Les politiques d'innovation de l'Union Européenne

Vers la mise en place d'une politique d'innovation communautaire.

La recherche et la technologie ont acquis un statut de politique communautaire de plein droit dès l'institution de la CEE et de l'EURATOM. Néanmoins, cette politique de recherche a seulement enregistré une amélioration qualitative notable en 1984, avec l'adoption du programme ESPRIT (Programme Stratégique Européen de Recherche dans les Technologies d'Innovation).

En 1986, l'Acte Unique Européen a attribué à la CEE des responsabilités dans le domaine de la science, mais seule la signature du Traité de Maastricht, en 1993, vient élargir le rôle de la RDT (Recherche et Développement Technologique) au sein de l'Union. Toutes les activités dans ce domaine, ainsi que les objectifs, les règles et les procédures applicables à leur réalisation ont été définies dans le Titre XVIII du Traité.

Cette même année est publié le Livre Blanc de la Commission sur «Croissance, Compétitivité et Emploi» (COM(1993) 700), soulignant l'importance de la recherche, de la technologie et des télécommunications pour le maintien de la compétitivité industrielle. En 1995, la Commission publie le Livre Vert sur l'Innovation (COM(1995) 688), avec l'intention d'identifier les facteurs dont dépend l'innovation et de présenter des propositions de mesures capables d'augmenter la capacité innovatrice de l'UE, et appelant l'attention sur le «déficit d'innovation» de l'Europe.

L'accélération du rythme du progrès technique et l'intensification de la concurrence internationale a amené la Commission à publier, en 1996, le Premier Plan d'Action pour l'Innovation en Europe (COM(1996) 589) : l'innovation est replacée dans une trajectoire linéaire, depuis la production de nouvelles connaissances jusqu'au produit, démontrant ainsi que les politiques d'innovation ne peuvent se concevoir sans les activités de recherche.

À partir de ce moment, les États membres introduisent des politiques diversifiées et des mesures d'encouragement de l'innovation. La Commission adapte également ses programmes à ce Plan d'Action et considère l'innovation dans le cadre des règles communautaires applicables aux activités des sociétés, notamment aux règles de concurrence, droits de propriété intellectuelle et au fonctionnement du marché interne.

Malgré d'innombrables initiatives lancées par la Commission, les politiques communautaires d'innovation continuent à être gérées au niveau des États membres, et c'est seulement lors de la réorganisation de la Commission, en 1999, que la politique d'innovation est placée sous la juridiction de la nouvelle Direction Générale de la Société. L'absence d'une instance au niveau européen a en effet entraîné une perte d'efficacité et d'opportunités, qu'il était nécessaire de pallier, pour une amélioration notable de la performance globale de l'UE face à ses principaux concurrents en matière d'innovation.

Dans sa communication de janvier 2000, "Itinéraire pour un espace européen de recherche » (COM, 2000), la Commission défend la nécessité de renforcer les activités de recherche et de technologie au sein de l'Union afin de garantir sa compétitivité. La faible intensité de R&D dans l'UE, les différences entre la dépense publique et privée, la proportion de chercheurs dans la population active, la balance commerciale de produits de haute technologie constituent certains des principaux indicateurs de la faible performance de l'Union à l'égard des économies américaine et japonaise, leurs principales concurrentes.

L'objectif de cette communication est précisément de lancer le débat sur la réorganisation des activités de recherche en Europe, à travers la création d'un Espace Européen de la Recherche (EEI), laquelle envisage, entre autres :

§ La mise en réseau de centres d'excellence et la création de centres virtuels ;

§ un approche intégrée des nécessités et des moyens de financement ;

§ une mise en oeuvre plus coordonnée des activités de recherche nationales et européennes, ainsi que

des relations plus étroites entre les organisations de coopération scientifique et technologique ; une meilleure utilisation des instruments et des ressources, et l'encouragement de l'investissement dans la recherche et l'innovation ;

§ une plus grande mobilité de ressources humaines au niveau européen et des conditions plus attractives pour les chercheurs en provenance du reste du monde.

