

Il existe des lacunes considérables dans notre manière d'appréhender l'investissement à l'appui de l'innovation et des responsabilités afférentes aux différents échelons de l'administration publique, et les mécanismes permettant de gérer cette compétence commune dans le domaine de la politique de l'innovation. L'OCDE s'emploie à mettre au point des indicateurs à cet effet.

Pourquoi avons-nous besoin d'indicateurs ?

Les administrations infranationales sont des investisseurs actifs. En moyenne dans les pays de l'OCDE, l'échelon infranational de l'administration publique représente 64 % de l'investissement du pays. Toutefois, les données sont manquantes sur les programmes et investissements liés à l'innovation au niveau infranational.

Il importe d'appréhender cette dimension régionale car les régions jouent généralement un rôle actif dans la politique d'innovation. Elles associent des acteurs publics et privés dans des réseaux fondés sur les spécificités et les atouts régionaux, et investissent pour soutenir ces réseaux. Ces efforts se soldent par des retombées positives.

A l'échelle infranationale, le niveau de dépenses consacrées à l'innovation peut être significatif. En Allemagne, par exemple, les administrations infranationales gèrent un peu plus de 50 % de la R-D publique (2006). En Espagne, sur les 10 milliards EUR de dépenses publiques consacrées à la R-D et à l'innovation, 20 % environ proviennent des administrations régionales (2007).

Dans certains cas, la politique d'innovation peut mobiliser jusqu'à quatre échelons de l'administration publique. Le problème est de gérer les doubles emplois et les lacunes, et de dégager des synergies dans les systèmes où le partage des compétences est inévitable. Pour comprendre ces interdépendances, il faut savoir :

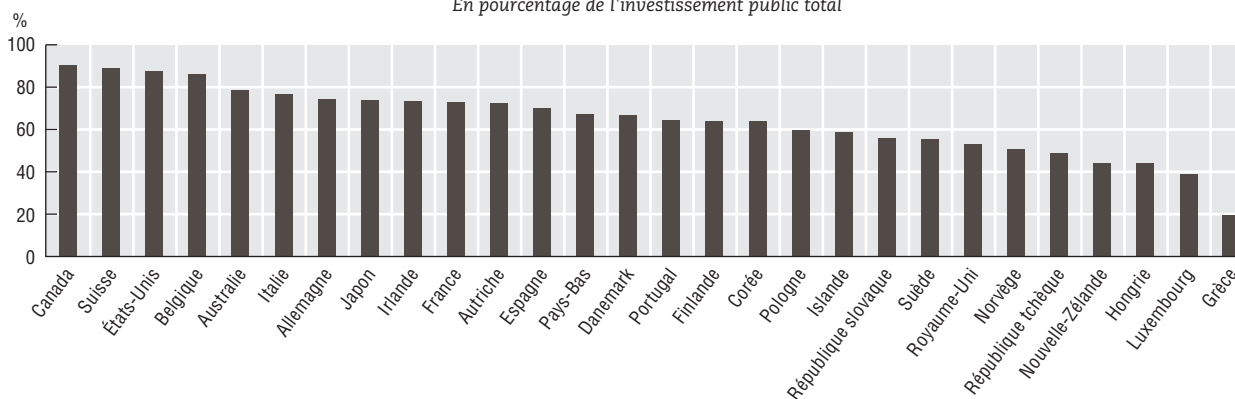
- qui fait quoi ;
- quelles sont les principales difficultés de coordination ; et
- selon quelles modalités les différents échelons peuvent améliorer leur travail en unissant leurs efforts.

Il existe aussi une immense lacune dans la compréhension des panoplies régionales d'instruments favorisant l'innovation. Certains instruments ont bien été évalués individuellement mais ils ne permettent pas de se faire une idée de l'ampleur ni de l'orientation de la panoplie globale d'action ni de sa pertinence au regard des besoins de la région.

Il est difficile de recenser les mesures d'incitation garantissant la cohérence des politiques d'innovation entre les différents échelons de l'administration publique. Plusieurs mécanismes de coopération sont possibles suivant les modalités de partage des responsabilités mises en place dans le pays. Ces mécanismes comprennent, entre autres, le dialogue permanent, les processus de consultation formels, la création d'agences régionales du développement ou de l'innovation, les contrats et différents mécanismes de cofinancement.

Part des gouvernements infranationaux dans l'investissement public, 2007

En pourcentage de l'investissement public total



Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux, avril 2010. Voir notes de fin de chapitre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/836078386337>

Les défis

Absence d'accord sur une taxonomie des instruments d'action en faveur de l'innovation

Certaines définitions, comme celle de la recherche-développement (R-D), sont généralement acceptées dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Mais s'il existe une définition couramment admise de l'innovation au niveau de l'entreprise, il n'existe rien de tel pour les instruments d'action en faveur de l'innovation. Dans ce domaine, certains pays et régions adoptent une approche globale tandis que d'autres préfèrent une approche plus ciblée.

