

Résumé

A la suite de la crise économique et financière de 2008, l'innovation est appelée à jouer un rôle majeur pour relancer la création d'emplois et la croissance économique, au sein d'économies plus fortes, plus vertes et plus équitables. Les agendas majeurs tels que la Stratégie de l'Innovation de l'OCDE ou l'Union de l'Innovation de l'Union européenne mettent cet enjeu en évidence. Dans ce contexte, les régions deviennent des acteurs pertinents. Deux tendances contribuent à donner un rôle accru aux régions en matière d'innovation. En premier lieu, le changement de paradigme au sein des politiques de développement régional donne priorité aux stratégies basées sur la mobilisation des atouts régionaux, conférant ainsi une place centrale à l'innovation. En second lieu, les agendas nationaux de l'innovation incluent une dimension territoriale accrue : le potentiel des régions est mis à contribution pour soutenir les performances nationales. L'innovation ouverte et en réseaux implique également une approche spatiale. Mais les régions ne peuvent déployer des politiques qui soient de simples répliques des politiques nationales.

Comment maximiser l'impact, et reconnaître les limites, des politiques d'innovation **par, dans et pour** les régions ? Cette publication identifie plusieurs voies d'amélioration de ces politiques.

1. Reconnaître la diversité des profils des régions en matière de développement économique et d'innovation. Les régions et leurs systèmes d'innovation connaissent des trajectoires de développement différentes. Pôles de connaissance, zones de production industrielles, régions dont le développement n'est pas lié à la science et à la technologie. Le paysage de l'innovation technologique n'est pas plat. Environ 13% des régions de l'OCDE concentrent plus de la moitié des investissements totaux en R&D. Les activités de R&D et la prise de brevets sont concentrées dans le segment supérieur des régions les plus intensives en création de connaissances, et la liste de ces régions diffère lorsque l'on considère différents domaines technologiques (technologies vertes, biotechnologies, technologies de l'information). De nouvelles régions, de régions avancées et de pays en rattrapage, apparaissent comme acteurs majeurs en matière d'innovation et changent le paysage en matière d'innovation. Au-delà du leadership technologique, certains systèmes de production créent de la valeur en investissant dans les innovations non-technologiques, les talents et la créativité. Compte tenu de la spécificité et des caractéristiques des systèmes non liés à la S&T, les gouvernements régionaux peuvent jouer un rôle significatif en soutenant les entreprises créatives, et en favorisant un environnement favorable, par exemple en offrant des services spécialisés aux PME et aux professionnels. Les données empiriques sur la spécialisation et l'innovation indiquent une grande variété de systèmes régionaux d'innovation, tant au sein d'un même pays qu'entre pays. Ces données remettent en cause une approche basée sur un modèle unique pour les politiques.

2. Ouvrir la boîte noire des politiques régionales d'innovation. Trois dimensions doivent être prises en compte simultanément pour identifier les contours d'une politique d'innovation pour les régions. La **perspective institutionnelle** concerne la marge de manœuvre des institutions régionales et le degré de dévolution des compétences tels que

définis par le contexte national. Dans certains pays, comme l'Allemagne, la Belgique ou la Chine, la partie des dépenses publiques de R&D d'origine sous-nationale égale ou excède 50%. Une seconde dimension est celle des **systèmes régionaux d'innovation**, qui comprend les atouts et faiblesses en matière d'innovation, et l'état des relations systémiques aux niveaux local et international. Le troisième élément est celui des **choix stratégiques** des régions en vue de leur transition vers des économies de la connaissance et de l'innovation. La **combinaison** de ces trois dimensions augmente la complexité des politiques à tous les niveaux de gouvernement, mais est cependant vitale pour atteindre les objectifs assignés aux politiques.

3. Les régions comme agents de changement. Les gouvernements régionaux peuvent jouer un rôle majeur pour identifier les opportunités de transformation des économies régionales. Ils peuvent mobiliser le potentiel de diversification et l'identification de nouvelles frontières. Cette recherche des nouveaux avantages régionaux doit être articulée avec l'agenda national. Elle nécessite la contribution et la collaboration d'un ensemble large d'agents privés et publics, au-delà des réseaux institutionnels traditionnels. Si elles veulent être des agents de changement, les autorités régionales doivent adopter des politiques plus sophistiquées. Quatre démarches importantes sont nécessaires:

- **Développer une vision et une démarche stratégique pour encourager l'innovation.** Pour gérer le changement, il est nécessaire d'évoluer vers des politiques tournées vers les résultats, basées sur une stratégie de développement régional orientée vers l'innovation. Les régions sont confrontées à des défis variés.

