



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.3.2003
COM(2003) 112 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Politique de l'innovation : mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la
stratégie de Lisbonne**

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

L'innovation est un pilier majeur de la "stratégie de Lisbonne" lancée par le Conseil européen de mars 2000, puis renforcée par les sommets suivants, en particulier celui du Conseil européen de Barcelone.

La présente Communication sur l'innovation, conjointement avec la Communication sur la Politique industrielle dans une Europe élargie et le Livre vert sur l'entrepreneuriat, forment un cadre cohérent pour le développement d'une politique d'entreprises qui favorise la compétitivité des entreprises et contribue à la croissance économique de l'Europe.

Elle constitue également une contribution opportune pour le Conseil européen de printemps qui se tiendra les 20 et 21 mars 2003.

Bien que la Recherche joue un rôle important dans l'innovation, et reconnaissant l'importance de la récente Communication « Plus de recherche pour l'Europe - objectif : 3% du PIB », la Communication souligne qu'il existe de nombreuses autres formes d'innovation.

L'innovation peut être incrémentale ou radicale, elle peut résulter d'un transfert de technologie ou un développement de nouveaux concepts commerciaux, elle peut être technologique, organisationnelle ou présentationnelle.

L'objet de la Communication est tout d'abord de décrire les différentes voies qui mènent à l'innovation. Elle vise aussi à analyser les conséquences de la conception d'une politique d'innovation et d'assurer le développement de structure d'aides à l'innovation qui reconnaissent toute l'étendue du processus d'innovation.

En outre, la Communication présente d'autres défis auxquels doit faire face la politique européenne de l'innovation, tels que l'insuffisance persistante des performances de l'ensemble de l'Union, les implications de l'élargissement, les tendances démographiques, la disparité entre les caractéristiques spécifiques de la performance économique de l'Union et celles de sa situation sociale, comme le poids important du secteur public.

Bien que la politique d'innovation s'opère principalement aux niveaux national et régional, les Etats Membres et la Commission ont besoin d'intensifier leur coopération pour renforcer l'innovation dans l'UE, en passant par une coordination et une évaluation des mécanismes d'apprentissage mutuel, et pour apprécier les progrès réalisés. La Communication fait des propositions concrètes sur la manière de transformer la diversité européenne en un avantage.

La Communication suggère également plusieurs nouvelles directions pour le développement d'une politique communautaire de l'innovation et, en particulier, pour interagir avec d'autres domaines d'action politique. La politique d'innovation doit souvent être mise en oeuvre via d'autres politiques, et la Communication propose, entre autres, un examen dynamique des actions politiques et une coordination de haut niveau.

La conclusion présente un résumé des mesures principales proposées qui devront être exécutées par les Etats Membres, la Commission ou par le biais de leur coopération.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	4
2.	L'actualisation du concept d'innovation: caractère multidimensionnel du phénomène de l'innovation et conséquences pour la politique.....	5
2.1.	Les différentes voies de l'innovation.....	6
2.2.	Les conséquences pour la politique	7
3.	Le champ d'action de la politique de l'innovation.....	8
4.	Les défis actuels de la politique européenne de l'innovation.....	10
4.1.	Des performances insuffisantes.....	11
4.2.	L'élargissement.....	11
4.3.	Des pénuries de qualifications	12
4.4.	Les caractéristiques spécifiques de la situation économique et sociale de l'Union....	13
5.	Un cadre coordonné pour la politique d'innovation dans le contexte européen.....	14
6.	De nouvelles directions pour l'élaboration d'une politique européenne de l'innovation	17
6.1.	Interagir avec d'autres domaines d'action en vue d'améliorer l'environnement pour les entreprises innovantes	17
6.2.	Stimuler un dynamisme de marché plus important et exploiter le concept de marchés pilotes	20
6.3.	Promouvoir l'innovation dans le secteur public	21
6.4.	Renforcer la dimension régionale de la politique de l'innovation.....	22
7.	Conclusions.....	23
7.1.	Résumé des actions résultant de la Communication	24

1. INTRODUCTION

Atteindre une performance d'innovation qui fasse de l'Union européenne la référence mondiale en matière d'innovation représente une opportunité majeure qui peut se traduire en une augmentation du niveau de la vie dans les années à venir. Les progrès sur la voie d'une économie européenne plus innovante se révèlent cependant hésitants et fragiles.

Le renforcement de l'innovation est l'un des piliers de la stratégie mise en œuvre pour atteindre l'objectif que le Conseil européen de Lisbonne a fixé en mars 2000 à l'Union européenne, à savoir devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici la fin de la décennie. Toutefois, le rapport de la Commission au Conseil européen de printemps 2003¹, qui évalue les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de Lisbonne, souligne que beaucoup reste à faire, notamment dans les domaines de la connaissance et de l'innovation, qui apparaissent, pour l'année à venir, comme les priorités centrales dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Ces constatations figurent également dans le Tableau de bord de l'innovation 2002 de la Commission², qui révèle que les performances d'innovation de l'Union restent faibles par rapport à celles des États-Unis et du Japon.

La Commission a déjà indiqué que l'activité d'innovation insuffisante était l'un des facteurs clés expliquant les sous-performances de l'Europe en matière de croissance de la productivité³. Les tendances positives mises en lumière par le Tableau de bord sont bienvenues, mais elles ne permettent pas encore d'être sûr que l'objectif de Lisbonne sera atteint dans les délais prévus.

Le Rapport sur la compétitivité mondiale⁴ dresse un tableau sensiblement identique. Ce document qui couvre davantage les pays non européens que le tableau de bord indique que la plupart des États membres de l'UE sont devancés par plusieurs pays autres que les États-Unis et le Japon.

Trois des dix années prévues par le calendrier de Lisbonne sont déjà écoulées; l'Union doit donc revoir ses attitudes et ses approches à l'égard de l'innovation.

La recherche et développement (R&D) est un facteur essentiel pour la croissance à long terme et la prospérité européenne. Les dépenses de R&D relativement réduites de l'Union expliquent en partie la faiblesse de l'Europe en matière d'innovation; elles ont été examinées récemment par la communication *Plus de recherche pour l'Europe. Objectif: 3 % du PIB*⁵.

¹ COM(2003) 5

² SEC(2002) 1349. Depuis le Conseil européen de Lisbonne, le Tableau de bord européen de l'innovation est publié chaque année par la Commission.

³ *Productivité: la clé de la compétitivité des économies et entreprises européennes*, COM(2002) 262

⁴ *Rapport sur la compétitivité mondiale 2002-2003*, Forum économique mondial

⁵ COM(2002) 499. Voir aussi *Grandes orientations des politiques économiques 2002*, Économie européenne n° 4, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

Même si la recherche est une importante source d'inventions, l'innovation est bien davantage que l'application réussie de résultats de recherche. L'évolution du concept d'innovation – d'un modèle linéaire où la R&D se trouve au point de départ vers un modèle systémique dans lequel l'innovation naît d'interactions complexes entre des individus, des organisations et leur environnement opérationnel – démontre que les politiques de l'innovation ne doivent pas se concentrer uniquement sur la relation entre innovation et recherche.

Les mesures publiques visant à encourager et à soutenir une population plus large, plus efficace et plus performante d'entreprises innovantes, parmi lesquelles des PME, reposent actuellement sur une perception de l'innovation qui reste plutôt étroite.

L'Union doit reconnaître toute l'étendue du phénomène de l'innovation. Pour déterminer s'il convient de s'attaquer, par des mesures publiques, aux faiblesses du système de l'innovation en Europe et comment l'on doit s'y prendre, il faut d'abord mieux comprendre les mécanismes de l'innovation dans le contexte européen.

L'Union doit se poser des questions du type "pourquoi est-il aussi difficile de se hisser au niveau des leaders mondiaux en matière de performances d'innovation?", "les conditions-cadres européennes entravent-elles la transformation des compétences et connaissances en innovation?", "le processus d'innovation a-t-il été correctement compris dans le contexte européen?". Elle doit examiner s'il existe des mesures à prendre au niveau européen susceptibles d'avoir un effet de levier important sur les performances d'innovation de l'Union. Elle doit identifier des réponses efficaces et les mettre en œuvre.

