

Rapport ORATE 2.1.2

Impact territorial de la politique de recherche et développement européenne



Expertise de « niveau 2 »



Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE concernant le territoire français

Contexte

Les travaux Orate représentent une masse considérable d'informations sur l'état, et les évolutions possibles, de l'aménagement du territoire européen, étudié sous l'angle de différentes thématiques (transport, TIC, démographie...). Ces rapports ont donné lieu à nombre de recommandations politiques concernant des domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Cependant, pour l'heure, aucun travail de synthèse critique, des résultats, tant politiques que scientifiques, n'a été réalisé au niveau du territoire national. Or, la valorisation des travaux de l'ORATE passe d'abord par leur appropriation politique, aussi bien au niveau de l'Union que de chaque Etat membre.

La présente étude aura donc pour but de réaliser un travail de synthèse critique des travaux de l'ORATE dans le cas français. Ce travail est d'autant plus important que les résultats de l'ORATE sont susceptibles de nourrir la réflexion politique française en matière d'aménagement du territoire, en l'inscrivant dans un cadre européen. Ce cadre européen est de première importance dans les deux années à venir. En effet, le processus de concertation entre la Commission et les ministères concernés dans chaque Etat membre (en France, la DATAR) pour la réforme de la politique de cohésion 2007-2013 a d'ores et déjà été lancé (Cadre de Référence Stratégique National).

Evaluation demandée

La synthèse demandée tachera de mettre en perspective les résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard :

- d'une part de résultats présents dans d'autres publications, françaises ou européennes, connues des experts ;
- d'autre part des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

L'analyse devra donc dans un premier temps porter une attention particulière à la manière dont les rapports intègrent les spécificités territoriales françaises, et évaluer la pertinence des recommandations politiques dans le cas français. Elle devra ensuite confronter ces éléments aux résultats présents dans les études hors ORATE les plus pertinentes (selon l'avis de l'expert) pour le sujet traité, ou aux éléments de contexte politique connus de l'expert.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.



UNIVERSITÉ DU LITTORAL-CÔTE D'OPALE

Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation

Le Territorialisation des aides et de la politique européenne de R&D : quelles perspectives pour la France ?

Evaluation du Rapport ORATE : « The Territorial Impact of EU Research and
Development Policies », ECOTEC, août 2004.

Blandine LAPERCHE¹

Dimitri UZUNIDIS²

Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation, Université du Littoral Côte
d'Opale, Dunkerque, France

<http://rii.univ-littoral.fr>

Sommaire :

1- De quelle manière le rapport intègre-t-il les spécificités françaises ?	p.2
<i>1-1 Typologie des régions</i>	p.2
<i>1-2 La participation aux programmes cadre et leurs impacts territoriaux</i>	p.3
1-2-1 La participation aux programmes cadre	p.3
1-2-2 Les impacts territoriaux des programmes cadre	p.4
<i>1-3 Les fonds structurels et leurs impacts territoriaux</i>	p.5
1-3-1 La part des fonds structurels consacrés à la R&D	p.5
1-3-2 Les impacts territoriaux des fonds structurels	p.5
2- Confrontation aux résultats d'autres études hors ORATE et pertinence des recommandations dans le cas français	p.6
<i>2-1 Les recommandations présentes dans le rapport</i>	p.6
<i>2-2 Pertinence des résultats et des recommandations politiques dans le cas français</i>	p.8
2-2-1 Le management différencié de la dynamique d'innovation des territoires	p.8
2-2-2 Les réseaux scientifiques et techniques public-privé et la question du contexte économique et social régional	p.10
3-Recherches futures	p.11
Bibliographie	p.13

¹ laperche@univ-littoral.fr

² uzunidis@univ-littoral.fr

Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) met en avant trois objectifs clés : favoriser un développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne, favoriser un accès équivalent aux infrastructures et au savoir, et une gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel (Peyrony, 2002). Pour ce faire une série d'études est réalisée afin d'évaluer les forces et les faiblesses de l'espace européen composé, comme montré dans ce rapport mais aussi dans d'autres publications, d'un ensemble de territoires dont l'intégration reste à venir. L'objet de ces études est aussi de définir des axes pour les politiques de demain. Le programme sectoriel ORATE intitulé « L'impact territorial des politiques européennes de recherche développement » s'inscrit dans les deux premiers objectifs. Le renforcement du lien entre les dépenses de R&D, l'innovation et la croissance économique est en effet au cœur des politiques économiques européennes (cf. stratégie de Lisbonne et de Barcelone) ainsi que des grands pays industriels. Il doit aussi être intégré dans la politique européenne d'aménagement du territoire. Ceci nécessite une connaissance plus exacte de la répartition des capacités de R&D et d'innovation en Europe mais aussi une évaluation des impacts sur le développement des territoires des politiques européennes de R&D et d'innovation. L'objet de ce rapport est d'améliorer cette connaissance.