La recherche et la technologie, parce qu'elles rendent possible la création de nouveaux produits et processus et par conséquent l'élargissement des marchés, sont conçues comme les deux principales forces conductrices de la croissance économique, de la compétitivité et de l'emploi. En partant de ce présupposé, le Conseil Européen du Lisbonne de mars 2000 a approuvé les objectifs fixés pour l'augmentation de l'efficacité et de l'impact des efforts de recherche en Europe, plaçant ce postulat comme la condition pour que l'UE puisse, à l'horizon 2010, constituer «l'économie basée sur la connaissance la plus concurrentielle et dynamique du monde, et être capable d'une croissance économique soutenue, disposant de davantage et de meilleurs emplois et d'une plus grande cohésion sociale», objectif connu et présenté comme la Stratégie de Lisbonne.

La stratégie de Lisbonne

En réponse au défi lancé lors de ce Conseil Européen de Lisbonne pour l'élaboration «d'un programme ambitieux de création d'infrastructures de connaissance, d'amélioration de l'innovation, de réforme économique et de modernisation des systèmes de sécurité sociale et d'enseignement», la Commission a publié, en septembre 2000, une communication intitulée «l'innovation dans une économie basée sur la connaissance» (COM(2000) 567), dans l'objectif «de définir les lignes politiques pour une amélioration de l'innovation dans l'Union», identifiant les cinq objectifs qui guideraient l'action des États membres et de l'Union :

§ cohérence des politiques d'innovation ;

§ appareil législatif favorable à l'innovation ;

§ incitation à la création et à la croissance de sociétés innovatrices ;

§ amélioration des interfaces fondamentales du système d'innovation ;

§ construction d'une société ouverte à l'innovation.

La définition de ces objectifs constitue, dans la réalité, le moyen de contourner les obstacles à l'innovation et à l'esprit d'entreprise au sein de l'UE, notamment liés à la complexité de l'appareil législatif, aux faiblesses du système de brevets et à celle de la procédure de transfert de technologie pour les sociétés.

Ces objectifs se traduisent par 2 engagements forts :

§ La part de R&D dans l'ensemble de l'Union (mesurée par le pourcentage d'investissement dans R&D dans le PIB), devra être, en 2010, de 3% ;

§ Le financement de la R&D par le secteur privé devra passer de 56%, valeur enregistrée en 2002, à 66% de l'investissement total dans la R&D, ce qui est d'ailleurs déjà le cas pour quelques États membres.

L'accent placé sur la R&D découle de l'idée (largement partagée) de qu'elle constitue la force motrice d'une économie concurrentielle et basée sur la connaissance, et est donc à la base même du transfert de nouvelles connaissances en innovations.

D'autre part, le financement public de la recherche doit être plus efficace et être garanti. Le lien entre recherche publique et privée doit être amélioré. L'augmentation du niveau d'investissement en R&D est ainsi devenue la pierre angulaire de la Stratégie de Lisbonne ; est attendue dans ce contexte une augmentation de 0.5% du PIB et la création de 400.000 nouveaux emplois/an à partir de 2010.

Dans sa communication «Plus de recherche pour l'Europe - Objectif : 3% du PIB «(COM(2002) 499) la Commission définit les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs établis par le Conseil. Pour inverser la tendance actuelle de l'UE et améliorer la performance des activités de R&D et de l'innovation en Europe, la création de conditions structurelles attrayantes (qualité des ressources humaines, culture d'entreprise, systèmes de propriété intellectuelle ajustés, cadres favorisant la recherche et l'innovation et stabilité macroéconomique)

est nécessaire. Dans cet objectif a été élaboré le Plan d'Action «Investir dans la recherche» (COM(2003) 226), adopté dans 200, qui présente les initiatives nécessaires pour la fortification de la base de recherche publique européenne

§ développement de politiques d'aide à la recherche ;
§ amélioration de l'aide publique à la recherche et innovation ;
§ augmentation des niveaux de financement public pour recherche ;
§ amélioration des conditions de recherche et innovation en UE ;

L'insuffisance d'activités innovatrices est considérée par la Commission comme la principale raison de la faible croissance de la productivité de l'UE et, en conséquence, de la perte de sa compétitivité. Augmenter le potentiel de croissance européenne passe par créer plus d'emploi et augmenter la productivité du travail. Stimuler la acompétitivité européenne passe fondamentalement par une politique d'entreprise et de l'innovation : conjointement ils constituent la réponse de la Commission au défi lancé par le Sommet de Lisbonne dans 2000.

