégie Régionale de l'Innovation relativement tôt à travers une étude⁹ finalisée en juin 2007 sur le thème de « *l'analyse prospective sur les facteurs structurels régionaux en matière d'innovation* ». Cette dernière avait ouvert les premières pistes d'approfondissement du diagnostic régional et de mise en œuvre de l'Agence Régionale de l'Innovation. Elle proposait déjà un état des lieux de l'innovation en région, une comparaison de la façon dont les politiques étaient menées dans d'autres régions françaises et européennes ainsi qu'un plan d'action pour l'élaboration d'une stratégie régionale de l'innovation et une proposition de gouvernance de cette dernière.

⁹ Etude rapportée par le cabinet RAMBÖLL (Bruxelles) en juin 2007 relative à l'*Analyse prospective sur les facteurs structurels régionaux en matière d'innovation*, sur commande de la Préfecture de Région Haute-Normandie.

Une méthodologie et un support proposé au niveau national

Afin d'appuyer les régions dans l'élaboration de leur SRI, un guide méthodologique¹⁰ a été élaboré et mis à disposition des régions qui le souhaitent, sans caractère contraignant. Il faut noter cependant que ce caractère non contraignant n'a pas été perçu clairement dès le début par toutes les régions. Ce guide, dont la rédaction avait été confiée à l'*Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique (ADIT)*, était le fruit d'une réflexion collective menée au sein de l'administration en relation avec l'*Association des Régions de France (ARF)* et le *Conseil National des Economies Régionales*, en s'appuyant également sur un *Comité Scientifique* comprenant une dizaine d'experts nationaux ou internationaux.

Une version spécifique adaptée pour les DOM avait également été élaborée par l'ADIT en coopération notamment avec la DRIRE Guadeloupe.

Ce guide méthodologique avait fait l'objet d'une présentation systématique par l'équipe de l'ADIT dans chacune des régions à partir du début de l'année 2008.

Dans beaucoup de régions, la méthode proposée par l'ADIT et sa présentation ont constitué un élément déclencheur, ou au moins accélérateur, du processus SRI.

En effet, alors que la plupart des régions n'avaient pas de vision claire de ce qui était attendu et comment y arriver, la méthode proposée a constitué un cadrage de départ utile. Elle a permis de parler un langage commun, de disposer d'une base de discussion pour rapidement s'accorder sur le processus à suivre, identifier les éventuels travaux complémentaires à mener et établir/adapter les cahiers des charges des études à réaliser. Pour les régions qui avaient déjà lancé l'exercice, le guide méthodologique proposé a permis avant tout d'élargir leur réflexion à de nouveaux thèmes ou domaines et valider ou compléter leur approche.

Les réunions de présentation de la méthode par l'équipe de l'ADIT en région ont aussi été l'occasion dans un certain nombre de cas, de sensibiliser et de mobiliser les partenaires régionaux, voire les différents acteurs, marquant ainsi le démarrage effectif de l'exercice SRI.

Il faut toutefois souligner que certaines régions ont dès le départ décidé d'orienter l'exercice sur base d'une méthodologie propre sans utiliser le guide ADIT (Ex : Bretagne).

Positionnement de l'exercice dans une perspective globale et de long terme

Très tôt dans le processus, il était clair pour la grande majorité des régions que, pour être utile, l'exercice devait :

- d'une part, avoir une portée globale, dépassant le cadre strict et restrictif du programme FEDER, pour porter sur l'ensemble des politiques menées en région et des acteurs de soutien à l'innovation, et devait donc impliquer les représentants des principaux

¹⁰ « Méthode de diagnostic du système d'innovation dans les régions françaises », par Jean-Claude Prager / Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique (ADIT), 2008

financeurs de ces politiques rencontrant en cela les attentes précisées dans le courrier adressé aux Préfets;

- d'autre part, s'inscrire dans une vision évolutive de moyen ou de long terme (*minimum 10 ans*), au moins dans ses principes et ses priorités générales, et non se limiter à la seule période de programmation ou à la législature actuelle.

Encadré 3.2 - Illustrations par des cas régionaux : perspectives globales de l'exercice

- **Limousin :** Tel que le rappel en préambule le document final de la SRI, le terme de « *cadre de référence* » a été retenu comme intitulé du document de stratégie afin de traduire la volonté de « *faire converger, à partir de références communes, les moyens de chacun des acteurs du système régional d'innovation pour la réalisation de celui-ci* ». Même si ce *Cadre de Référence Recherche et Innovation (CRRI)* n'a aucun caractère prescriptif, il a vocation à avoir une portée régionale globale et n'est clairement pas limité à la programmation FEDER.
- **Languedoc-Roussillon:** La SRI a pour vocation de mettre en cohérence les diverses sources de financement, et de les placer au service de cette vision partagée. La mise en œuvre de la SRI ne sera pas limitée au FEDER sur le plan financier : elle s'étendra aux autres fonds communautaires (FSE, JEREMIE), au CPER, etc.
- **Champagne-Ardenne :** Dès l'entame de l'exercice, il était clair que la SRI devait avoir une portée régionale globale. Le document de SRI réaffirme ce principe en mentionnant que la SRI « *est un document de référence pour l'ensemble des institutions impliquées dans le financement et l'orientation des politiques liées à l'innovation sur le territoire champardennais* ».

En revanche, le contraste entre régions était plus marqué quant aux résultats attendus de l'exercice et la nature du document final. Schématiquement, ce dernier pouvait être vu comme un cadre général non contraignant donnant les grandes orientations retenues ou au contraire, être plus pointu en termes de priorités, de modalités opérationnelles comprenant un plan précis d'actions, quasi contractuel. Cette vision différente de l'output attendu reflétait en partie un certain flou dans la « commande » autant qu'une anticipation des difficultés institutionnelles pour amener l'exercice à son terme.

3.1.2 Conduite des diagnostics et formulation des stratégies

Un contexte difficile et changeant

L'exercice s'est inscrit dans un contexte difficile, marqué par des évolutions nombreuses et rapides, sources d'incertitude et d'instabilité. Avant d'aborder le déroulement du processus en lui-même, il est nécessaire de rappeler certains éléments de ce contexte qui ont pu influencer sur son déroulement ou ses résultats.

Premièrement, de nombreuses réformes avaient été initiées au niveau national à un rythme particulièrement soutenu, touchant directement des politiques liées à l'innovation. Le cadre des politiques et des dispositifs nationaux a donc été en évolution constante tout au long de l'exercice, alors même que parallèlement les SRI cherchaient à mettre en cohérence l'ensemble des initiatives prises sur le territoire régional. Sans se prononcer sur la pertinence de ces réformes, la nécessité de s'adapter à ce cadre changeant n'a pas vraiment facilité la démarche SRI selon nos interlocuteurs. En outre, d'autres sources de difficultés ont également été relevées :

- Certaines démarches ou initiatives nationales (*exemple : états généraux de l'industrie et de l'outre-mer*) ont parallèlement ou antérieurement mobilisé les acteurs, notamment privés, dans des consultations. La multiplicité de ces initiatives a pu occulter l'intérêt spécifique de la démarche SRI et brouiller les messages pour les acteurs régionaux.
- Certains services de l'Etat ont dit s'être parfois sentis « écartelés » entre d'une part des instructions et orientations définies au niveau national et d'autre part, certaines conclusions spécifiques qui s'étaient dégagées de la démarche, en particulier lors du diagnostic et des synthèses des enjeux. Il s'est révélé parfois difficile d'assurer la parfaite articulation entre les priorités régionales qui s'étaient dégagées de l'exercice et les initiatives prises au niveau national.
- Enfin, ces réformes, et notamment la réforme des services de l'Etat, ont logiquement mobilisé le personnel de certains services de l'Etat en région et conduit à accélérer la rotation du personnel dans les services, créant une certaine discontinuité au sein d'une démarche où les relations interpersonnelles ont joué un rôle prépondérant.

Deuxièmement, les incertitudes liées aux réformes des collectivités territoriales, de leur financement, et notamment de la taxe professionnelle, ont rendu plus complexe l'opérationnalisation des orientations stratégiques fixées.

Troisièmement, le contexte de la crise financière puis économique a fortement marqué l'exercice SRI puisqu'il modifiait progressivement certains enjeux et priorités des politiques. Les visions des implications de la crise sur l'exercice SRI étaient toutefois différentes suivant les interlocuteurs ou les régions selon qu'ils se plaçaient dans une perspective :

- de court terme : l'exercice ne devait alors pas bloquer ou ralentir les décisions ou les réponses aux besoins immédiats, avec une priorité immédiate sur la mise en œuvre du plan anticrise ;
- de long terme : au contraire, la crise démontrait avec d'autant plus d'acuité la pertinence de renforcer les politiques de soutien de l'innovation et l'urgence de faire aboutir la démarche SRI engagée pour maintenir la compétitivité de la région dans une économie globalisée en mutation rapide.

Enfin, l'exercice ayant glissé dans le temps, la phase de définition de la stratégie s'est généralement rapprochée de la période précédant les élections régionales de mars 2010. Cette période était moins propice à des engagements et à des choix sélectifs, notamment en termes budgétaires impliquant par exemple la remise en cause d'éléments existants des dispositifs de soutien en faveur de l'innovation.

Une démarche principalement orientée sur le diagnostic, un temps raccourci pour formuler la stratégie elle-même

Tel que rappelé en introduction (*cf. section 1.2.2*), l'élaboration d'une stratégie est avant tout un processus comprenant plusieurs étapes successives à franchir : *Diagnostic -> AFOM -> synthèse des enjeux -> orientations stratégiques -> modalités d'opérationnalisation (plan d'action et financement)*.

Dans la grande majorité des régions, ces étapes ont été franchies dans l'ordre, avec un souci de cohérence, en veillant à faire valider les résultats de chacune des étapes avant d'envisager la suite. Pour beaucoup de régions, ceci contraste avec les modalités d'élaboration du PO FEDER initial (*cf. section 2.2*).

Encadré 3.3 - Illustrations par des cas régionaux : étape par étape :

- **Guyane :** le processus de révision de la SRI a été caractérisé par un phasage cohérent des différentes étapes allant d'une synthèse de l'existant, de l'approfondissement du diagnostic à travers plusieurs études/enquêtes, de la synthèse de ce diagnostic, à la préparation d'une note d'enjeux, à la définition d'objectifs stratégiques et ensuite à la rédaction d'un plan d'actions et des modalités de gouvernance. Le *Comité Stratégique (ComStrat)* a validé ces différentes étapes aux 3 moments clés du processus par la validation i) du diagnostic, ii) de la note d'enjeux et des objectifs généraux et iii) des axes stratégiques et les actions qui y sont rattachées. Finalement, dès que la SRI a été validée, une phase de diffusion de la stratégie a été menée auprès des différentes instances (*élus du Conseil Régional, entreprises, acteurs de la société civile, économiques et de la recherche*).

L'exercice a montré également que les régions qui avaient tenté de mener les étapes en parallèle ou de démarrer avec un plan d'actions préconçu avaient considérablement limité le potentiel d'évolution de leurs approches, pour certaines se sont trouvées rapidement coincées par les demandes des acteurs avant même d'avoir pu poser les constats.

L'essentiel du temps a été consacré au diagnostic et à son approfondissement (*entre 12 et 18 mois minimum*). Cette phase de diagnostic assez longue est notamment liée aux exigences de la méthode proposée (*certaines régions s'y étant parfois perdues*), au temps nécessaire au démarrage des travaux des consultants (*cahiers des charges et procédures d'appel d'offre*) même si généralement, les travaux des consultants ont été remis dans les temps impartis.

Le passage à la synthèse des enjeux et à la définition de la stratégie a souvent été plus complexe que prévu et le temps nécessaire pour passer du diagnostic à une stratégie a généralement été largement sous-estimé. Ce passage a aussi été rendu plus difficile par la richesse des diagnostics plus grande qu'initialement attendue (*élargissement du champ de réflexion et remise en cause d'une partie des approches qui prévalaient*).

3.1.3 Le recours aux différents appuis internes et externes en vue de faciliter l'exercice

Les régions pouvaient bénéficier de différents supports qu'elles ont largement mobilisés pour les aider à conduire l'exercice. Ces supports concernaient notamment le cadre méthodologique, la réalisation de diagnostics approfondis, la mise à disposition de données, l'animation de groupes de travail. Le panorama des appuis actionnés par les régions montre des situations très diverses, que ce soit en termes de mixage des appuis, de mobilisation d'expertise ainsi que sur les moyens financiers mobilisés.

Une appropriation de la méthode proposée

La méthodologie proposée par le guide ADIT a généralement été suivie par les régions, au moins dans un premier temps, mais en la simplifiant ou en l'adaptant au fur et à mesure au contexte et aux besoins de la région, ainsi qu'en la complétant d'éléments méthodologiques propres ou proposés par les consultants. De par cette appropriation progressive de la démarche, la plupart des régions n'ont plus jugé utile de poursuivre l'exercice sur cette base dans la phase de stratégie d'autant que le guide restait très succinct sur la méthode d'élaboration de la stratégie.

En plus de la présentation initiale de la méthodologie en région, le représentant de l'ADIT avait également été mandaté pour plusieurs cycles de visites dans les régions qui le souhaitaient afin de les appuyer dans leur démarche et de répondre aux éventuelles questions soulevées par l'exercice. La plupart des régions ont ainsi bénéficié de cet apport externe à des moments clés du processus.

Dans la plupart des régions, cet appui a été jugé positif, surtout dans un premier temps, dans la mesure où il permettait de mobiliser, de valider les premières démarches et de progresser dans la réflexion.

Un recours massif mais diversifié à des consultants

La quasi-totalité des régions ont eu recours aux prestations de consultants en vue de les appuyer dans le cadre de la démarche. Les moyens financiers avaient été identifiés à cette fin lors de la négociation des PO. Mais il faut souligner que dans un certain nombre de cas, les études ont été financées sur fonds propres de la région (*Exemple : Pays de la Loire*).

Les consultants ont été mobilisés plus particulièrement au cours de la phase de diagnostic (*23 sur 26 régions*) pour mener les études et les enquêtes nécessaires. Mais ils sont également intervenus lors de la phase d'élaboration de la stratégie (*14 régions sur 26*) ou dans le cadre de la rédaction du document final ou de synthèse de la SRI (*11 régions sur 26*).

Les logiques et les modèles de recours aux consultants varient sensiblement d'une région à l'autre :

- entre des démarches quasi totalement internalisées (*sans recours à des prestataires externes, en Picardie, à la Réunion ou en Lorraine*) et des démarches totalement externalisées auprès d'un seul prestataire ;
- entre le recours à un seul prestataire par souci de cohérence et le recours à plusieurs prestataires pour bénéficier de plusieurs regards différents ou de ne pas se voir « imposer » certains choix ;
- entre des études globales du diagnostic et des études complémentaires ciblées sur des enjeux ou des thèmes précis.

Ces choix ont notamment été faits en fonction du matériel de départ dont la région disposait (*études et réflexions préalables à la démarche SRI*) mais aussi en fonction des capacités de coordination interne existantes au sein des structures institutionnelles.

Encadré 3.4 - Illustrations par des cas régionaux : recours à des prestataires externes:

- **Guyane :** Le rôle des experts s'est limité à la conduite des enquêtes. Le travail de synthèse et de rédaction du diagnostic, des enjeux et la préparation de la stratégie ont été réalisés par le DRRT (avec l'appui d'une personne engagée sous statut de volontariat spécifiquement pour l'exercice SRI) et le SGAR pour un premier jet, discuté et validé par les membres du *Comité de Pilotage*.
- **Aquitaine :** Le *Comité de Pilotage* a souhaité mobiliser plusieurs équipes de consultants ou d'universitaires externes différentes pour conduire les 3 études thématiques distinctes prévues. L'objectif était de bénéficier de plusieurs points de vue. Mais le travail de synthèse des diagnostics et d'élaboration des priorités stratégiques a été réalisé par les partenaires du *Comité de Pilotage* sans appui externe. Ceci répondait à la volonté à la fois d'ouvrir les champs de réflexion tout en assurant l'appropriation de l'exercice tant au niveau technique par les services, qu'au plan politique.
- **Bourgogne :** Dans la phase de synthèse et d'élaboration de la stratégie, les autorités se sont fait accompagner par un cabinet de conseil répondant aux besoins de disposer d'une « *plume active* » non seulement pour la rédaction, mais également une capacité d'animation offrant un regard externe critique. Dans ce cadre, les Autorités sont toujours restées les acteurs moteurs et la force de proposition dans l'élaboration de la Stratégie, le consultant jouant essentiellement à ce stade un rôle de facilitateur et de rapporteur.
- **Midi Pyrénées :** Le choix adopté en Midi-Pyrénées a été d'établir un partenariat institutionnel fort pour assurer le pilotage de l'exercice, et d'externaliser partiellement les travaux sous la supervision de *Midi-Pyrénées Innovation* (MPI) chargée du pilotage opérationnel. Deux personnes au sein de MPI se sont partagées cette fonction de direction des travaux : une première pour les aspects financiers et de gestion de projet, l'autre recrutée spécialement pour la communication. Les travaux ont été partiellement externalisés et confiés d'une part à un consultant extérieur pour le *benchmarking*, d'autre part à des consultants locaux pour des travaux liés au diagnostic (*entretiens, étude, groupes de travail*). Ces consultants locaux ont travaillé en « *insourcing* » au sein de l'équipe de MPI durant tout le processus, ce qui a permis au partenariat régional de s'approprier leurs travaux.
- **Champagne-Ardenne :** La Région a choisi d'être appuyée durant l'ensemble de l'exercice par un même prestataire externe chargé à la fois de l'approfondissement du diagnostic, de la phase d'élaboration de la SRI et sur sa déclinaison en fiches actions. Les motivations pour adopter cette configuration avaient été les suivantes : le manque de disponibilité de ressources internes qualifiées pour mener l'exercice dans les délais, l'apport d'un œil et d'une capacité d'animation extérieurs et l'intérêt de bénéficier d'un continuum dans l'accompagnement de la Région du diagnostic jusqu'à la définition d'actions opérationnelles.

Il y a généralement un consensus des personnes rencontrées pour souligner que les consultants ont d'abord apporté de la méthode, des compétences et du temps dont les partenaires régionaux ne disposaient pas nécessairement en interne. En ce sens, l'apport des consultants a été qualifié de déterminant pour ouvrir le champ de la réflexion ainsi que pour terminer l'exercice et disposer d'un document dans les temps. Les consultants disposent également du recul nécessaire pour apporter un regard extérieur neuf et objectif, en pouvant se positionner au-dessus des enjeux institutionnels locaux.

Ceci étant, l'apport des travaux menés par les consultants n'a pas toujours été à la hauteur des attentes initiales des commanditaires. La qualité du travail des consultants reste diversement appréciée. Les principales critiques émises ont été que :

- Ils n'ont pas réellement apporté d'éléments neufs par rapport à ce qui était déjà connu, mais au mieux les ont mis en perspective et en ont donné une image globale ;

- les conclusions et les recommandations n'étaient pas toujours adaptées aux réalités locales de la région, et résultaient parfois d'un « copier-coller »¹¹ ;
- les conclusions et recommandations manquaient d'ancrage sur le terrain et n'étaient pas toujours opérationnelles ;
- les consultants n'ont pas toujours pu ou su répondre à l'attente, exprimée par les régions, d'obtenir un *benchmark* des actions menées dans d'autres régions françaises ou européennes.

Il faut toutefois nuancer quelques peu ces constats. Premièrement, ceux-ci ne sont pas nécessairement imputables aux seuls consultants, mais peuvent être liés aux termes des cahiers de charges et/ou à la vision imprécise et surtout en constante évolution des résultats attendus de l'exercice (*apprentissage en marchant*). Deuxièmement, même si une large part des enseignements étaient déjà implicitement connus par certains acteurs, le simple fait d'en donner une image globale et partagée en les mettant en perspective a déjà constitué dans certaines régions un apport déterminant. Troisièmement, il faut reconnaître les limites de la méthodologie, à tout le moins sur la partie analyse quantitative des capacités d'innovation qui se heurte à un manque de données et d'indicateurs pour appréhender finement la position de chacune des régions. Cette limite inhérente à la partie diagnostic a pu frustrer certaines régions qui ne se reconnaissaient pas dans l'image renvoyée par certaines études.

Des appuis et un support logistique internes expérimentés dans quelques régions ayant facilité l'exercice SRI

Pris par la charge courante de travail, les services portant la démarche SRI, en particulier au niveau de l'Etat, ne bénéficiaient pas toujours des disponibilités nécessaires pour véritablement porter l'exercice et maintenir la dynamique tout au long de l'exercice. Ceci a constitué dans certaines régions un frein considérable à la conduite de l'exercice. Au-delà du recours à un prestataire externe, quelques régions (*Basse-Normandie, Guyane, Bretagne, Alsace, PACA, etc.*) se sont appuyées en interne sur une personne ou une structure (*ex : l'agence régionale*) en charge spécifiquement de l'appui à la démarche avec un double objectif. D'une part, il s'agissait de bénéficier d'un appui logistique, de secrétariat et de coordination, notamment pour l'organisation et les rendus des différentes réunions et échanges. D'autre part, il s'agissait d'assurer une appropriation et une capitalisation de la démarche. Pour ces régions, cet apport a été jugé déterminant.

¹¹ En particulier lorsque les prestataires couvraient plusieurs régions.

Support et animation au niveau national

Les régions ont généralement été confrontées à des enjeux et à des problèmes communs et se sont trouvées peu outillées pour les aborder ou les résoudre de manière efficace.

Au cours de notre étude, plusieurs régions ont exprimé le besoin ou la volonté qu'elles avaient ressentis d'une animation nationale et d'un véritable lieu d'échange entre les régions au niveau des personnes en charge des SRI permettant notamment :

- de répondre à des enjeux communs apparus au cours du diagnostic,
- d'échanger des bonnes pratiques ou des idées nouvelles d'actions,
- d'esquisser des solutions techniques à des problèmes (communs) rencontrés,
- de mener une réflexion collective en vue d'adapter certains dispositifs ou leurs modalités en vue de répondre aux enjeux soulevés, etc.

Les régions ont regretté qu'une telle possibilité d'échanges structurés au niveau national n'ait pas pu se concrétiser en cours de l'exercice.

3.1.4 Concertation et implication des acteurs de l'innovation

Une implication globalement croissante

Si la démarche de l'exercice SRI avait suscité une certaine appréhension au départ, de nombreuses régions se sont prises à l'exercice en cours de route. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, la vision de l'exercice a eu tendance à évoluer positivement.

L'intérêt des autorités impliquées dans l'exercice s'est accru lors des premiers rendus des études et du diagnostic ou lorsqu'une dynamique parmi les acteurs s'amorçait. L'analyse comparative (*benchmarking*) et la consultation du secteur privé en particulier ont renvoyé des images parfois très différentes de celle que s'en faisaient les acteurs institutionnels, notamment en termes de positionnement de la région (*forces et faiblesses*), du regard (*parfois assez critique*) porté par les entreprises sur les dispositifs en place et leur efficacité, et des liens possibles avec des politiques connexes (*développement économique, capital humain, etc.*).

Pilotage des SRI : un exercice resté institutionnel

L'exercice est resté dans l'ensemble institutionnel, mobilisant principalement les services de l'Etat et des Conseils Régionaux.