Cette évaluation effectuée pour le territoire français débute, dans une première partie, par une extraction des principaux résultats de ce rapport concernant la France. Elle intègre et se poursuit par une analyse critique de la méthodologie utilisée et par la comparaison des résultats de ce rapport avec d'autres travaux hors ORATE. En particulier dans la seconde partie, nous présentons de quelle manière les recommandations préconisées dans le rapport ORATE sont compatibles avec les politiques françaises, en matière de R&D et d'innovation. Nous soulevons également quelques questions sur la pertinence de certaines recommandations et nous effectuons dans le dernier point quelques propositions pour des recherches futures.

1. De quelle manière le rapport intègre-t-il les spécificités françaises ?

Les objectifs de ce rapport sont de trois ordres :

- réaliser une typologie des régions en termes de capacité à mettre en œuvre la R&D et l'innovation,
- évaluer la distribution spatiale des politiques de R&D,
- évaluer l'impact de ces politiques sur le développement régional en soi.

Les principaux résultats pour la France sont les suivants :

1.1. Typologie des régions

Différentes méthodologies sont utilisées pour construire la typologie des régions européennes (Z scores et analyses de clusters fondées sur l'utilisation de différents indicateurs). Les résultats sont quelque peu différents selon les méthodologies utilisées mais suffisamment similaires pour permettre une combinaison.

Les différentes méthodologies utilisées et combinées par les auteurs du rapport donnent les résultats suivants concernant la France (tableau 1):

Tableau 1 : Typologie des régions françaises

Type de régions	Nom des régions	Pourcentage de régions françaises dans cette catégorie (1)	Pourcentage de régions européennes dans cette catégorie
Type 1 : faibles dans la mise en œuvre de la R&D et de l'innovation	Champagne Ardenne Limousin Nord Pas de Calais, Poitou Charente	4 régions soit 19,04%	31,61%
Type 2 : Forces moyennes en termes de RD et d'innovation	Aquitaine, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Haute Normandie, Lorraine, Pays de Loire, Picardie	9 régions soit 42,87%	22,58%
Type 3 : Résultats variés en termes de RD et innovation	Alsace, Auvergne, Languedoc Rousillon, Midi Pyrénées, Provence Alpes Cote d'Azur,	5 régions soit 23,81%	29,03%
Type 4 : système de R&D et d'innovation forts	Franche Comté, Rhône Alpes	2 régions soit 9,52%	8,39%
Type 5 : système de R&D et d'innovation exceptionnellement forts	Ile de France	1 région soit 4,76%	8,39%

(1) France métropolitaine, sans la Corse pour laquelle les données ne sont pas disponibles, soit 21 régions au total
Source : à partir de la carte n°15 p.125 et tableau 29 p.126

En Europe, les régions les moins intensives en matière de R&D et d'innovation se situent dans l'Europe du Sud et les plus fortes dans l'Europe du Nord. Mais la France fait exception dans la mesure où un nombre assez important de régions fortes ou bien comprenant des résultats supérieurs à la moyenne se situent dans les régions du Sud de la France (mise à part la région Ile de France qui constitue par ailleurs l'un des centres névralgiques de la R&D et de l'innovation en Europe). La majorité des régions françaises se trouve dans la catégorie type 2 (42,87%) : c'est-à-dire des régions qui enregistrent des résultats moyens en termes de R&D et d'innovation. En comparaison, la majorité des régions européennes est de type 1 (31,61%).

1.2. La participation aux programmes cadre et leurs impacts territoriaux

1.2.1. La participation aux programmes cadre

La participation des régions aux programmes cadre est évaluée en utilisant 3 variables principales : la participation par million d'habitants, la participation selon le PIB, la participation selon les dépenses de RD.

- la participation par million d'habitants

La majorité des régions françaises se trouve dans la catégorie des plus faibles participants par million d'habitants (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre total de participants dans le cadre du 5^{ème} programme cadre en France par million d'habitants

Catégories	Nombre de régions
Moins de 50/ million d'habitants	10 régions : Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne Champagne Ardenne, Corse, Haute Normandie, Limousin, Nord Pas de Calais, Picardie, Poitou Charente
Entre 50 et 100 par million d'habitants	6 régions : Aquitaine, Bretagne, Centre, Franche Comté, Lorraine, Pays de Loire
Entre 100 et 200 par million d'habitants	5 Régions : Alsace, Languedoc, Midi Pyrénées, Provence Alpes Côte d'azur, Roussillon
Plus de 200 par million d'habitants	1 région : Ile de France

Source : carte 16, p.131

- la participation selon le niveau de PIB

Les auteurs mettent en avant une corrélation positive entre le niveau de PIB et la participation aux programmes cadre. Les régions qui ont le plus faible PIB par tête sont aussi celles qui participent le moins aux programmes cadre et vice et versa. Mais d'un autre côté, les régions les plus en retard sur le plan économique bénéficient de plus en plus des programmes cadre (si l'on compare la participation aux programmes cadre 4 et 5).

- la participation selon les dépenses de R&D

En revanche, le même type de corrélation n'a pas pu être établi entre la participation aux programmes cadre et les dépenses de R&D. Selon les auteurs, les régions qui participent le plus par millions d'euros de dépenses de R&D sont situées dans les Etats membres qui se trouvent dans la périphérie de l'UE. En revanche, les régions qui se trouvent dans le plus bas quartile (en termes de participation) sont situées en Allemagne et en France. Ceci donne du poids à l'hypothèse selon laquelle les programmes cadre appuient les transferts de connaissance et les capacités d'apprentissage dans les Etats membres qui ont les plus faibles dépenses de R&D.