La présente communication amorce cette évaluation, en servant de point de départ à l'actualisation des bases de la politique européenne de l'innovation et à la redynamisation de l'effort d'innovation en vue d'atteindre les objectifs de Lisbonne. Ce processus doit s'appuyer sur une volonté politique renouvelée des États membres de s'attaquer aux obstacles empêchant une Europe plus innovante, une volonté que les États membres ont récemment démontré en parvenant à une approche politique commune sur le brevet communautaire lors du Conseil Compétitivité du 3 mars 2003.

2. L'ACTUALISATION DU CONCEPT D'INNOVATION: CARACTERE MULTIDIMENSIONNEL DU PHENOMENE DE L'INNOVATION ET CONSEQUENCES POUR LA POLITIQUE⁶

Dans une définition concise, l'innovation est prise "comme synonyme de produire, assimiler et exploiter avec succès la nouveauté dans les domaines économique et social"⁷.

⁶ Certaines des questions examinées dans cette partie et dans les suivantes sont étudiées plus en détail dans la publication de la Commission: *Future directions of innovation policy in Europe. Proceedings of the Innovation Policy Workshop held in Brussels on 11 July 2002*, Dossiers de l'innovation, n° 31, 2003.

⁷ Voir COM(1995) 688, qui en donne également une définition plus détaillée: "l'innovation, c'est le renouvellement et l'élargissement de la gamme de produits et services, et des marchés associés; la mise en place de nouvelles méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution; l'introduction de changements dans la gestion, l'organisation du travail ainsi que dans les conditions de travail et les qualifications des travailleurs." Ces définitions restent une base valable pour notre approche de la

Étant donné que c'est par le biais des entreprises que le bénéfice économique de l'exploitation efficace de la nouveauté est saisi, l'entreprise se trouve au cœur du processus d'innovation. C'est sur les entreprises, sur leur comportement, leurs capacités et leur environnement opérationnel que la politique de l'innovation doit avoir son effet ultime.

2.1. Les différentes voies de l'innovation

Les pressions et les défis, notamment la concurrence et le désir de conquérir de nouveaux marchés, incitent les entreprises à innover.

La nouveauté qui est essentielle pour l'innovation peut apparaître de plusieurs manières.

- Celle-ci peut prendre la forme d'une invention. L'exploitation d'une invention qui a vu le jour dans un laboratoire de recherche est une voie importante – et largement examinée – de l'innovation. La recherche apporte une contribution essentielle à l'innovation, car elle génère un flux de concepts technologiques et renouvelle en permanence le réservoir de compétences techniques.
- Une entreprise peut innover en reprenant une idée d'un autre secteur d'activité et en l'adaptant pour l'utiliser dans ses propres processus de production ou sur son propre marché. L'emploi dans l'industrie automobile de matériaux hautes performances conçus initialement pour des applications aérospatiales ou la généralisation de la conception assistée par ordinateur (CAO) dans les industries textile et du vêtement en sont des exemples. L'innovation peut intervenir sous forme de petites avancées successives – *innovation incrémentale* – à mesure que les entreprises parviennent à moderniser leurs produits et processus. Les chefs d'entreprise sont contraints d'innover pour répondre à un concurrent innovant et essaient de surpasser la concurrence en faisant appel à leur créativité.
- La recherche de nouveaux marchés inexploités est un autre élément stimulant. Celle-ci peut s'appuyer sur l'innovation technologique ou sur la "reconfiguration" de produits et services existants, de manière à présenter aux clients une évolution radicale qui éveillera en eux l'impression d'en avoir plus pour leur argent ou de bénéficier d'un produit de meilleure qualité ("innovation à valeur ajoutée"). La "réinvention" de la montre-bracelet comme accessoire de mode à bas prix est un exemple de cette forme d'innovation peu exigeante au point de vue technologique.
- L'innovation peut passer également par l'introduction d'une approche entièrement inédite pour une activité (les nouveaux modèles d'entreprise des commerçants en ligne, par exemple), en vue de créer de nouveaux marchés ou d'accroître la rentabilité d'un marché existant.

En ce qui concerne la réaction des entreprises aux pressions exercées par le marché, la concurrence par l'innovation semble être aussi importante que la concurrence par les prix. Dans de nombreuses branches, une entreprise qui se permet de se laisser

politique d'innovation et correspondent à l'idée que le Conseil européen de Lisbonne s'est faite de l'importance de l'innovation pour la compétitivité.

distancer dans la course au développement de biens, services et modes de production nouveaux ou améliorés met son avenir en jeu. Dans des secteurs à évolution rapide de ce type, ce sont les nouvelles entreprises disposant d'un potentiel de croissance qui sont souvent les plus novatrices et qui obligent les entreprises établies à relever le défi en devenant elles-mêmes plus innovantes. Encourager la création de nouvelles entreprises est un moteur d'innovation efficace dans de nombreux secteurs.

Bien que la recherche joue un rôle important dans l'innovation, il n'y a pas de création de valeur sans action des entreprises. C'est l'entreprise qui est à l'origine de la création de valeur. La réduction des cycles de vie des produits oblige les entreprises à renforcer les investissements à forte intensité de capital et à se concentrer davantage sur leur capacité à réagir plus rapidement. Pour les entreprises, l'innovation est un moyen fondamental pour s'assurer un avantage concurrentiel et générer une valeur supérieure pour le client. À l'exception de certains types d'entreprises axées sur les technologies, l'accent n'est pas mis sur les aspects techniques du développement de nouveaux produits, mais sur les moyens innovants permettant de renforcer la position sur le marché.

Ainsi, en plus du terme d'*innovation technologique*, qui couvre l'innovation dérivée de la recherche, d'autres classifications peuvent être établies. L'*innovation organisationnelle* témoigne de la reconnaissance du fait que de nouveaux modes d'organisation du travail dans des domaines tels que la gestion de la main-d'œuvre (comme les actions contribuant à impliquer tous les employés de manière à transformer l'organisation de travail en une ressource collective pour l'innovation), la distribution, les finances ou la fabrication peuvent avoir des effets positifs sur la compétitivité. Ce terme peut recouvrir également l'*innovation relative aux modèles d'entreprise*. Le terme d'*innovation présentationnelle* commence à être utilisé comme concept global pour désigner l'innovation dans les domaines de la conception et de la commercialisation.

La rapidité et l'efficacité de la diffusion de l'innovation à travers l'économie sont capitales pour la productivité et la croissance économique. Cette diffusion peut être décrite comme un processus en cascade. Par le jeu de la concurrence et de l'imitation, l'innovation initiale est développée et améliorée, de sorte que son impact sur l'économie est nettement supérieur à celui observé lors de sa première application. Le processus exige la ré-allocation constante de ressources vers des activités entraînant un accroissement de l'efficacité ou de la valeur économique; la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre est donc un facteur important pour l'innovation.

Les numéros uns du développement des technologies ne sont pas forcément les leaders en matière d'adoption des technologies. Ce n'est pas nécessairement le "pionnier" qui apporte la contribution économique la plus importante, mais plutôt le "suiveur" qui adopte la conception innovante qui conquiert le marché international.

2.2. Les conséquences pour la politique

Ces éléments démontrent la diversité de l'innovation et la difficulté consécutive à modéliser les processus conduisant à l'innovation.

Les descriptions du processus d'innovation – modèles linéaires d'abord, évoluant ensuite vers la conception systémique actuelle – placent la R&D soit comme

l'élément déclencheur, soit comme le facteur décisif. Bien que le modèle systémique prédomine à présent dans les discussions politiques⁸, de nombreuses mesures mises en œuvre en vue de promouvoir l'innovation semblent être davantage inspirées de la conception linéaire.

Ces modèles nous permettent de comprendre le cas particulier de l'innovation technologique et justifient les préoccupations concernant les dépenses de R&D relativement faibles de l'Union⁹. En outre, l'évolution vers la conception systémique indique que l'on tient compte de plus en plus des nombreux facteurs et relations influençant le processus d'innovation. Le modèle systémique doit cependant se refléter totalement dans la conception et la mise en œuvre de la politique d'innovation. Il doit également être développé afin de nous permettre de comprendre non seulement l'innovation technologique, mais aussi d'autres formes d'innovation.

Ces modèles influent également sur les mesures du processus et des performances d'innovation, qui privilégient habituellement les indicateurs de l'innovation technologique. Les capacités et les performances relatives aux formes d'innovation non technologiques, ainsi que les facteurs du marché, sont à l'heure actuelle moins bien saisis par les statistiques de l'innovation et font l'objet de moins d'analyses que l'innovation résultant de la recherche. Cela peut expliquer en partie pourquoi les données de certains pays font apparaître d'excellentes performances d'innovation, alors que l'on ne dispose pas de preuves aussi visibles de croissance économique forte.