Toutes les mesures d'aide de l'investissement dans recherche doivent être combinées avec des mesures d'encouragement de l'innovation, ainsi que la Commission le propose dans sa communication «Politique d'innovation : mise à jour de la politique de l'Union dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne «, publiée dans 2003 (COM(2003) 112).

ENCART n°1 : Innovation et stratégie de Lisbonne
http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/n26021.htm
Communication de la Commission du 11 mars 2003. « Politique de l'innovation : mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la stratégie de Lisbonne » (COM(2003) 112).
La communication fait le point sur le processus d'innovation et la Stratégie de Lisbonne lancée en mars 2000, qui vise à faire de l'Union européenne l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici 2010. Avec le Livre Vert sur l'esprit d'entreprise (**http://europa.eu/scadplus/printversion/fr/lvb/n26023.htm**) et la communication sur la politique industrielle dans une Europe élargie (**http://europa.eu/scadplus/printversion/fr/lvb/n26022.htm**), la communication participe au développement de la politique d'entreprise orientée vers la compétitivité des entreprises et la croissance économique.
La politique d'innovation
Au niveau politique, la diversité de l'innovation crée des difficultés pour appréhender le processus dans son ensemble. Au début, une approche linéaire, prenant la recherche comme base, a été suivie, alors qu'une démarche systémique incluant tous les éléments participant à l'innovation est plus appropriée. Le modèle systémique doit être développé afin de permettre de comprendre non seulement l'innovation technologique, mais aussi d'autres formes d'innovation. L'Union européenne a donc pour tâche d'approfondir ses connaissances sur ce processus en vue d'élaborer une politique efficace. L'intégration de l'innovation dans les diverses politiques permettrait de renforcer l'entreprise, qui est au centre du processus d'innovation. Ainsi, la formation du personnel à l'esprit d'entreprise leur permettrait de mieux saisir les opportunités offertes par le marché. La coopération réussie avec d'autres entreprises et les pouvoirs publics impose la création de « grappes d'entreprises » (clusters) complémentaires, géographiquement concentrées, interdépendantes et concurrentes. Les conditions du marché et la demande des consommateurs jouent aussi un rôle important. Certains paramètres comme la concurrence, l'apport en capitaux, l'environnement réglementaire peu contraignant, l'existence d'une main d'œuvre qualifiée et mobile sont également nécessaires au développement de procédés novateurs. Du fait de ce contenu multiple, la mise en œuvre de la politique d'innovation revêt un caractère délicat.

« L'Union européenne devra rattraper le retard pris sur ses principaux concurrents, aider les nouveaux États membres à remédier à leurs lacunes, développer les compétences nécessaires et tirer partie de sa situation économique et sociale. Ainsi, malgré quelques résultats encourageants relevés lors de l'élaboration des tableaux de bord sur l'innovation 2001 et 2002, l'Union européenne accuse toujours un retard important sur les États-Unis et le Japon. Néanmoins, certains États membres ont progressé plus que d'autres ce qui permet aux autres États membres d'avancer plus rapidement grâce à la méthode de coordination ouverte. L'Union européenne devra également vaincre les réticences internes à l'adaptation aux procédés novateurs. L'élargissement de l'Union européenne impose la réalisation d'actions particulières. Les habitants des pays candidats ont souvent su faire preuve d'esprit novateur en s'adaptant à la transformation de leur économie. Bien que les problèmes rencontrés dans ces pays et dans les États membres de l'UE soient souvent identiques, il faudra néanmoins porter une attention particulière à la formation, à l'adaptation et à l'instauration de circuits financiers adéquats. En règle générale, les qualifications spécialisées ou générales des travailleurs européens doivent être améliorées. De plus, du fait de l'évolution démographique qui entraîne un vieillissement de la population, l'organisation professionnelle doit être revue en accentuant la flexibilité pour notamment renforcer la formation professionnelle. De plus, au niveau de l'Union européenne, il s'agira de tirer profit des particularités de l'UE tels que l'importance du secteur public ou de l'urbanisation croissante.