Les modes de gouvernance et de participation des acteurs au processus SRI ont été spécifiques à chaque région. Mais ils comprenaient généralement plusieurs niveaux/constantes selon le schéma suivant :

L'exercice SRI était un exercice partenarial relevant de la responsabilité conjointe du Préfet de Région et du Président du Conseil régional. La gouvernance de l'exercice reposait donc sur une approche collaborative autour d'un noyau de base Etat – Région. Dans certains cas, la Région a été désignée maître d'ouvrage (*Alsace, Bretagne*), portant la responsabilité de l'exercice.

Au niveau stratégique, les décisions ont été généralement prises par les principaux financeurs de ces politiques (*Président Région, Préfet et éventuellement OSEO*) réunis au sein d'un **comité stratégique**. Ce comité est intervenu aux étapes clés du processus pour suivre et valider les travaux et les propositions des instances opérationnelles.

Au niveau opérationnel, l'exercice SRI a été généralement piloté par un **groupe de pilotage technique** restreint comprenant essentiellement les représentants des services du Conseil régional (*recherche-innovation et/ou développement économique*) et l'Etat (*généralement l'ex-DRIRE, et en fonction des régions le SGAR, le DRRT et Oséo-Innovation*). Sur base de rencontres régulières et des instructions des instances stratégiques, ce groupe restreint s'est chargé de la planification et de la coordination opérationnelle des travaux.

Soulignons par ailleurs que le choix du service qui a pris en charge le pilotage côté Etat n'était pas nécessairement neutre quant aux orientations prises par la SRI. En effet, les services de l'Etat n'ont pas nécessairement une vision unique et peuvent aborder l'exercice différemment (*le SGAR avec une vision territoriale et financière, la DRIRE orienté sur les PMI ou le DRRT orienté recherche*). En cas de prise en charge commune, l'accord sur l'orientation à donner à la SRI n'est pas toujours allé de soi, nécessitant certains arbitrages au sein même de l'Etat, avec un point de vue plutôt recherche ou plutôt entreprises.

Selon les régions, ces comités de pilotage ont été soit restreints, soit établis dans une perspective de concertation/consultation, et ont pu être élargis à d'autres services de la Région ou de l'Etat (*Rectorat, Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP), Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), etc.*), aux acteurs institutionnels ou professionnels (*Pôles, RDT, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI), Universités, services d'intermédiations, etc.*) aux collectivités locales et/ou à des chefs d'entreprises.

Encadré 3.5 - Illustrations par des cas régionaux : Mode de gouvernance (1)

- **Auvergne** : Le *Comité de pilotage* a démarré autour du noyau de la « bande des quatre » (DRIRE, DRRT, CR, Oseo), élargi au SGAR, au RDT, à la CRCI, aux universités et représentants de la recherche ainsi qu'à Valeo. La démarche est restée ouverte aux autres acteurs de l'innovation dont certains ont rejoint le *Comité de pilotage* en cours de route, notamment les pôles de compétitivité, mais aussi la DRAF. Des groupes de travail impliquant ces différents acteurs ont été formés pour suivre les études thématiques. Des ateliers ont par ailleurs été organisés dans le cadre de l'étude sur les grappes stratégiques regroupant les acteurs accompagnant les entreprises dans leur démarche d'innovation (*Casimir, RDT, OSEO, CETIM,...*) et les entreprises.
- **Bretagne** : La Région Bretagne a été le maître d'ouvrage de la SRI, avec l'appui logistique de l'agence régionale *Bretagne Innovation (BI)*. Le comité opérationnel a été assuré par le quartet *Région – DRIRE – Agence Economique Régionale (AEB) - BI* sur la base de réunions hebdomadaires. Le rôle des consultants était centré sur un appui méthodologique et l'animation des groupes de travail. L'approche a été résolument participative à différents niveaux, dont : 1) le *Comité stratégique* s'est inscrit dans une structure existante, le bureau de *l'Agence Economique de Bretagne* regroupant les principaux acteurs et forces vives, et faisant le lien avec le développement économique ; 2) des cycles itératifs de 5 groupes de travail du diagnostic jusqu'aux propositions d'actions impliquant acteurs et entreprises ont été organisés ; 3) une volonté d'impliquer les collectivités locales et consulaires en première ligne du développement économique et comme porte d'entrée pour des PME régionales.

- **Corse** : Le *Comité d'Orientation Stratégique de l'Innovation en Corse (COSIC)* avait pour mission de définir et d'assurer le suivi d'une politique régionale de l'innovation. La Collectivité Territoriale de Corse (*par le biais de l'ADEC*) y est le principal décisionnaire. Le Pôle régional de l'innovation (*géré par l'Etat, la Collectivité et Oséo*) est chargé de gérer la politique définie par le COSIC et d'assurer le suivi et la gestion de l'incubateur, du Réseau de Développement Technologique (*RDT*), et plus généralement des aides créées pour soutenir les entreprises innovantes.
- **Réunion** : Le partenariat régional (*Etat, Région et Département*), composant le *Comité de Pilotage*, a délégué l'élaboration de la SRI à un *Comité Régional pour l'Innovation (CRI)* mis en place pour l'occasion. Ce choix visait ouvertement la recherche tout au long du processus d'un consensus entre les acteurs et à une réelle appropriation par ces derniers du processus et donc de son résultat. Outre les nombreuses réunions du CRI, divers points d'étape entre le CRI et le Comité de Pilotage ont permis aux deux instances de partager les différentes étapes du processus. La mise en place du CRI et le rôle prépondérant assumé par ce dernier dans l'élaboration de la SRI a rendu la démarche réellement participative.

L'implication des acteurs institutionnels ou socioprofessionnels ou de chefs d'entreprises n'a donc pas été systématique, en particulier dans le cadre de la phase d'élaboration de la stratégie et dans les instances décisionnelles. Cette approche participative a été essentiellement appliquée à travers l'organisation de groupes de travail thématiques durant la phase d'élaboration des diagnostics et dans une moindre mesure lors de la définition des orientations stratégiques et du plan d'action.

Une consultation large

L'approche participative et l'implication des acteurs n'en demeurent pas moins essentielles. Lorsqu'elles ont été mises en œuvre, elles ont participé selon nos interlocuteurs à une prise de conscience collective des enjeux et des nécessaires évolutions des dispositifs existants et des priorités stratégiques. Elles ont également participé à ce que chaque acteur prenne conscience de son rôle dans un système global d'appui à l'innovation. Cet apprentissage collectif devrait faciliter la mise en œuvre des stratégies, la réorganisation des systèmes régionaux d'innovation et les nécessaires réformes.

A titre d'illustration, citons ici quelques exemples des modes de gouvernance adoptés.

Encadré 3.6 - Illustrations par des cas régionaux : modes de gouvernance (2)

- **Alsace** : La phase de diagnostic était basée sur une large consultation avec 35 réunions de travail, d'échange et de restitution, mobilisant des acteurs privés et publics. La phase de stratégie, pilotée par la Région, comprenait l'organisation de groupes de travail qui a été confiée à un cabinet externe sur la base d'une méthode consultative basée sur la mobilisation d'entrepreneurs citoyens. L'avantage était d'impliquer chercheurs et entreprises ainsi que de « *désinstitutionnaliser* » le processus. Elle s'est organisée en 2 étapes : i) un groupe de travail restreint composé de 12 entrepreneurs-citoyens ou personnalités qualifiées (*chercheurs, etc.*) pour dégager les enjeux. Les résultats de cette concertation ont été communiqués aux 40 entrepreneurs-citoyens identifiés par la Région, ii) 6 groupes de travail validant les enjeux et élaborant des pistes d'actions. Une particularité du processus est que les représentants de l'Etat et de la Région n'ont volontairement pas assisté à ces groupes de travail.
- **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : Au-delà de la composition des Comités en charge de la SRI, le processus se caractérisait par une démarche de concertation élargie rassemblant un

nombre important d'acteurs. L'ensemble de ces consultations est présenté de façon détaillée dans un Livre de la concertation. Les acteurs économiques et institutionnels se sont mobilisés autour d'une concertation dite « technique » et d'une concertation dite « institutionnelle et politique » dans lesquelles les *Conseils Généraux* et les Agglomérations, le Réseau Régional de l'Innovation, les entreprises membres des PRIDES, les chambres consulaires, les producteurs de connaissance, des experts de l'innovation et des acteurs du secteur du tourisme ont été impliqués.

- **Centre** : Le processus d'élaboration de la SRI a été caractérisé par l'organisation de deux conférences régionales de l'innovation (CRI). La première conférence de 2008 a permis avec 300 congressistes de déterminer, ou du moins de compléter, modifier et valider collectivement, les grands axes de la stratégie régionale de l'innovation disponibles dans le document de projet de la SRI. La deuxième Conférence Régionale de l'Innovation de 2009 avec 200 congressistes, a eu pour objectif la validation sur ces trois orientations des actions permettant leur mise en œuvre concrète, ainsi que la fixation des priorités. La participation large à ces événements a permis de fédérer les acteurs autour d'une stratégie commune mais a néanmoins suscité certaines difficultés. En effet, les réflexions menées dans le cadre de la deuxième CRI manquaient parfois de pragmatisme et une certaine difficulté de hiérarchiser et prioriser les actions a été observée.

3.1.5 L'implication du secteur privé

Différentes initiatives ont été prises en vue de consulter ou d'impliquer le secteur privé

La quasi-totalité des régions ont consulté ou impliqué des représentants du secteur privé, voire directement les entreprises ou leurs dirigeants (*dans 21 des 26 régions*), ce qui a constitué un réel tournant par rapport à l'élaboration des PO. Le secteur privé n'a toutefois que plus rarement été associé activement à la gouvernance de l'ensemble de l'exercice ou aux instances décisionnelles.

La consultation ou la participation des entreprises dans le cadre du processus SRI ont été réalisées au travers des moyens suivants :

Premièrement, dans une majorité des régions (*17 régions sur 26*), des **enquêtes** spécifiques **et/ou** des séries d'**entretiens individuels** ont été menés auprès d'entreprises ou de leurs responsables. Ces consultations ont principalement été réalisées dans le cadre du diagnostic par les consultants et ont porté sur les pratiques et/ou les besoins des entreprises.

Dans au moins deux régions (*Franche-Comté et Champagne-Ardenne*), les entreprises ont également été enquêtées en fin d'exercice en vue de tester a posteriori les actions proposées. Dans au moins deux autres régions *Guyane, Nord-Pas-de-Calais*, des entretiens ou des visites d'entreprises ont été menés par les membres du *Comité de Pilotage* eux-mêmes, et se sont révélés particulièrement instructifs et déterminants dans la suite du processus.

Encadré 3.7 - Illustrations. Implication du secteur privé (1) : Enquêtes et entretiens

- **Basse-Normandie** : 20 entretiens préliminaires ont été conduits dans un premier temps auprès des acteurs régionaux de l'innovation en vue de mieux cerner les besoins et les demandes des entreprises. Ceux-ci ont été suivis de 98 entretiens auprès des chefs d'entreprises des PME et PMI régionales.
- **Guyane** : Une enquête préliminaire avait été réalisée auprès d'entreprises, mais son apport reste limité. L'apport principal vient de la visite de 2 entreprises par les membres du *Comité de Pilotage*, à l'initiative du président de l'AMIP. Cette visite a été jugée déterminante par tous les membres du Comité de Pilotage, en particulier pour les acteurs institutionnels et de la recherche, dans leur compréhension des réalités et des contraintes auxquelles font face les PMI guyanaises.
- **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : En PACA, une enquête a été réalisée auprès de plus ou moins 400 PME dynamiques et innovantes de la région afin d'identifier les facteurs favorisant l'innovation des PME et les freins qu'elles rencontrent lorsqu'elles innovent. Cette enquête a permis d'apporter des éléments nouveaux dans la compréhension des difficultés rencontrées par les PME. Elle a en effet mis en avant deux freins importants : le manque de ressources humaines (manque de personnel interne, les difficultés à recruter le bon profil et le déficit de formation des salariés) et des problèmes commerciaux également liés au problème de ressources humaines (concernant le manque de compétences interne, l'accès au marché et la définition de la stratégie commerciale).
- **Franche-Comté** : Au-delà de l'enquête initiale réalisée auprès d'industriels des 5 filières, il faut souligner une démarche originale lancée en fin d'exercice au travers d'une enquête de type marketing (*méthodologie Kano*) auprès d'une cinquantaine d'entreprises franc-comtoises. Elle visait à tester la manière dont elles percevaient différentes propositions d'actions illustrant les priorités stratégiques et de vérifier si les actions proposées apparaissaient pertinentes, si les attentes des entreprises étaient homogènes (*en fonction de la taille ou du type de secteur*) et s'il était possible de discerner d'autres besoins latents. Cette enquête a permis d'apporter certaines nuances entre les différences en fonction des types d'entreprises, de confirmer l'intérêt pour les actions visant le renforcement des ressources humaines ou l'acquisition de compétences et de mettre en évidence plusieurs « fausses bonnes idées » d'actions qui ont parfois surpris.
- **Champagne-Ardenne** : En marge de l'exercice SRI, un tableau de bord a été mis en place par l'agence régionale sur la base notamment d'une enquête annuelle auprès d'un nombre croissant d'entreprises. Il est prévu qu'il devienne un outil de suivi dans le futur.
- *Des enquêtes et/ou séries d'entretiens auprès d'entreprises ont également été réalisées en Bourgogne, Bretagne, Centre, Haute Normandie, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays-de-le-Loire et Poitou-Charentes.*

L'implication des entreprises s'est également faite au travers des **groupes de travail** participatifs ou des ateliers qui se sont tenus à différents stades du processus (*environ 12 régions sur 26*).

Les besoins des entreprises ont également pu être pris en compte de manière indirecte via leurs représentants institutionnels (*CRCI, syndicats professionnels, pôles de compétitivité, etc.*).

Quelques expériences de modes de participation originaux

Dans quelques cas, les régions sont allées plus loin en développant des **modes de participation originaux** ou en associant des chefs d'entreprises aux instances de pilotage et décisionnelles.

Encadré 3.8 - Illustrations par des cas régionaux : Implication du secteur privé (2) : expériences et modes de participation originaux

- **Bretagne** : En Bretagne, la volonté était d'inviter 6 chefs d'entreprises dans chacun des groupes de travail qui devaient se réunir chacun à 5 reprises. Mais au vu des difficultés de les mobiliser dans la durée, une alternative a été trouvée dans la mise en place d'un groupe spécifique regroupant 40 chefs d'entreprises intervenant à 2 moments clés sur l'ensemble des travaux. Soulignons que des chefs d'entreprises ont également été rapporteurs ou présidents de groupes de travail, dont celui portant sur la gouvernance. Cette contribution a été capitale pour la SRI.
- **Bourgogne** : Au-delà du pilotage opérationnel qui a été assuré par la « bande des 4 » (CR, DRIRE, DRRT, Oséo), un *Comité Régional Stratégique de l'Innovation (CRSI)* a été mis en place. Une particularité essentielle est à souligner. Il comprenait 4 chefs d'entreprises et 4 personnes issues du monde de la recherche. Ces 8 personnes, non spécialistes des systèmes d'innovation, ont été retenues avant tout pour leur personnalité et leur capacité d'apporter un œil extérieur différent, voire critique, et non en tant que représentant d'un organisme. Le CRSI ne comprenait volontairement pas d'organismes d'intermédiation ou sectoriels en vue d'éviter le caractère prescripteur. Ce choix a été déterminant et est le facteur clé de succès en Bourgogne. L'apport de cette configuration a été d'une part un regard neuf et différent porté sur les dispositifs existants et sur les propositions faites, partant notamment du point de vue des entreprises et d'autre part, un regard croisé et une intégration des points de vue entre entreprises et acteurs de la recherche.
- **Midi-Pyrénées** : Le *Comité Consultatif des Entreprises*, créé pour l'élaboration de la SRI et composé notamment de chefs d'entreprises, a été pérennisé en tant qu'instance de gouvernance chargée de participer à la mise en œuvre de la SRI. En outre, durant tout le processus d'élaboration de la SRI, un effort de communication a été fait, et a permis de tenir informé l'ensemble des acteurs régionaux des avancées du processus. L'affluence à la journée de présentation publique a témoigné de l'intérêt de cette stratégie de communication.
- **Guadeloupe** : Afin d'élaborer la stratégie, 5 ateliers (*gouvernance, valorisation et transfert, ouverture à l'international, services, culture de l'innovation*) ont été mis en place (*s'étant chacun réunis 3 fois*) et étaient chacun constitués à 2/3 de chefs d'entreprises et à 1/3 d'institutionnels. Le secteur privé était également représenté au sein du *Comité Stratégique* et du *Comité de Pilotage*.
- **Languedoc-Roussillon et Alsace** : Ces régions ont fait appel à des « *entrepreneurs-citoyens* » pour animer la consultation. Ces entrepreneurs citoyens, identifiés par le *Conseil Régional* et les consultants, devaient apporter leur concours à l'élaboration de la SRI, mais également rester impliqué ensuite dans sa mise en œuvre. Intérêts : participation du secteur privé à différents stades (*partage et discussion du diagnostic, identification d'enjeux et définition d'actions*), implication et pérennisation de cette implication. Inconvénient : le diagnostic a reposé essentiellement sur cette méthode consultative et manquait un peu de rigueur (*données, analyses approfondies...*).

Un apport déterminant des entreprises et de leurs responsables lorsqu'ils ont été impliqués

En particulier lorsque des chefs d'entreprises ont été impliqués de manière active, la consultation ou l'implication du secteur privé a été identifiée comme un facteur clé de succès par bon nombre d'interlocuteurs.

Le secteur privé, et les chefs d'entreprises en particulier, ont apporté un regard neuf et critique déterminant sur les dispositifs de soutien existants, l'organisation du système et son efficacité (*cf. section 4.2.1*). Elle a surtout montré le fossé qui pouvait exister entre d'une part la représentation et l'organisation institutionnelle du soutien à l'innovation et d'autre part, les contraintes et les besoins concrets des entreprises, et tout particulièrement des PME/ Très Petites Entreprises (TPE) régionales dans les secteurs traditionnels. Elle a forcé dans certains cas à un plus grand pragmatisme et à une remise en question collective des

priorités et de l'organisation des systèmes en place, en vue de mieux répondre aux préoccupations des entreprises.

3.1.6 Appropriation de la démarche par les décideurs et les politiques

Au cours du premier semestre 2010, la majorité des documents de SRI ont été adressés à la *Commission européenne* sous la signature conjointe des Préfets de région et des Présidents des Conseils Régionaux.

En termes de validation politique, la SRI a été soumise au vote du *Conseil Régional* dans un grand nombre de régions. Au 1^{er} trimestre 2010, le document de SRI, ou sa synthèse décrivant les principaux enjeux et orientations retenus, avait été formellement approuvé par le Conseil Régional (*signé par son Président et / ou voté en assemblée*) dans 17 des 26 régions. Dans 3 autres régions, il avait été validé en présence d'élus dans des instances ad-hoc (*Comité de suivi pluri-fond, etc.*).

Toutefois, au regard de l'exercice, l'appropriation de la démarche par les décideurs et les politiques n'est pas encore nécessairement assurée dans toutes les régions et reste un défi essentiel et permanent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la stratégie dans le futur.

En effet, les travaux ont essentiellement été menés par les techniciens des services de l'Etat et de la Région. Les décideurs et les élus n'ont pas toujours été parties prenantes du processus de réflexion, mais sont principalement intervenus pour valider les résultats des travaux aux grandes étapes (*enjeux ou orientations stratégiques*). Il existe quelques exceptions (*Alsace, Bretagne, Bourgogne, Lorraine, Midi-Pyrénées, etc.*) où les travaux ont néanmoins été suivis de près ou portés par un nombre restreint d'élus, voire un seul ce qui risque de poser des problèmes après les élections.

Dans certaines régions, l'objectif a été à l'inverse de faire valider les résultats des travaux et les orientations sur une base suffisamment large avant les élections régionales pour qu'ils ne puissent être remis en cause. Il fallait toutefois que le document soit à la fois assez court, synthétique et consensuel pour le soumettre au vote de l'assemblée.

Encadré 3.9 - Illustrations par des cas régionaux : Appropriation par les décideurs

- **Bourgogne :** Le Président du Conseil Régional a personnellement suivi de près les travaux et le Préfet et le Président du Conseil régional ont co-présidé les réunions du Comité Stratégique. Le Conseil Régional n'avait pas attendu la fin du processus pour mettre en délibération et lancé dès juin 2009 son Plan d'Actions Régional pour l'Innovation (PARI) reprenant une douzaine d'actions de la SRI jugées prioritaires et sur lesquelles il y avait un consensus.
- **Bretagne :** La SRI et son plan d'actions ont été approuvés par un vote le 19 décembre 2008 par l'assemblée du Conseil Régional de Bretagne. Deux élus (les Vice-présidents en charge de *développement économique* et de la *recherche-innovation*) se sont impliqués personnellement dans l'exercice et l'on suivi de près en assurant un portage politique fort.
- **Languedoc-Roussillon :** Le diagnostic a été validé par le Préfet et par le Président de région en décembre 2008. La stratégie, quant à elle, a été votée par les élus régionaux, sous sa forme synthétique préparée par le Conseil Régional. Bien que peu d'élus portent un intérêt marqué aux questions d'innovation et de compétitivité, ce vote a donné un appui politique fort à la démarche et a contribué à impliquer les entreprises. L'implication personnelle du Président de Région, qui a suivi et porté la SRI durant tout le processus, est en outre à noter et a eu, elle aussi, un impact notable sur l'implication des différents acteurs.

3.2 Etat d'avancement du processus au premier trimestre 2010

Tableau 3.1 : Eléments contenus dans le document SRI et état d'avancement du processus au premier trimestre 2010

	Légende :							Commentaires :	
	(a) Existence d'un document SRI partagé	(b) Diagnostic (ex/ou synthèse)	(c) Synthèse des enjeux	(d) Orientations Stratégiques	(e) Identification d'actions (ou pistes)	(f) Estimation coûts / financement	(g) Validée par les décideurs politiques (**)		
Alsace	●	●	●	●	●	○	●		
Aquitaine	●	●	●	●	○	○	○	(g) vote en assemblée prévu fin juin 2010	
Auvergne	●	●	●	●	○	○	○		
Basse-Normandie	●	●	●	●	●	○	●		
Bourgogne	●	●	●	●	●	○	●		
Bretagne	●	●	●	●	●	○	●		
Centre	●	●	●	●	○	○	●		
Champagne-Ardenne	●	●	●	●	●	○	●		
Corse	○	○	○	○	○	○	○	(a) à (g) Existence document du consultant, mais pas approuvé	
Franche-Comté	●	●	●	●	○	○	●	(e) exemples d'actions possibles à titre purement illustratif	
Guadeloupe	●	●	●	●	○	○	●	(e) exemples d'actions possibles à titre illustratif	
Guyane	●	●	●	●	○	○	○	(e) pistes d'actions possibles à titre illustratif	
Haute-Normandie	●	●	●	●	●	○	●		
Ile-de-France	○	○	○	○	○	○	○	(b) & (c) études réalisées et un premier séminaire de restitution	
Languedoc-Roussillon	●	●	●	●	●	○	●		
Limousin	●	●	●	●	●	○	●		
Lorraine	●	●	●	●	○	○	○	(g) consensus au sein du partenariat, mais rédaction pas finalisée	
Martinique	●	●	●	●	●	○	●		
Midi-Pyrénées	●	●	●	●	●	○	●		
Nord-Pas-de-Calais	●	●	●	●	○	○	●		
PACA	●	●	●	●	○	○	●	(e) sous forme de chantiers	
Pays de la Loire	●	●	●	●	○	○	○	(e) sous forme de "leviers d'actions"	
Picardie	●	●	●	●	●	○	○	(a) à (g) c-à-d le document de SRI initial 2008 non remis en cause	
Poitou-Charente	●	●	●	●	●	○	●		
Rhône-Alpes	○	○	○	○	○	○	○	(a) à (g) Existence doc. du consultant et ébauche, mais pas consensus	
Réunion	●	●	●	●	●	○	●		
Total	●	23	23	23	23	13	0	17	
	○	1	3	2	2	6	2	3	
	○	2	-	1	1	7	24	6	

(**) (g) ● = Validation comité ad-hoc (ex : comité de suivi pluri-fonds) en présence d'élus du Conseil régional
● = Validation formelle du Conseil Régional par signature du président et/ou vote en assemblée

La quasi-totalité des régions disposent d'un document fixant les objectifs stratégiques de la SRI

Au 1^{er} trimestre 2010, au terme de notre enquête, le bilan est relativement positif sur le plan formel puisque la quasi-totalité des régions (*23 régions sur 26*) disposaient d'un document de SRI d'une part, faisant l'objet d'un consensus et validé au moins au niveau du comité technique et d'autre part, présentant au minimum une synthèse du diagnostic et/ou des enjeux ainsi que les orientations stratégiques retenues. A la fin du premier trimestre 2010, 3 régions (*Ile-de-France, Rhône-Alpes et Corse*) n'avaient pas encore pu aboutir à un tel document ou à un consensus au niveau technique sur celui-ci.