Mais, les auteurs comparant les résultats en terme de participation aux programmes cadre avec la typologie des régions, montrent que les régions ayant de faibles niveaux de R&D et de faibles capacités d'innovation tendent à avoir de faibles niveaux de participation aux programmes cadres par rapport aux régions qui ont des capacités de R&D et d'innovation plus fortes.

1.2.2. Les impacts territoriaux des programmes cadre

L'étude des impacts territoriaux des programmes cadre a été réalisée par le biais d'études de cas. Les résultats communiqués sont de nature globale, ne permettant pas d'affiner l'analyse pour le cas de la France et notamment pour les deux régions prises en compte dans les études de cas : l'Auvergne et la Lorraine.

Globalement, les études de cas menées montrent selon les auteurs qu'il y a peu de différence dans les expériences menées dans les différentes régions, ce qui suggère que les effets territoriaux de ces projets sont assez similaires, quel que soit le contexte.

L'impact principal de la participation aux programmes cadre semble être l'amélioration de la réputation des acteurs qui y prennent part et l'amélioration des réseaux et des partenariats. Les effets positifs concernent davantage les participants eux-mêmes que les externalités qui pourraient en découler. Les flux de connaissances semblent en effet être limités au consortium directement impliqué. Les auteurs soulignent la difficulté à quantifier les résultats.

1.3. Les fonds structurels et leurs impacts territoriaux

1.3.1. La part des fonds structurels consacrés à la R&D

En valeur, les dépenses prévues de R&D financées en France par les fonds structurels (période 2000-2006) s'élèvent à 591 808 719 euros. Comparées aux autres pays européens pris en compte ici, les dépenses prévues en matière de R&D par les fonds structurels ont une position médiane. Six pays prévoient de dépenser davantage : l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume Uni et huit pays prévoient de dépenser moins, essentiellement situés dans les pays du Nord de l'Europe, qui regroupe le plus grand nombre de régions dynamiques en matière de R&D, soit le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, l'Autriche, la Finlande et la Suède. La Belgique et la Grèce font aussi partie des pays qui prévoient de dépenser moins en R&D.

Cependant, en pourcentage des fonds structurels reçus, la France accorde à la R&D une part assez faible à la R&D, soit 5, 82%. Les pays qui accordent un pourcentage plus élevé à la R&D sont les plus nombreux. Seuls 4 pays accordent un pourcentage plus faible à la R&D. Il s'agit du Portugal, des Pays-Bas, de la Grèce et du Royaume Uni.

1.3.2 Les impacts territoriaux des fonds structurels

Comme pour la participation aux programmes cadre, les impacts territoriaux des fonds structurels sont évalués au travers d'études de cas. Il en ressort que les dépenses de R&D réalisées via les fonds structurels concernent 6 types d'interventions : dépenses d'infrastructures et d'équipement, financement direct de la recherche (exemple : appui aux entreprises pour investir dans la R&D), services de soutien à la recherche des entreprises (conseils), transfert de technologie et réseaux, développement du capital humain, financement direct de projets de recherche et d'innovation. Les résultats globaux montrent un déplacement des actions menées par l'intermédiaire des fonds structurels des aspects Offre du système d'innovation vers les aspects Demande (exemple : le financement des réseaux prend le pas sur le financement des infrastructures). D'après les quelques éléments transmis sur les résultats précis des études de cas, la Lorraine utilise les fonds pour les équipements et l'infrastructure (construction ou élargissement de parcs scientifiques et d'établissements d'éducation) et pour le conseil aux entreprises/ PME. Les auteurs ne font référence qu'une seule fois à l'Auvergne, pour souligner un échec dans les objectifs visés par l'utilisation des fonds structurels. Si certaines régions ont pu améliorer la gouvernance locale de la R&D, par la mise en réseaux des acteurs concernés, cet objectif n'a pas été atteint dans la région Auvergne. Les auteurs expliquent ceci par l'insuffisance des fonds consacrés à la R&D dans le total des fonds structurels reçus, mais aussi par l'absence de publicité sur la disponibilité de ressources destinées à la R&D dans les sommes reçues au titre des fonds structurels et par une insuffisante intégration des politiques européennes de R&D dans les politiques de développement local.

Sur le plan méthodologique, le rapport est solide concernant la bibliographie mobilisée sur le sujet (notons, toutefois qu'un nombre relativement important de références citées dans le corps du texte ne se retrouvent pas dans la bibliographie générale de l'étude). Les auteurs du rapport soulignent à plusieurs reprises la difficulté à recueillir les données chiffrées pour l'établissement des indicateurs. Malgré cette limite, les indicateurs parus récemment en France sont compatibles avec les résultats du rapport. Le ministère de l'Education nationale et de la Recherche établit une analyse des dépenses de R&D publiques et privées, de la répartition des personnels de R&D

selon les régions (2005). Il en est de même de l'Observatoire des Sciences et des Techniques (rapport 2004).