Il est parfaitement concevable que les faiblesses des différents types d'innovation (organisationnelle, présentationnelle, à valeur ajoutée et des modèles d'entreprise) soient tout aussi responsables de la lente progression vers les objectifs de Lisbonne que les niveaux incontestablement faibles de dépenses de R&D.

Les entreprises doivent faire des progrès en matière d'adaptation au changement et d'utilisation de celui-ci, en renouvelant et réaxant régulièrement leurs activités et en faisant preuve d'une plus forte orientation entrepreneuriale.

L'Union doit reconnaître toute l'étendue du phénomène de l'innovation et mieux comprendre la manière dont celle-ci fonctionne dans l'environnement européen afin d'asseoir l'action des pouvoirs publics sur une base solide.

3. LE CHAMP D'ACTION DE LA POLITIQUE DE L'INNOVATION

Élément moteur de l'innovation, l'entreprise opère au milieu d'un ensemble de facteurs d'influence pouvant être soumis, à des degrés divers, aux effets de l'action publique.

- L'innovation est fondée sur l'aptitude de l'entreprise à reconnaître les opportunités offertes par le marché, ses capacités internes à réagir de manière innovante et sa base de connaissances.

⁸ *Managing national innovation systems, OCDE, 1999*

⁹ Voir à ce propos la communication de la Commission *Plus de recherche pour l'Europe. Objectif: 3 % du PIB*, COM(2002) 499.

Si l'on veut que l'entreprise présente ce type d'aptitude dynamique, il faut que l'encadrement et le personnel témoignent d'une forte orientation entrepreneuriale. L'action publique doit promouvoir le comportement entrepreneurial, en mettant par exemple en avant les modèles à émuler et en offrant certains types de formations.

L'entrepreneuriat est d'abord et avant tout un état d'esprit, comme l'a rappelé le Livre vert de la Commission *L'esprit d'entreprise en Europe*¹⁰ en examinant les options stratégiques pour stimuler les niveaux européens de l'entrepreneuriat. La grande majorité des nouvelles entreprises ressemblent néanmoins beaucoup aux sociétés existantes: aucune nouveauté n'est apportée¹¹. Pour que l'esprit d'entreprise apporte sa contribution à la compétitivité en créant des entreprises qui prospèrent et fournissent davantage d'emplois de qualité, il faut encourager une forme spécifique et hautement développée de dynamisme entrepreneurial.

- L'environnement opérationnel immédiat de l'entreprise, qui permet toute une série d'interactions – essentielles pour l'innovation – avec d'autres entreprises, organisations et organismes publics, y est étroitement lié. Des facteurs comme le raccourcissement des cycles de vie des produits ou la combinaison de plusieurs technologies en un seul produit ou service font que l'entreprise innovante dépend de plus en plus d'apports extérieurs qui prennent la forme de compétences, de conseils, de technologies brevetées ou de réseaux de coopération. De tels éléments expliquent l'importance croissante des politiques de soutien aux grappes d'entreprises – concentrations géographiques d'entreprises complémentaires, interdépendantes, mais en concurrence, de leurs fournisseurs, de prestataires de services et d'institutions associées (voir chapitre 6.4).
- La demande, les conditions du marché et les attitudes des clients influencent fortement le comportement d'innovation des entreprises.
- Les conditions-cadres régissent l'environnement général dans lequel opère l'entreprise et agissent sur sa propension à innover. L'innovation requiert des marchés hautement concurrentiels, des marchés de capitaux fonctionnant bien (y compris pour le capital-risque), un environnement réglementaire favorable et des ressources humaines flexibles, mobiles et qualifiées.
- La base de connaissances, qui apporte les solutions à des problèmes que l'entreprise ne peut résoudre avec ses ressources internes, est un élément essentiel des conditions-cadres.
- Il en est de même pour l'éducation et la formation, qui influencent positivement la disposition à l'innovation et qui fournissent les compétences requises par l'entreprise innovante. Les connaissances et les capacités d'apprentissage des individus jouent, tout comme leurs facultés de création, d'initiative et d'effort, un rôle décisif dans les processus d'innovation et déterminent, dans une large mesure, la capacité d'innovation des organisations.

¹⁰ COM(2003) 27

¹¹ *Global Entrepreneurship Monitor, 2002 Summary Report*. 93 % des chefs d'entreprise estiment que leur activité est identique à une activité économique existante.

Une récente enquête Innobaromètre présente l'opinion des chefs d'entreprise sur l'environnement actuel des entreprises innovantes (voir annexe 1).

Trois "dimensions" principales apparaissent dans les politiques qui influencent ces éléments du terrain d'innovation. Elles figurent également parmi les facteurs à prendre en compte dans le débat sur la politique industrielle dans une Europe élargie¹². Les politiques destinées à stimuler l'innovation et l'entrepreneuriat partagent une base commune avec la politique industrielle et, lorsqu'elles portent leurs fruits, sont à l'origine du renouvellement constant qui permet à l'industrie de réaliser des performances supérieures en termes de croissance et de compétitivité.

Premièrement, la dimension de la "gouvernance politique": les mesures influant sur les capacités et le comportement d'innovation des entreprises peuvent être établies aux niveaux local, régional, national, communautaire ou même mondial. La cohérence et la complémentarité entre les différents niveaux sont évidemment primordiales.

Deuxièmement, la dimension sectorielle: de nombreux facteurs agissant sur l'innovation sont communs à tous les secteurs industriels, même si leur poids relatif diffère en fonction des caractéristiques de chaque secteur. Néanmoins, certains secteurs, comme les technologies de l'information et des communications, l'industrie textile et les biotechnologies, ont des spécificités très fortes et sont donc confrontés à des questions spécifiques qui peuvent requérir une réponse politique.

Troisièmement, l'interaction avec d'autres domaines d'intervention: la politique de l'innovation doit souvent être mise en œuvre par le biais d'autres politiques, afin de tenir compte de la diversité des facteurs influençant l'innovation des entreprises. Il faut donc intégrer de plus en plus les concepts de l'innovation dans de nombreux domaines d'action¹³.

Ces dimensions multiples confirment le caractère omniprésent de la politique d'innovation. Celui-ci constitue également le principal obstacle à une politique efficace: parce que l'innovation est partout, elle n'est nulle part. Les administrations publiques font souvent preuve d'un trop grand conservatisme lorsqu'elles mettent au point leur politique d'innovation, en s'attachant de manière trop rigide aux définitions orthodoxes de la compétence administrative. Aborder une politique sans compétence bien définie ou sans "domicile" administratif constitue un grand défi.

L'Union doit chercher à s'appuyer sur ce cadre multidimensionnel de la politique de l'innovation et, sur cette base, définir des objectifs et des priorités clairs qui auront un effet de levier positif sur les performances d'innovation dans toute l'Europe.

4. LES DEFIS ACTUELS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'INNOVATION

L'étendue du phénomène de l'innovation et le caractère omniprésent de la politique d'innovation ne sont pas les seuls défis auxquels doit faire face la politique européenne de l'innovation. Le contexte économique, social et politique pose des challenges tout aussi importants aux décideurs politiques. Les structures, problèmes

¹² COM(2002) 714

¹³ Des exemples sont présentés dans le chapitre 6.1.

et opportunités de l'Union en termes d'innovation ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux rencontrés dans d'autres grandes zones économiques du monde.

4.1. Des performances insuffisantes

Le défi majeur est l'insuffisance des performances d'innovation de l'ensemble de l'Union.

De nombreux États, qui comptent parmi les principaux concurrents de l'Union sur les marchés mondiaux, mettent en œuvre des stratégies de promotion de l'innovation qui ont beaucoup d'éléments en commun avec la stratégie de Lisbonne. L'UE devra déjà déployer de grands efforts pour conserver la position relative qu'elle occupe aujourd'hui. Pour atteindre l'objectif de Lisbonne – être l'économie la plus compétitive –, il lui faudra passer à la vitesse supérieure.

La résistance aux modifications structurelles, que l'on rencontre fréquemment en Europe, doit surtout être vaincue, lorsqu'elle représente un obstacle à l'innovation et, en particulier, lorsque l'on s'oppose au changement uniquement parce qu'il remet en cause des procédures existantes auxquelles les gens se sont habitués¹⁴.