Sur ces 23 régions, le document de SRI avait été validé politiquement dans 20 régions, soit formellement par la Région (*signature du Président de Région et/ou voté en assemblée*) dans 17 régions, soit dans le cadre d'autres instances ad-hoc en présence d'élus régionaux dans 3 régions (*Comité de suivi pluri fonds, etc.*). Parmi les 3 dernières régions, 2 ont été retardées, (*Aquitaine, Lorraine*), mais il n'y a pas de situations de blocage. L'approbation de leur SRI ne devrait pas poser de problème. En Aquitaine, le document a été soumis au vote de l'assemblée fin juin 2010. En Lorraine, il y a consensus sur le document provisoire et un portage politique fort (*implication du Président et d'un Vice-président*), mais la rédaction du document final n'était pas encore totalement finalisée pour le soumettre à un vote de l'assemblée avant les élections régionales.

Enfin, le cas de la Picardie est particulier (*cf. fiche régionale pour tous les détails*) puisqu'il faut distinguer 2 étapes avec d'une part le processus initial ayant conduit à un premier document de SRI présenté et validé en janvier 2008 et d'autre part, le processus de révision amorcé depuis 2008 abordé comme le lancement de la mise en œuvre de la SRI. Cette seconde étape n'a pas donné lieu à un nouveau document de SRI, mais à des fiches actions et une note fournissant l'essentiel des orientations pour réviser le document de SRI de 2008.

Ce premier constat positif doit toutefois être relativisé et nuancé à l'examen du contenu du document et de l'analyse de fond.

13 régions ont identifié et formulé les actions à entreprendre, mais sans nécessairement fixer de priorités, aucune n'a réellement estimé leur coût de mise en œuvre

Comme mentionné précédemment (*cf. section 1.2.2*), la démarche d'élaboration d'une stratégie est avant tout un processus itératif qui comprend plusieurs étapes. Si la définition des enjeux, des principes et des orientations stratégiques constitue une étape importante dans ce processus, elle n'est qu'une étape intermédiaire. Pour être complète, la démarche doit également préciser :

- Comment elle envisage de les atteindre de manière efficace, en précisant notamment les modalités d'opérationnalisation de la stratégie : *définition ou adaptation d'un plan d'action opérationnel, des outils et des sources de financement nécessaires, modalités de gouvernance opérationnelle, estimation du coût, partage des responsabilités, etc.*

- Mais surtout quelles sont ses priorités d'action : *hiérarchisation des objectifs et actions retenues, répartition des moyens financiers entre les priorités/actions, phasage dans le temps, nouvelles sources éventuelles de financement pour accroître le soutien à cette politique.*

A ces différents niveaux, le bilan de l'exercice est beaucoup plus contrasté, du moins à ce stade :

- Seules 14 des 26 régions identifient les actions envisagées ou proposent l'ébauche d'un premier plan d'actions, mais leurs niveaux de précision restent encore très variables en fonction des régions.
- Aucune région ne présente véritablement une estimation globale du coût, des modalités de financement ou du budget et de sa répartition entre les priorités.
- Les modalités de gouvernance stratégique et opérationnelle ne dépassent souvent pas la structure du partenariat interinstitutionnel envisagé ou quelques principes.

Ces éléments sont parties intégrantes de la stratégie. En effet, c'est au moment de mobiliser les moyens financiers et de voir comment ils sont utilisés qu'apparaissent et que peuvent être mesurés les véritables choix et les priorités retenues, ainsi que la crédibilité de la stratégie.

Comme le rappelle le guide méthodologique de l'ADIT, *la robustesse de la stratégie implique de limiter l'action publique à quelques priorités bien choisies et son efficacité passe principalement par des incitations suffisamment énergiques et un suivi rigoureux des actions mises en œuvre.* Certaines régions ont ouvert de très nombreuses portes, sans éléments de hiérarchisation ou de phasage clairs. C'est ainsi que certaines SRI proposent un plan d'actions comprenant jusqu'à plus d'une cinquantaine d'actions nouvelles. Mais elles ne donnent par contre aucune indication sur leur coût, sur les éventuelles réallocations financières envisagées permettant de les financer et surtout, dans le contexte actuel de raréfaction de moyens budgétaires, sur les arbitrages nécessaires à leur mise en œuvre.

C'est précisément sur ce point qu'une démarche de SRI peut avoir une réelle valeur ajoutée, en passant d'une politique segmentée composée d'une juxtaposition de nombreux dispositifs de soutien, à une vision intégrée hiérarchisant ses priorités d'actions en vue de concentrer les efforts sur un nombre limité de priorités.

La définition des modalités d'opérationnalisation et de mise en œuvre de la stratégie reste l'un des principaux enjeux pour 2010 et les années suivantes.

Trois points ont été évoqués par les régions et méritent d'être soulignés à ce stade :

Premièrement, malgré les 2 années prévues pour mener cet exercice, ce dernier a glissé dans le temps et certaines régions ne disposaient plus du temps nécessaire pour passer à cette nouvelle étape, qui devrait se concrétiser en 2010.

De plus, ce glissement amenait l'exercice à proximité de la période précédant les élections régionales de mars 2010 rendant objectivement difficile de formuler des choix budgétaires,

d'autant que des incertitudes demeurent quant à la réforme des collectivités locales et la fiscalité en lien avec la taxe professionnelle.

Deuxièmement, certaines régions rappellent également que la commande était restée assez imprécise quant aux exigences nationales et communautaires sur la forme, le niveau de précision et le contenu du document final attendu¹².

A cet égard, la *Commission Européenne* précise qu'elle n'avait pas souhaité « enfermer » la présentation du document final suivant un schéma unique en raison des caractéristiques très diverses des régions.

Enfin, la plupart des SRI se veulent être des stratégies « chapeau » pour les 10 ans à venir. Il est donc difficile de détailler des actions précises et des modes de financement sur une période aussi longue, ceux-ci devant être définis au fur et à mesure. Plus que l'absence de plan d'action c'est l'opacité quant aux modalités de mise en œuvre qui est problématique car tout se joue à ce niveau. Il est donc important que les systèmes de gouvernance prévoient les modalités de développement et de mise en œuvre des actions prévues.

Encadré 3.10 - Illustrations par des cas régionaux : Quelques actions déjà amorcées

- En **Bourgogne**, la réflexion sur les modalités de gouvernance n'était pas encore totalement aboutie. La SRI a donc présenté les modalités de gouvernance sous forme d'un projet de cahier des charges traçant ses contours et ses principes. Par ailleurs, la Région n'a pas attendu la fin de l'exercice pour s'« emparer » dès juin 2009 de 12 actions jugées prioritaires et sur lesquelles il y avait un consensus pour les lancer dans le cadre d'un premier *Plan d'Actions Régionales pour l'Innovation (PARI)* sur budget propre. L'objectif était d'avancer et d'éviter que leur mise en œuvre soit retardée par la période électorale.
- En **Languedoc-Roussillon** la SRI telle qu'elle a été votée ne présente pas un plan d'actions à proprement parler. Ceci dit, une fois la SRI validée, les instances de gouvernance ont lancé certaines actions rapidement (*premiers éléments d'amélioration du réseau régional d'innovation, ensemble de prestations pour les entreprises « pépites » de la Région, etc...*).
- En **Midi-Pyrénées**, les premières actions entreprises ont concerné la mise en place des instances de gouvernance (*nomination d'un secrétaire général à la SRI, chargé de mettre cette dernière en œuvre en exécutant les lettres de mission du comité de pilotage, de lancer d'éventuelles études complémentaires,...*) en vue de permettre un déploiement rapide de la stratégie.
- En **Provence-Alpes-Côte d'Azur** les orientations présentées dans la SRI sont approfondies dans le cadre de la mise en œuvre de 12 *chantiers emblématiques*. Ces derniers précisent les premières actions à mettre en place dans les prochains mois dont certaines ont pour but d'approfondir les orientations stratégiques de la SRI. Ces derniers permettent en effet à la région de continuer les travaux bien que la SRI ne soit pas encore traduite en un plan d'actions formalisé.

¹² Il faut néanmoins rappeler que bon nombre de ces éléments figuraient déjà clairement sous le chapitre 3 *L'étude des priorités stratégiques* du guide méthodologique de l'ADIT, en particulier sous les sections I. *parties stratégies-mix avec des priorités fortes*, II. *Préparation du programme : actions stratégiques*, III. *Détermination des critères de choix*, IV. *Analyse des choix stratégiques et budgétaires*, V. *Analyse des moyens globaux consacrés à la politique d'innovation par les autorités régionales*, VI. *La gouvernance de l'innovation dans les régions*, et VII. *Le suivi des actions stratégiques : une affaire de management*.

Début 2010, presque aucune région n'avait encore envisagé en détail les conséquences de cette démarche sur le PO FEDER 2007-2013

Ceci s'explique en grande partie par les éléments décrits ci-dessus sur l'état d'avancement du processus (*retard, et SRI pas encore toutes au stade des modalités d'opérationnalisation*) et sur le contexte (*proximité des élections régionales*) décrit ci-dessus.

Sur base des premiers éléments de réflexion recueillis, il semblerait que dans leur grande majorité, les régions n'envisagent pas à ce stade de révision fondamentale des PO FEDER. D'une part, parce que les PO avaient été définis de manière suffisamment large pour financer bon nombre des actions envisagées. D'autre part, l'élaboration des PO relève souvent d'un équilibre fragile obtenu dans le cadre d'une négociation qu'il est toujours délicat de rouvrir.

Par contre, l'impact de l'exercice SRI sera davantage à chercher dans la mise en cohérence des actions et dans les modalités de mise en œuvre, impliquant donc une révision des Documents de Mise en Œuvre (DOMO) et des modes de gouvernance.

3.3 Principales conclusions sur le processus

3.3.1 Un succès quant à l'existence d'une SRI dans les régions

Il n'y avait pas en 2007 de véritable document d'orientation formalisé et spécifique à l'innovation offrant une vision globale et partagée entre les différents partenaires régionaux dans les régions comme on l'entend dans le cadre des SRI.

Le fait qu'un tel document d'orientation existe dans 23 des 26 régions françaises constitue en soit un succès, d'autant que d'une part, il repose sur un travail important et long d'analyse et d'échanges et que d'autre part, l'exercice SRI est positionné dans une perspective globale et de long terme.

La démarche SRI résulte d'abord d'une volonté de la *Commission européenne* qui a proposé cet exercice aux régions lors de la négociation des PO, l'a inscrit dans la perspective de la révision des PO et l'a suivi (*présence et réaction dans certaines réunions techniques ou de restitution des travaux, rapports d'étape demandés systématiquement en Comité de suivi, etc.*), maintenant ainsi une « *pression amicale* » tout au long de celui-ci en vue de le faire aboutir.

D'autre part, l'exercice s'est inscrit dans une période suffisamment longue (*2 ans*) pour une réflexion de fond, au-delà des positions de négociation ou des jeux institutionnels. Cette période a souvent permis d'installer un climat de confiance entre les acteurs, ayant conforté le dialogue interinstitutionnel, tout en permettant aux parties prenantes de prendre de la hauteur dans leur domaine et de prendre le temps de comprendre la logique et les craintes des autres acteurs.

Bien que suffisamment longue, la période était également limitée dans le temps obligeant à un résultat concret. Cette double dimension du temps (*longue, mais limitée*) a constitué un facteur de succès.

3.3.2 Des diagnostics consolidés qui aujourd'hui sont clairs et partagés

Une grande partie des efforts déployés a permis de disposer d'un diagnostic approfondi et partagé par les acteurs qui doit maintenant laisser place à l'approfondissement de la stratégie elle-même et la hiérarchisation des priorités. L'essentiel du temps a été consacré à la révision et l'appropriation du diagnostic, avec un contexte particulier (*période préélectorale et réformes territoriales*) et un temps raccourci pour définir la stratégie elle-même et ses modalités d'opérationnalisation (*actions, hiérarchisation des priorités d'action, modalités de gouvernance et de mise en œuvre, phasage, financement, etc.*).

L'exercice a d'abord participé à une prise de conscience collective des enjeux liés à l'innovation au niveau régional. Ce travail de fond même s'il garde certaines limites (*en partie due à la méthodologie, voir point suivant*) constitue un acquis de long terme, capital qui devrait contribuer à faciliter la mise en œuvre de la SRI.

Mais l'exercice est encore à poursuivre en vue de définir ou d'affiner les modalités d'opérationnalisation et de mise en œuvre, faisant partie intégrante de la stratégie.

3.3.3 Une approche méthodologique utile mais gardant des limites

Outre son effet déclencheur, la méthode proposée par l'ADIT a été utile dans la mesure où elle a notamment permis :

- de structurer et de systématiser la démarche, en partant d'une phase de diagnostic approfondi à une synthèse des enjeux ;
- au travers d'approches de *benchmarking*, de positionner la région et ses performances par rapport à d'autres régions (*européennes*) de référence, participant ainsi à la prise de conscience collective de ses forces, mais également de ses faiblesses et des opportunités d'amélioration ;
- d'aborder et d'analyser le système régional d'innovation dans son ensemble ainsi que les acteurs et leurs relations, y compris du point de vue des entreprises et des politiques connexes ;
- de poser la question de l'efficacité et de l'efficience du système en analysant les inputs et les outputs ;
- d'élargir le champ de réflexion à de nouveaux domaines ou thèmes importants mais généralement peu investigués dans les politiques d'innovation en France (*demande et besoins des entreprises, conseil et financement privé, culture de l'innovation, innovation dans les services, innovation organisationnelle, propriété intellectuelle, etc.*).

Mais, à l'usage, nos interlocuteurs ont également souligné certaines limites ou points à améliorer dans la méthode proposée :

- La méthode a été jugée parfois trop lourde, comptable, théorique ou abstraite. Un poids très important avait été mis sur l'analyse quantitative préliminaire, alors qu'elle présente certaines limites. D'une part, les données quantitatives sont souvent manquantes, difficiles à collecter au niveau régional ou difficiles à interpréter. D'autre

part, par rapport à l'investissement qu'elle nécessite, l'apport de cette analyse quantitative reste souvent relativement limité par rapport à l'analyse des systèmes et sous-systèmes régionaux ;

- Elle reste fortement orientée sur l'innovation technologique dans l'industrie. Si d'autres champs sont ouverts (*innovation organisationnelle ou dans les services*), la méthode ne donne que peu d'éléments pour les aborder et les développer ;
- Elle part d'une vision du processus d'innovation encore très linéaire (*recherche technique → développement → prototype / test → commercialisation*), mais d'autres aspects sont peu pris en compte, l'innovation pouvant provenir également du marché (*marketing, innovation par les usages*) ou de liens interindustriels (*mobilité professionnelle, achat de brevets non exploités, etc.*) ;
- Elle est principalement orientée sur le diagnostic, sur le travail d'état des lieux, mais elle ne présente que peu d'éléments sur l'élaboration des stratégies ou de réflexion stratégique. Elle offre également peu de visions prospectives « à la française » (*ruptures technologiques et socio-économiques à venir*) et « à l'américaine » (*à quoi veut-on que le futur de la région ressemble ? que faut-il mettre en œuvre pour y arriver ?*) ;
- Si elle ouvre le champ de la réflexion à de nouvelles thématiques, elle ne donne que peu d'exemples concrets d'actions ou d'exemples de bonnes pratiques tirées d'expériences de régions françaises ou européennes ;
- La méthodologie doit être prise pour ce qu'elle est : un guide général. Elle nécessite néanmoins un travail important afin d'adapter les méthodes aux contextes régionaux.

3.3.4 Le rôle important joué par les appuis externes

Les régions se sont assez largement appuyées sur des prestataires externes pour réaliser une partie des travaux de l'exercice SRI, en particulier lors la phase de diagnostic, mais également dans le cadre de l'élaboration de la stratégie et la rédaction finale des SRI. Si cet apport a été souvent important pour apporter de la méthode et aboutir dans les temps, la question de l'appropriation de la démarche et de ses résultats par le partenariat régional se pose naturellement. A ce sujet, les situations sont très variables d'une région à l'autre. Globalement, dans la plupart des régions, les acteurs pilotes se sont approprié le travail des consultants tout en restant, dans certaines régions, critique quant aux conclusions de ces travaux. Dans certains cas, la démarche aurait néanmoins gagnée à être davantage internalisée afin d'assurer une appropriation et une capitalisation à plus long terme.

Deux remarques peuvent être formulées à cet égard.

La première concerne la manière dont a été conçu et mis en œuvre les interactions entre le consultant et partenariat régional. En effet, ce n'est pas tant le volume ou la part du travail confié aux consultants qui est déterminant, mais bien la manière dont le prestataire a été amené à ou en capacité d'interagir avec le partenariat régional. Ceci touche à la manière dont ont été pensé les modalités de gouvernance et d'échanges par les instances en charge de la SRI, dont elles se sont traduites dans le cahier des charges et dans la méthode

proposée par le consultant ainsi que du degré d'implication, de participation active et d'appropriation de la démarche par ce dernier au cours des différentes phases.

La seconde concerne la capacité d'animation des consultants. De par leur compétence et le regard extérieur neuf et neutre qu'ils ont apporté (*au-dessus des jeux d'acteurs*), les consultants ont pu jouer un rôle déterminant d'animation et de modération qu'aucun acteur local n'aurait pu assumer selon plusieurs interlocuteurs. C'est sans doute là où on ne les avait pas nécessairement attendus qu'ils ont pu amener une réelle valeur ajoutée, en particulier lors de la synthèse des enjeux et de l'élaboration de la stratégie à condition d'avoir veillé à ne pas se substituer au partenariat régional.

Soulignons enfin qu'il nous est apparu qu'en se concentrant sur les enjeux clés, de manière assez logique pour faire avancer l'exercice, certaines études n'ont pas toujours entièrement été valorisées / ont été sous-exploitées. Il pourrait s'avérer intéressant de les relire attentivement au terme de cet exercice SRI, du point de vue régional ou dans une perspective de capitalisation au niveau national.

3.3.5 Une appropriation locale de la démarche qui s'est amplifiée au départ d'un exercice resté assez institutionnel

Au départ d'un exercice resté dans l'ensemble assez institutionnel mobilisant principalement les services de l'Etat et des Conseils Régionaux, les acteurs impliqués dans la démarche SRI se sont progressivement approprié la démarche et la méthode proposée. Cette appropriation s'est amplifiée en cours de route au fur et à mesure de l'avancement des travaux et de l'intérêt croissant porté à l'exercice SRI. Dans plusieurs régions, une dynamique s'est enclenchée et la démarche s'est progressivement étendue à un plus grand nombre d'acteurs.

L'élaboration d'une stratégie régionale est nécessairement un exercice d'ordre institutionnel. Il est relativement logique que l'appropriation de l'exercice par les acteurs soit progressive et soit en partie fonction de la mise en œuvre effective des actions qui y sont prévues. Pour autant les modes d'élaboration choisis ont pu influencer positivement la visibilité de l'exercice auprès des acteurs régionaux de l'innovation, et l'implication de ces derniers.

L'implication des acteurs et de chefs d'entreprises dans l'exercice a pu créer dans certaines régions une dynamique, un consensus et une légitimité à la SRI qui ont facilité son approbation.

Cette dynamique lancée dans le cadre de l'exercice mérite donc d'être poursuivie et renforcée en vue de consolider l'appropriation des résultats de la démarche par l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'innovation.

Mais il faut également reconnaître certaines difficultés rencontrées dans la mise en place d'une approche réellement participative et la définition d'objectifs partagés. Elle est souvent restée au stade de la consultation ou de la validation collective, plutôt qu'une implication dans la prise de décision ou une participation active aux propositions. Les régions ont

également hésité ou rencontré des difficultés à mobiliser certains types d'acteurs (*entreprises, élus, rectorat, FSE, etc.*).

3.3.6 Un facteur de succès difficile à mettre en oeuvre: l'implication du secteur privé

En particulier lorsque des chefs d'entreprises ont été impliqués de manière active, la consultation ou l'implication du secteur privé a été identifiée comme un facteur clé de succès par bon nombre d'interlocuteurs.

Les régions ont parfois hésité ou ont eu des difficultés à mettre en place une approche réellement participative impliquant directement des chefs d'entreprises, en particulier sur la partie stratégique.

Les modes de participation et de consultation efficaces des entreprises au processus et à la gouvernance demeurent néanmoins encore un enjeu important, tant au niveau de la poursuite de l'exercice, que dans le futur pour le suivi de la stratégie. Si de nombreuses initiatives ont été prises, la plupart des régions ont rencontré des difficultés à trouver la bonne formule et/ou ont hésité/peiné à associer les entreprises au-delà de consultations préliminaires ou de grandes manifestations publiques.

Le premier niveau de l'implication concerne les représentants institutionnels des entreprises (consulaires, pôles, etc.). Si ceux-ci peuvent apporter des éclairages intéressants sur la situation et les besoins des entreprises, la mobilisation de chefs d'entreprise apporte une valeur ajoutée additionnelle, d'une part en ancrant la réflexion sur la réalité de terrain et d'autre part, en créant un espace de mise en relation qui en soi contribue à renforcer la dynamique d'innovation régionale.

Plusieurs expériences originales ont été initiées, associant des chefs d'entreprises et des entrepreneurs citoyens à la gouvernance de l'exercice (*Alsace, Bourgogne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, etc.*). Soulignons que ces régions, les plus en pointe en termes de participation actives des chefs d'entreprises à la gouvernance de l'exercice SRI, ont toutes identifiées cette participation comme l'un des principaux facteurs de succès et ont décidé de la prolonger ou de la renforcer dans les instances de suivi et de mise en œuvre des SRI.

3.3.7 Des catégories d'acteurs peu présents qui limitent la portée de la démarche

Plusieurs catégories d'acteurs ont été peu présents dans l'exercice, soit parce qu'ils n'ont pas été associés, soit parce qu'ils ne sont pas venus, limitant ainsi la portée de la démarche et les possibilités de mise en cohérence des interventions. Il s'agit notamment d'acteurs dépendant généralement de politiques relevant principalement du niveau national.