Ces études montrent la même image d'une France composée de régions dotées de fortes capacités de R&D et d'innovation dans le sud de la France et dans la région Ile de France et d'autres de capacités plus faibles dans le centre et le nord du pays. L'image traditionnelle « Paris et le désert français » tend à s'atténuer, mais sans toutefois qu'émergent de véritables pôles internationaux, compte tenu de la grande force économique de la France (5^e puissance industrielle mondiale ; 3^e en Europe) et compte tenu des expériences d'autres grands pays européens (Allemagne, Grande Bretagne) où les pôles d'excellence en innovations (investissements, chercheurs, brevets, etc.) sont trois à quatre fois plus nombreux.

Un des aspects intéressants de l'étude consiste dans l'association d'éléments quantitatifs avec des études de cas. Cependant, concernant ces études, on regrette que leurs résultats ne soient pas davantage détaillés. Une fiche synthétique reprenant les résultats de chacune des études de cas de régions aurait été intéressante et aurait apporté une plus grande valeur ajoutée à l'étude. On peut également regretter que ni les institutions publiques, ni les entreprises n'aient été interrogées (par le biais de la réalisation d'un questionnaire) sur les conditions de déroulement et sur les impacts des politiques européennes de R&D et d'innovation.

2. Confrontation aux résultats d'autres études hors Orate et pertinence des recommandations dans le cas français

2.1. Les recommandations présentes dans le rapport

Les recommandations présentes dans le rapport s'inscrivent en droite ligne avec les politiques actuelles de stimulation de la R&D et de l'innovation préconisées dans les pays industriels (voir Laperche, 2003). Deux types de mesures de croissance et de promotion des investissements de R&D sont en effet en général préconisées : les mesures fiscales et budgétaires de localisation et les mesures de politique industrielle et d'innovation.

A/ Les objectifs des mesures budgétaires, financières et fiscales : créer des entreprises innovantes pour créer des emplois.

– Incitations financières : attribution directe de fonds à l'investisseur (entreprise et entrepreneur) par l'Etat ou les collectivités territoriales (primes à l'investissement, subventions, subventionnement des embauches, prêts bonifiés) ;

– Incitations fiscales : réduction de la charge fiscale globale de l'investisseur (exonérations temporaires d'impôts et de charges patronales, exemptions de droits d'importation de matières premières, biens intermédiaires, biens d'équipement) ;

– Incitations indirectes : mise à la disposition de l'investisseur de terrains, bâtiments, moyens de télécommunications (cf. zones d'entreprise, technopoles), accès privilégié aux marchés publics, embauches à temps partiel et pour une durée déterminée, etc.

B/ La *politique structurelle* d'innovation renvoie aux mesures de politique industrielle et de l'innovation dont l'objectif est de constituer ou d'entretenir une spécialisation économique et technologique forte : enrichir le potentiel scientifique et technique pour a) provoquer la création d'entreprises innovantes et b) attirer les centres de recherche et de production dans les hautes technologies particulières des grandes entreprises. Les résultats sont cumulatifs et à long terme ;

les pouvoirs publics se dotent d'instruments de veille technologique et commerciale permanents qui guident les décisions dans la constitution, la restructuration et l'enrichissement de réseaux d'innovation (d'investissement et de commercialisation). Sur ces points, voir D. Uzunidis (2004).

Mesures d'une politique structurelle d'investissement :

Investissement publics importants dans la création des conditions d'une croissance endogène à long terme : infrastructures de transport et de communication ; structures d'éducation, de recherche et d'ingénierie performantes ; système financier local orienté vers l'innovation ; système de santé complet ; qualité de vie par les activités culturelles, d'aménagement de l'espace et ludiques, etc.

Mise en œuvre et financement d'une politique de la recherche et de l'innovation (à la place d'une politique purement industrielle et de services) dont les objectifs sont : a) la fédération autour d'un programme spécifique des compétences des entreprises, des institutions publiques et privées de recherche, des associations et des institutions de décision ; b) la mise en réseau des acteurs de la recherche, de l'industrie, du commerce et de la prospective pour la réalisation des investissements à valeur ajoutée croissante dans le domaine fédératif et ses niches défini par les autorités de régulation.

Création d'un pôle public d'offre de services et de capitaux aux entreprises attirées par le projet et aux entrepreneurs du domaine et des activités connexes (ingénierie de l'information, d'aménagement et d'études socio-économiques). Par exemple, observatoire de l'économie locale avec un réel pouvoir consultatif et organisationnel.

Mise à part la recommandation qui consiste à élever les dépenses de R&D au niveau de 3% du PIB dont les 2/3 financés par le secteur privé, les auteurs du rapport recommandent :

- une meilleure coordination entre les politiques européennes (notamment entre les programmes cadre et les fonds structurels)
- mettre l'accent sur des activités clés (développer la base régionale d'entreprise, les centres scientifiques, promouvoir la mobilité des chercheurs notamment entre secteur public et secteur privé, créer des réseaux d'entreprises)
- accroissement des dépenses de R&D et de la part de la R&D financée par les fonds structurels (qui devrait dépasser les 5%)

Ainsi les auteurs ne s'inscrivent pas dans un schéma purement linéaire de l'innovation (qui correspondrait à l'idée selon laquelle à l'augmentation des inputs – ici les dépenses de R&D – répondrait l'augmentation des outputs – ici les innovations) tout en identifiant la nécessité d'accroître les dépenses de R&D pour augmenter la base des connaissances. Ils s'inscrivent davantage dans une vision interactive, qui insiste sur l'importance des réseaux d'acteurs, publics et privés, à un niveau –le territoire- reconnu comme pertinent pour l'établissement de politique d'innovation par la littérature spécialisée sur la géographie économique. Voir notamment les travaux de P. Aydalot, du réseau Gremi, de Becattini, de Courlet et Pecqueur, de Rallet, Gilly, Torre et Dupuy, de Veltz, de Benko et Lipietz... (voir pour une synthèse Héraud J.A.(2003)).