Les performances d'innovation des États membres, des pays candidats et de certains autres États européens, ainsi que de l'Union dans son ensemble, sont mesurées par le Tableau de bord européen de l'innovation de la Commission, qui fait apparaître les faiblesses de la position de l'Union par rapport aux États-Unis et au Japon.

On observe cependant des signes encourageants dans le profil d'innovation de l'Europe. Les Tableaux de bord de 2001 et 2002^{15,16} montrent que, pour plusieurs indicateurs de l'innovation, les pays en tête dans l'Union devancent les États-Unis et le Japon¹⁷. Ces deux documents révèlent également la grande variété des performances d'innovation dans l'Union et font apparaître l'évolution différente de certains indicateurs de l'innovation dans les États membres. Ces éléments mettent en lumière les possibilités d'échange de bonnes pratiques et d'expériences au sein de l'Union, grâce à la "méthode de coordination ouverte" instaurée lors du Conseil européen de Lisbonne, et indiquent que l'utilisation de ce potentiel constitue un défi.

4.2. L'élargissement

L'élargissement modifiera profondément le profil d'innovation de l'Union. Les éléments disponibles font apparaître de fortes disparités entre les pays candidats et les États membres en ce qui concerne les cadres et les performances d'innovation.

¹⁴ Voir le rapport de la Commission au Conseil européen de printemps (COM(2003) 5), qui identifie les priorités clés pour les douze prochains mois dans le cadre de la stratégie décennale de Lisbonne. La plupart de celles-ci visent à mener à bien les réformes structurelles concernant les marchés du travail, des capitaux, des biens et des services et à améliorer l'environnement réglementaire pour les entreprises.

¹⁵ SEC(2002) 1349

¹⁶ SEC(2001) 1414

¹⁷ Il faut cependant garder à l'esprit que le Tableau de bord européen de l'innovation se concentre sur l'innovation de haute technologie. Même s'il inclut des indicateurs sur la diffusion de l'innovation, ceux-ci ne sont pas totalement suffisants pour saisir l'innovation par acquisition de technologies de fabrication de pointe ou le développement de nouvelles méthodes de production et de livraison, qui interviennent dans des secteurs dits de "basse" ou de "moyenne-basse" technologie (voir SEC(2002) 1349). L'Union doit donc élaborer un Tableau de bord de l'innovation couvrant de manière plus satisfaisante toutes les formes d'innovation.

D'une part, la population et les entreprises des pays candidats ont développé une capacité remarquable à transformer leurs économies. Ce qui démontre un penchant pour l'innovation qui sera bénéfique à une Europe élargie. D'autre part, les obstacles existants à l'innovation dans les pays candidats doivent être traités directement afin d'augmenter les performances de l'Union élargie, ce qui constitue un challenge supplémentaire pour la méthode de coordination ouverte.

Nombre des difficultés auxquelles doivent faire face les pays candidats sont identiques à celles rencontrées par les États membres, même si elles sont souvent plus profondes: aversion du risque, investissements en R&D insuffisants, coopération recherche-industrie limitée, etc. D'autres, en revanche, sont plus spécifiques aux pays candidats. Les économies planifiées ont laissé leur marque non seulement sur les systèmes économiques, mais aussi sur les cadres institutionnels, éducatifs et sociaux. L'absence de politiques d'innovation globales, le manque de coordination entre les domaines d'intervention influençant l'innovation, les faibles ressources humaines et financières pour mettre en œuvre les initiatives en matière d'innovation, les systèmes financiers peu performants et la capacité limitée des entreprises en ce qui concerne l'absorption et l'application des connaissances et le travail en réseau sont autant de sérieux obstacles au renforcement de la capacité d'innovation et nécessiteront des mesures politiques appropriées de l'UE¹⁸.

L'"entrepreneuriat de nécessité" (*necessity entrepreneurship*) – la création d'une entreprise par un individu parce qu'il ne peut trouver d'autres formes d'emploi – est rare dans plusieurs États membres, alors qu'il joue un rôle plus important dans les pays candidats. Il convient de noter que nombre des "entrepreneurs par nécessité" sont bien informés et créatifs et qu'ils comptent dans leurs rangs des chefs d'entreprise qui créent de nouveaux marchés.

L'innovation requiert que l'on stimule l'esprit d'entreprise, dans les États membres et les pays candidats, par des politiques qui prennent en compte les différents modèles d'entrepreneuriat pertinents dans les différents pays et régions.

4.3. Des pénuries de qualifications

La véritable richesse – en termes de performance économique, de compétitivité industrielle et d'emploi – ne vient pas de la seule production de biens matériels, mais de la production, de la transformation et de l'exploitation de connaissances. Ces dernières sont d'une importance fondamentale et stratégique pour l'innovation, en particulier lorsque l'on considère le rôle croissant joué par le secteur des services dans l'activité économique.

La capacité d'une entreprise à acquérir des connaissances et à les utiliser pour innover dépend essentiellement des compétences de son personnel. Certaines qualifications pertinentes pour le processus d'innovation font défaut dans l'Union européenne. On en trouve des exemples dans les inadéquations récurrentes entre l'offre et la demande de main-d'œuvre ayant des compétences spécialisées dans les technologies de l'information et des communications ou – chez les opérateurs de capital-risque – de personnes disposant des compétences spécifiques en constante

¹⁸ Voir Dossiers de l'innovation, n° 16, et les autres documents à paraître dans cette série concernant les questions de la politique d'innovation dans les pays candidats.

évolution nécessaires pour évaluer et gérer les investissements dans les entreprises innovantes présentes dans les nouvelles technologies.

L'innovation requiert également l'acquisition massive de compétences plus générales. Les compétences entrepreneuriales doivent devenir plus courantes qu'elles ne le sont aujourd'hui, tout comme les compétences nécessaires pour s'épanouir dans des situations de travail nouvelles et en mutation.

Du fait des tendances démographiques européennes actuelles, les entreprises tendront à avoir proportionnellement davantage de personnel âgé. Dans la plupart des Etats membres, la population active (15-64 ans) cessera d'augmenter avant 2012.

Cette évolution devra être prise en compte dans l'organisation du travail et dans les politiques de ressources humaines. L'organisation du travail doit offrir des opportunités adaptées à la dernière phase de la vie professionnelle par le biais d'arrangements sur la flexibilité du temps de travail et une participation à des formations par exemple. Il faudra s'intéresser à des méthodes permettant de mettre à jour en permanence les qualifications et les connaissances et de garantir une bonne coopération entre les collaborateurs d'âge différent, en tirant parti des compétences des diverses générations. Les partenaires sociaux à tous les niveaux devraient contribuer à développer un cadre qui favorise la modernisation de l'organisation du travail de telle sorte qu'elle permette de renforcer les compétences de tous les groupes d'âge et de prolonger la contribution du personnel plus âgé à l'activité économique.

4.4. Les caractéristiques spécifiques de la situation économique et sociale de l'Union

Plusieurs autres caractéristiques spécifiques à l'Union européenne influencent fortement l'élaboration de la politique d'innovation.

- Vu le poids important du secteur public dans les économies des États membres, celui-ci devrait être étroitement impliqué dans la campagne destinée à stimuler l'innovation. Grand utilisateur de produits et services, le secteur public est en excellente position pour encourager l'innovation dans les entreprises.

En apportant des services de conseil et de soutien et en mettant en œuvre les dispositions réglementaires et administratives, les pouvoirs publics ont de nombreuses relations avec les entreprises innovantes. Des services bien pensés, gérés avec efficacité, contribuent, tout comme la mise en œuvre rapide et efficace des dispositions, à créer un climat favorable à l'innovation.

- La plupart des Européens vivent dans des zones urbaines. En rénovant nos villes, nous devons nous appuyer sur les capacités de celles-ci à apporter des connaissances, des compétences, une main-d'œuvre hautement qualifiée et des relations géographiques, pour en faire des pôles d'innovation. Les villes aspirant à devenir des centres d'innovation doivent elles-mêmes se rendre attrayantes non seulement pour les sociétés, mais aussi pour les individus talentueux¹⁹. Cela signifie pour elles accueillir les nouveaux venus porteurs d'innovation, y compris les travailleurs étrangers qui amènent souvent avec eux

¹⁹ *Competing in the Age of Talent: Quality of Place and the New Economy*. R. Florida. A report prepared for the R.K.Mellon Foundation, Heinz Endowments, and Sustainable Pittsburgh, 2000.

de nouvelles idées et un nouvel esprit d'entreprise. Des emplois doivent être disponibles en nombre suffisant, car beaucoup de personnes talentueuses ne s'installeront pas dans une nouvelle ville sans avoir l'assurance raisonnable de trouver un emploi, lorsqu'elles perdent ou souhaitent quitter celui qu'elles occupent. Les villes doivent également offrir une variété de styles de vie afin d'attirer et de retenir les talents innovants.