Les rectorats ont été quasiment absents, alors que dans certains cas ils avaient été invités d'une part, et que le capital humain est apparu comme un enjeu clé d'autre part. A quelques exceptions près (*Auvergne, Guyane, Franche-Comté, la Réunion, etc.*), le FSE (DRTEFP) et le

Fonds européen agricole pour le développement rural, FEADER (*DRAF*) n'ont généralement pas été associés, alors que des liens potentiels apparaissaient clairement (*capital humain d'une part, agro-ressources et environnement d'autre part*).

Les acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur ne se sont pas non plus systématiquement mobilisés. La situation est assez variable d'une région à l'autre mais dans beaucoup de cas (*Champagne Ardennes, Auvergne, Pays de La Loire, etc.*), leur implication a été faible voire non existante. Un faisceau d'éléments peut expliquer cette difficulté à davantage intégrer cette composante importante du système d'innovation : une culture qui reste fortement académique, le focus mis sur les entreprises (approche *market pull*), la répartition des compétences qui fait dépendre la recherche de financements essentiellement nationaux, une difficulté à développer des stratégies territoriales pour les efforts de recherche.

Il faut aussi souligner que les groupes de travail ont souvent, et assez naturellement, été organisés autour des 3 thématiques : recherche - services d'intermédiation – entreprises, sans nécessairement établir les ponts nécessaires entre ces trois composantes du système d'innovation et ne contribuant de fait pas au rapprochement entre le monde de la recherche et celui des entreprises.

Deuxièmement, alors qu'*Oséo-innovation* reste l'un des principaux financeurs de l'innovation et est en contact direct avec les entreprises régionales, sa place dans l'exercice a été très variable selon les régions : dans certains cas, il a pris une part active dans l'équipe de pilotage, dans d'autres cas il a pu jouer un rôle de modérateur entre l'Etat et la Région en partant du point de vue des entreprises, ou enfin dans certains cas, il n'a pas été associé ou n'a pas souhaité à s'impliquer davantage que les autres acteurs.

Enfin, les politiques d'innovation peuvent impliquer des enjeux territoriaux importants. D'une part, les collectivités locales (*Conseils généraux et agglomérations notamment*) disposent de compétences en matière de développement économique. D'autre part, les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et CRCI sont également en première ligne au contact des entreprises, et notamment des PME régionales qui devraient constituer l'une des cibles des SRI. Leur participation à l'exercice a été également très variable selon les régions avec des logiques différentes. Dans certains cas, elles n'ont pas été associées, ne se sont pas senties concernées ou ne se sont pas mobilisées. Dans d'autres cas, au contraire, leur implication était au cœur de la stratégie retenue, en vue d'une part, de faire le lien et d'intégrer l'innovation aux politiques économiques et, d'autre part, de toucher les PME régionales traditionnelles, moins sensibilisées à l'innovation.

Il reste une certaine difficulté pour ces organisations à se départir des outils locaux et à soutenir des réformes menées à l'échelon institutionnel supérieur.

3.3.8 Un enjeu majeur : l'appropriation politique de la démarche

Au regard de l'exercice, la viabilité de la démarche et d'une gouvernance forte reste liée à l'appropriation politique de la démarche, en particulier par les nouvelles équipes en place. Celle-ci n'est pas encore nécessairement assurée dans toutes les régions et reste un défi essentiel et permanent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la stratégie dans le futur.

4. Apports de la démarche SRI et points d'inflexion dans les politiques d'innovation

L'objectif de ce chapitre est de montrer l'apport de la démarche SRI sur la conduite des politiques d'innovation en région et sur l'évolution du rôle/de la place de l'innovation dans le développement régional. Plus spécifiquement, ce chapitre vise à mettre en lumière l'apport de la démarche sur

- la compréhension des enjeux ;
- l'évolution des priorités stratégiques ;
- les actions à mettre en œuvre ;
- et les modes de gouvernance.

Il ne cherche pas à couvrir de façon exhaustive tous les changements apportés mais à montrer les points d'inflexion principaux qui sont ressortis des analyses par région.

4.1 Apports généraux de la démarche SRI

Par rapport à l'approche qui prévalait en 2007 dans une majorité de régions, une évolution sensible de la manière d'approcher l'innovation en région s'est produite.

L'exercice SRI a d'abord permis un éclairage spécifique sur l'innovation et a contribué à donner une vision globale de la problématique en tant que système, avec différentes composantes (*recherche, intermédiation et PME*) présentant des interactions fortes.

L'exercice SRI a de plus montré et contribué à faire prendre conscience en région que l'innovation n'était pas une politique sectorielle isolée, mais joue un **rôle central dans les stratégies de développement régional**. L'innovation est liée à de nombreuses autres politiques et concerne tous les acteurs. Cet exercice a permis d'adopter un langage commun et de démythifier l'innovation (*syndrome de « ce n'est pas pour moi »*). L'exercice a permis d'ouvrir le champ de l'innovation au plus grand nombre, avec une orientation plus affirmée d'« *innovation pour tous* », pour les TPE/PME régionales (*cf. section 4.2.1*), y compris dans les secteurs non technologiques ou des services (*cf. section 4.2.5*).

Mais l'exercice a surtout amené les acteurs à **une vision partagée du diagnostic** (*forces et faiblesses de la région, notamment en se comparant à d'autres régions*) et **une prise de conscience collective des enjeux** liés à l'innovation dans une projection à long terme.

L'approche, nécessairement partenariale, a conforté un dialogue interinstitutionnel, l'échange et la rencontre des acteurs. Celui-ci s'est révélé souvent riche permettant de mieux comprendre les rôles, contraintes et logiques de chacune des parties prenantes. Des liens de confiance ont pu être tissés.

Enfin, l'exercice a permis de souligner l'importance de mettre en cohérence les politiques menées par les différents niveaux et acteurs institutionnels. La SRI constitue une première étape dans ce sens, mais cette mise en cohérence reste un enjeu important.

4.2 Points d'inflexion attendus: compréhension des enjeux et priorités stratégiques des politiques d'innovation

Comme souligné dans le chapitre 3, la démarche SRI a permis de consolider un diagnostic incomplet pour beaucoup de régions. Ceci a nécessairement amené à revoir la compréhension des enjeux même si cette révision est plus de l'ordre de l'inflexion que de la rupture.

Ces points d'inflexion ont consisté d'une part à changer l'ordre des priorités, en mettant en première ligne les besoins des PME/TPE et en posant la question de l'efficacité des dispositifs d'appuis fournis par les acteurs public. Ces changements importants se reflètent déjà dans l'effort réalisé pour approfondir certains points du diagnostic. Comme indiqué dans l'encadré ci-dessous, 10 régions ont lancé une étude spécifique sur les besoins des entreprises ; le système d'innovation a été analysé de façon globale par 10 régions alors que la problématique de la valorisation de la recherche a également mobilisé plus du tiers des régions.

Les principaux thèmes abordés par les études : (liste non exhaustive et comptabilisation par région minimum puisque certaines études étaient globales)

- Etude sur les besoins, attentes des entreprises/état des lieux des pratiques/des freins à l'innovation dans les entreprises (dans 10 régions min.)
- Les composantes globales et / ou Benchmarking international (dans 10 régions min.)
- Producteurs de connaissance (dans 7 régions min.)
- Valorisation des résultats de la recherche (dans 9 régions min.)
- Points forts en terme de recherche/capacité d'innovation : domaines technologiques / sectoriels, etc. (dans 7 régions min.)
- Financement des projets d'innovation : structures publiques et rôle des organismes financiers et capital à risque (dans 6 régions min.)
- Fonctionnement du système d'intermédiation : les acteurs et leurs relations, mise en œuvre des partenariats, lisibilité, coopération, efficacité (dans 9 régions min.)
- Emergence et développement d'une offre privée d'accompagnement et de conseil aux entreprises en particulier aux PME (dans 5 régions min.)
- L'innovation dans le secteur des services (dans 4 régions min.)
- Culture de l'innovation (dans 2 régions min.)
- Activités privées de R&D (dans 2 régions min.)
- Etude sur bio-ressources/écotechnologies (dans 2 régions min.)
- Compétences / qualifications des ressources humaines (dans 2 régions min.)

D'autre part, la manière d'aborder ces problématiques a sensiblement évolué suite aux travaux réalisés, comme illustré dans les points suivants.

4.2.1 Recentrer vers les PME/TPE et leurs besoins, en particulier sur les PME régionales dans les secteurs traditionnels

Le courrier à tous les Préfets de région du 28 mars 2008 indiquait déjà clairement que les SRI doivent « *d'abord viser à améliorer les performances des entreprises françaises, en particulier les PME en matière d'innovation* ». Les entreprises, et les PME en particulier, constituaient donc l'un des points clés d'entrée de l'exercice et la cible finale de la démarche SRI.

A cette fin, différentes initiatives ont été prises¹³ dans le cadre de l'exercice SRI en vue de consulter ou d'impliquer, à des degrés divers, les entreprises, notamment les PME. Les entreprises en particulier ont notamment apporté un regard neuf et critique déterminant sur les dispositifs de soutien à l'innovation existants et l'organisation du système (*cf. section 4.2.3*). Elles ont forcé une remise en question collective des systèmes en place à un plus grand pragmatisme en vue de répondre aux préoccupations des entreprises.

La consultation et l'implication des entreprises constituent un apport important de l'exercice SRI et un tournant par rapport à la situation initiale et au processus d'élaboration des PO.

Amélioration de la compréhension des besoins des entreprises

L'exercice SRI a révélé les **besoins et les contraintes des entreprises** dans leurs démarches d'innovation, et des PME plus spécifiquement.

Il en est notamment ressorti que :

- Les besoins / contraintes des PME/TPE sont davantage liés aux ressources humaines et aux compétences qu'aux seuls besoins financiers ;
- Les politiques et la structuration des systèmes régionaux d'innovation qui prévalaient étaient très peu lisibles ou accessibles pour les entreprises, en particulier les PME ;
- Elles étaient surtout le reflet d'une lecture et d'une construction institutionnelles, partant du soutien aux structures d'offre de connaissance (*recherche*) et de services (*intermédiation, transfert*) ou liées aux filières organisées¹⁴, mais pas réellement des besoins et des contraintes concrètes des entreprises, en particulier celles des PME traditionnelles moyennement ou peu innovantes ;
- Les PME, et à fortiori les TPE, ont une perception de l'innovation centrée sur la technologie qui serait réservée à une « élite » (*aux grandes entreprises ou à un nombre restreint de PME de moyenne ou de haute technologie*). Mais l'innovation fait très rarement partie intégrante du management de ces entreprises, en particulier des PME régionales traditionnelles ;

¹³ *cf. section 3.1.5* : consultation/enquêtes spécifiques auprès d'entreprises dans le cadre des diagnostics, invitation d'entreprises aux réunions de restitution, implication dans des groupes de travail ou de concertation ou même dans quelques cas, intégration de chefs d'entreprises dans les instances de pilotage, etc.

¹⁴ Ceci tient d'une représentation historique partant d'un principe, qui s'est vérifié au cours du temps, que la mise à disposition d'une offre de connaissance ou de services suscite la demande, notamment des entreprises. Il ne s'agit donc en aucun cas d'opposer une approche par l'offre, mais de voir dans quelle mesure elle peut utilement être intégrée à ou complétée par d'autres approches.

- Les entreprises demandent que les structures de soutien les appuient dans le cadre d'un véritable partenariat et non dans une « culture des aides » ;
- Les dispositifs d'aide sont peu adaptés au soutien de l'aval du processus d'innovation (*financement de la phase de maturation des projets, marketing, services, etc.*).

Un constat central : une difficulté à toucher les PME régionales traditionnelles

En posant de plus la question de l'innovation à l'échelle régionale avec une vision globale du système régional, un constat central s'est imposé dans la majorité des régions. Dans les faits, les politiques et les dispositifs ne touchent qu'un petit nombre d'entreprises déjà sensibilisées à l'innovation, mais ne permettent pas véritablement de toucher les PME régionales (*en particulier dans les secteurs traditionnels, la sous-traitance, le secteur des services*), constituant pourtant l'essentiel du tissu productif régional. Ce constat n'est pas vraiment neuf mais il est apparu de façon plus évidente encore, notamment dans le cadre des enquêtes menées auprès de ces PME ainsi que dans des travaux menés parallèlement à la SRI, comme l'évaluation des pôles de compétitivité.

Réorienter les dispositifs en partant des besoins des PME et élargir le cercle des PME régionales innovantes

Il est donc rapidement apparu pour ces régions que la valeur ajoutée des SRI par rapport aux dispositifs existants, notamment liés aux politiques nationales, résidait précisément dans l'apport de réponses permettant à ces PME régionales, en particulier dans des secteurs traditionnels ou peu structurés, d'entrer dans des démarches d'innovation et d'élargir ainsi le cercle des entreprises innovantes.

Cette préoccupation apparaît de manière transversale dans la très grande majorité des SRI. Elle constitue un des éléments qui a motivé la plupart des points d'inflexion dans les approches retenues dans le cadre des SRI : *au niveau de l'amélioration de l'efficacité des systèmes régionaux d'innovation, de l'inter-filière, de la promotion des ressources humaines, de l'innovation non-technologique ou dans le secteur des services, etc.*

Plus généralement, la volonté de déplacer le centre de gravité des politiques d'innovation vers les entreprises et les PME régionales est observée dans la majorité des régions. Il s'agit notamment de replacer les entreprises au centre des réflexions et de réorienter les politiques et l'ensemble des dispositifs (*recherche, enseignement supérieur, etc.*) vers les besoins du tissu économique régionale et les PME en particulier. Cette volonté constitue une caractéristique forte de l'exercice SRI.

Encadré 4.1 - Illustrations par des cas régionaux : Politique orientée sur les besoins des entreprises et les PME en particulier

- **Le Nord-Pas-de Calais** a développé une approche spécifique destinée à élargir le cercle des entreprises innovantes au travers d'un **Plan 2000 PME**. L'étude sur les structures d'accompagnement et les besoins des entreprises avait souligné les carences du dispositif régional en termes de sensibilisation, d'émergence et d'accompagnement vers l'innovation des PME hors filières spécialisées. Ce nouveau plan vise à engager 2.000 PME d'ici 3 ans dans un projet de développement en mettant en œuvre un plan de prospection global et systématique, coordonné au niveau régional et ciblé sur les PME à fort potentiel. Afin d'accrocher les PME, celles-ci seront approchées dans le cadre plus large de leur stratégie globale de développement, sans le restreindre à l'innovation.
- **Bretagne** : Afin d'atteindre les PME moins enclines à l'innovation, la SRI propose

d'améliorer leurs capacités de management de l'innovation, notamment par le soutien à l'« innov'acteur » au sein des entreprises. Il s'agit d'une des actions phares qui s'inspire des bonnes pratiques au niveau européens¹⁵. Elle vise à identifier, à former et à accompagner une personne ressource, l'« innov'acteur », chef d'orchestre de l'innovation.

- En **Alsace**, il est prévu de mettre en place une « boîte à outils » visant à soutenir l'innovation dans les entreprises : chèque innovation pour l'accès au conseil, insertion de jeunes diplômés au sein des TPE-PME, site-portal régional de l'innovation, lisibilité, organisation et qualification du réseau régional de l'innovation, renforcement des capacités de financement des entreprises innovantes, mise en place d'un club d'entrepreneurs...
- **En Aquitaine** : Afin d'élargir le cercle des PME innovantes un axe est dédié au relèvement du niveau technologique des entreprises avec une priorité aux PME. Il s'agit d'amener les dirigeants de PME pas ou peu innovantes à améliorer leurs performances, d'accroître leurs collaborations avec les producteurs de connaissances, d'y introduire de la « matière grise » (*ingénieurs, chercheurs, techniciens, soutien à la formation continue, favoriser l'offre locale par l'accueil d'écoles d'ingénieurs et les échanges entreprises-étudiants, etc.*) et de faire contribuer davantage les Pôles de Compétitivités dans l'élévation des PME en contrepartie des soutiens octroyés.

Les enjeux soulevés

- Si l'exercice a permis des progrès pour une meilleure prise en compte des besoins des PME, ces derniers restent encore mal cernés et nécessiteraient d'être approfondis.
- Les modes de participation (*implication et consultation*) efficaces des entreprises au processus d'élaboration et de suivi des SRI demeurent encore un enjeu important dans le futur.
- Il faut trouver le bon équilibre dans la combinaison entre d'une part des actions transversales destinées à l'ensemble des entreprises et des PME régionales en particulier, et d'autre part une concentration des moyens sur des domaines clés ou des actions ciblées.
- Pour atteindre les PME régionales, il est nécessaire de mettre en évidence les liens et les ponts entre le développement économique (*notamment porté par les collectivités locales*) et l'innovation (*comme une fonction générale du management d'une PME*).

4.2.2 Au-delà des structurations sectorielles et/ou par filières

Constats

Au cours des dernières années, une partie des acteurs des systèmes régionaux d'innovation se sont progressivement structurés par secteur ou par filière (*autour de Pôles, des grappes ou clusters, etc.*).

Les réflexions menées dans le cadre des diagnostics ont néanmoins mis en évidence certaines limites d'une approche exclusivement centrée sur les filières. En effet, premièrement, les filières ne couvrent qu'un nombre limité d'entreprises et n'arrivent pas à toucher une partie significative du tissu productif régional. Deuxièmement, elles poussent à adopter des approches relativement cloisonnées au niveau des thématiques, du territoire ou des acteurs/entreprises et sont fortement dépendantes du dynamisme de la structure

¹⁵ Bonnes pratiques identifiées dans le cadre du programme ERIKAction dans le cadre de l'Interreg IVC.

d'animation. Troisièmement, une approche filière exclusive limite le potentiel de véritables innovations de rupture (*à l'intersection de filières ou de technologies*) et ne permet pas nécessairement une vision plus prospective visant de nouveaux domaines/marchés émergents hors des cadres établis.

Enfin, si les *Pôles de Compétitivité* sont devenus des acteurs incontournables, les PME régionales traditionnelles ou sous-traitantes peinent encore à véritablement s'y intégrer et en être de véritables acteurs. Les grandes entreprises et un nombre limité de PME technologiques situés dans ou hors de la région bénéficient majoritairement de ces pôles de compétitivité.

Les SRI ne remettent toutefois pas en cause l'organisation et les approches par filière, notamment au travers des actions nationales de structuration de filières et de pôles de compétitivités et clusters. Bien au contraire, celles-ci restent des cadres privilégiés de structuration des dynamiques et des systèmes régionaux.

Inflexions et/ou pistes d'actions

Mais pour éviter de s'y enfermer et d'ouvrir de nouvelles possibilités de développement pour l'économie régionale, la majorité des SRI ont proposé de nouvelles initiatives complémentaires. Elles visaient à faire bouger ou à dépasser les frontières des filières structurées et des pôles existants. Il s'agissait également d'exploiter les richesses d'approches transversales, de bousculer les habitudes et d'impliquer de nouvelles PME régionales dans un processus d'innovation.

Ceci couvre différents aspects et se traduit par des approches fondamentalement nouvelles pour certaines régions.

Premièrement, de nombreuses régions (*Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Poitou- Charente, etc.*) ont lancé dans le cadre de la SRI des démarches prospectives visant à identifier de nouveaux champs, marchés ou domaines en émergence. Il s'agit souvent de thèmes liés aux domaines de l'environnement, des éco-industries, du vieillissement, de la santé, des TIC, etc.

Deuxièmement, l'approche traditionnelle linéaire partant du soutien à l'offre technologique (*recherche technique → développement → prototype / test → commercialisation*) peut également être complétée utilement par d'autres approches, l'innovation pouvant provenir également du marché (*marketing, innovation par les « usages » ou par la « demande sociale »*) ou de liens interindustriels (*mobilité professionnelle, achat de brevets non exploités, etc.*). Plusieurs régions ont intégré et/ou expérimenté ces nouvelles approches partant des usages ou du marché (*Limousin, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, PACA, etc.*) dans le cadre de leur SRI.

Troisièmement, les SRI ont eu tendance à promouvoir et intensifier d'une part la **pluridisciplinarité**, visant à mélanger les compétences et d'autre part, les possibilités de rencontres et d'échanges inter-filières.

A cette fin, plusieurs régions ont travaillé à redéfinir les contours de *domaines d'activités stratégiques*, de *programmes thématiques transversaux* ou de *convergences intersectorielles porteuses*. L'objectif était de décloisonner et de dépasser les structurations existantes en vue de dynamiser le réseau d'acteurs, de stimuler les échanges, d'explorer de nouvelles niches de développement.

Ces différentes dimensions impliquent souvent de changer les logiques de financement, en passant d'un financement direct aux structures d'offre à une logique de financement par projets.

Elles constituaient également dans certaines régions un moyen de recentrer les dispositifs et de concentrer les moyens sur les notions de champs/marchés porteurs ou domaines d'activité plutôt que secteurs/filières. Elle devait surtout permettre de mobiliser les PME régionales traditionnelles.

Encadré 4.2 - Illustrations par des cas régionaux : Au-delà des filières.

- **En Alsace et Languedoc-Roussillon**, l'identification de convergences intersectorielles porteuses (*économie verte, santé et bien-être en Alsace, vignoble, tourisme et TIC en Languedoc-Roussillon etc.*) doit permettre de structurer et dynamiser le réseau d'acteurs.
- **Auvergne** : Un appel à projet a été lancé pour appuyer le renforcement de clusters dans les domaines porteurs, avec comme obligation de mettre en place une démarche collective impliquant au moins un partenaire de recherche. Cet appel s'écarte de la politique traditionnelle de soutien des filières, permettant de développer des projets pluridisciplinaires et marque ainsi un changement de cap.
- **Midi-Pyrénées** : Bien que le diagnostic identifie des filières régionales prioritaires, la stratégie est composée exclusivement de mesures transversales. Ceci résulte d'un choix politique et s'explique par le fait que des actions ciblées par filière sont déjà menées par l'Etat, notamment à travers les pôles de compétitivité. Lors de la mise en œuvre de la SRI, ces actions transversales seront cependant déclinées par filière, et le suivi et l'évaluation d'impact de la SRI seront par conséquent menés au niveau sectoriel.
- **Nord-Pas-de-Calais** : Pour aller au-delà des stratégies des 6 Pôles existants, la SRI propose de concentrer les moyens sur base d'une nouvelle lecture par *Domaine d'Action Stratégiques (DAS)* redéfinis sur base de 5 critères (*marché, circuits de distribution, technologies associées, périmètre géographique, prospective*) donnant une lecture différente des contours actuels des Pôles. Ils ont abouti à 11 DAS répondant chacun à un enjeu particulier, dont 4 visant l'émergence de nouvelles filières. L'objectif est d'inciter de nouvelles collaborations et de nouveaux projets et de mieux cibler les actions.
- **PACA** : L'étude sur les domaines d'activité stratégiques a permis d'identifier des domaines transverses émergents qui présentent des spécificités régionales susceptibles d'être porteurs de dynamiques de marché. De cette étude, deux grandes thématiques différenciatrices ont été identifiées dans les orientations stratégiques : l'« *Economie créative* », pour un ensemble de différents secteurs d'activités économiques et culturels dont les plus forts potentiels de développement dans la région se situent à la croisée de la création culturelle et des technologies avancées (création numérique, productions audio-visuelles, multimédia, jeux vidéo, nouveaux médias) et « *Méditerranée durable* », avec 7 domaines stratégiques à approfondir : le bâtiment durable et l'écologie urbaine, l'alimentation santé méditerranéenne, le transport et la mobilité durable, la gestion des risques, les énergies nouvelles, la gestion des ressources des écosystèmes méditerranéens, les technologies numériques appliquées au développement durable.