Les auteurs établissent des recommandations en fonction de la typologie des régions présentée dans le rapport. Etant donné que, en France, les cinq types de régions sont présentes, toutes les recommandations préconisées s'appliquent.

Pour résumer ces recommandations, les régions de type 4 et 5, soit celles qui disposent d'une capacité forte en matière de R&D et d'innovation, doivent être des centres névralgiques du système européen d'innovation. En tant que pôles d'excellence, elles doivent tisser des réseaux

entre elles et entraîner dans leur dynamique les régions les moins pourvues en capacités de R&D et d'innovation. Les régions ayant des résultats variés en matière de R&D et d'innovation (type 3) et les régions moyennes ou faibles (type 2 et type 1) doivent progressivement renforcer leur capacité de R&D en favorisant la constitution de réseaux associant acteurs du public et du privé, le renforcement de villes dynamiques, et en tissant des liens trans-régionaux et transnationaux avec d'autres régions plus en avance.

2.2. Pertinence des résultats et des recommandations politiques dans le cas français

2.2.1. Le management différencié de la dynamique d'innovation des territoires

Ce rapport s'inscrit dans la politique actuelle d'orientation des activités d'innovation en France. En effet, depuis quelques années, les pouvoirs publics français semblent vouloir réhabiliter la notion de politique industrielle, désormais centrée sur les services et l'immatériel (Beffa, 2005, Gaffard, 2005). Mais alors que les grands programmes industriels des années 1960-70 étaient essentiellement nationaux et sectoriels (« plan machine-outil », « plan informatique »...), les développements récents de l'intervention publique ont une dimension essentiellement territoriale. C'est le cas de la volonté affichée par la Datar³, en 1998, de recenser et promouvoir le plus grand nombre possible de systèmes productifs locaux et districts industriels et, plus récemment, de l'opération pôles de compétitivité.

Ces initiatives gouvernementales, souvent précédées ou suivies d'initiatives semblables des autorités régionales (le soutien à des clusters devient un leitmotiv dans toutes les régions) nous intéressent surtout ici en tant qu'elles confirment et explicitent des tendances déjà largement à l'œuvre concernant le rôle des dimensions territoriales dans le fonctionnement des processus productifs.

Fin 2004, en référence aux préconisations européennes relatives à l'économie de la connaissance⁴, le gouvernement a décidé de promouvoir l'émergence ou la consolidation de pôles de compétitivité dans les différentes régions françaises. Le nombre inattendu de projets déposés, 105 – témoignant d'ailleurs de la capacité des acteurs locaux à se mobiliser sur des projets communs – a rendu leur sélection politiquement difficile et 66 d'entre eux ont été officiellement retenus en 2005 contre une dizaine initialement prévus. Par contre, une différenciation explicite a été introduite entre les projets « mondiaux » (6), les projets « à vocation mondiale » (9) et les projets « nationaux » (51)⁵.

L'étude sur les impacts territoriaux des politiques de R&D en Europe, à travers le pôles de compétitivité serait intéressante dans la mesure où, d'une part, comme le montre l'étude ORATE, il existe une forte concentration spatiale des performances en innovation en Europe et d'autre part, parce que l'intégration de l'espace européen en matière d'innovation ne semble pas être à l'ordre du jour ; la politique européenne favorisant le renforcement des grands pôles géographiques d'excellence technologique.

³ Délégation à l'aménagement du territoire et l'action régionale.

⁴ « Stratégie de Lisbonne », définie en mars 2000.

⁵ Le soutien public a été fixé à 1,5 milliards d'euros ; des exonérations de charges fiscales et sociales sont prévues pour les entreprises et laboratoires concernés, les 15 premiers pôles étant privilégiés dans l'attribution des crédits et postes de chercheurs.

Selon la définition officielle⁶, un pôle de compétitivité est « la combinaison sur un espace géographique donné d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organise autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché et doit rechercher la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale ».

La promotion des pôles de compétitivité est fondée sur l'idée de synergies recherche-formation-production mais en refermant le champ de l'innovation sur des cibles très sélectives et sur le plus court terme.