- La diversité européenne implique différentes aspirations et attitudes à l'égard de l'innovation qu'il convient de respecter. Il est probable en particulier que les attitudes soient nuancées lorsque les évolutions innovantes ont un impact social. Il faut garantir une participation totale et réelle de toutes les parties participant au processus d'innovation, y compris le grand public.

En résumé, le défi consiste à élaborer une approche spécifiquement européenne de la politique d'innovation qui constituera une voie vers une plus forte croissance économique.

5. UN CADRE COORDONNE POUR LA POLITIQUE D'INNOVATION DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

Grâce aux mesures spécifiques de promotion de l'innovation prévues dans les programmes-cadres de recherche successifs de l'UE, des progrès notables ont été accomplis en matière de création de relations entre les systèmes d'innovation nationaux. Les acteurs clés du processus d'innovation travaillent aujourd'hui en réseau au niveau européen et des services sont proposés pour favoriser les transferts transnationaux de technologie. Un processus d'apprentissage mutuel destiné aux décideurs politiques et un système de collecte et d'analyse des informations nécessaires à celui-ci ont été mis en place. Ces mesures, reprises à l'annexe 2, se poursuivent dans le cadre de l'actuel sixième programme-cadre (2002-2006).

Ce dernier va également un peu plus loin que les programmes-cadres précédents en confiant directement aux bénéficiaires des financements de recherche la responsabilité de générer l'innovation à partir de leurs activités financées par l'UE. Cette obligation s'applique surtout clairement aux projets intégrés et aux travaux de recherche visant à stimuler les capacités technologiques des PME.

Des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne la gestion de la relation entre recherche et innovation et l'intégration de la promotion de l'innovation dans la politique européenne de la recherche. Ces progrès doivent être complétés par l'examen, au niveau communautaire, d'autres interfaces stratégiques importantes pour le climat d'innovation dans les entreprises.

La communication de la Commission *L'innovation dans une économie fondée sur la connaissance*²⁰ publiée en 2000 a identifié cinq priorités pour guider les actions nationales et communautaires de promotion de l'innovation: (1) assurer la cohérence des politiques d'innovation; (2) créer un cadre réglementaire favorable à l'innovation; (3) encourager la création et le développement d'entreprises innovantes; (4) améliorer les interfaces clés du système d'innovation et (5) évoluer vers une société ouverte à

²⁰ COM(2000) 567

l'innovation. Le rapport *Innovation policy in Europe, 2002*²¹ traite des suites données à cette communication par les États membres.

Ces priorités restent valables aujourd'hui. L'analyse précédente prouve cependant qu'il est nécessaire de renforcer encore les efforts de promotion de l'innovation. Cette mesure doit tenir compte de l'étendue du phénomène de l'innovation, de la diversité des politiques qui influencent ou peuvent influencer les performances d'innovation et de la spécificité de la situation européenne.

Les États membres et les institutions européennes doivent réagir. Les principaux éléments d'un cadre coordonné sont les suivants:

- Les États membres doivent mettre en place et renforcer leurs stratégies nationales d'innovation en adoptant une approche bien coordonnée entre tous les ministères responsables de domaines influençant les conditions de l'innovation. La coordination doit intervenir à un niveau politique élevé afin d'assurer un engagement maximal des services impliqués et nécessitera un soutien administratif apporté par une structure centrale "allégée".

En Finlande, par exemple, le Conseil de la politique scientifique et technologique est responsable de l'élaboration stratégique et de la coordination de la politique scientifique et technologique ainsi que de l'ensemble du système national d'innovation. Présidé par le Premier ministre, il est composé de sept autres ministres et de dix membres représentant les acteurs de l'innovation. Un autre exemple de "Conseil de l'innovation" existe au Portugal, où le gouvernement a créé PROINOV, Programme intégré en faveur de l'innovation, qui dispose d'une structure de coordination impliquant cinq ministères traitant des politiques liées à l'innovation et placée sous la présidence du Premier ministre.

- L'élaboration systémique de politiques est également le principal défi posé au niveau européen. En 2002, au sein du Conseil de l'UE, les anciens conseils Marché intérieur, Industrie et Recherche ont été regroupés en une nouvelle formation appelée "Conseil Compétitivité". Cette évolution importante offre des possibilités – qui n'ont pas encore été pleinement explorées et exploitées – de mieux intégrer les politiques de la recherche, de l'innovation et de la concurrence. Au sein de la Commission, le Groupe de commissaires pour la croissance, la compétitivité, l'emploi et le développement durable se réunit régulièrement, ouvrant des perspectives encore plus grandes pour une élaboration systémique de la politique d'innovation.
- Les institutions européennes et les États membres doivent garantir ensemble l'existence de mécanismes permettant une coordination "verticale", de manière à ce que les politiques se combinent aux niveaux communautaire, national et régional. Les États membres doivent conserver le droit d'établir leurs propres systèmes d'innovation nationaux. Il faut néanmoins prévoir un cadre commun pour la coordination et la cohérence globales afin de permettre aux systèmes nationaux de tirer le maximum de la dimension européenne. Cette structure doit également aider à réduire la fracture de l'innovation au sein de l'Union, y

²¹ Dossiers de l'innovation n° 29, Commission européenne, 2003

compris dans le cadre de l'élargissement, et contribuer en même temps à améliorer de façon notable les performances de l'ensemble de l'Union.

- Les efforts au niveau national et communautaire doivent être étayés par une amélioration des connaissances sur l'innovation, les systèmes et les performances d'innovation, grâce à une analyse et à de meilleures statistiques sur ce phénomène. Par exemple, la collecte et l'analyse des données doivent tenir compte des différentes voies d'innovation et de l'importance de la diffusion. Les États membres doivent fixer des objectifs pour certains indicateurs, de manière à mieux documenter les progrès accomplis dans la réalisation d'objectifs nationaux spécifiques.

Il convient d'encourager les efforts des instituts nationaux de statistique en matière de collecte et de fourniture de données statistiques comparables dans le domaine de l'innovation. La Commission améliorera la cohérence des différents exercices d'étalonnage des politiques en cours qui relèvent de la compétence du Conseil Compétitivité (Tableau de bord européen de l'innovation, Tableau de bord de la politique des entreprises, chiffres clés de la science et de la technologie). Les statistiques de l'innovation améliorées doivent également répondre aux normes internationales, afin de permettre des comparaisons significatives avec d'autres zones économiques majeures dans le monde.

Ces travaux devraient permettre de mieux comprendre les principaux facteurs influençant les performances des systèmes d'innovation nationaux en Europe et d'identifier les mesures qui ont un effet de levier important sur ces facteurs et qui peuvent être judicieusement mises en œuvre au niveau européen.

Ce cadre doit être étayé par plusieurs mesures d'appui:

- Les processus existants qui permettent aux États membres de tirer des enseignements de l'expérience acquise par les autres en matière d'élaboration et d'application de la politique d'innovation seront renforcés. Un cadre amélioré pour le processus d'apprentissage mutuel sera établi sur la base de l'actuel Forum européen d'étalonnage des performances et d'échange des bonnes pratiques en matière de politique d'innovation²² et du Groupe de hauts fonctionnaires des États membres et pays associés qui assistent la Commission dans ce domaine.
- Dans le cadre de ce processus d'apprentissage mutuel, une initiative pilote sera lancée pour faciliter une transition "en douceur" vers un niveau d'excellence dans la conception et la mise en œuvre des programmes, systèmes et agences de soutien spécialisées en matière de promotion de l'innovation.

Cette initiative pilote permettra d'évaluer ces programmes, systèmes et agences de manière indépendante et sur une base volontaire, en vue d'identifier, parmi les nombreuses mesures bénéficiant du soutien des pouvoirs publics mises en

²²

Ce cadre, le *Livre de bord européen de l'innovation*, couvre la collecte, la mise à jour, l'analyse et la diffusion des politiques et performances d'innovation au niveau national et communautaire. L'un de ses éléments est le *Tableau de bord européen de l'innovation*.