Les enjeux soulevés

- Si les régions ont exprimé la volonté de faire évoluer leurs approches dans ce domaine, elles n'affichent pas toujours les modalités précises pour y arriver, pour faire émerger des projets dans ce domaine, et les modalités de financement.

4.2.3 Analyse du système régional d'innovation et amélioration de son efficacité

Constats

L'amélioration du fonctionnement du système régional est apparue ou a été confirmée comme l'un des principaux enjeux des SRI dans la mesure où elle constitue la première condition d'efficacité des politiques mises en œuvre.

Les diagnostics ont offert une image globale des systèmes régionaux en mettant en évidence l'importance des moyens¹⁶ en termes de structures et de personnels dédiés à soutenir la recherche et l'innovation dans chacune des régions. Plusieurs interlocuteurs ont déclaré que le nombre d'intervenants présents sur le territoire avait souvent surpris et que la simple cartographie de ceux-ci constituait en soi déjà un acquis important de l'exercice.

Mais les diagnostics ont surtout mis en évidence un manque d'efficacité et d'efficience puisque, comparativement à d'autres régions européennes, les performances des systèmes régionaux ne sont pas nécessairement à la hauteur des moyens humains et financiers importants mis en œuvre. **Les difficultés rencontrées en région sont moins liées aux moyens disponibles pour soutenir la recherche et l'innovation, qu'à la difficulté de faire émerger de bons projets.**

Ces problèmes d'efficience sont en bonne partie imputables à l'organisation et à la coordination de ces moyens au niveau du territoire et au fonctionnement des systèmes régionaux d'innovation. Les diagnostics ont notamment montré que :

- Les systèmes de soutien à l'innovation sont **complexes, fragmentés** entre un grand nombre de petites structures (*en fonction des financeurs*) et **peu lisibles** pour les entreprises. Ils sont le produit d'une lecture institutionnelle, et reflétant la complexité institutionnelle française, **partant du soutien direct aux structures d'offre de connaissance, et non des besoins des entreprises.**
- Il y a un manque de **coordination globale** des systèmes régionaux et d'échanges entre les acteurs. Cette coordination est rendue difficile par le très grand nombre de structures et en raison de l'organisation institutionnelle française. Il n'y a, de plus, pas de répartition claire des missions entre tous les acteurs ou de véritable **spécialisation** de ceux-ci. Chacun ayant tendance à agir suivant sa logique propre, ou celle de son/ses financeur(s), avec une certaine propension à assumer un service généraliste plutôt que de s'appuyer sur l'expertise d'acteurs plus spécialisés.
- La vision globale du système, confrontée dans certains cas aux besoins des entreprises, a mis en évidence les **champs non couverts** et les **doublons**.
- Des systèmes et des approches restent souvent cloisonnés ou segmentés entre : 1) la recherche, l'enseignement supérieur, 2) les structures d'intermédiation scientifique et technique et de promotion de l'innovation dans les entreprises (*transfert, centres techniques,*

¹⁶ Le nombre d'intervenants en Bretagne représente par exemple 341 équivalent temps pleins, répartis dans 90 structures. Ce même constat a été posé dans d'autres régions de manière proportionnellement similaires. En PACA, le Réseau Régional de l'Innovation représente environ 300 ETP répartis sur 62 structures. Plus de la moitié de ces structures ne comptent que 3 personnes, induisant une fragilité importante en termes de professionnalisme et de duplication des moyens.

etc.), 3) les acteurs de soutien au développement économique de première ligne *consulaires, etc.*).

- Une concentration des acteurs et des dispositifs sur un nombre restreint de grande entreprises ou d'entreprises déjà innovantes.
- Les compétences et les qualifications du personnel travaillant au sein de ces structures d'appui sont variables, mais un constat se dégage néanmoins : il n'existe pas ou peu d'actions visant à améliorer leur qualification ou à harmoniser les méthodes de travail et un manque d'« *expérience concurrentielle* » est observé, c.-à-d. d'expériences significatives préalables de travail au sein d'entreprises industrielles (*tendance à la « juniorisation » dans certains cas*).

Inflexions et/ou pistes d'actions

L'amélioration en profondeur du fonctionnement du système régional d'innovation et de son efficacité est dans la quasi-totalité des régions la première priorité des SRI, avec différentes finalités, dont :

- Améliorer la coordination des actions et des acteurs, notamment par la désignation et le renforcement des structures en charge de la coordination;
- Renforcer la mise en réseau de tous les acteurs ;
- Spécialiser, redéfinir ou mieux circonscrire le rôle et les missions de chacun des acteurs ;
- Adapter les modes de financement des acteurs en travaillant sur le financement de projets inscrits dans des domaines porteurs, de contrats d'objectifs, des demandes exprimées par les entreprises (*les entreprises reçoivent l'aide et choisissent le prestataire*), plutôt qu'une subvention directe aux structures d'offre de connaissance et de services ;
- Compléter le dispositif là où des manques ont été mis en évidence ;
- Recentrer les dispositifs sur les besoins des entreprises, en ce compris la recherche et l'enseignement supérieur ;
- Améliorer la formation et la qualification dans les organismes de soutien à l'innovation ;
- Renforcer les échanges et les passerelles entre acteurs (*internes et externes aux territoires*) ;

Encadré 4.3 - Illustrations par des cas régionaux : Amélioration du système d'intermédiation

- En **Basse-Normandie**, un enjeu clé est de privilégier, dans le soutien aux projets innovants une approche fonctionnelle et une « logique de projet » au détriment de la logique de guichet qui prévalait jusque là. Il s'agit de financer des projets innovants, plutôt que des structures. Ceci exige de proposer aux entreprises une offre non segmentée et d'augmenter la coopération et la cohérence entre les différents acteurs et dispositifs du soutien à l'innovation.
- En **Auvergne**, le besoin de mieux coordonner le dispositif d'accompagnement à l'innovation des entreprises a été souligné et la SRI propose de renforcer en particulier les relations entre les structures pour améliorer l'efficacité du dispositif dans son ensemble. Il n'y a néanmoins pas encore d'accord sur la solution à apporter à cette question, certains souhaitant rassembler ces structures au sein d'une *Maison de l'Entreprise et de l'Innovation* (MEI) avec une structure de gestion unique et permettant de développer une politique unique d'innovation ; d'autres préférant renforcer la coordination existante sous la forme

d'un réseau. La MEI pourrait rassembler toutes les structures actives (structures d'accompagnement, cellules de valorisation, FRI, fonds d'émergence, INPI,...) sous l'égide d'un comité d'orientation composé des entreprises, du CR, des services de l'Etat, du PRES et d'un organe de coordination. Cette initiative pourrait être, si elle est décidée, proposée dans le cadre du « *grand emprunt national* ».

- **Provence-Alpes-Côte d'Azur** : L'étude sur l'évaluation et l'évolution du *Réseau Régional d'Innovation* (RRI) qui avait été créé en 2007 et du système d'intermédiation a permis d'affiner le diagnostic et de constater certaines faiblesses. Suite à ces constats, la SRI propose de renforcer l'offre d'accompagnement (qualité, articulation entre privé et public, meilleure efficacité de la communication auprès des porteurs de projets, etc.) et de mettre à disposition les compétences et les financements nécessaires aux entreprises pour innover (combler la carence dans la gamme d'outils de financement, intégration des ressources privées dans le dispositif, etc.).

Enjeux soulevés

Quelques remarques complémentaires :

- En recentrant les SRI et les dispositifs sur les entreprises, le centre de gravité des systèmes régionaux s'est déplacé, parfois en allant jusqu'à ne plus véritablement prendre en considération la partie recherche ou enseignement supérieur. Or, si un recentrage était probablement nécessaire, il ne faut toutefois pas opposer recherche et besoins des entreprises mais au contraire travailler sur l'intégration des acteurs de ces deux composantes.

Si le constat du nombre élevé d'acteurs a été posé au stade du diagnostic, les régions n'ont pas décidé au cours de l'exercice de limiter ce nombre d'acteurs. En revanche, plusieurs régions pensent que les changements dans les modalités de mise en œuvre (*appels à projets, de contrats d'objectifs, d'évaluations périodiques...*) devraient participer progressivement à la rationalisation de leur système régional d'innovation.

Le besoin d'un « *guichet unique* », point unique d'entrée de toutes demandes des entreprises, a été exprimé par le secteur privé dans certaines régions en raison du manque de lisibilité et d'accessibilité du système régional. En réponse, les SRI proposent plutôt « *un réseau unique d'acteurs* » à portes d'entrées multiples, en renforçant la structure de coordination (*mais pas nécessairement en contact avec les entreprises*), la redéfinition des missions de chaque acteur et, dans certains cas, leur spécialisation.

- Excepté au travers de quelques études (*Alsace, Auvergne, Centre, PACA, etc.*), le thème de l'offre privée de conseil a été relativement peu évoqué en tant que tel ou directement intégré à la SRI. Il est néanmoins intégré dans certains cas de manière indirecte à travers l'approche du financement par la demande des entreprises comme en Alsace, en Languedoc-Roussillon (*Service VIP*), en Guadeloupe (*labellisation et chèque conseils*), etc.

4.2.4 Les ressources humaines, facteur clé de l'innovation

Les diagnostics ont mis en évidence ou ont confirmé que les compétences et les ressources humaines constituent l'un des facteurs déterminants de l'innovation, et ce à tous les niveaux. Le capital humain a donc pris une place centrale dans la plupart des SRI, voire constitue une priorité transversale clé dans plusieurs régions. Les régions ont développé des actions visant à valoriser la matière grise, renforcer le capital humain et les compétences, attirer et fidéliser les talents ainsi qu'améliorer les qualifications dans les métiers de soutien à l'innovation.

Au niveau des entreprises, l'analyse des besoins des entreprises a révélé dans plusieurs régions que, plus que les moyens financiers, le capital humain constituait le principal facteur limitant l'innovation dans les entreprises, en particulier dans les PME traditionnelles : *disponibilité et compétences du personnel et des cadres, culture de l'innovation au sein des entreprises, intégration de l'innovation comme une fonction normale du management, etc.*

Ce constat essentiel a conduit de nombreuses régions à compléter, à revoir ou à recentrer leur politique en vue de renforcer les ressources humaines dans les entreprises : mise en place de modules de formation de management de projets d'innovation à destination des entreprises (*ex : Bourgogne, Alsace, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais*), introduction dans les PME de la matière grise (*ingénieurs, chercheurs, formation continue, échanges entreprises-étudiants, etc.*), identification et formation d'un interlocuteur privilégié au sein des PME pour gérer les programmes d'innovation.

Encadré 4.4 - Illustrations par des cas régionaux : Ressources humaines (au niveau des entreprises)

- **En Franche-Comté**, une enquête menée auprès d'une cinquantaine d'entreprises a permis de mettre en évidence l'intérêt porté par les entreprises pour les actions visant le renforcement des ressources humaines ou l'acquisition de compétences (*ex : « Monsieur innovation », mutualisation d'un ingénieur, frais logistique pour l'accueil de stagiaires, chèque innovation, etc.*). La volonté de renforcer en qualité et quantité le capital humain dédié à l'innovation constitue la priorité transversale clé de la SRI. Les actions qui seront engagées prioritairement au sein des axes stratégiques devraient contribuer à favoriser les investissements immatériels plutôt que matériels. L'objectif est d'améliorer le capital humain à tous les niveaux: recrutement de personnel qualifié ou hautement qualifié, mise à disposition et mutualisation des compétences, formation et sensibilisation à tous les niveaux, mobilité des compétences, interaction et relations entre entreprises, etc.
- **En Bourgogne**, le soutien aux ressources humaines et au développement des compétences a pris une place centrale dans la stratégie, visant à passer d'une logique de financement d'équipements et de fonctionnement de structures à une logique de soutien à la matière grise des projets d'innovation. La région prévoit la mise en place d'un module de formation à l'entrepreneuriat et à l'innovation en enseignement supérieur, la mise en place d'une aide au recrutement de chefs de projets « ingénierie de l'innovation » et la mise en place de formation continue en management de projets d'innovation à destination des entreprises.
- **Champagne-Ardenne** : L'importance de la formation a été clairement mise en avant et plusieurs actions sont envisagées : la création d'un *Comité Formation* en lien avec le pôle *Matéria*, la création d'une aide à la formation en direction des entreprises, des formations ciblées sur les secteurs en émergence, la mise en place d'un module « *commun* » sur le management de l'innovation et l'entrepreneuriat et d'un dispositif visant à favoriser les stages innovation en entreprise.
- **Centre** : La SRI a mis en avant l'importance du renforcement du capital humain en lui consacrant une orientation stratégique spécifique déclinée en deux composantes : l'innovation organisationnelle et sociale (gestion des emplois, des connaissances, des processus de travail, dialogue social, etc.) ainsi que la formation et la qualification de la population. Dans ce cadre, quelques pistes d'actions ont été identifiées telles qu'une structuration de la fonction RH pour l'innovation et la mise en place d'un volet d'accompagnement centré sur les RH en entreprises.
- **En Bretagne et Nord-Pas-de-Calais**, la mise en place de modules de formation de *management/chefs de Projets innovation* à destination des entreprises a été proposée.
- **Alsace** : La création d'une école supérieure de l'innovation et de la créativité et le développement d'un programme visant l'attractivité d'équipe R&D privées sont envisagés.

Au niveau du système régional, plusieurs initiatives ont été prises en vue d'améliorer la formation, la qualification et l'expertise dans les métiers et les organismes en charge du soutien à l'innovation, alors que ce thème était quasi absent des PO (*exemples en Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Guadeloupe, Martinique, Réunion, Limousin, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, etc.*).

Encadré 4.5 - Illustrations par des cas régionaux : Ressources humaines (au niveau du système régional)

- **Languedoc-Roussillon** : une professionnalisation du Réseau Régional d'Innovation et des intermédiaires financiers est proposée afin que ces derniers soient en mesure d'évaluer la solidité et la pertinence de projets, y compris des projets non technologiques). Ce point apparaît essentiel dans le cadre d'une stratégie « innovation pour tous ».
- **En Basse-Normandie, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Nord-Pas-de-Calais et Limousin** des actions sont prévues afin de professionnaliser les organismes de soutien à l'innovation (structures de transfert, etc.) ainsi que de renforcer les compétences des structures d'accompagnement et des porteurs de projets.
- Au **Nord-Pas-de-Calais**, une étude spécifique sur l'« *identification des compétences des principales structures d'accompagnement des entreprises en région Nord-Pas-de-Calais et leur adéquation avec les besoins des entreprises* » a été réalisée dans le cadre de la SRI. Cette étude montre que les structures d'accompagnement disposent globalement des compétences nécessaires, mais l'expérience concurrentielle (*expérience minimum en industrie*) des seniors est relativement faible (*moins de 30% ont une expérience de plus de 5 ans en entreprise*) induisant une tendance à la « *juniorisation* » des Pôles et relève enfin certaines carences en termes d'outils de management de l'innovation

Au niveau du territoire, certaines régions éprouvent des difficultés à retenir ou faire revenir leurs jeunes diplômés ou encore à attirer les profils de haut niveaux nécessaires. Différentes actions ont été proposées en ce sens.

Encadré 4.6 - Illustrations par des cas régionaux : Ressources humaines (Au niveau du territoire)

- **Guyane** : Plusieurs actions visent à créer un cadre attractif pour le recrutement de diplômés guyanais, pour les inciter à rester ou à revenir et pour faciliter leur mise en relation avec les PME, adapter l'offre de formation locale aux besoins des entreprises notamment au sein des filières traditionnelles. Il s'agit également de faire bénéficier les PME des compétences disponibles au sein des grands donneurs d'ordre présents sur le territoire par une mise en réseau.
- **Centre** : Une réflexion est en cours pour rendre le territoire de la région plus attractif et attirer et ancrer des cadres à haut potentiel. De plus, l'Université de Tours a développé une initiative afin de permettre aux PME d'intégrer des jeunes cadres de haut niveau : l'initiative Staginno. Dans ce dispositif, un stage de fin d'étude peut être prolongé d'un an grâce à un Contrat à Durée Déterminée (CDD) porté par l'Université afin de finaliser un projet ou de structurer une fonction dans l'entreprise. Par ailleurs 30 missions industrielles sont prévues par les étudiants de l'Ecole nationale d'Ingénieurs du Val de Loire.

Dans certains cas (*Bourgogne, Franche-Comté, etc.*), la volonté est d'essayer de rééquilibrer l'objet du financement, en privilégiant le soutien des investissements immatériels (*en « matière grise », c.-à-d. en moyens humains, d'amélioration des compétences, de formation, etc.*) par rapport au financement d'équipements ou d'infrastructures.

Les enjeux soulevés

- Les instruments actuels de soutien à l'innovation au niveau national ou communautaire (*et notamment le FEDER*) et leurs modalités ne sont pas nécessairement adaptés ou appropriés au soutien d'investissements immatériels ou visant le capital humain. Le FSE en France reste orienté vers les politiques d'inclusion et reste difficile à mobiliser dans le cadre de politiques d'innovation. Il conviendrait donc de faire évoluer ou d'adapter ces instruments en fonction ou de développer de nouveaux dispositifs.

4.2.5 L'innovation non technologique et l'innovation dans le secteur des services

Constats

Au début de l'exercice, la représentation de l'innovation que se faisait la majorité des acteurs et des entreprises était généralement assez restrictive, car centrée sur l'innovation à fort contenu technologique principalement dans le secteur de l'industrie.

Inflexions et/ou pistes d'actions

La démarche SRI a permis de démythifier cette vision et d'ouvrir la notion d'innovation à d'autres champs encore méconnus ou peu investis par les politiques menées en région. Les SRI expriment une volonté forte de s'investir davantage sur ces nouveaux champs.

L'innovation dite « non-technologique » : A côté des notions classiques d'innovation produit ou procédé¹⁷, il faut ajouter les concepts moins répandus d'innovation organisationnelle (*structure de l'entreprise, organisation du travail, gestion des connaissances, ou relations avec les partenaires extérieurs*) ou marketing (*design, méthodes de ventes, canaux de distribution, offre de prestations associées, nouveaux marchés*). L'innovation ne dépend donc pas uniquement de facteurs technologiques, mais concerne également la façon dont les entreprises organisent et utilisent ses facteurs de production sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

La plupart des régions ont intégré ces nouveaux concepts dans leurs réflexions et dans leurs stratégies. Mais, au-delà de l'expression d'une volonté de s'y investir dans le cadre de la SRI, force est de constater que les régions sont encore peu outillées dans ces différents domaines, peinent à proposer des actions concrètes ou se heurtent aux modalités de financement des dispositifs actuels.

¹⁷ Cf. la définition de l'innovation inscrite par l'*Organisation de Coopération et de Développement Economiques* (OCDE) dans le manuel d'Oslo et reprise par le guide méthodologique de l'ADIT :

« L'innovation de produit se caractérise par l'introduction sur le marché d'un produit (bien ou service) nouveau ou nettement modifié au regard de ses caractéristiques fondamentales, ses spécifications techniques, des logiciels incorporés ou de tout autre composant matériel ou immatériel incorporé, ainsi que de l'utilisation prévue ou de la facilité d'usage. »

« L'innovation de procédé se définit par l'introduction dans l'entreprise d'un procédé de production, d'une méthode de fourniture de services ou de livraison de produits, nouveaux ou nettement modifiés. Le résultat doit être significatif en ce qui concerne le niveau de production, la qualité des produits ou les coûts de production et de distribution. »

Toutefois, pour plusieurs régions, cet élargissement de la notion d'innovation est une composante essentielle de leur stratégie, car il pourrait permettre :

- d'amener des PME de secteurs traditionnels peu enclines à innover à entrer dans une démarche de réflexion et d'innovation et élargir ainsi le cercle des entreprises innovantes ;
- de banaliser l'innovation en l'intégrant comme une composante normale du management ;
- de faire / de renforcer le lien entre les politiques de développement économique et les politiques de soutien à l'innovation et leurs acteurs.

Encadré 4.7 - Illustrations par des cas régionaux : Innovation non technologique

- **Aquitaine** : Un axe d'orientation stratégique de la SRI est dédié à « L'innovation, toute l'innovation ». Cet axe vise à valoriser les innovations non technologiques dans les champs d'activités des entreprises (marketing, organisation, services, etc.) ou non concurrentiels (innovation sociale et territoriale). Il propose avant tout d'engager une réflexion dans ces domaines, partant du constat que les outils existants restent peu adéquats pour financer l'innovation non technologique.
- En **Alsace**, l'étude menée dans le cadre du diagnostic sur la culture de l'innovation « Regards croisés sur la culture, l'innovation et la créativité en Alsace » a eu un impact majeur sur la compréhension des enjeux par les acteurs régionaux, et sur la prise en compte des éléments sociaux et non technologiques (créativité par exemple) liés à l'innovation. La SRI présente comme piste d'action la création d'un laboratoire de créativité et d'usages c'est-à-dire à la création, au sein d'un campus, d'un lieu emblématique transdisciplinaire et transculturel inspiré du concept de "laboratoire d'usages", regroupant des équipes pluridisciplinaires pour travailler sur la conception de nouveaux produits ou services à usage de professionnels ou de consommateurs grand public.
- *Un accent particulier a également été porté sur l'innovation non technologique en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne, Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Bretagne, et Midi-Pyrénées.*

L'innovation dans le secteur des services : Le secteur des services occupe une place prépondérante et sans cesse croissante dans l'économie. Néanmoins, ce secteur était encore peu pris en considération dans le cadre des dispositifs et des politiques de soutien à l'innovation, probablement pour des raisons historiques et institutionnelles. L'exercice a permis de prendre en compte ce secteur dans les diagnostics et, pour certaines régions, dans leurs stratégies (*prise en compte dans les demandes ou actions spécifiques*).

Encadré 4.8 - Illustrations par des cas régionaux : Innovation dans les services

- En région **Centre**, la SRI ambitionne de créer une identité forte en matière d'innovation par les services afin d'accompagner la mutation de son économie. Elle vise à affirmer les spécificités de la région dans ce domaine transversal qui feront l'objet d'une concentration des soutiens aux projets d'entreprises.
- Au **Nord-pas de Calais**, une volonté d'élargissement de la définition de l'innovation notamment à l'innovation dans le secteur des services s'est traduit par la définition d'un axe spécifique (*axe 4 – « innover par et pour les services »*). Néanmoins, la SRI ne donne à ce stade aucune information sur la manière dont cette vision élargie de l'innovation sera prise en compte et mise en œuvre dans le cadre de la stratégie.
- En **Alsace**, l'innovation dans les services est quant à elle abordée de façon indirecte, à travers la création d'un chèque innovation qui devrait permettre aux entreprises d'accéder à une aide financière à l'innovation, y compris lorsque la démarche n'a pas de composante technologique.

Enfin, soulignons que plusieurs régions ont tenté d'explorer les possibilités d'ouvrir la démarche à l'innovation dite « *territoriale* », dépassant la sphère économique ou de l'axe 1 pour améliorer les politiques et les services publics en général, même si ce concept reste difficile à définir. Ces démarches, se situant hors du champ de l'exercice SRI¹⁸, n'ont généralement pas abouti à des actions concrètes ou ont progressivement été abandonnées.