Un rapport au gouvernement rédigé par L. Fontagné et J.H. Lorenzi (2005) appelle à plus de sélectivité et de focalisation dans la dépense publique (« jusqu'ici trop éparpillée ») et promeut la « logique de clusters » en ces termes : « plus que la capacité d'un espace à offrir des synergies [entre R&D et contexte local de production ou de marché], c'est la tension de cet ensemble vers un domaine limité d'application des savoirs qui garantit le succès ». Mais ce rapport est également intéressant par ce qu'il dit de la spécialisation des territoires en termes de relation à la fois à l'innovation et au temps, en distinguant les grands complexes de firmes européennes et de potentiels de recherche pouvant être promus dans une logique de court terme (« derrière chaque recherche il doit y avoir une application industrielle concrète ») et dans un champ restreint de secteurs (« économie de la connaissance, défense, énergie, environnement, transport... ») et, « à l'autre extrémité du spectre, le moyen terme industriel et social [qui], quant à lui, se situerait plutôt à l'échelle des régions, avec plusieurs ambitions relatives aux PME, aux clusters, aux bassins d'emploi... ». Cette logique sélective, polarisante et hiérarchisante se retrouve d'ailleurs dans les politiques économiques des autorités régionales, quelle que soit leur orientation politique.

Ces évolutions conduisent donc à entériner et alimenter une différenciation marquée du paysage industriel, avec un classement des territoires selon l'intérêt qu'ils représentent pour les grandes firmes et les marchés, ce qui n'est pas sans évoquer le repositionnement en cascade imposé par les donneurs d'ordres à leurs sous-traitants. On aurait ainsi :

. les territoires « de rang 1 », dotés d'un label international et devant concentrer l'essentiel des investissements publics et privés : ce sont le plus souvent les territoires qui ont été capables de nourrir et de renouveler dans le temps une dynamique d'innovation productive, comme les aires technopolitaines de Paris, Grenoble ou, Toulouse ;

. les territoires « de rang 2 », dotés d'un label national, doivent émerger ou se consolider au travers d'un soutien public, qu'ils soient ou non enracinés dans des formes déjà existantes d'organisation industrielle et territoriale (systèmes productifs locaux, districts industriels,...) ;

. les territoires « de rang 3 », sans label particulier, telles les zones urbaines ou régionales de productions diversifiées ou les grands sites d'activités « classiques » où cohabiteraient de grandes entreprises et leurs intervenants extérieurs... ;

. les territoires « de rang n », tissus industriels régionaux ou locaux ayant des difficultés à répondre aux nouvelles exigences productives et financières et qui dépendent de plus en plus des

⁶ Site web du gouvernement, <http://www.competitivite.gouv.fr>

dispositifs d'assistance créés par les gouvernements successifs (« contrats territoriaux », « contrats de sites », « zones franches »...).

Cette typologie nous semble en phase avec la typologie établie dans le rapport ORATE et avec la classification des régions en trois catégories (macro, meso, micro)⁷. Pourtant, l'avis donné par les auteurs du rapport ORATE sur le fait que des régions globalement faibles ou moyennes en R&D et innovation peuvent avoir un rayonnement international dans certains domaines spécifiques nous semble très pertinente. Il est important de prendre en considération la stratégie des acteurs (administrations et entreprises) et particulièrement les synergies qui définissent pour beaucoup la spécialisation sectorielle des territoires.

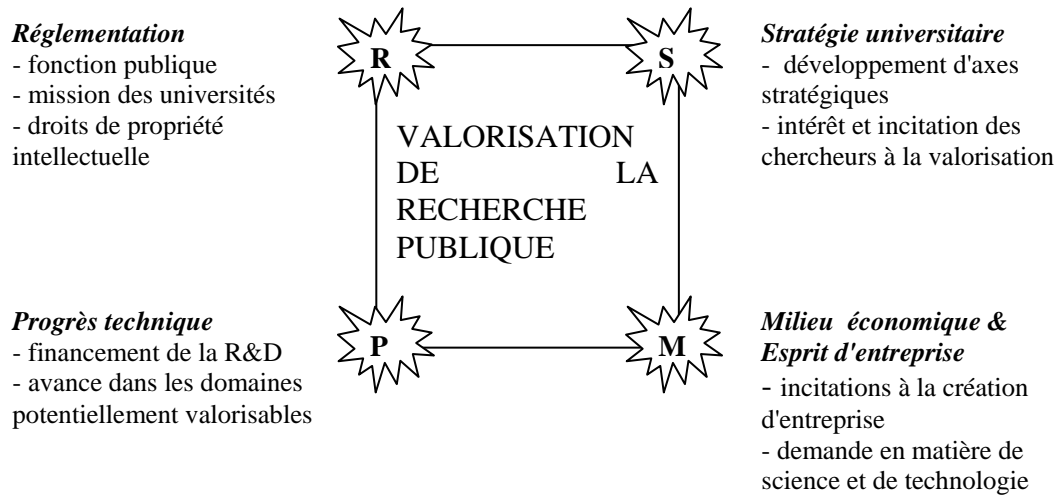
2.2.2. Les réseaux scientifiques et techniques public- privé et la question du contexte économique et social régional

L'une des recommandations essentielles du rapport consiste notamment pour les régions en retard à créer ou à renforcer les liens existants entre les institutions du public et du privé. Or, la constitution de tels liens dépend d'un ensemble de facteurs qui ne sont pas toujours rassemblés sur un territoire donné. Une étude récente réalisée sur la valorisation de la recherche publique dans une région industrielle en reconversion nous offre un exemple d'effets limités de la politique de valorisation de la recherche (Laperche, 2002).