œuvre dans les États membres, les méthodes les plus efficaces pour promouvoir l'innovation.

- On établira également une plate-forme d'échange d'informations et d'expériences orientée spécifiquement sur le profil d'innovation des pays candidats, afin de les aider à développer rapidement leurs systèmes d'innovation.

6. DE NOUVELLES DIRECTIONS POUR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE L'INNOVATION

En plus de l'établissement de ce cadre général, il faudra examiner de nouvelles voies susceptibles d'améliorer les performances d'innovation.

6.1. Interagir avec d'autres domaines d'action en vue d'améliorer l'environnement pour les entreprises innovantes

On développera davantage les moyens permettant de tenir compte de l'impératif d'innovation dans les autres politiques communautaires. À l'aide d'analyses destinées à mieux comprendre les interfaces avec, par exemple, la concurrence, le commerce, l'emploi, les politiques régionales et environnementales, on examinera et prendra en compte de manière systématique l'impact potentiel des initiatives législatives et stratégiques sur les performances d'innovation de l'Europe.

Il est essentiel de prendre conscience et d'avoir une idée précise des relations intervenant au niveau des différentes interfaces politiques. Parmi les multiples problèmes, il faudra prendre en considération les situations suivantes:

- La politique de la concurrence est d'une importance manifeste, puisque la concurrence est l'un des principaux moteurs de l'innovation. Toutefois, du point de vue de la politique de l'innovation, il importe de faire la distinction entre les différentes formes que peut prendre la concurrence. Les produits innovants, par exemple, ont plus de chances de résulter d'une demande de consommation élaborée que d'une concurrence portant uniquement sur les prix. Les effets de la concurrence et de la coopération sur l'innovation sont de plus en plus reconnus. Les innovateurs efficaces sont souvent les entreprises qui s'impliquent dans des réseaux avec d'autres structures. L'interaction entre les politiques de la concurrence et de l'innovation doit favoriser le flux de nouvelles connaissances, en reconnaissant que certains accords entre entreprises peuvent être dans l'intérêt de la promotion de l'innovation et aboutir, à terme, à un renforcement de la concurrence²³.
- Une autre interface importante existe avec la politique du marché intérieur : un marché intérieur qui fonctionnent bien, sans obstacles aux échanges commerciaux transnationaux, favorise la concurrence dans les biens, services, capitaux et la mobilité de la population. Une telle concurrence accrue encourage l'innovation dans toutes ses dimensions, tant au niveau du secteur

²³ Voir, par exemple, le règlement d'exemption par catégorie (CE) n° 2659/2000 pour les accords de R&D (JO L 304 du 5.12.2000, p. 7) et les Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale (JO C 3 du 6.1.2001, p. 3).

privé que public, sur des aspects aussi divers que sont la publicité, l'organisation et l'encadrement industriel, la formation, le service client, etc.

- La politique régionale est une voie importante pour soutenir l'innovation. Le fonds européen de développement régional favorise l'innovation en finançant de nombreuses activités innovantes ou de nombreux projets soutenant indirectement des activités innovantes. La question de renforcer la dimension régionale de la politique d'innovation est examinée à la section 6.4 ci-dessous.
- Le développement d'une culture d'entreprise innovante et de nations compétitives dépend fondamentalement de politiques fiscales qui créent un environnement favorable à l'investissement, l'innovation, le développement des entreprises et l'emploi. Les politiques fiscales contribuant à atteindre de tels objectifs doivent être étudiées et reproduites où c'est possible.
- On peut encourager les entreprises à innover en leur accordant, conformément aux règles de concurrence, des abattements fiscaux sur les dépenses d'innovation. La différence essentielle entre l'incitation fiscale et le soutien financier direct réside dans le fait que c'est le marché qui détermine les secteurs d'activité et les zones géographiques qui bénéficient des incitations, puisque ce sont les entreprises elles-mêmes qui décident d'effectuer les dépenses qui les qualifient pour l'abattement fiscal. Par ailleurs, le soutien financier direct est un meilleur instrument pour les pouvoirs publics lorsqu'ils veulent cibler des secteurs et des objectifs spécifiques. Ces deux méthodes sont souvent utilisées ensemble, le dosage exact dépendant des objectifs, des conditions et de la structure industrielle du pays concerné.

Jusqu'à présent, les politiques fiscales de soutien à l'innovation se sont concentrées principalement sur les allègements fiscaux accordés pour les dépenses de R&D. L'Espagne constitue une exception intéressante, car les incitations fiscales concernent non seulement les dépenses de R&D, mais aussi les dépenses faites pour l'innovation technologique. Aux Pays-Bas, ce sont les ressources humaines de R&D qui sont visées, par le biais d'avantages fiscaux sur les charges salariales du personnel de R&D.

On pourrait examiner de plus près dans quelle mesure d'autres éléments des systèmes d'innovation nationaux pourraient, avec la R&D, être stimulés par la politique fiscale. Afin de concevoir un système d'incitation fiscale efficace, il serait nécessaire d'identifier les éléments clés à soutenir et de les définir en termes précis et opérationnels. En outre, il faudra davantage d'informations sur l'efficacité des mesures fiscales afin de permettre aux États membres d'affiner leurs dispositions, en maximisant les bénéfices escomptés par rapport aux coûts en termes de recettes fiscales perdues.

- Lorsque les allègements fiscaux sont accordés de manière sélective, ils constituent bien entendu une forme d'aide publique. La politique européenne de la concurrence vise, entre autres, à contrôler les aides d'État, puisque le traité instituant la Communauté européenne interdit les aides qui faussent la concurrence intracommunautaire. Toutefois, certaines aides peuvent être autorisées, notamment si elles permettent de poursuivre des objectifs d'intérêt commun, sans fausser la concurrence dans une mesure contraire à cet intérêt. Sur cette base, la Commission a publié des lignes directrices qui autorisent les

dispositifs d'aides publiques dans des domaines incluant le soutien de la recherche et développement et l'apport de capital-risque. Elle a adopté également des règlements d'exemption par catégorie qui autorisent les aides en faveur des PME, de l'emploi et de la formation.

Les aides publiques font partie des domaines de la politique de la concurrence, dans lesquels les États membres et la Commission doivent veiller à ce qu'il soit possible d'adopter des mesures de soutien à l'innovation qui ne sont pas en contradiction avec un environnement concurrentiel ouvert incitant les entreprises à innover.

- Les rigidités du marché du travail demeurent un obstacle important à l'innovation en Europe, ce qui fait donc de la politique de l'emploi un autre domaine ayant une forte incidence sur la capacité d'innovation. Certains États membres ont déjà fait preuve de créativité et ont enregistré de bons résultats en matière de liaison entre innovation et création d'emplois. L'innovation organisationnelle et en atelier, qui vise des "postes de travail à confiance élevée et à performances élevées"²⁴ et constitue un moyen de récolter pleinement les fruits de la productivité des nouvelles technologies, nécessite un dialogue sectoriel s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes ou la mise au point de nouvelles méthodes. Des marchés du travail efficaces doivent fournir aux entreprises comme aux salariés des incitations et une flexibilité adaptées pour profiter des possibilités d'innovation.

L'amélioration de la mobilité professionnelle et géographique permet de rendre le marché du travail plus flexible. Le Plan d'action de la Commission sur les compétences et la mobilité²⁵ et sa réforme du système EURES sur l'échange pan-européen des vacances d'emploi²⁶ visent à rendre les marchés européens du travail plus facile d'accès et à s'attaquer aux problèmes de pénuries de compétences.

- La capacité des États-Unis à attirer des étudiants, travailleurs et chercheurs très qualifiés a un impact direct et positif sur leur potentiel d'innovation. L'exode des cerveaux que connaît l'Europe peut avoir une incidence négative sur sa capacité d'innovation. L'objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone de faire des systèmes d'enseignement et de formation européens une référence de qualité mondiale d'ici 2010 s'inscrit, entre autres, dans cette problématique²⁷.
- L'Europe est reconnue comme le numéro un mondial en matière de politique de l'environnement. Pour respecter ses engagements environnementaux, elle doit faire d'immenses efforts d'innovation. Le défi du développement durable implique non seulement de nouvelles pressions en matière d'innovation, mais aussi de nouveaux marchés de produits et de processus. Des politiques

²⁴ Par exemple, en organisant les salariés en groupes de travail autonomes et autogérés.