Le cadre de la politique d'innovation

Au niveau européen des efforts de coordination ont été réalisés notamment dans le cadre des programmes cadres de recherche afin d'améliorer la relation entre recherche et innovation. Dans les autres domaines, il faudra également renforcer l'aspect « innovation ». Les cinq priorités identifiées par la Commission dans sa communication sur l'innovation dans une économie basée sur la connaissance, sont toujours d'actualité mais il est nécessaire de renforcer la promotion. Un cadre d'action propice à la coordination va être instauré :

- les États membres doivent élaborer et renforcer leurs stratégies nationales d'innovation et coordonner l'action des ministères concernés.

- Au niveau européen, l'approche systémique devrait être renforcée grâce à la mise en place du Conseil compétitivité qui regroupe les activités liées au marché intérieur, à la recherche et à l'industrie. Au sein même de la Commission, les commissaires ont renforcé leur coopération pour favoriser l'innovation. De plus, tout en laissant place à l'action des États membres, l'Union européenne doit agir afin de tirer un maximum d'avantages de la dimension européenne de l'innovation.

- Au niveau national et communautaire il faut améliorer les connaissances sur l'innovation en améliorant notamment les outils statistiques.

Des mesures seront mises en œuvre. Ainsi, la Commission européenne prévoit de renforcer le processus d'apprentissage. Un projet pilote visera à améliorer le système de soutien à la promotion de l'innovation et une attention particulière sera portée aux pays candidats.

Autres actions

De nouvelles idées vont devoir être étudiées pour renforcer le processus d'innovation. Il s'agit tout d'abord d'améliorer l'environnement des entreprises en renforçant l'interaction avec d'autres politiques comme la concurrence, le marché intérieur, la politique régionale, les mesures fiscales, l'éducation et la formation professionnelle, l'environnement, la standardisation ou le brevet communautaire. L'innovation ne progressera que si elle est reçue positivement par le marché. Dans ce cas il est possible d'étudier la réaction des consommateurs sur des marchés pilotes qui de par leurs caractéristiques propres peuvent être particulièrement réceptifs au sein de l'Union européenne. Cette procédure aidera également les entreprises européennes à s'implanter sur le marché mondial. Le secteur public au sein de l'Union est également source et utilisateur

d'innovation même si des obstacles subsistent. Il faudra donc poursuivre dans cette voie en recourant notamment aux méthodes de gouvernement électronique. Au niveau régional où sont souvent conçus les procédés novateurs les efforts pour éviter les cloisonnements doivent être entrepris tout en renforçant la création de « grappes d'entreprises » et de noyaux de formation. La Commission soutiendra les efforts des autorités régionales et les réseaux européens.

Plan d'action

Bien que le retard sur les États-Unis en matière d'innovation ne se fasse pas encore sentir, il est important que l'Union européenne développe une politique de l'innovation. Les États membre et la Commission vont donc établir un cadre d'action comprenant des priorités et des objectifs.

Les États membres devront, renforcer leur stratégie nationale en faveur de l'innovation, transmettre à la Commission les informations sur l'innovation et renforcer leur participation au processus d'apprentissage mutuel. La Commission s'attachera à améliorer la cohérence des différentes données disponibles, améliorera le processus d'apprentissage mutuel, analysera avec les États les résultats du processus et lancera une initiative pilote sur l'évaluation des résultats. Dans les pays candidats, elle instaurera une plate-forme d'échange et y étendra le tableau de bord de l'innovation. Elle rédigera un rapport sur la politique d'innovation au niveau national et communautaire et contribuera à l'innovation dans le secteur public. La Commission et les États membres mettront en place une procédure de coordination, renforceront