La loi française sur l'innovation et la recherche en 1999 a donné aux universités une nouvelle mission s'ajoutant à celle de la formation et de la production de connaissances : il s'agit de la valorisation de la recherche. L'objet est de créer des passerelles entre les mondes clos de la recherche et des entreprises. Pourtant, pour que ces liens se traduisent positivement à la fois pour l'université (nouveaux programmes de recherche porteurs pour les laboratoires de l'université) et pour le territoire régional (transferts de technologie, création d'emplois), il est certes nécessaire que la législation permette de tels liens mais aussi que la stratégie de l'université soit en phase avec ce projet (intéressement des chercheurs à la question de la valorisation), que le niveau scientifique et technique soit suffisant et adapté à l'objectif de valorisation (soit de la recherche appliquée) et que l'environnement économique et social soit compatible avec la question de la valorisation de la recherche. Il faut en d'autres termes qu'il existe des incitations à la création d'entreprises innovantes et une demande de la part du tissu d'entreprise existant pour l'absorption et la diffusion des résultats de la science et de la technologie, comme nous l'avons aussi dit plus haut en présentant les différentes mesures conjoncturelles et structurelles concernant la promotion des investissements de R&D (voir schéma 1).

⁷ niveau macro : régions qui ont un rayonnement européen ou mondial ; niveau meso : régions qui ont un rayonnement national ou trans-régional ; niveau micro : régions qui ont un rayonnement régional.

Schéma 1 : Les facteurs clés de la valorisation de la recherche



Source : Laperche (2002)

En l'absence de ces quatre facteurs clés de la valorisation de la recherche, les résultats peuvent être limités voir négatifs pour le territoire concerné. Dans le cas étudié dans l'étude citée plus haut, l'environnement économique et social de la région étudiée (celle de Dunkerque) apparaît peu porteur. Le tissu économique est composé d'unités de production de groupes français ou étrangers et les décisions concernant les programmes de R&D sont prises ailleurs (là où se situent les sièges sociaux et avec les universités qui se situent à leur proximité). Les laboratoires de l'université tendent alors à signer des contrats avec des entreprises d'autres régions et les bénéfices de la valorisation échappent ainsi en grande partie au territoire. Ce caractère systémique de la valorisation devrait selon nous être davantage pris en compte dans les recommandations. Les régions les plus en retard sur le plan des capacités de R&D et d'innovation sont en effet souvent celles où l'un ou plusieurs des facteurs clés présentés plus haut font défaut. Dans ce cas, recommander la création de ces liens publics/privés, sans prendre en compte la spécificité de chacun des territoires concernés peut aboutir à des résultats limités voir appauvrissants pour le territoire.

3. Recherches futures

Depuis la fin des années 1980, les stratégies financières, commerciales et de production des grandes firmes mondialisées se sont substituées à l'aménagement administré des territoires.

Les économies territoriales cherchent dorénavant à se développer en comptant sur l'initiative privée, combinée à l'action étatique ou territoriale ciblée (économie locale = un espace géographique formé en tant que nœud d'un ensemble de rapports systémiques entre entreprises et entre entreprises, Etat et collectivités territoriales ; ces rapports systémiques caractérisent l'espace localisé par un certain type d'activités et de productions finales).

L'attractivité des activités de R&D, la capacité de créer des entreprises innovantes et la création d'emplois qualifiés définissent les performances d'une économie territoriale. Ces trois indicateurs sont liés, dans le temps et dans l'espace.

Selon nous, le rapport sous-estime la concurrence-coopération entre les territoires dans un contexte de mondialisation (voir notamment Amable, Barré, Boyer, 1997 ; Pitelis, Sugden, Wilson, 2005) et le rôle des entreprises dans la dynamique territoriale d'innovation (au niveau de l'observation et de l'étude et au niveau des recommandations). Il aurait été intéressant d'interroger les entreprises sur l'utilisation des fonds reçus et sur leur participation dans un projet territorial de développement.

En effet, les entreprises (petites, moyennes ou grandes), et plus particulièrement les entreprises mondiales, sont les moteurs du succès des pôles de compétitivité et les acteurs clés de l'innovation.

Caractéristiques d'une firme « mondiale » : entreprise dont l'organisation est intégrée par des multiples flux informationnels et financiers et dont les structures sont largement déconcentrées : firme réseau à multiples filiales, multiples partenariats de sous et de co-traitance ; entreprise d'une grande amplitude financière dans l'industrie et les services à fort potentiel scientifique et technique ayant des effets externes (grappes) importants.