Trois choix stratégiques s'offrent aux régions: i) construire à partir des avantages actuels (basés sur la science, la technologie, ou les deux); ii) agir pour la transformation socio-économique (reconversion ou recherche de nouvelles spécialisations); et iii) rattrapage (amélioration du potentiel en matière de création de connaissances et de capacités d'absorption). Une première étape importante est dès lors de clarifier les grands enjeux dans le cadre d'une vision globale, et de transformer ceux-ci en objectifs mesurables.

Les politiques régionales d'innovation peuvent souffrir d'une vue limitée de l'innovation. L'innovation basée sur la science et la technologie couvre seulement une fraction du potentiel dans les divers types de régions, en fonction de leur profil socio-économique. L'innovation peut aussi être présente sous des formes « cachées », qui ne sont pas mesurées par les indicateurs standards. Cette vue élargie de l'innovation doit inclure l'innovation pour les objectifs sociétaux (vieillesse, environnement, santé, etc.), à partir d'innovation basée sur la science ou non, et incluant notamment l'innovation dans le secteur public.

- **Définir un portefeuille « intelligent » de politiques** (basé sur les atouts et multi-sectoriel). Un portefeuille de politiques cohérent avec la stratégie régionale doit intégrer en son sein différents domaines de politiques. Le portefeuille d'instruments émane de plusieurs niveaux de gouvernement. L'enquête de l'OCDE sur la gouvernance multi-niveaux de la politique d'innovation révèle que les gouvernements régionaux et nationaux utilisent des instruments identiques (en apparence) et que donc, la recherche de synergies entre instruments des différents niveaux de gouvernements est de mise pour assurer l'impact des politiques.

Un ensemble complémentaire d'instruments doit viser les fonctions de création, diffusion et absorption des connaissances, et combiner des instruments

traditionnels (comme le support au capital humain), émergents (comme la nouvelle génération de parcs S&T ou le support à la créativité) et expérimentaux (comme les commandes publiques). Leur performance doit être évaluée individuellement et conjointement.

- **Établir des structures de gouvernance à multi-niveaux, ouvertes et en réseau.** La combinaison des phénomènes de décentralisation, des initiatives venant des régions, et l'attention croissante portée aux dimensions territoriales dans les politiques nationales, génèrent une dépendance mutuelle accrue entre niveaux de pouvoir en matière de politique d'innovation.

Des mécanismes de coordination efficaces pour la coordination verticale entre niveaux de gouvernement doivent être développés. Les outils de coordination doivent être développés sur base d'un diagnostic des enjeux majeurs de gouvernance multi-niveaux. Dans l'enquête de l'OCDE, la plupart des pays déclarent utiliser une multiplicité de mécanismes (dialogue, consultation, contrats, co-financement de projets, agences de développement régional, représentants territoriaux). Les mécanismes qui renforcent le dialogue sont perçus comme les plus efficaces. Sur base de ce dialogue, le financeur au niveau supérieur peut définir des systèmes de conditionnalité à associer à un portefeuille « intelligent » de politiques.

La collaboration horizontale entre acteurs publics et privés doit être renforcée. Les outils de cette coordination multi-acteurs et multi-secteurs sont notamment : les commissions inter-départementales, les conseils stratégiques de haut niveau, les agences régionales d'innovation.

Les régions fonctionnelles doivent être visées par les politiques. Les frontières administratives introduisent un biais du fait qu'elles sont en porte-à-faux avec l'existence de réseaux et de relations fonctionnelles au-delà de ces frontières. Les politiques doivent s'ouvrir aux relations nationales et internationales. Les réseaux en région (clusters, systèmes d'innovation) doivent être mis en lien avec les réseaux globaux.

- **Développer l'apprentissage en matière de politique à travers de meilleures techniques de mesure et d'évaluation, et grâce à l'expérimentation.** Les régions peuvent jouer un rôle majeur en améliorant la qualité des éléments empiriques à leur disposition, et en instaurant des mécanismes de suivi et d'évaluation performants.

De nouveaux indicateurs doivent être développés. Ces indicateurs doivent : mesurer tant l'innovation liée à la R&D que l'innovation sans R&D ; donner une image des réseaux en région et au-delà ; et quantifier l'effort public et privé en matière de support à l'innovation. Pour comprendre les profils d'innovation différents des régions, il est nécessaire de disposer de données comparatives et de techniques d'analyse des politiques. Les évaluations doivent être plus robustes, et ne doivent pas seulement se pencher sur les entrants mais se centrer sur les résultats, les impacts et les changements de comportements des entreprises et agents du système d'innovation.

Les régions peuvent être de bons laboratoires pour la politique d'innovation. La diversité des situations régionales et le caractère non prévisible du processus d'innovation, génèrent un besoin d'expérimentation des politiques. Des expérimentations pragmatiques, qui peuvent informer les politiques nationales, doivent être assorties d'évaluations de politiques centrées sur les résultats.