A l'exception toutefois d'une démarche (*innovation dites « sociale », ou approche par les usages notamment développée au Limousin*) qui consiste à identifier des besoins réels ou potentiels liés aux grands enjeux auxquels la société doit ou devra faire face (*environnement, vieillissement de la population, etc.*) et de mobiliser les entreprises et tout particulièrement les PME régionales traditionnelles pour leur demander de développer des produits ou des services innovants pour répondre à ces besoins. Cette démarche, complémentaire aux démarches classiques, présente le double avantage d'offrir des réponses originales à des besoins sociétaux et de mobiliser des PME régionales dans un processus d'innovation dans des niches potentiellement porteuses, repliables au-delà du territoire régional.

Encadré 4.9 - Illustrations par des cas régionaux : Innovation par le demande sociale

- **Limousin** : La région a choisi de s'appuyer sur la combinaison de 2 approches : l'une partant de l'offre technologique, l'autre partant de la « *demande sociale* » et des « *usages* » devant permettre aux PME régionales traditionnelles d'identifier, de concevoir, de tester et de commercialiser des produits et services répondant à des problématiques sociétales (*environnement, vieillissement, gestion des risque, santé, etc.*). En marge de la SRI, ce type de démarche est actuellement expérimenté dans le domaine de l'autonomie des personnes, plus particulièrement des personnes âgées ou handicapées au travers du projet d'« *Autonom lab* ». Basé sur le concept des usages, elle associe des chefs d'entreprises, des institutions publiques, des chercheurs en même temps que des « usagers » prescripteurs de savoir-faire, de produits et de services de consommation qui s'engagent à concevoir, évaluer et expérimenter un projet d'innovation (produit ou service).

Ce type de démarche fait également écho à l'initiative phare *Une Union pour l'innovation* proposée dans le cadre de la stratégie communautaire *d'Europe 2020* et qui vise à recentrer la politique de R&D et d'innovation sur les défis que notre société doit relever, tels que le changement climatique, l'efficacité énergétique et en matière d'utilisation des ressources, la santé et les mutations démographiques.

Les enjeux soulevés

Si la plupart des régions ont intégré ces dimensions nouvelles de l'innovation à leurs stratégies, les régions demeurent encore peu outillées dans ces différents domaines, peinant à proposer des actions concrètes ou se heurtant aux modalités de financement des dispositifs actuels. En effet :

- d'une part, les régions ne disposent pas nécessairement de l'expertise, de savoir-faire ou d'expérience préalable dans ce domaine ;
- d'autre part, **les dispositifs d'aides, essentiellement portés par des institutions orientées vers l'industrie et la technologie, restent peu adaptés et/ou ne permettent pas de soutenir des projets d'innovation organisationnelle ou marketing.**

¹⁸ Pour rappel, le courrier à tous les Préfet de région du 28 mars 2008 indiquait que les SRI doivent « *d'abord viser à améliorer les performances des entreprises françaises, en particulier les PME en matière d'innovation* ».

De plus, les régions sont confrontées à deux autres problèmes concernant ces nouveaux domaines :

- D'une part, les activités trop proches du marché risqueraient de s'apparenter à des aides d'Etat (*ex : pour une société informatique, le développement d'un logiciel prototype pourrait être vu comme une aide à la production*) ;
- D'autre part, elles se heurtent à certaines représentations sociales qui les rendent politiquement sensibles (*ex : l'innovation organisationnelle pourrait assimiler à une restructuration avec perte d'effectifs, etc.*).

4.2.6 Dépasser les frontières régionales, aller vers l'international

Constats

Si l'échelle régionale est pertinente pour mettre en cohérence les politiques et les dispositifs de soutien à l'innovation, il est toutefois nécessaire de veiller à ne pas s'enfermer dans les limites des frontières du territoire régional dans le cadre des SRI.

En effet, les besoins de connaissance et d'innovation sont de plus en plus pointus et se trouvent souvent en dehors du territoire régional. De plus, l'ouverture au national, mais surtout à l'international des PME régionales reste un enjeu clé en France.

Inflexions et/ou pistes d'actions

Le bilan de l'exercice SRI est à ce niveau relativement contrasté dans la mesure où les régions n'ont que peu investi ces possibilités d'ouverture ou ont peiné à les concrétiser. Elles dépendent fortement des traditions de coopération des régions, de la culture d'ouverture souvent liée à une position frontalière (*Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Franche-Comté*) ou insulaire (*Corse, Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion*), à une exception près (*l'Auvergne*).

Les actions prévues dans ce cadre sont essentiellement de 4 types. Elles visent à :

- Aider les équipes de recherche et les PME à s'inscrire dans des réseaux ou des projets interrégionaux ou européens, ainsi que d'accroître leurs participations à des projets européens de recherche ou d'innovation pour les entreprises et les laboratoires ;
- Encourager les PME à s'ouvrir à l'international en vue de rechercher des compétences et conquérir de nouveaux marchés ;
- Créer des ponts ou ouvrir le système régional à des démarches interrégionales, notamment en vue d'accroître le potentiel d'échanges et d'alliances avec d'autres régions innovantes et faciliter l'accès des acteurs et des PME régionales aux connaissances hors régions ;
- Renforcer l'attractivité de la région ou modifier son image en vue d'attirer de nouveaux talents, de nouvelles compétences ou d'équipes de recherche.

Encadré 4.10 - Illustrations par des cas régionaux : Ouverture au niveau national et international

- **Auvergne** : un objectif prioritaire de la région est de permettre « Une plus grande ouverture de l'économie auvergnate » en reconnaissant comme enjeu primordial de faciliter l'accès des entreprises aux connaissances hors de la région.
- **En Guadeloupe**, l'ouverture à l'international apparaît comme un enjeu clé afin d'accéder à des connaissances et expertises non disponibles sur le territoire, de dépasser l'étroitesse du marché local et d'exporter un savoir-faire et des produits et services à forte valeur ajoutée en tirant profit des Accords de Partenariat Economiques (APE).
- **En Franche-Comté** une orientation stratégique transversale vise à valoriser l'effet frontière notamment avec la Suisse, l'un des pays les plus innovants. Un axe spécifique vise à encourager et valoriser les actions coopératives entre entreprises et laboratoires, ainsi que de développer des relations économiques et des échanges transfrontaliers (*échanges sectoriels, formation, etc.*).
- **Picardie** : De taille modeste et enclavée entre de grandes régions, la Picardie a bien compris les enjeux de voisinage et va renforcer sa stratégie de partenariat interrégional, en particulier sur l'axe nord avec la région Nord-Pas-de-Calais, mais aussi avec les régions Champagne-Ardenne (*Pôle LAR*) et Haute Normandie (*Pôle I-trans*). De plus, Au niveau international, la Picardie a pris une série de dispositions pour renforcer sa présence dans les projets européens, notamment par l'intermédiaire des pôles de compétitivité (*Exemple : le pôle LAR coopère avec le pôle belge « Wagralim », et est actif dans plusieurs projets du 7^{me} PCRD*).
- **En Alsace, Corse, Languedoc-Roussillon, Bourgogne et Bretagne** une attention particulière a été portée à l'ouverture internationale (*exporter, rechercher des compétences, etc.*).

4.3 Besoin d'une gouvernance spécifique de l'innovation

Un des points d'inflexion majeurs apportés par la démarche SRI est la prise de conscience du besoin de structures de gouvernance de l'innovation en région. Cette gouvernance doit être spécifique et présenter une assise assez large à l'image de l'ensemble des dimensions qu'elle englobe. Si les SRI affirment (*voire dans certains cas, réaffirment*) clairement cet objectif, moins de régions sont à ce stade parvenues à définir dans le détail l'architecture de cette gouvernance et à la mettre en place. Cette étape s'inscrit de fait logiquement dans la foulée de l'exercice SRI qui a permis d'expérimenter certains modes de gouvernance nouveaux en région.

4.3.1 Enjeux de la gouvernance

Comme le définit le guide méthodologique de l'ADIT, « la gouvernance représente la manière dont sont organisées la coordination et la coopération entre les différents niveaux territoriaux d'autorités politiques, et au sein de chaque territoire, entre les principaux acteurs du développement économique, aussi bien publics que privés. [...] Dans la mesure où les politiques régionales d'innovation revêtent un caractère systémique [...] la définition des principales priorités de l'action publique doit concilier deux impératifs mettant en œuvre : la capacité à déterminer des priorités en nombre limité et bien ciblées pour être efficaces et celle de créer un consensus autour de visions fortes et de ces priorités »

Le rapport « *le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance* » « *le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance* »¹⁹ rappelle que si le rôle des acteurs publics régionaux est de contribuer à une gouvernance efficace de l'innovation, cette gouvernance ne peut se limiter aux principales autorités publiques, mais doit associer les acteurs déterminants du territoire, y compris les entreprises. La gouvernance ne doit pas non plus être confondue avec les lieux habituels de débats démocratiques.

Les fonctions que doivent assurer les instances de gouvernance sont multiples, en premier lieu assurer le suivi de la SRI et plus largement, piloter l'ensemble du dispositif d'appui à l'innovation en région. Concrètement, elles sont amenées à :

- Assurer le pilotage et/ou la coordination opérationnelle des acteurs du *système régional d'innovation* ;
- Déterminer la planification et le phasage des actions, c.-à-d. la manière dont les actions devraient être programmées /se succéder/se combiner dans le temps (« *road map* ») ;
- Impliquer les acteurs : L'organisation des partenariats, des consultations et de l'association des acteurs (*compositions, rôles et modes/principes de fonctionnement*), y compris l'implication du secteur privé dans la gouvernance publique ;
- Mettre en place un dispositif de suivi/évaluation des actions visant à vérifier la bonne conformité de l'exécution des actions et, le cas échéant, à prévoir les actions correctrices (*définition des méthodes et des indicateurs de suivi et d'évaluation*) ;
- Disposer des outils techniques nécessaires à l'analyse de leur région en ce compris les modalités d'évaluation de la SRI à long terme.

4.3.2 Passer du pilotage de la SRI à la gouvernance de l'innovation

Il apparaît d'abord que **le principe d'une gouvernance spécifique et dédiée à l'innovation et/ou à la SRI est acquis** dans la quasi-totalité des régions, marquant un tournant par rapport à la situation qui prévalait.

A l'issue de notre étude (*premier trimestre 2010*), l'état d'avancement quant à la définition des modalités de gouvernance était variable d'une région à l'autre. Les divers principes de gouvernance étaient généralement esquissés et inscrits dans les SRI, mais les modalités précises devaient encore souvent être affinées.

Les modalités de gouvernance définies pour assurer la mise en œuvre et le suivi des SRI s'inscrivent généralement dans la continuité de celles mises en place et expérimentées au cours du processus d'élaboration de la SRI en les adaptant le cas échéant. En effet, l'exercice SRI a permis de tester certaines pratiques et de voir apparaître les éléments moteurs. Ces modes de gouvernance ont donc constitué une bonne base pour poursuivre et renforcer la dynamique initiée au cours de cette première étape.

¹⁹ « *Le défi de l'innovation, l'enjeu de la gouvernance : Contribution à la réflexion sur le cadre de référence stratégique national et la préparation des programmes opérationnels de la politique régionale européenne 2007 – 2013 dans le domaine de l'innovation* », Synthèse des travaux du groupe de travail relatif à l'innovation co-piloté par la DLACT et la DG REGIO, mars 2006, <http://www.drmmip.cict.fr/IMG/pdf/060331RapportGroupeInnovationFinal.pdf>

Dans la majorité des régions, les structures de pilotage sont spécifiques à l'innovation ou à la SRI²⁰. Si la *Commission européenne* a été à l'initiative de cet exercice SRI dans le cadre de la négociation des PO FEDER, il est intéressant de noter que les modalités de gouvernance retenues pour le suivi et la mise en œuvre des SRI sont spécifiques et ont généralement une portée globale, au-delà du cadre des instances en charge du pilotage des fonds structurels.

Ceci confirme que l'exercice SRI, qui s'inscrivait au départ dans un horizon de temps déterminé, a été progressivement approprié par les autorités régionales qui s'en inspirent pour fixer leurs modalités de gouvernance sur le long terme.

4.3.3 Les modalités de ces nouveaux modes de gouvernance de l'innovation

La gouvernance doit s'appuyer sur un dispositif à plusieurs étages :

- Le niveau stratégique dont les têtes de pont sont les décideurs politiques mais pas seulement ;
- Le niveau opérationnel qui alimente le niveau stratégique et surtout s'assure de l'exécution des décisions ;
- Le niveau technique qui doit éclairer de façon indépendante les enjeux dans le domaine ;
- Enfin, spécifiquement à l'innovation, certains ont mis en place des niveaux de coordination intermédiaires qui « gouvernent » certains pans du dispositif, en particulier les acteurs présents dans le dispositif d'appui à l'innovation.

S'inscrivant dans la continuité de l'exercice SRI, la gouvernance reste dans l'ensemble encore assez institutionnelle, avec une participation relativement limitée des acteurs socioprofessionnels et des entreprises aux instances de décisions. Elle repose sur un partenariat fort Etat-Région avec au niveau stratégique une coprésidence assurée par le Préfet et par le Président de région.

Au niveau stratégique ou politique, une instance rassemblant les principaux décideurs et financeurs se réunit une ou deux fois par an. Elle est généralement responsable de guider les réflexions stratégiques, de faire évoluer les objectifs, de piloter le dispositif (*valider les feuilles de route des acteurs, répartition des rôles et modalités organisationnelles*).

Au niveau opérationnel, une instance est chargée d'assurer le déploiement de la SRI étape par étape, de mettre en œuvre les décisions prises au niveau stratégique, de suivre la mise en œuvre, d'animer les groupes de travail, et d'être force de propositions.

Les modes de consultation et de participation des acteurs sont variables d'une région à l'autre, tant du point de vue des acteurs concernés que des niveaux d'implication de ceux-ci.

Il n'existe pas a priori de modèle unique de la gouvernance idéale, qui dépend des caractéristiques des acteurs et des structurations des systèmes régionaux d'innovations,

²⁰ Il ne s'agit donc pas de se limiter à ajouter un point innovation à l'agenda des instances habituelles du débat démocratique ou aux Comités de suivi ou de pilotage des Fonds Structurels.

mais l'encadré suivant vise à illustrer différents modèles d'organisation de la gouvernance proposée par les régions, impliquant notamment le secteur privé.

Illustrations par des cas régionaux :

▪ **Alsace :**

Le pilotage du système régional d'innovation est assuré conjointement par la Région et par l'Etat avec la mise en place de deux Comités, assistés d'un *Bureau opérationnel*. Les comités sont chargés de proposer, valider et assurer le suivi des grandes orientations stratégiques, tandis que le bureau opérationnel est chargé de la mise en œuvre, en accord avec les orientations mais de façon non institutionnelle, des dispositifs de soutien à l'innovation :

- Un **Comité de Pilotage Stratégique**, composé de 10 à 12 personnes et se réunissant deux fois par an, a pour fonction de valider les orientations de la stratégie, les programmes d'actions et les moyens mis en œuvre, ainsi que de faire évaluer les résultats. Ce Comité, co-présidé par l'Etat et la Région, regroupe les représentants des grandes fonctions du système régional d'innovation, **ainsi que des chefs d'entreprises** (*entrepreneurs citoyens engagés dans le processus d'élaboration de la SRI*).
- Les travaux du Comité de Pilotage sont alimentés par un **Comité d'Evaluation et d'Orientation de l'innovation**, formé d'experts et de personnalités qualifiées (*universitaires, entrepreneurs citoyens,...*), chargé de proposer des orientations et de suivre la mise en œuvre de la SRI. Ce Comité, consultatif, est **présidé par un chef d'entreprise**. La Région, l'Etat et l'*Agence Régionale pour l'Innovation* y participent.
- La mise en œuvre des actions est confiée à un **Bureau Opérationnel**, piloté par la direction de l'*Agence Régionale de l'Innovation*. Il est composé des acteurs du système régional d'innovation, qui contribuent à travers des contrats d'objectifs à la mise en œuvre de la SRI. Cette mise en œuvre est placée sous le signe de la désinstitutionalisation, et s'appuie sur un raisonnement en termes de métiers et non plus de structures responsables. Un responsable sera désigné pour chaque action, et lié à l'ARI par un contrat d'objectif.

▪ **Bourgogne :**

A défaut d'être arrêté définitivement, le document de SRI présente les objectifs et les contours que devraient prendre les fonctions de gouvernance sous la forme d'un « *cahier des charges pour une gouvernance rénovée* » à trois niveaux :

- Au niveau stratégique, la structure interinstitutionnelle de pilotage, réunirait les décideurs publics (*Etat et Conseil Régional*), **avec la particularité d'y associer des représentants du secteur privé (en particulier des chefs d'entreprises)** et des acteurs publics investis dans le champ de l'innovation, notamment les agglomérations. Elle se prononcerait sur les orientations et la validation des choix stratégiques sur base notamment des rapports de suivi de l'exécution de la SRI comprenant le suivi des indicateurs de réalisation et d'impact identifiés ou le recours à des expertises complémentaires. Elle assurerait une fonction de programmation de la mise en œuvre de la SRI en validant les plans d'actions annuels et les accords cadre pluriannuels.
- Au niveau opérationnel, la « *bande des 4* » continue à se réunir en vue de faire sur base régulière le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la SRI et définir les initiatives à entreprendre de manière prioritaire.
- De plus, il y a une volonté de se doter d'une véritable structure opérationnelle dédiée au « *management* » de l'innovation et de mise en œuvre de la SRI. Elle comprendrait les fonctions suivantes : *a) la coordination et l'animation du réseau des acteurs de l'innovation, b) l'appui, la formation et la professionnalisation du réseau des acteurs en charge de l'accompagnement*

et de l'exécution de la SRI, c) la coordination et le développement de l'information et la promotion de l'innovation, interne et externe et améliorer la lisibilité, d) la fonction d'appui opérationnel au CRSI, de suivi et de reporting.

▪ **Bretagne :**

Au niveau stratégique, le *Comité d'Orientation Stratégique de l'innovation* (COSI) est la clé de voûte de la définition de la stratégie (*réflexion et préconisation*) et s'inscrit dans la gouvernance de l'*Agence Economique de Bretagne* (AEB), renforçant le lien entre développement économique et innovation. L'AEB assure le relais entre la vision stratégique du COSI, la coordination des financeurs de l'innovation, et *Bretagne Innovation* en charge de la coordination des acteurs et la mise en œuvre opérationnelle du SRI. Les membres du COSI (18 personnes) s'engagent comme « *personnes qualifiées* » (et non comme représentant de leur organisation), sont pour près de la moitié issus du monde des entreprises et le COSI est présidé par un « *entrepreneur civique* ». Il est un lieu de débat, de réflexion et de propositions, ainsi que l'espace de suivi et d'évaluation du SRI, via notamment l'*index régional d'innovation*.

Les orientations stratégiques proposées par le COSI ne seront efficaces que si elles trouvent les **moyens financiers** nécessaires. La coordination des financeurs sera réalisée au sein du B15, structure existante regroupant la Région, l'Etat, les Conseils Généraux et les agglomérations, à laquelle s'adjoint OSEO.

Au niveau opérationnel, *Bretagne Innovation* (BI) est la cheville ouvrière en charge de la mise en œuvre opérationnelle du SRI. A défaut d'avoir pu rationaliser le nombre d'acteurs (90 structures, 341 équivalents temps plein), la réponse donnée par le SRI aux demandes de simplifier le dispositif régional a été de rassembler tous les acteurs de soutien au sein du réseau unique *Réseau Bretagne Innovation* (RBI) en précisant le rôle et les missions de chacun. *Bretagne Innovation* (BI) est en charge de l'animation et de la coordination des acteurs au sein de ce réseau unique.

▪ **Languedoc-Roussillon :**

Le mode de gouvernance suit une **logique projet**. L'objectif est de ne pas impliquer automatiquement les structures de soutien existantes, de façon à ne pas créer de « *situations de rente* », mais plutôt de solliciter des porteurs de projets. L'utilisation de procédures de type appel à projets permettra de faire émerger un système d'innovation régional dynamique.

Un **conseil de l'innovation** composé d'une **quinzaine de chefs d'entreprises** a pour rôle de donner son avis sur les actions à mettre en œuvre et de proposer des orientations permettant de prendre en compte les besoins des acteurs régionaux. La mobilisation, durant le processus d'élaboration de la SRI, d'« *entrepreneurs citoyens* », a suscité des attentes et des intérêts, et a contribué à pérenniser l'implication des entrepreneurs.

Le processus de mise en œuvre des actions prévues par la SRI est le suivant:

- Sur la base du document voté par les élus régionaux, le SGAR et le Conseil Régional formulent des projets opérationnels ;
- Ces projets d'action sont soumis au *Conseil de l'Innovation (consultatif)*, qui propose des amendements le cas échéant ;
- Les propositions sont ensuite dirigées vers les organes décisionnels, selon le type de projet concerné (par exemple, *Comité Régional de Programmation pour les projets financés sur les fonds FEDER ou FSE*). La volonté affichée est de décloisonner les fonds et d'utiliser au mieux leur complémentarité, en particulier au vu du contexte actuel de crise.

Un secrétariat technique va être créé. Un Secrétaire Général, recruté récemment, est chargé d'assurer l'animation de la SRI et la lisibilité des actions conduites dans ce cadre.

Un observatoire de l'innovation sera chargé d'évaluer l'efficacité de ces actions. Cette évaluation se fera sur la base d'un 'point zéro', que l'observatoire devra établir par le biais d'un sondage visant à mesurer le degré d'appropriation des questions d'innovation en Région.

▪ **Limousin :**

En décembre 2009, un appel d'offre a été lancé sur le thème de l'« *Evaluation en continu du cadre de référence de l'innovation de la région Limousin* », pour une mission devant débiter au cours du second trimestre de 2010 et accompagner les autorités régionales jusqu'à la fin de la période de programmation 2007-2013. Elle visera surtout à mettre en place un tableau de bord de l'innovation et à **hiérarchiser les 27 actions** inscrites dans le *Cadre de référence*.

▪ **Midi-Pyrénées :**

Un *Secrétaire Général* à la SRI a été recruté et installé au sein de MPI. Ce secrétaire général aura pour fonctions l'animation du *Comité d'Orientation Stratégique*, la direction d'études prospectives, la composition et l'animation de groupes de travail sur des sujets en lien avec la SRI.

La mission *Conseil Consultatif des Entreprises* (CCE), créé en début d'exercice et pérennisé, composée d'une quarantaine de membres, sera poursuivie. Il a vocation à participer activement à la gouvernance de la SRI. Ce CCE est composé de représentants d'entreprises (*bors grands groupes*) issus des principales filières régionales, d'organismes représentatifs des entreprises et de structures institutionnelles.

4.3.4 Fonctions : objectifs et outils

En termes de suivi et d'évaluation, il y a généralement un consensus sur l'importance de mettre en place des outils de suivi et un processus d'évaluation. Les documents restent toutefois peu détaillés sur la forme et les modalités précises qu'ils auront.

Au niveau du suivi, une majorité de régions se proposent de développer un tableau de bord reprenant d'une part une série d'indicateurs d'activité (projets, financement, etc.) visant à suivre l'exécution de la SRI et d'autre part, des indicateurs macro-économiques devant permettre d'évaluer les progrès réalisés en termes d'impact. Ce suivi pourrait être assuré avec l'appui de structure de coordination de type agence régionale d'innovation.

Différentes options ont été retenues en termes d'évaluation, entre un processus d'évaluation en continu, internalisé ou externalisé, basé sur le suivi des indicateurs et le lancement éventuel d'études spécifiques, ou une démarche prévoyant une évaluation à moyen terme (*après les 3 ou 5 ans ou tous les 3 ou 5 ans*), jusqu'à la mise en place d'un observatoire de l'innovation en vue de capitalisation (ex : Lorraine).