2005 : Au-delà du R&D et de l'innovation linéaire

Le Programme Communautaire de Lisbonne (COM(2005) 330), de juillet 2005, a servi de base à la communication présentée par la Commission «Plus de recherche et d'innovation - Investir dans la croissance et dans l'emploi : un projet commun «, (COM(2005) 488), du 12 octobre, définissant 19 mesures d'aide à la recherche et innovation à mettre en oeuvre tant par l'UE que par les États membres. Après la présentation du Rapport Aho au Conseil Européen du Printemps à Hampton Court, qui présente diverses recommandations élaborées par un groupe d'experts en R&D et innovation, est reconnu le semi échec des actuels efforts développés par l'UE et les Etats membres ainsi que la nécessité qui en découle de proposer une politique d'innovation qui ne se limite pas à la R&D et à l'innovation. Le rapport recommande notamment la mise en place d'un Pacte pour la Recherche et l'Innovation. Ce Pacte souligne 3 nécessités :

§ en premier lieu, celle de fournir aux sociétés un marché réceptif à l'innovation, dont l'inexistence constitue le principal obstacle à l'investissement dans I&D et l'innovation

§ en second lieu, celle de mettre en oeuvre des mesures capables d'augmenter l'excellence scientifique, parce que l'objectif 3%» est un indicateur de la performance de l'innovation en UE et non une fin en elle même ;

§ enfin, la nécessité d'une mobilité et d'une flexibilité des flux financiers, des ressources humaines tout autant que de l'organisation des entreprises et de l'information et des connaissances.

Au même Conseil, le rapport intermédiaire annuel sur la Stratégie de Lisbonne, présente l'évaluation de PNR de chaque État membre. La communication «En mettant la connaissance dans la pratique : une stratégie d'innovation élargie pour l'UE «(COM(2006) 502) essaye de proposer une réponse aux recommandations du Rapport Aho, identifiant les actions en cours et futures et traçant une stratégie qui facilite l'introduction de nouveaux produits et services dans le marché, dans des secteurs prometteurs. Ainsi sont présentées les conditions essentielles pour dépasser les obstacles qui persistent encore et grèvent le développement de l'innovation :

§ centrer les politiques sur l'éducation, approfondissant les connaissances dans les secteurs de sciences, ingénieries, TIC, mathématiques et langues, ainsi que dans l'alphabétisme digital. En outre, susciter la mobilité géographique et sectorielle des chercheurs.

§ profiter des potentialités du marché interne, en détruisant les barrières qui continuent à rendre difficile la mobilité de facteurs et empêchent des économies d'échelle liées à l'investissement dans la recherche et l'innovation ;

§ garantir l'application des droits de propriété intellectuelle, essentiels à l'innovation

§ promouvoir la coopération inter acteurs, à travers la favorisation des clusters et le transfert de connaissances sur le marché industriel. Les clusters sont l'un des points forts de cette politique, en ce qu'ils permettent la concurrence et la coopération, attirent les investissements, promeuvent la recherche, renforcent la base industrielle et sont à la base du développement de nouveaux produits et services, constituant en cela de véritables pôles de développement de compétences

§ soutenir financièrement la recherche et l'innovation, notamment à travers le 7ème Programme Cadre et le Programme Cadre pour l'Innovation et la Compétitivité.

Ces objectifs se déclinent en dix actions dédiées notamment aux systèmes d'éducation, à la création d'un Institut Européen de Technologie, à la mise en oeuvre d'un marché de travail pour chercheurs européens, à la promotion du transfert de technologie entre universités et organismes publics de recherche et les entreprises, à l'innovation au niveau régional (à travers la politique de cohésion), à une stratégie de brevets et de droits de propriété intellectuelle, au développement de produits numériques, etc. En bref, ce ne sera pas faute d'initiatives que l'UE n'atteindra pas les objectifs de Lisbonne. Il reste à voir si un aussi vaste éventail de mesures aura d'ici 4 ans rempli ces objectifs.

Les activités de promotion et d'aide à l'innovation au sein de l'UE

Le portail de l'innovation en Europe (CORDIS - Community Research & Development Information Service) présente les principales initiatives communautaires en matière d'innovation, divisées en trois catégories : politique de coopération transnationale, innovation sectorielle, benchmarking et indicateurs.