²⁵ COM(2002) 72

²⁶ Décision de la Commission 2003/8/CE du 23 décembre 2002 (JO L5/16, 10.1.2003)

²⁷ La proposition faite par la Commission de créer un programme "Erasmus World" (COM(2002) 401) est également un pas fait pour rendre l'Europe plus attrayante pour les étudiants et les chercheurs. Il en est de même pour les mesures de la rubrique "Ressources humaines et mobilité" du Sixième programme-cadre de RDT, qui couvrent le soutien à la réintégration professionnelle de chercheurs européens hautement qualifiés revenant en Europe après avoir travaillé à l'étranger.

environnementales proactives et innovantes ont été mises en place au niveau national (elles ont conduit, par exemple, à la croissance dynamique des industries éoliennes en Espagne et en Allemagne). Étant donné que les entreprises européennes assument de plus en plus la responsabilité de l'impact environnemental de leurs activités, la politique européenne de l'environnement passe, elle aussi, progressivement d'une stratégie "d'injonction et de contrôle" à une approche qui accorde une plus grande liberté aux innovateurs ("politique intégrée des produits"²⁸, par exemple).

- L'utilisation de normes ouvertes dans différents secteurs d'activité réduit les coûts, simplifie les processus et constitue un facteur clé dans la diffusion des innovations technologiques, managériales et organisationnelles dans des domaines tels que le développement de produits, la fabrication, la commercialisation. Il est possible, dans le secteur de l'environnement notamment, de soutenir l'innovation non pas par des normes prescriptives, mais pas des normes axées sur les performances. L'interface avec la politique de normalisation doit être renforcée afin de relever les défis futurs, comme la diffusion des technologies de l'information et des communications dans les secteurs industriels traditionnels.
- Il s'avère difficile de créer un brevet communautaire simple, bon marché et fiable, mais la récente adoption d'une approche politique commune par le Conseil sur les principaux éléments d'un brevet communautaire rend cet objectif de plus en plus réalisable. Les avantages de celui-ci sont évidents: économies annuelles estimées pour le traitement et la gestion des droits de propriété industrielle d'environ 0,5 milliard d'euros, coûts moindres en cas de litige et mise en œuvre plus simple²⁹.

Au niveau de l'Union, la nouvelle formation Conseil Compétitivité et le Groupe de commissaires pour la croissance, la compétitivité, l'emploi et le développement durable contribuent à disposer de politiques d'innovation reposant sur des principes systémiques. Ces initiatives doivent être complétées par une meilleure compréhension de l'effet des choix politiques sur les processus et performances d'innovation et par des mécanismes prenant en compte les considérations relatives à l'innovation, sans rendre le processus d'élaboration des politiques plus complexe.

6.2. Stimuler un dynamisme de marché plus important et exploiter le concept de marchés pilotes

La création de nouveaux marchés et l'acceptation de nouveaux produits par les clients sont fondamentales pour l'innovation. L'impact du marché sur l'innovation augmentera à l'avenir et la majorité des chefs d'entreprise s'attendent à ce que les marchés soient plus réceptifs à l'introduction de nouveaux produits.

²⁸ COM(2001) 68

²⁹ COM(2003) 5

Dans ce cadre, il est impératif de mieux saisir la signification de la dynamique du marché pour l'innovation et le concept de plus en plus important de "marchés pilotes" ("*lead markets*")³⁰.

Dans de nombreux cas, le pays qui développe une technologie nouvelle n'est pas le premier à l'adopter. La réceptivité des marchés nationaux à une innovation donnée varie. La structure des prix et des coûts d'un marché national peut favoriser certains types d'innovation. Par exemple, les technologies d'automatisation se développent plus rapidement dans les pays ayant une main-d'œuvre relativement chère, alors que les innovations permettant d'économiser l'énergie s'imposent plus facilement sur les marchés où les prix de l'énergie sont élevés.

D'autres facteurs peuvent contribuer à l'apparition d'avantages liés à la structure du marché, comme des réglementations ou des règles en matière de responsabilité.

Il est important de comprendre pourquoi certains marchés nationaux en Europe deviennent des marchés pilotes et offrent ainsi de multiples possibilités aux innovateurs de l'ensemble des États membres, car cela permet de d'appréhender la diversité européenne. Certains marchés nationaux deviennent des marchés pilotes principalement pour les raisons suivantes:

- Ils sont à l'avant-garde d'une tendance mondiale (en matière de structure de revenus, d'évolution démographique, de réglementations, de règles de responsabilité, de normes, etc.).
- Ils font preuve d'un degré élevé d'ouverture et ont donc des chances de refléter les tendances mondiales.

La diversité européenne, telle qu'elle se manifeste dans les préférences différentes des consommateurs, et la taille du marché intérieur offrent aux entreprises des possibilités uniques d'introduire des produits et des services novateurs. Il est proposé de poursuivre l'examen des paramètres intervenant dans la formation des marchés pilotes et d'étudier, avec les représentants de l'industrie, la capacité de certains secteurs industriels à tirer parti des marchés pilotes européens pour renforcer leur présence sur le marché international.

6.3. Promouvoir l'innovation dans le secteur public

Les gestionnaires du secteur public reconnaissent l'importance de l'innovation, mais ils sont gênés, lorsqu'ils souhaitent contribuer à l'amélioration de l'environnement d'innovation, par leur connaissance relativement limitée des questions en jeu et des facteurs interdépendants qui influencent les performances d'innovation des entreprises.

En outre, étant donné que de nombreux domaines d'intervention "traditionnels" influent sur le climat qui détermine le comportement d'innovation des entreprises, les administrations publiques sont souvent contraintes d'arbitrer entre des intérêts contradictoires. Elles doivent donc comprendre parfaitement le processus d'innovation et les compromis politiques qu'il a peut-être fallu faire.

³⁰ Voir, par exemple, *Lead Markets. Country-Specific Success Factors of the Global Diffusion of Innovations*, Marian Beise, ZEW Economic Studies, Vol. 14, Heidelberg/New York, 2001

Le secteur public joue un rôle important dans l'ensemble des pays européens. Il peut être une source d'innovation et est incontestablement un grand consommateur de produits et services innovants. Un système de passation des marchés publics efficace, ouvert et concurrentiel peut constituer un puissant instrument pour stimuler l'innovation. Pour renforcer sa position de source d'innovation, le secteur public pourrait promouvoir la création de nouveaux types de services et l'utilisation, entre autres, du gouvernement électronique, des services de télésanté et des services d'enseignement électronique.³¹

6.4. Renforcer la dimension régionale de la politique de l'innovation

De plus en plus souvent, les mesures visant à améliorer le climat d'innovation pour les entreprises sont conçues et appliquées au niveau régional afin de tenir compte des forces, faiblesses et ambitions spécifiques des régions. Néanmoins, avec cette tendance, on court le risque de voir les régions élaborer et mettre en œuvre leurs stratégies indépendamment les unes des autres, sans profiter de l'expérience acquise ailleurs et sans tirer parti des réseaux transrégionaux ou transnationaux.

Il convient de sensibiliser les autorités régionales à l'importance grandissante des politiques régionales pour la promotion de l'innovation. Lorsqu'elles conçoivent et mettent en œuvre des politiques d'innovation régionales, ces autorités doivent prendre parfaitement en compte la spécificité et les caractéristiques sociales et économiques de la région. Elles doivent tirer des enseignements de ce que font les autres, sans tomber dans une simple imitation: chacune doit développer sa propre voie pour accroître la capacité d'innovation, en fonction des conditions qui lui sont propres.

Lorsque plusieurs facteurs sont rassemblés, comme la présence d'infrastructures, la disponibilité de compétences et de savoir-faire, la proximité de centres technologiques et de recherche et l'existence d'entreprises présentant un potentiel d'innovation, il est essentiel, pour favoriser les performances d'innovation, de développer des grappes d'excellence. Lorsque ces conditions sont réunies, il est important de stimuler la création de capacités d'innovation, afin de générer de la compétitivité au niveau mondial.

L'exemple des "districts industriels" italiens montre comment des régions spécialisées dans certains secteurs et dominées par de petites entreprises peuvent se développer rapidement et devenir le leader mondial de leur secteur³². Les districts industriels se caractérisent par une productivité élevée et une spécialisation dans des phases complémentaires de la production, qui s'appuie sur la présence de sous-traitants et de fournisseurs et sur une forte concurrence entre ceux-ci. L'accumulation de savoir-faire joue un rôle important pour la compétitivité durable de ces grappes.