Au niveau des modalités de mise en œuvre, une volonté est exprimée de sortir d'un système de guichet ou d'un mode de financement par subvention pour adopter un mode de financement par projet ou par contrats d'objectifs.

5. Enseignements et points de vigilance

Ce chapitre porte sur les **principaux enseignements** tirés de la conduite de ce type de démarche pour l'avenir et des **points de vigilance** auxquels il faudra rester attentif pour consolider le processus.

Au travers des SRI, les régions se sont engagées dans un processus qui, pour que les objectifs soient réellement atteints, ne peut s'arrêter ici. Il est important que la dynamique se poursuive dans le futur proche mais aussi à moyen et long termes. Les enjeux sont d'une part d'opérationnaliser les engagements stratégiques pris, et d'autre part (*et c'est lié*) de mettre en place les modes de gouvernance requis. D'autres enjeux forts émergent en termes stratégiques, en particulier la nécessité d'améliorer la mise en cohérence des politiques publiques dans le domaine de l'innovation pour gagner en efficacité et en efficience, ainsi que de poursuivre le travail engagé dans les SRI sur l'ouverture à de nouvelles dimensions de l'innovation.

Un certain nombre d'enseignements tirés de cet exercice peuvent guider cette phase de consolidation : ils concernent principalement les outils à améliorer, le renforcement de la coopération dans le système et les modes de gouvernance et d'implication plus large des acteurs non institutionnels.

5.1 Affiner/poursuivre la définition des modalités d'opérationnalisation

Comme relevé dans le chapitre 3, bien que les situations soient différentes d'une région à l'autre, le glissement de l'exercice dans le temps et la proximité des élections régionales n'ont pas toujours permis, au terme du premier trimestre 2010, d'aller jusqu'au bout de l'exercice. En particulier, la phase d'opérationnalisation n'a pu toujours aboutir, voire même démarrer dans un certain nombre de cas, pour des raisons diverses (*calendrier électoral défavorable, incertitude quant aux ressources disponibles, manque de consensus*). Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, qui donne un aperçu des principaux points de vigilance relevés dans les 26 fiches régionales, les étapes qui doivent encore être franchies dans beaucoup de régions sont : la hiérarchisation/priorisation, l'élaboration du plan d'action, l'appropriation par les décideurs, l'estimation des coûts et des ressources disponibles.

Tableau 5.1 : Principaux points de vigilance relevés dans les fiches régionales

Opérationnalisation	Nombre de régions
Préciser les modalités de mises en œuvre (opérationnalisation, calendrier, budget, ..)	10
Pas de hiérarchisation/priorisation	10
Mise en œuvre: pas de plan d'action défini	8
Appropriation par décideurs et/ou acteurs socio professionnels pas acquise	5
Sources de financement, répartition des moyens pas définis	3
Phase diagnostic doit se poursuivre	1
Pas de validation politique de la SRI	3
Mise en œuvre: moyens d'atteindre les objectifs pas clairs	3
Modalités de suivi et d'évaluation de la SRI pas définies/ à préciser	2
Objectifs/axes stratégiques de la SRI à préciser	2
Processus à l'arrêt	1
Gouvernance et implication des acteurs	
Mise en place des structures de gouvernance/rendre effective les structures de gouvernance prévues	6
Manque de réflexion sur le système de gouvernance/ renforcer la gouvernance/ pas de modalités de gouvernance définies	4
Avancer sur l'amélioration du fonctionnement du système régional d'innovation = condition d'efficacité	4
Adaptation et clarification du rôle des structures/positionnement des acteurs suite aux modifications du dispositif de soutien à l'innovation	3
Processus faiblement participatif: dialogue et communication nécessaires	3
Faible participation du monde de la recherche et de l'enseignement supérieur	2
Démarche fortement liée aux personnes qui se sont investies au sein du comité de pilotage - tributaire des changements de poste	1

Avancer sur les modalités d'opérationnalisation

Au terme du premier trimestre 2010, au-delà de l'affirmation de certains principes généraux d'intervention et de l'identification d'actions envisagées dans la moitié des régions (*et dans certains cas de plans d'actions*), les modalités d'opérationnalisation des SRI restaient dans bon nombre de régions absentes ou imprécises. Si certaines régions affirment une volonté de changements dans les logiques ou les principes d'intervention, cette volonté n'apparaît plus (*ou pas encore*) nécessairement aussi clairement dans les actions et les modalités opérationnelles esquissées, ce qui soulève un problème de cohérence et d'articulation de la stratégie.

Ces modalités constituent pourtant une condition essentielle d'efficacité de la stratégie puisqu'il s'agit d'expliquer de manière relativement précise comment atteindre les objectifs fixés :

- Définition précise des actions à mettre en œuvre en les inscrivant dans des plans d'actions ;
- Estimation des coûts;
- Identification des outils et sources de financement nécessaires à leur mise en œuvre et leur mise en cohérence ;
- Hiérarchisation des priorités d'actions et répartition des moyens financiers ;

- Phasage et calendrier de déploiement des actions ;
- Définition des modalités opérationnelles de gouvernance et de mise en œuvre ;
- Répartition des responsabilités et des rôles de chacun des acteurs ou des modalités de cette répartition ;
- Modalités d'émergence de projets dans les domaines de concentration des moyens et de sélections ;

Hierarchisation des priorités et mobilisation des moyens financiers : adopter une vision cohérente

Au travers de l'exercice SRI, certaines régions ont ouvert de très nombreuses portes ou se sont lancées dans un exercice fédérateur, couvrant l'ensemble des initiatives favorables à l'innovation en région. Les documents de SRI ne présentent donc pas nécessairement d'éléments clairs de hiérarchisation des priorités d'actions ou de phasage, ni d'indication sur leur coût ou de répartition des moyens entre les priorités ou les actions. Comme déjà mentionné, le contexte des élections régionales de mars 2010 et les projets de réformes des collectivités et de leurs financements, constituaient (*objectivement*) des moments difficiles pour réaliser des arbitrages et s'engager sur des budgets.

L'un des objectifs de la démarche SRI est également la mise en cohérence des moyens dédiés à l'innovation par les différents partenaires.

Les choix et les arbitrages n'ont donc été réalisés que de manière partielle à ce stade. Les élections étant passées, les partenaires régionaux devraient pouvoir rapidement s'accorder sur les priorités d'actions, et sur les arbitrages nécessaires à leur mise en œuvre. D'autant qu'une vision claire de la hiérarchie des priorités d'actions et une estimation de leur coût renforcerait la position des régions dans la perspective de la révision à mi-parcours des PO et pourrait être un atout pour s'inscrire dans le cadre de dispositifs à venir, tels que le grand emprunt.

Appropriation politique et par les décideurs au plus haut niveau : un enjeu majeur

L'appropriation de la SRI par les décideurs au plus haut niveau est la première condition de la viabilité et du déploiement effectif de la SRI aux différents niveaux. L'exercice ayant été conduit essentiellement au niveau des services, avec une difficulté dans certains cas à mobiliser les élus, cette appropriation n'est pas encore nécessairement assurée, d'autant que des changements ont pu avoir lieu suite aux élections régionales.

Modalités d'émergence et de sélection des projets : une condition à renforcer

Ce point est essentiel. L'exercice SRI a permis de rappeler que les difficultés rencontrées dans le soutien à l'innovation étaient davantage liées à la difficulté d'identifier de « *bons projets* », qu'à un manque de moyens pour les financer. **L'innovation ne se décrète pas.** Il est donc nécessaire de définir des modalités précises et de mener une démarche active et volontariste visant à susciter et faire émerger des projets originaux et de qualité dans les domaines prioritaires identifiés. Ceci implique la mobilisation d'un ensemble de

dispositions et de moyens cohérents touchant aux actions, à l'animation, à la mobilisation des acteurs, à l'amélioration des compétences, à la mise en réseaux, à l'intégration des acteurs du développement économique, etc. (*ex : le plan 2000 PME au Nord-Pas-de-Calais présenté en section 4.2.1*).

Dans le prolongement, la définition ou l'adaptation des critères et des modalités de sélection des projets adaptés aux priorités des SRI sont également essentielles afin d'une part, ex-ante de traduire les évolutions de la SRI et d'inciter les porteurs de projets à s'adapter aux orientations et aux principes d'interventions retenus (*ex : en Bourgogne, révision des modes et des critères de sélection vers l'immatériel et des projets s'inscrivant dans des thèmes prioritaires*) et, d'autre part, et c'est lié, d'être à même de retenir un ensemble de projets en parfaite cohérence avec la hiérarchie des priorités retenues.

Révision des PO : une approche qui se veut flexible

Dans ce contexte, il n'y a pas eu à ce stade dans la majorité des régions de décision claire quant à l'implication des SRI sur les PO FEDER. Néanmoins, la plupart des régions n'envisagent pas de révisions importantes des PO suite à l'exercice SRI, mais les modalités de mise en œuvre pourront être adaptées.

Les résultats de cet exercice devraient donc se marquer davantage dans la manière dont seront abordés et sélectionnés les projets. Ceci implique de revoir les fiches du DOMO des programmes FEDER en vue d'assurer la prise en compte des orientations de la SRI de manière opérationnelle.

5.2 Poursuivre la dynamique en veillant aux modes de gouvernance et à l'appropriation de la démarche par les acteurs et les décideurs

Un des points d'inflexion majeurs apportés par la démarche SRI est la prise de conscience du besoin de structures de gouvernance spécifiques à l'innovation en région. Cette gouvernance, nécessairement partenariale, ne peut se limiter aux principales autorités publiques, mais doit associer les acteurs déterminants du territoire, y compris les entreprises.

La SRI s'inscrit dans une perspective de moyen ou de long terme et dans une approche partenariale. L'exercice SRI a permis de mobiliser et d'enclencher une dynamique qui s'est amplifiée au fur et à mesure de l'appropriation de la démarche par les acteurs institutionnels. L'enjeu est donc maintenant de poursuivre cette dynamique d'appropriation en mettant en place des structures et des modes gouvernance stratégique et opérationnelle efficaces, ouverts et pérennes.

Dans ce cadre, l'étude a mis en évidence plusieurs points auxquels il faudra rester attentif :

Premièrement, des modes de travail coopératif doivent se nouer entre partenaires institutionnels comme base d'un processus participatif plus large. Si cette coopération

existe dans bon nombre de régions (*autour notamment de la « bande des quatre »*), il reste des régions où subsistent certaines tensions entre les services de l'Etat et le *Conseil Régional*, empêchant de facto d'élargir efficacement la démarche à d'autres acteurs.

Deuxièmement, l'exercice SRI a montré à la fois l'intérêt et la nécessité de consulter et surtout d'impliquer le secteur privé dans la gouvernance. Il a également montré les hésitations/les difficultés rencontrées par les régions pour définir des modalités efficaces dans ce sens. Plusieurs expériences originales ont été initiées dans le cadre de la démarche SRI associant des chefs d'entreprises et/ou des « *entrepreneurs citoyens* » à la gouvernance de l'exercice. Elles ont toutes été concluantes au point d'être poursuivies et renforcées dans le cadre de la mise en œuvre de la SRI.

Troisièmement, comme déjà mentionné plus haut, une plus grande appropriation de la SRI par les élus, mais également par les acteurs institutionnels et socioprofessionnels est souhaitable pour garantir sa mise en œuvre. Les risques de remise en cause des stratégies à la suite de changements de personnes dans les services ou d'équipe politique sont moindres si le processus a été ouvert et si le diagnostic et les enjeux sont partagés et formalisés.

Il faut en particulier veiller à ramener autour de la table les acteurs de la recherche qui dans un certain nombre de cas ont été peu impliqués. Il faudra travailler en particulier sur l'intégration des dimensions recherche dans le processus d'innovation et sur les ponts qui, au-delà de la valorisation, peuvent rapprocher ces deux dimensions de la compétitivité régionale.

Il faut aussi poser la question de la participation des *relais locaux du développement économique* qui sont souvent proches des PME. Leur implication peut être bénéfique pour toucher des PME régionales et mieux appréhender leurs besoins spécifiques pour, autant que ces structures acceptent de coopérer entre elles et avec les autres partenaires.

L'amélioration du fonctionnement et de la coordination **du système régional d'innovation** constitue une priorité immédiate puisque celle-ci reste la première condition d'efficacité des politiques mises en œuvre et est ressortie comme l'un des principaux enjeux en phase de diagnostic. Elle implique notamment un renforcement de la mise en réseau et de la spécialisation des acteurs dans des rôles clairement définis. Mais cette coordination est rendue d'autant plus difficile en raison du nombre très élevé des acteurs régionaux.

5.3 La mise en cohérence et les liens avec les autres politiques

La mise en cohérence à l'échelle régionale, par les différents niveaux et acteurs institutionnels, des politiques, des dispositifs et des acteurs liés au soutien à l'innovation constitue l'un des principaux enjeux de la démarche SRI.

L'exercice SRI a permis de faire prendre conscience de ce point et une première étape a été franchie en ce sens. Pour autant, une telle cohérence n'est pas encore acquise et reste un défi permanent.

Mise en cohérence au niveau régional

Elle passe bien entendu d'abord par le renforcement de l'articulation, de la coordination et des synergies entre l'ensemble des dispositifs de soutien et des sources de financement au niveau du territoire régional. Celle-ci devrait être assurée au travers d'une part, de la gouvernance spécifique de l'innovation devant impliquer les acteurs des politiques connexes, et d'autre part des modalités opérationnelles de mise en œuvre.

Articulation avec les politiques nationales en constante évolution

L'effort des régions en matière de soutien à la recherche et l'innovation dépend fortement des politiques initiées au niveau national, dont le cadre d'intervention évolue constamment. L'articulation avec les politiques nationales reste donc un enjeu essentiel et permanent, d'autant plus que certains acteurs, responsables de politiques relevant principalement du niveau national, ont peu contribué à l'élaboration des SRI.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a ainsi initié le processus de réforme vers une plus forte autonomie des universités et publié en 2009 sa Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation (SNRI). D'ici la fin de l'année 2010, les premiers appels à projets pour la partie recherche du grand emprunt devraient être lancés, notamment pour le développement de campus d'excellence et de sociétés de valorisation au sein de ces derniers. Cependant, certaines régions, dotées d'universités et de laboratoires moins attractifs bénéficieront faiblement de ce dispositif national. Aussi ces dernières pourraient-elles être amenées à rééquilibrer leur politique de soutien à l'innovation vers l'enseignement supérieur et la recherche.

Concernant les entreprises, les Etats-généraux de l'Industrie et le grand emprunt vont créer certaines opportunités pour le développement et la diffusion de l'innovation dans les PME, opportunités qu'il faudra articuler avec les priorités définies dans le cadre des SRI. Ainsi les récentes conventions adoptées dans le cadre du grand emprunt portent sur la création d'un fonds d'amorçage pour les start-ups innovantes, sur le soutien aux PME via le refinancement d'Oseo, sur l'octroi de "prêts verts" aux entreprises industrielles et sur la mise en place d'aides à la ré-industrialisation.

Les enjeux liés au développement des écotechnologies seront particulièrement pris en compte au niveau national à travers la SNRI, le grand emprunt et à travers la récente labellisation de six nouveaux pôles spécialisés dans les écotechnologies (gestion des eaux, valorisation des déchets, etc.). A ce propos, il est aussi important de noter que ce statut n'est pas permanent. Lors du Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CIADT) du 11 mai 2010, l'Etat a souhaité signer des contrats de performance avec sept pôles - soit une sorte de mise à l'épreuve - et a même retiré le label "pôle de compétitivité" à six autres. Ces derniers ne pourront donc plus bénéficier des fonds alloués à cette initiative.

Dans les DOM, les Etats généraux de l'Outre-mer ont souligné les besoins et potentialités en matière de recherche et d'innovation. Certaines initiatives identifiées au cours de cette démarche auront ainsi un accès prioritaire aux fonds publics. Or, les actions définies lors

des Etats généraux seront principalement financées à partir de sources déjà existantes (notamment CPER et PO) d'où l'importance de mettre en cohérence les priorités entre les différents documents d'orientation et de programmation (PO, SRI, rapports régionaux des Etats-généraux, etc.).

Il est également important de souligner l'importance de la diffusion des bonnes pratiques et de la collaboration interrégionale dans la mise en œuvre de politiques de soutien à l'innovation (afin de favoriser les synergies, économies d'échelles, etc.). A quelques exceptions près, ces éléments ont déjà fait défaut lors de la phase d'élaboration des SRI. Dans cette optique, l'Etat a un certain rôle à jouer même si certaines barrières politiques semblent freiner cette dynamique.

Evolution des dispositifs

Les diagnostics et les études menés se sont révélés dans certains cas riches d'enseignements, ouvrant de nouveaux champs de réflexion et soulevant un certain nombre de difficultés et d'enjeux communs à plusieurs régions. Il s'agit notamment de la manière de mobiliser les PME régionales traditionnelles, le soutien au capital humain dans l'innovation, l'innovation non technologique ou dans les secteurs des services, l'inter-filière, etc.

Les régions se sont parfois retrouvées peu outillées pour aborder et concrétiser certaines thématiques dans le cadre des dispositifs de soutien existants, pour deux raisons. D'une part, les régions ne disposaient pas de l'expertise et de l'expérience préalable et étaient demandeuses de transfert d'expérience et d'exemples de bonnes pratiques. D'autre part, l'exercice a montré que les dispositifs de soutien à l'innovation, essentiellement portés par des institutions orientées vers l'industrie et la technologie, restent peu adaptés à ces nouvelles dimensions de l'innovation.

Les instruments actuels de soutien à l'innovation au niveau national ou communautaire (*et notamment le FEDER*) et leurs modalités ne sont pas nécessairement adaptés pour financer certains domaines étant apparus importants dans le cadre des SRI, tels que les investissements immatériels ou visant le capital humain, l'innovation non technologique ou le secteur des services. Au niveau national et communautaire, il conviendrait de capitaliser sur ces exercices SRI et sur la richesse des études menées en région pour adapter ou faire évoluer les dispositifs existants ou développer de nouveaux dispositifs.

Le FEDER reste peu propice au financement de projets portés par de petites structures telles que les PME et TPE régionales, en particulier dans les domaines des services, de l'innovation non technologique ou des ressources humaines. Il a tendance à être plutôt mobilisé pour des projets d'équipement et d'infrastructure. Par ailleurs, le FSE en France est orienté vers les politiques d'inclusion et reste difficile à mobiliser dans le cadre de politiques d'innovation.

Dépasser le cadre des politiques régionales

Si les SRI permettent une mise en cohérence des politiques à l'échelle territoriale de la région, elles doivent être ouvertes sur les autres régions et à l'international. Il s'agit de renforcer les complémentarités, de créer des ponts en vue d'accroître le potentiel d'échanges et d'alliance avec d'autres régions voisines ou innovantes et de faciliter l'accès des acteurs et des PME régionales aux connaissances hors régions et de les ouvrir à l'international.

5.4 Thématiques, outils et modes de consultation à approfondir

Renforcer les outils d'analyse, de suivi et d'évaluation des politiques

L'exercice a montré le besoin d'indicateurs de suivi et d'évaluation, mais également la difficulté de définir des indicateurs pertinents et de disposer de données récentes à l'échelle régionale pour mesurer au plus près les effets spécifiques de la SRI.

L'innovation dans toutes ses dimensions : poursuivre le travail engagé

La SRI a permis d'élargir significativement la vision que les régions avaient de l'innovation. Perçue comme un processus très linéaire au départ, l'innovation est aujourd'hui davantage vue comme multidimensionnelle et susceptible de provenir de sources variées. Cette ouverture à de nouvelles thématiques doit se poursuivre car pour beaucoup, si le constat est davantage partagé aujourd'hui sur la nature de l'innovation, la manière de l'appuyer reste difficile à déterminer.

Parmi les thématiques qui demandent à être encore approfondies :

- Innovation dans les PME traditionnelles : *comment les atteindre efficacement ?*
- Innovation non-technologique ;
- L'innovation par la demande, par les usages ou guidés par des enjeux sociétaux ;
- l'innovation dans les services.

Par ailleurs, si l'exercice a permis des progrès, les besoins des entreprises restent encore mal cernés et nécessiteraient d'être approfondis.

Consultation et implication du secteur privé

Les modes de consultation et d'implication du secteur privé restent un enjeu important. Quelques exemples de modes de participation des entreprises à la gouvernance de la SRI ont déjà été cités.

Quelques enseignements peuvent également être tirés de l'exercice SRI, d'une part au niveau des enquêtes et d'autre part au niveau de la mobilisation de chefs d'entreprises.

Premièrement, les résultats des enquêtes menées auprès des entreprises restent parfois mitigés, notamment lorsque ces études ont été centrées sur les pratiques et non sur les besoins ou lorsqu'elles ont privilégié le quantitatif par rapport au qualitatif.

Encadré 5.1 - Leçons tirées des diverses expériences d'enquête et d'entretien auprès des entreprises :

- Les enquêtes gagnent à être principalement centrées sur la question des besoins et des contraintes des entreprises pour innover, et non pas se focaliser sur leurs pratiques d'innovation.
- L'échantillon gagne à être représentatif du tissu PME, et ne pas se limiter aux retours des seules entreprises déjà sensibilisées à l'innovation/dans les réseaux existants (*ex : consultation au sein du réseau RDT*) ;
- L'approche gagne à être avant tout centrée sur une démarche qualitative pour bien comprendre les réalités de terrain, les facteurs limitant ou de blocage ainsi que le regard des entreprises sur les dispositifs en place :
 - Privilégier un échantillon plus restreint pour un travail qualitatif de fond, plutôt que de rechercher la représentativité à tout prix au travers d'un très large panel ;
 - Comprendre un nombre significatif de questions ouvertes qualitatives permettant aux entreprises de s'exprimer, y compris là où on les attend pas ;
 - Privilégier une approche au travers d'entretiens individuels ou compléter l'enquête par un certain nombre d'entretiens qualitatifs approfondis en entreprises (*pouvant en partie être menés par les décideurs/acteurs*) ;
 - Inviter les personnes en charge de l'élaboration/du suivi de la stratégie à rencontrer individuellement un certain nombre de chefs d'entreprises dans leur entreprise, sur base d'un guide d'entretien semi-directif.

Deuxièmement, le rythme institutionnel est différent du rythme des entreprises. De nombreuses régions ont rencontré des difficultés à mobiliser les chefs d'entreprises, surtout dans la durée. Cette difficulté est encore renforcée dans certaines régions dont le tissu est essentiellement dominé par des TPE, voire des entreprises unipersonnelles (*Corse, Guyane, Réunion*). La mobilisation de chefs d'entreprise doit être organisée en tenant compte de leurs contraintes et en leur donnant une vision claire de l'output et du suivi qui en sera fait.

Encadré 5.2 - Leçons tirées des diverses expériences et difficultés de mobilisation des entreprises :

Les expériences incitent donc à veiller à :

- Tenir compte de cette contrainte dans les programmations faites (*nombre de rencontres, durée, objet*) (*ex : Bretagne, création d'un groupe spécifique*) ;
- Mobiliser de manière ciblée, à des moments clés dans un but ou avec des objectifs précis ;
- Mobiliser un nombre restreint, mais leur démontrer qu'ils sont parties prenantes des décisions (*ex : Bourgogne – 4 chefs d'entreprises associés au Comité de Pilotage, Alsace – contacté personnellement par le Président de Région*) ;
- Un effort de communication, avant pour créer l'événement, pendant, mais surtout après pour montrer les suites données ;
- Créer les conditions d'une implication durable pour susciter un intérêt durable (*par exemple entrepreneurs citoyens*) ;
- Eviter le piège de la représentativité, surtout lorsque le paysage est dominé par quelques grandes entreprises : préférer un nombre très limité de chefs d'entreprises, mais choisir pour leur personnalité (« *qui ont quelque chose à dire* ») et non de leur représentativité ou la défense d'intérêts individuels. (*cf. Bourgogne*).