Ce portail permet aussi un accès direct aux divers services proposés aux entreprises dans le cadre de la politique d'innovation de l'UE sur (**http://cordis.europa.eu/innovation/en/support/home.html)**

Portail extrêmement riche en informations, il est le centre de ressources principal de l'UE sur l'innovation. Ci-dessous sont présentées les principales initiatives (et les plus récentes) mises en place au sein de chacun des trois domaines évoqués.

Política de cooperação transnacional:

- PRO INNO Europe (**http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/pro-inno.htm**)

PRO INNO Europe is a new innovation policy initiative intended to become the focal point of innovation policy analysis and development throughout Europe. It aims to improve policy learning based on sharing experiences with examples of best practice throughout the EU and to increase and improve trans-national innovation policy cooperation.

The initiative unites the previously separate PAXIS initiative, the TrendChart on Innovation in Europe, including the European Innovation Scoreboard, and the series of innovation policy studies in a common framework. Existing policy analysis and benchmarking activities will thus be integrated with new incentives for trans-national cooperation, innovation actions and policy learning methods. A strong regional dimension will be created by developing cooperation with the Innovating Regions in Europe (IRE) network.

- Iniciativa PAXIS - Pilot Action of Excellence on Innovative Start-ups (**http://cordis.europa.eu/praxis**)

Promeut la création d'entreprises innovantes

- Trend Chart on Innovation in Europe (**http://trendchart.cordis.lu**)

Processus de recueil, actualisation, analyse et diffusion d'informations relatives aux politiques nationales

et communautaires d'innovation, et de "bonnes pratiques" en cette matière. L'une de ses composantes est le Tableau de Bord de l'innovation en Europe, lancé en 1999 (cf. plus loin)

- Réseau de régions innovantes en Europe (**http://www.innovating-regions.org**)

Partage d'expériences sur les stratégies de développement de l'innovation.

- CORDIS Regional Research and Innovation Service (**http://cordis.europa.eu/regions/home_en.html**)

Plateforme de recherche régionale sur l'innovation, focalisée sur l'action locale et régionale (PME, universités, …)

- CORDIS National R&D and Innovation, Information service (**http://cordis.europa.eu/national_service/en/**)

• Innovation sectorielle

- Initiative Europe-INNOVA (**http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/europe-innova.htm**)

Europe INNOVA is an initiative for innovation professionals supported by the European Commission under the 6th Framework Programme. The fundamental objectives of this initiative fall in line with the policy direction set out within the FP6 priority of "Structuring the European Research Area". More specifically, Europe INNOVA aspires to inform, assist, mobilise and network the key stakeholders in the field of entrepreneurial innovations such as European citizens, firms' managers, policy makers, clusters' managers, investors and relevant associations.

- Gate to Growth Initiative (**http://www.gate2growth.com/**)

Plateforme économique pour la mise en réseau d'entreprises, investisseurs, inculbateurs, universités et chercheurs, etc., soutenue par CORDIS.

• Benchmarking et indicateurs

- Tableaux de bord de l'Innovation en Europe (**http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2005/index.cfm**)

Il réunit, pour chaque Etat Membre et pour la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie, l'Isalande, la Norvège, la Suisse, les E-U et le Japon les statistiques relatives à l'innovation à travers l'analyse de 26 indicateurs.

- Innobarometer (**http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/innobarometer.htm**)

Sondage réalisé auprès des entrepreneurs, annuellement depuis 2001. Il vise à sonder l'opinion des entrepreneurs européens sur les besoins de leurs compagnies en matière d'innovation, sur leurs investissements dans l'innovation et les output réalisés. Innobarometer s'intéresse actuellement aux caractéristiques spécifiques des entreprises inscrites dans un environnement de type cluster : ainsi, 3258 entreprises de la zone Europe ont été interviewées en 2006.

- Inquérito Comunitário à Inovação (**http://cordis.europa.eu/innovation-smes/src/cis.htm**)

The innovation policies of the Member States and the Union depend on the existence of a sound statistical basis. The Community Innovation Survey (CIS) provides this basis. It is the main statistical instrument of the Union that allows the monitoring of Europe's progress in the area of innovation. The CIS creates a better understanding of the innovation process and analyzes the effects of innovation on the economy (on competitiveness, employment, economic growth, trade patterns, etc.).

Le programme EUROCOOP