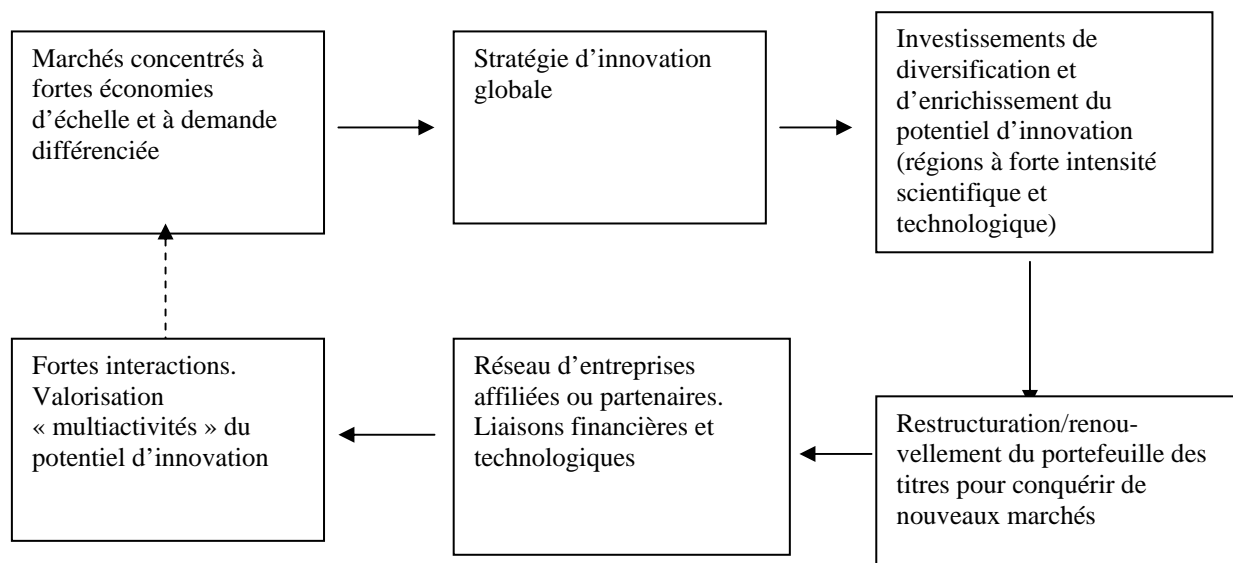
Elle est dotée d'une forte capacité à innover et à modifier constamment ses structures et son organisation.

Elle tire profit des avantages comparés et spécifiques de différents lieux d'implantation.

Elle intègre en une « chaîne de valeur » (R&D, logistique, ingénierie d'innovation et financière, fabrication, assemblage, commercialisation, services divers) toutes les activités parcellaires qu'elle réalise à travers le monde.

Les possibilités de gestion déconcentrée que la firme dispose ajoutées aux avantages structurels et conjoncturels offerts par les Etats et les collectivités locales conditionnent la localisation des activités d'innovation de l'entreprise mondiale ; elle-même donnant un sens au développement du territoire en question (schéma 2).

Schéma 2. Stratégie de localisation des activités d'innovation de l'entreprise « mondiale »



Une telle entreprise investit dans les pôles à fort potentiel d'innovation (recherche, technologie, expérimentation), qui bénéficient d'infrastructures importantes en science et en technologie, d'un système financier diversifié et riche, d'un large éventail de services à l'industrie, d'un système de protection de la propriété industrielle et de secret, d'un tissu dense de PME, d'un grand marché régional/national, de politiques incitatives en recherche et en innovation. Ces territoires bénéficient d'avantages spécifiques en travail hautement qualifié et polyvalent.

Si le rapport montre clairement la distribution des activités de R&D en Europe, une étude plus approfondie sur les stratégies des acteurs (politique d'innovation et de re-dynamisation des territoires, stratégies d'entreprises innovantes) aboutirait à une meilleure utilisation des résultats sur le plan prospectif.

Bibliographie

Agence française pour les investissements internationaux (AFII), Le Tableau de bord de l'attractivité de la France – 2005

Amable B., Barré R., Boyer R., (1997), *Les systèmes nationaux d'innovation à l'ère de la globalisation*, Economica, Paris.

Beffa J.L. (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au Président de la République.

Bethèze J.-P. (2005), *Financer la R&D*, Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris.

Fontagné L., Lorenzi J.-H. (2005), *Désindustrialisation, délocalisations*, Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris.

Gaffard J.L. (2005), Vers une nouvelle politique industrielle, *Lettre de l'OFCE*, n°269, 13 décembre.

Héraud J.-A. (2003), Régions et innovation, Dans Mustar P. et Penan H. (dir), *Encyclopédie de l'innovation*, Economica, Paris.

Laperche B. (2002), The four Key factors for commercialising Research. The case of a young university in a Region in Crisis, *Higher Education Management and Policy*, Vol. 14, n°3, pp. 149-171.

Laperche B. (dir.) (2003), *L'innovation orchestrée. Risque et Organisation*, L'Harmattan, Paris.

OST, 2004, *Indicateurs de Sciences et de Technologies*, Economica, Paris.

Ministère de l'Education Nationale et de la recherche (2005) Fiches régionales : les principaux indicateurs de R&D. <http://cisad.adc.education.fr/reperes/public/nouveau/default.htm>

Mustar P., Penan H.(2003), *Encyclopédie de l'innovation*, Economica, Paris.

Peyroni J.(2002), *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, La documentation française, Paris.

Pitelis C., Sugden R., Wilson J.R (2005), *Clusters and Globalisation*, E. Elgar.

Uzunidis D. (dir.) (2004), *L'innovation et l'économie contemporaine*, de Boeck, Bruxelles.