6. Conclusions

La démarche SRI a répondu à un besoin en région

L'innovation est un des facteurs déterminants du maintien et de l'amélioration de la compétitivité et constitue donc un des moyens privilégiés pour atteindre les objectifs partagés au niveau européen de croissance, d'emploi et de cohésion.

Plusieurs régions européennes se sont dotées de cadres stratégiques cohérents de soutien à l'innovation au niveau régional dès le milieu des années 90, notamment au travers des initiatives communautaires RIS (« *Regional Innovation Strategy Projects* »)/RITTS (« *Regional Innovation and Technology Transfer Strategy and Infrastructure* »). En France, la politique de recherche et d'innovation relève essentiellement du niveau national. Avant l'exercice SRI, sauf exception, les régions françaises ne disposaient pas d'un cadre stratégique formalisé, spécifique à l'innovation et partagé par l'ensemble des partenaires au niveau régional, comme on l'entend dans le cadre des SRI. L'approche de l'innovation apparaissait segmentée entre différents dispositifs soutenus par chacun des partenaires.

Malgré un contexte parfois compliqué (*élections régionales, réformes en cours et crise économique*), la démarche de l'exercice SRI a permis à la quasi totalité des régions françaises de disposer d'un diagnostic et d'un document d'orientation stratégique spécifique à l'innovation présentant une vision globale et partagée par les partenaires régionaux. Même si ces SRI sont de qualité variable, elles reposent toutes sur un travail partenarial de fond important mobilisant un nombre croissant d'acteurs sur une période longue.

Ceci constitue en soi un succès et montre que la démarche SRI a répondu à un besoin, voire une nécessité, en région de définir des orientations claires et de renforcer l'articulation et la mise en cohérence entre les politiques, les dispositifs et les acteurs. A l'exception peut-être des régions les plus avancées en termes d'innovation, principalement l'Ile-de-France et Rhône-Alpes, pour lesquelles la valeur ajoutée de l'exercice n'a pas été perçue comme évidente et répondant à un besoin immédiat.

La *Commission européenne* a joué un rôle important dans ce résultat. Ayant proposé l'exercice SRI aux régions françaises au moment de la négociation des PO FEDER, elle est à l'origine de la démarche. Elle a également contribué à son aboutissement en l'inscrivant dans la perspective des révisions à mi-parcours et en suivant l'exercice dans le cadre des *Comités de Suivi* des PO FEDER.

Mais les SRI dépassent aujourd'hui très largement ce cadre originel FEDER pour se positionner dans une perspective globale (*mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs, sources de financement et acteurs sur le territoire régional*), ce qui souligne que les acteurs se sont appropriés la démarche et ont bien perçu son utilité.

Un processus engagé dans une perspective de moyen ou long terme dont les effets devraient se marquer durablement

Les autorités régionales ont très tôt inscrit les SRI dans une perspective évolutive de moyen ou de long terme. Le processus a été conduit dans cette perspective avec pour objectif la recherche d'une vision stratégique partagée et appuyée par les principaux acteurs institutionnels, malgré des débuts parfois hésitants.

L'exercice a d'abord participé à une prise de conscience collective des enjeux liés à l'innovation au niveau régional, ainsi qu'à l'appropriation du diagnostic par les acteurs. A cet égard, deux facteurs ont été déterminants dans plusieurs régions, avec d'une part le positionnement de chacune des régions par rapport à d'autres régions françaises et/ou européennes à travers le *benchmarking* et, d'autre part, la consultation et/ou l'implication du secteur privé, en particulier des entreprises.

L'exercice a davantage permis d'asseoir une vision partagée des enjeux et priorités qu'il ne s'est concentré sur la définition d'actions et de modalités opérationnelles de mise en œuvre. Il a de ce fait été à l'origine d'une démarche de réflexion collective, dans une perspective de long terme.

Le processus a généralement été pris en main par le niveau institutionnel (*services de l'Etat et de la Région*), appuyé par des consultants. Au fur et à mesure de l'avancée de ce processus, les résultats publiés ont suscité un intérêt croissant de la part des acteurs régionaux et ont permis à ces derniers, dans la plupart des régions, de s'approprier progressivement la démarche. L'implication de ces acteurs (*dont des chefs d'entreprises*) dans l'exercice a augmenté les attentes vis-à-vis de la SRI, et du même coup a accru la légitimité du processus. L'exercice a également conforté le dialogue interinstitutionnel au cours des deux années écoulées.

La démarche a fourni un éclairage spécifique sur les problématiques liées à l'innovation, et a permis d'analyser l'innovation de manière globale, en tant que système. Au travers de l'exercice, la perception du rôle de l'innovation s'est élargie. Le soutien à l'innovation n'est en effet plus perçu comme une politique sectorielle isolée. Dans la mesure où il concerne de nombreuses autres politiques, il joue un rôle central dans les stratégies de développement économique régional. L'exercice a également contribué à démythifier la notion d'innovation.

Cette évolution s'explique par le fait que les différentes approches de l'innovation, qui prévalaient chez les acteurs régionaux, ont été confrontées et débattues au cours de l'exercice pour parvenir à une position commune.

L'exercice a permis d'ouvrir le débat au niveau politique sur les enjeux liés à l'innovation et, dans une certaine mesure, de faire prendre conscience aux élus de leur importance, même si l'appropriation de la démarche SRI n'est pas pour autant acquise.

L'exercice a également révélé la nécessité de mettre en place une gouvernance spécifique à l'innovation, sur une base large impliquant les acteurs. Ce principe est aujourd'hui acquis

dans la quasi-totalité des régions. L'exercice a de plus permis d'expérimenter certains modes de gouvernance nouveaux en région.

L'ensemble de ces éléments laisse penser que la conduite du processus et la SRI auront des effets durables et ont participé à établir les bases d'une autonomisation des régions pour la suite du processus.

Des résultats positifs et des inflexions à opérationnaliser

A l'issue de l'exercice, les régions disposent d'un diagnostic partagé qui donne une base solide pour déterminer les enjeux et les priorités stratégiques au plan régional.

Si les éléments du diagnostic sont maîtrisés, à des degrés divers selon les régions, l'exercice a permis une amélioration significative de la compréhension des enjeux dans une vision globale et systémique du système régional d'innovation. Alors que les PO proposaient une analyse des systèmes d'innovation partielle car centrée sur l'offre, l'exercice SRI a permis d'analyser les différentes composantes des systèmes d'innovation, y compris du point de vue de la demande des entreprises. Les forces et les faiblesses du système sont aujourd'hui mieux connues.

L'exercice a également conduit à des inflexions importantes quant aux thématiques prioritaires à traiter. Premièrement, la stratégie et les dispositifs se sont recentrés vers les PME/TPE et leurs besoins. Les SRI ont eu en effet pour objectif de permettre aux PME/TPE régionales qui peinent généralement à entrer dans les dispositifs existants, en particulier les entreprises des secteurs traditionnels ou peu structurés, d'engager des démarches d'innovation. Deuxièmement, les ressources humaines et les compétences sont reconnues comme constituant un facteur clé de l'innovation, et ce à tous les niveaux. Troisièmement, l'ouverture du système aux régions voisines et à l'international est également affirmée comme un enjeu important.

L'exercice a permis de questionner avec plus d'acuité les politiques régionales existantes, avec pour objectif d'orienter le soutien public vers le soutien à l'accompagnement de l'innovation et le développement des entreprises.

Cet exercice a principalement été à l'origine d'une remise en cause, au moins partielle, du système de soutien à l'innovation : efficacité, organisation et coordination des dispositifs de soutien à l'innovation, mode de financement des structures concernées,... Les principales difficultés identifiées par les diagnostics sont en effet moins liées aux moyens disponibles pour soutenir la recherche et l'innovation qu'à la difficulté de faire émerger de bons projets.

La question du financement des infrastructures, par le FEDER notamment, est également posée (*bien que plus timidement*). Il s'agit d'envisager un rééquilibrage entre investissements matériels et immatériels (*ce qui n'implique pas de supprimer les premiers*). La question se pose, par exemple, lorsqu'il s'agit de financer des plateformes technologiques nécessitant de gros équipements.

L'approche large de l'innovation, qui a prévalu dans la plupart des régions, a en outre permis d'ouvrir de nouveaux champs de réflexion et d'expérimentation, par exemple dans les domaines de l'innovation non technologique ou dans les services. Les débats ont pu prendre en compte les différentes sources possibles de l'innovation : le marché (*marketing, usages, etc.*), la recherche de réponse aux grands enjeux sociétaux actuels ou futurs, les croisements interindustriels (*mobilité professionnelle, achats de brevets, etc.*). Dans une démarche prospective, de nombreuses régions ont identifié de nouveaux champs, marchés ou domaines en émergence, au-delà des structururations existantes, qui pourront amener de nouvelles dynamiques.

L'exercice a enfin contribué à la prise de conscience de renforcer/mettre en place des modes de gouvernance sur une base plus consensuelle et partageant des objectifs communs, clairs et validés politiquement et de suivre les effets de ces politiques.

Ceci étant, ce bilan globalement positif ne doit pas masquer les fragilités et les enjeux que ces fragilités posent :

- Une difficulté de passer du diagnostic à une synthèse des enjeux et des enjeux à une stratégie claire, précise, pointue permettant de faire des choix, de dégager les priorités et de mobiliser les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.
- La faiblesse d'une appropriation politique et de l'implication des décideurs dans la démarche qui à terme peut démobiliser les staffs techniques.
- La complexité propre de l'organisation institutionnelle de la France et de l'articulation des initiatives de l'Etat avec celles des régions, qui peut limiter la cohérence de l'intervention publique sur le terrain.
- La difficulté de maintenir l'équilibre entre les différentes dimensions du système d'innovation et en particulier entre, d'une part, la composante recherche qui reste indispensable pour accroître les capacités d'innovation et de développement économique et, d'autre part, la composante entreprise qui fait face à des contraintes d'organisation, de coût, de commercialisation et de qualité.
- Le manque de coopération avec les réseaux existants au niveau local (*dans les agglomérations, les communautés de communes, départements*) qui peuvent jouer un rôle intéressant à condition qu'ils partagent les objectifs de la démarche.
- Les outils de financement généralement sollicités actuellement, dont le FEDER, qui restent difficiles à mobiliser pour le financement des ressources humaines et des investissements immatériels. Cette contrainte ne peut être compensée par le FSE qui est orienté en France sur les politiques d'inclusion.
- Les dispositifs d'aide, essentiellement portés par des institutions orientées vers l'industrie et la technologie qui restent peu adaptés et/ou ne permettent pas de soutenir des projets d'innovation non technologique ou dans le secteur des services.

- Les hésitations ou les difficultés rencontrées en régions pour définir des modalités efficaces pour associer le secteur privé à la gouvernance, alors qu'il s'agit là d'un facteur déterminant de succès. Des difficultés également de faire les liens entre acteurs publics et acteurs privés.

Une démarche à poursuivre

L'ensemble de ces éléments montre qu'il est nécessaire de maintenir l'effort et de l'appuyer.

A court terme, l'exercice est encore à poursuivre en vue, dans un premier temps, de hiérarchiser les priorités d'actions et de définir ou d'affiner les modalités d'opérationnalisation et de mise en œuvre qui constituent des éléments déterminants de la démarche stratégique et reste encore à se stade une des faiblesses dans la plupart des régions. Il s'agira ensuite de mettre en place et de faire fonctionner les structures de la gouvernance et d'appliquer ces modalités.

Il faut également souligner que les régions ont mis en évidence dans le cadre de la SRI des enjeux similaires et rencontré les mêmes difficultés quant à l'adéquation des dispositifs actuels de financement ou à leur déclinaison en actions ou modalités opérationnelles. Il s'agit par exemple de thèmes tels que *la manière d'amener les PME/TPE régionales traditionnelles à initier une démarche d'innovation, l'innovation non technologiques, dans le secteur des services, les ressources humaines, l'innovation par les usages, etc.*

Des échanges entre régions ainsi qu'un travail d'identification de bonnes pratiques dans les régions européennes pourraient appuyer utilement les régions dans ces domaines. De bonnes pratiques ont également été expérimentées en termes de gouvernance et d'implication du secteur privé.

En capitalisant sur le travail réalisé en région dans le cadre des SRI, il conviendrait également d'analyser de manière plus précise les enjeux d'articulation entre les différents niveaux de pouvoir (*région, Etat, Europe*).

Ainsi, au niveau national, certains projets tels que la réforme des universités et des organismes de recherche ou encore le Grand emprunt vont avoir un impact conséquent et différencié sur les différentes régions françaises. Certains dispositifs nationaux vont poursuivre des objectifs similaires aux SRI aussi la complémentarité entre ces sources de financement devra-t-elle être assurée. Par exemple, l'échelle et la portée des actions soutenues pourraient constituer un critère de répartition entre les sources de financement régional et national.

L'exercice SRI s'inscrit, de plus, parfaitement dans la perspective de la stratégie communautaire *Europe 2020* adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernement le 17 juin 2010. L'ensemble des politiques communes, dont la politique de cohésion explicitement citée, devront appuyer ce nouveau cadre stratégique : « *La cohésion économique, sociale et territoriale demeurera au cœur de la stratégie Europe 2020 [...]. La politique de cohésion et les Fonds Structurels constitueront des mécanismes primordiaux en vue d'atteindre les objectifs prioritaires d'une croissance intelligente, durable et inclusive au niveau des Etats membres et des régions* ».

La stratégie *Europe 2020*, constituant un élément clé de cadrage qui déterminera le futur de la politique régionale après 2013, se fixe comme première priorité (*sur 3 priorités*) pour la décennie à venir *une croissance intelligente - développer une économie basée sur la connaissance et l'innovation*. Elle part du constat que l'écart de performance avec les autres économies développées résulte notamment du plus faible investissement privé en R&D. La stratégie *Europe 2020* propose donc de se concentrer sur l'impact et la composition des dépenses de recherche ainsi que d'améliorer les conditions de la R&D dans le secteur privé. La politique de cohésion a été identifiée comme l'un des instruments essentiels de déploiement de cette stratégie.

Les régions qui disposeront d'une *Stratégie Régionale d'Innovation* solide et qui auront pu maintenir la dynamique de l'exercice dans le cadre d'une gouvernance partagée seront les mieux placées à l'avenir pour définir leurs priorités d'interventions dans ce domaine et de s'inscrire de manière cohérente dans ce cadre stratégique communautaire et des politiques nationales.

Annexes

Annexe 1: Liste des critères d'appréciation des diagnostics et stratégies régionales d'innovation

A. Critères d'appréciation du diagnostic

1. Analyse des composantes globales

- 1.1 Indicateurs globaux quantifiés et appropriés
- 1.2 Comparatif des performances relatives de la région par rapport à d'autres régions (*Benchmark*)
- 1.3 Structure des activités économiques et analyse sectorielle
- 1.4 Bilan et leçons tirées des expériences précédentes, dont PO 2000-2006

2. Analyse du système d'innovation : acteurs et leurs relations

- 2.1 L'offre – les producteurs de connaissance
- 2.2 La valorisation et les transferts de connaissance
- 2.3 La demande – les besoins et les attentes des entreprises, en particulier des PME
- 2.4 Modalités particulières de gouvernance et de soutien public à l'innovation
- 2.5 Examen des principales grappes d'activités stratégiques (PDC, Clusters, SPL,...) et de leurs dynamiques propres

3. Vision synthétique

- 3.1 Analyse AFOM (ou *SWOT*) en lien avec les éléments du diagnostic
- 3.2 Identification des enjeux prioritaires en lien avec l'AFOM

4. Thématiques particulières optionnelles

- 4.1 Formation/qualification/expertise dans les métiers et organismes de soutien à l'innovation
- 4.2 L'offre privée d'accompagnement et de conseil aux entreprises, en particulier aux PME
- 4.3 Rôle des organismes financiers et capital à risque
- 4.4 L'innovation dans le secteur des services
- 4.5 Problématique de la gestion de la propriété intellectuelle
- 4.6 Autres

B. Critères relatifs à l'appréciation de la stratégie

5. Objectifs stratégiques

- 5.1 Objectifs précis fixés en liaison explicite avec les enjeux prioritaires du diagnostic
- 5.2 Indicateurs quantifiés reflétant les objectifs
- 5.3 Part du FEDER earmarké RDT-innovation et esprit d'entreprise dans le total FEDER du PO
- 5.4 Taux d'engagement des crédits FEDER au niveau de l'axe dédié à l'innovation

6. Mesures opérationnelles /actions

- 6.1 Définies en lien avec les objectifs stratégiques
- 6.2 Moyens et instruments pour le développement des liens entre acteurs de l'innovation
- 6.3 Ciblage - Combinaison entre actions sectorielles ciblées et actions transversales

7. Actions/modalités particulières optionnelles

- 7.1 Formation/qualification/expertise dans les organismes de soutien à l'innovation
- 7.2 Modalité pour l'émergence et le développement d'une offre privée d'accompagnement et de conseil aux entreprises, en particulier aux PME
- 7.3 Modalité pour l'émergence d'une demande collective structurée des entreprises, en particulier des PME
- 7.4 Rôle des organismes financiers et capital à risque dans l'appui à l'innovation
- 7.5 L'innovation dans le secteur des services
- 7.6 Outils de gestion de la propriété intellectuelle
- 7.7 Orientations vers les PME-TPE

8. Gouvernance de l'innovation

- 8.1 Structure interinstitutionnelle de pilotage de la SRI
- 8.2 Planification /phasage des actions
- 8.3 Organisation des partenariats
- 8.4 Mise en place d'outils de suivi des actions
- 8.5 Processus d'évaluation de la stratégie et de révision des objectifs

9. Articulation avec les autres cadres stratégiques

- 9.1 Contribution et articulation du PO FEDER à la SRI
- 9.2 Liens et articulations explicites avec le SRDE et/ou le CPER
- 9.3 Liens avec des programmes interrégionaux et internationaux

C. Processus de révision du diagnostic et de la stratégie

10. Processus de révision

- 10.1 Calendrier
- 10.2 Existence de documents de synthèse (*pour le diagnostic et pour la stratégie*) validés par le partenariat régional
- 10.3 Pilotage du processus de révision
- 10.4 Organisation des partenariats et des consultations aux différentes étapes du processus d'élaboration et de décision
- 10.5 Formation de groupes de travail thématique
- 10.6 Enquêtes et consultations
- 10.7 Utilisation d'une assistance technique
- 10.8 Implication du secteur privé dans le processus et la gouvernance publique

Annexe 2: Guide d'entretien pour les missions en région

Introduction

- Présentation brève de l'étude et de ses objectifs.
- Pourriez-vous présenter brièvement l'institution que vous représentez et la manière dont elle a été impliquée dans l'élaboration des diagnostics et la définition des priorités et des programmes d'action RDTI ?
 - Dans le cadre du PO FEDER initial déposé en 2007 et sa mise en œuvre ?
 - Dans le cadre du processus de révision des diagnostics et d'adaptation des SRI et des PO FEDER entre 2007 et 2009 ?
- Au-delà du PO FEDER, quels étaient les autres cadres stratégiques et programmes d'action régionaux dans le domaine de l'innovation ? Quelle place occupait l'innovation dans les politiques régionales en 2007 ?

Description du processus de révision

- Pourriez-vous décrire brièvement l'organisation mise en place pour conduire ce processus d'approfondissement et de révision ? En quoi se distinguait-elle de celle qui avait été mise en œuvre pour l'élaboration du PO FEDER initial entre 2006 et 2007 ?
 - Etapes et calendrier
 - Structure et fonctionnement du pilotage
 - Gouvernance et mode de prise de décision
 - Groupes thématiques et études menées
 - Organisation des partenariats
 - Consultation et participation du secteur privé
 - Appui externe d'un consultant
 - Définition de la contribution du PO

Les enseignements du diagnostic

- Quels ont été les principaux points d'approfondissement du diagnostic ? De quelle manière ont-ils été identifiés et traités ?
- L'approfondissement du diagnostic et les échanges au sein du partenariat régional ont-ils permis l'acquis de nouvelles connaissances, l'émergence de nouveaux enjeux, d'étendre les champs de réflexion et d'action, de remettre en question des modes de faire ou d'organisation du système régional d'innovation ? Expliquez.
 - Quels sont-ils et de quelle manière ont-ils permis de faire évoluer la situation de départ ?
 - Avec le recul, quel avis portez-vous sur le diagnostic et la stratégie élaborés dans le cadre du PO initial en 2007 (*thèmes et enjeux non traités ou insuffisamment ou de manière inadaptée*) ?
 - Quels sont les enjeux que le diagnostic approfondi n'éclaire pas encore suffisamment et/ou auxquels la stratégie et les actions retenus n'adressent pas une réponse adéquate ou suffisante ?

Les principales évolutions résultant du processus de révision

- En quoi et comment le processus engagé a-t-il fait évoluer le cadre stratégique, l'organisation du système régional d'innovation ainsi que le PO FEDER ? Expliquez, notamment en termes :
 - d'objectifs et de hiérarchie des priorités ;
 - de champs d'intervention et d'actions envisagées ;
 - de gouvernance et d'organisation des partenariats régionaux ;
 - de moyens et d'instruments pour développer les liens entre acteurs de l'innovation ;
 - de structures et de niveau de financement et d'implication des partenaires ;
 - de prise en compte des besoins des entreprises, notamment des PME ;
 - de place de l'innovation dans la stratégie régionale ou d'autres plans d'actions ;
 - de mise en cohérence et d'articulation avec d'autres initiatives et programmes régionaux ou communautaires ;

Fonctionnement et apport du partenariat régional

- Comment les partenariats institutionnels ont-ils fonctionné pour dégager une vision commune et partagée sur le diagnostic, les priorités stratégiques et le programme d'action ? Pour quel apport ?
 - A quel stade et de quelle manière les instances de pilotage des PO FEDER ont-elles été impliquées et dans quelle mesure ont-elles pu s'approprier l'exercice ?
 - Quels modes de gouvernance entre acteurs privés et acteurs publics, pour quel apport ?
 - Quelles sont les difficultés rencontrées ? Et, au contraire, quels sont les facteurs ayant facilité ou contribué à la réussite de l'exercice ? Quelles leçons tirer ?
- Quel rôle sera joué par le FEDER ?

Soutien

- Quels sont les outils ou autres formes d'assistance utilisés en région pour appuyer ce processus de révision ?
 - Quel regard portez-vous sur les outils, les cycles de formation ou les autres formes d'assistance qui ont été mis à disposition des régions dans ce cadre ? En particulier quant à la méthodologie et l'appui proposé par l'ADIT ?
 - Quels apports ? Quelles limites ? Quelles propositions d'amélioration ?

Grille d'analyse

- Passage en revue ciblé de la grille d'analyse approfondie pour compléter les informations manquantes, apporter les précisions nécessaires aux éventuelles questions restées en suspens.

Conclusions

- En guise de conclusion, de votre point de vue, quels ont été les principaux apports de cette démarche de révision voulue par la Commission ?
- Plus largement, quel pourra être à votre avis l'utilité et l'impact de cette stratégie renouvelée sur l'ensemble du système régional d'innovation ?