Rôle des régions dans l'innovation

Plusieurs paramètres empêchent de codifier facilement le rôle des régions dans un pays donné, et encore moins d'un pays à l'autre. Même en tenant compte des différentes structures institutionnelles (fédérale, centralisée), les modalités nationales d'affectation des compétences à l'innovation ne sont pas toujours très claires. Les dispositions en matière de gouvernance multi-niveaux ne sont pas les mêmes d'un domaine d'action à l'autre, et peuvent être différentes d'une région à l'autre à l'intérieur d'un même pays.

Financement multi-niveaux de l'innovation

Les fonds affectés à la science, à la technologie et à l'innovation proviennent de sources diverses comme les ministères sectoriels et de différents échelons de l'administration publique. Quelle est la part des fonds de chacun de ces bailleurs qui est dépensée dans une région ? Dans certains pays, les financements sont régionalisés. Les régions peuvent se doter de leur propre budget. Dans beaucoup de pays, il existe aussi un échelon supranational, comme l'Union européenne, par exemple, qui met en œuvre des programmes destinés à promouvoir la science, la technologie et l'innovation.

Indicateurs à l'échelon régional

L'élaboration d'indicateurs permettant de définir les panoplies régionales d'instruments d'action représente un parcours semé d'embûches : absence d'informations se prêtant à des comparaisons à l'échelon régionale, extrême diversité des stratégies et de la portée de ces politiques, et le nombre important d'entités à prendre en compte. Dans la zone OCDE, on compte 335 grandes régions infranationales. Tenter de quantifier des indicateurs des politiques à l'échelon régional est, par conséquent, une tâche plus complexe qu'à l'échelon national.

Les choix pour une action internationale

Analyser la nouvelle Enquête de l'OCDE sur la gouvernance multi-niveaux de la politique de la science, de la technologie et de l'innovation

Une récente Enquête de l'OCDE sur la gouvernance multi-niveaux de la politique de la science, de la technologie et de l'innovation constitue une première étape dans la collecte de données. Cette enquête comporte des questions sur le partage des rôles entre les différents échelons de l'administration pour l'application de la politique d'innovation, et sur les modalités de coordination des niveaux d'action gouvernementale. Il importe que les autorités nationales et régionales conçoivent et appliquent ensemble ces politiques de manière effective. Dans une autre étude pilote menée à l'OCDE, on s'intéresse à l'autonomie en matière de dépenses de l'échelon infranational dans des domaines d'action comme l'éducation ou le transport.

Grâce à une enquête, il est possible de :

mettre au point une taxonomie d'instruments d'actions publiques destinés au soutien des systèmes régionaux d'innovation :

il convient d'établir une taxonomie des instruments d'action considérés comme faisant partie d'une politique d'innovation. Il n'existe peut-être pas encore d'accord sur les définitions mais une taxonomie de cette nature permettrait tout au moins de comparer ce qui est comparable, entre pays et entre régions ;

élaborer des indicateurs des compétences régionales en matière de politique de l'innovation :

ces indicateurs devraient rendre compte du rôle pluridimensionnel des régions dans les différents aspects des politiques de la science et de la technologie (S-T) et des politiques d'innovation : définition d'une stratégie et d'objectifs, élaboration de la politique, financement, prestation/mise en œuvre, et évaluation. Actuellement, il n'existe pas d'indicateur précis du rôle des régions dans ces domaines d'action publique, ni d'évaluation de la relation entre les différents domaines de compétences d'une région et l'efficacité des résultats de la politique adoptée.

Construire des indicateurs quantitatifs du soutien des régions à la R-D et à l'innovation

L'OCDE et l'UE prévoient de créer des indicateurs de la politique d'innovation aux niveaux national et régional, indicateurs permettant de rendre compte de l'intensité et de l'orientation de cette politique en allant au delà de l'aide à la R-D. Il conviendrait également de construire des indicateurs permettant de suivre l'orientation des politiques régionales d'innovation. Des bases de données sur les politiques de l'innovation au niveau national existent pour l'Europe, et des bases de données sur les politiques au niveau régional sont en cours d'établissement mais, pour les régions situées en dehors de l'Union européenne, il est nécessaire de recueillir les informations selon des méthodes harmonisées, par le biais soit d'enquêtes, soit d'autres sources.

Nous avons également besoin d'un indicateur de l'intensité de la politique régionale d'innovation. Cet indicateur devrait rendre compte des efforts déployés au niveau régional pour promouvoir l'innovation. La première étape consisterait à obtenir des données régionales sur les crédits budgétaires publics de R-D (CBPRD). Le principal avantage de cet indicateur tient au fait que les données recueillies sont harmonisées, mais il a comme inconvénient de ne rendre compte que d'un seul aspect de la politique d'innovation.

Sources : OCDE (2010), « Sub-Central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses », Document de travail n° 752 du Département des affaires économiques ; OCDE (2009e), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions* ; OCDE (2009f), *Panorama des régions de l'OCDE 2009* ; OCDE (2009g), *Conduire les politiques de développement régional : Les indicateurs de performance* ; OCDE (2007a), *Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional* ; OECD (2007b), *Vers des pôles d'activités dynamiques : Politiques nationales, Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale*.