La région de Prato, près de Florence, est un exemple bien connu à ce propos. Cette région est un leader mondial dans la production de fils à tricoter, ainsi que de tissus et textiles destinés aux industries du vêtement, de l'ameublement et autres. La

³¹ Voir le plan d'action *eEurope 2005*: COM(2002) 263

³² Voir, par exemple, *Les districts italiens. Un modèle de développement local exemplaire*, F. Vidal, Futuribles n° 256, septembre 2000

construction de machines textiles, également très orientée vers l'exportation, complète cette réussite.

Les "districts industriels" italiens montrent comment l'on peut se hisser à une première place mondiale grâce à une interaction étroite et des modèles sectoriels mêlant coopération et concurrence ("coopérence") entre les PME et grâce à un type de créativité qui absorbent les apports de R&D, sans dépendre entièrement de ceux-ci.

Les centres de formation jouent également un rôle important, car ils peuvent servir de "noyaux" pour la formation de grappes, en s'appuyant sur les produits de la recherche universitaire et en créant des "centres névralgiques" de l'innovation.

La Commission soutiendra les efforts déployés par les autorités régionales et les autres acteurs régionaux de l'innovation en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques d'innovation de qualité intégrant des relations au niveau européen. Elle s'appuiera pour cela sur les réseaux de soutien à l'innovation en place et sur les autres mesures axées sur le niveau régional (comme le réseau des Centres Relais Innovation et le réseau des Régions innovantes d'Europe)³³.

7. CONCLUSIONS

Il est possible que l'écart de productivité entre l'Union européenne et les autres grandes zones économiques, comme les États-Unis, n'a pas aujourd'hui encore d'effets perçus par tous en termes de qualité de vie. Cela ne signifie toutefois pas que nous puissions nous permettre de remettre à plus tard l'examen de cette question de plus en plus brûlante, qui fait apparaître, en définitive, la faiblesse de la capacité d'innovation de l'Europe.

À long terme, si l'écart de productivité continue à s'accroître, la prospérité européenne sera en péril. Si nous restons à la traîne par rapport à nos principaux concurrents, il pourrait nous être plus difficile d'offrir les avantages exigés par le contrat social européen. Une politique de l'innovation efficace permettrait de réduire l'écart et contribuerait à l'accroissement de la richesse nationale. C'est dans ce contexte que doit être considérée la résistance au changement déjà citée comme un obstacle à l'innovation. Si l'activité d'innovation se réduit et devient trop faible, le manque de ressources pourrait alors contraindre à des changements qui interviendraient d'une manière moins contrôlable.

Il faut parvenir à des compromis entre la préservation des structures et pratiques existantes et les sanctions découlant de performances d'innovation insuffisantes. L'Europe doit trouver sa propre méthode pour concilier des priorités et des intérêts opposés.

³³ Le sixième programme-cadre de RDT offre de nombreuses possibilités aux régions européennes en termes de travail en réseau, d'échange de bonnes pratiques et de développement de nouvelles initiatives. Les autorités régionales peuvent faire appel aux nouveaux instruments du sixième programme-cadre (réseaux d'excellence et projets intégrés) et au système ERA-NET, de même qu'aux mesures visant à promouvoir, au niveau régional, un environnement plus favorable à l'innovation.

Les États membres et la Commission doivent définir un cadre commun et un ensemble de priorités et d'objectifs pour la politique d'innovation au niveau européen et national, en respectant les caractéristiques des systèmes d'innovation nationaux et la diversité existant au sein de l'Union européenne. Ils doivent s'appuyer sur l'*acquis communautaire* (le marché intérieur, l'euro) et tenir compte de l'élargissement de l'Union.

La Commission invite par conséquent le Conseil d'éveiller l'attention des États membres sur le fait que la question de l'innovation est toujours aussi importante et qu'une meilleure compréhension du processus d'innovation dans le contexte européen pourrait contribuer au renforcement des performances de tous les États membres.

7.1. Résumé des actions résultant de la Communication

Les Etats membres devraient s'engager à:

- Développer et renforcer leur stratégies nationales en faveur de l'innovation, définir leurs propres objectifs politiques, établir leurs propres objectifs ciblés et indicateurs compatibles avec les données statistiques européennes et internationales,
- Coopérer avec la Commission en transmettant les informations disponibles sur les politiques et performances d'innovation, produire d'autres données et indicateurs et encourager les efforts des instituts nationaux de statistiques en matière de collecte et fourniture de données statistiques comparables dans le domaine de l'innovation,
- Participer activement au processus d'apprentissage mutuel initié par le *du Livre de bord de l'innovation en Europe* et à l'analyse du phénomène de l'innovation.

La Commission :

- améliorera la cohérence des différents exercices d'étalonnage des politiques en cours qui relèvent de la compétence du Conseil Compétitivité (Tableau de bord européen de l'innovation, Tableau de bord de la politique des entreprises, chiffres clés de la sciences et de la technologie),
- établir un cadre amélioré pour le processus d'apprentissage mutuel en matière de politique d'innovation sur la base de l'actuel *du Livre de bord de l'innovation en Europe*,
- coopérera avec les Etats membres pour l'analyse du processus, des politiques et des performance d'innovation,
- lancera une initiative pilote permettant d'évaluer de manière indépendante (sur une base volontaire) les programmes, mesures et agences de soutien pour promouvoir l'innovation,
- établira une plate-forme d'échange d'informations et d'expériences orientée spécifiquement sur les pays candidats, afin de les aider à développer rapidement leurs systèmes d'innovation, et étendra le *du Livre de bord de l'innovation en*

Europe aux pays candidats pour leur donner le même cadre de référence qu'aux actuels Etats membres,

- fera un rapport, tous les deux ans, sur les progrès accomplis dans le renforcement de la politique d'innovation au niveau national et communautaire,
- contribuera à promouvoir l'innovation dans le secteur public en :
 - organisant des échanges d'expériences sur la promotion et la diffusion des informations relatives à l'innovation dans les administrations et services publics;
 - promouvant des actions de formation et de sensibilisation sur les politiques et les facteurs qui déterminent les performances d'innovation des entreprises;
 - créant un site Web pour diffuser les initiatives et les tutoriels;
 - favorisant la diffusion des bonnes pratiques provenant des autorités responsables des marchés publics.

Les Etats membres et la Commission doivent :

- garantir que l'existence de mécanismes permettant une coordination « verticale », de manière à ce que les politiques se combinent aux niveaux communautaire, national et régional,
- renforcer les processus existants, dans le cadre *du Livre de bord de l'innovation en Europe*, permettant aux Etats membres d'apprendre mutuellement de l'expérience des autres dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'innovation,
- intensifier leur coopération et créer un cadre commun pour le renforcement de l'innovation dans l'UE, en incluant des mécanismes d'évaluation faisant état des progrès réalisés.

ANNEXE 1 INNOBAROMETRE 2002

L'*Innobaromètre 2002*³⁴, une enquête réalisée en septembre 2002 pour la Commission européenne auprès de chefs d'entreprise des 15 États membres de l'Union européenne, dans le cadre du système de sondage d'opinion Flash Eurobaromètre, indique que:

- Les entreprises de l'Union européenne ont renforcé lentement, mais régulièrement leurs activités d'innovation entre 2001 et 2002: la part des produits et services nouveaux et renouvelés introduits au cours des deux dernières années a augmenté de 2 points depuis l'enquête de 2001 et atteint aujourd'hui en moyenne 22 % du chiffre d'affaires des entreprises.
- La part des investissements affectés à l'innovation par l'ensemble des entreprises s'est légèrement accrue depuis 2001 et représente actuellement en moyenne plus d'un quart des investissements effectués par les entreprises. Le secteur manufacturier se distingue avec, en moyenne, une part de 32 % des investissements consacrés à l'innovation. Les entreprises exportatrices et "plus jeunes" investissent également davantage dans l'innovation.
- Les connaissances et les compétences du personnel sont déterminantes pour les performances d'innovation: les chefs d'entreprise attribuent leur force en matière d'innovation en premier lieu (49 %) à la qualification et au professionnalisme de leur personnel. Les domaines prioritaires de la formation sont la formation technique et l'apprentissage (45 %), suivis de la formation commerciale. Toutefois, le temps effectivement consacré à la formation varie considérablement entre les pays et les entreprises: une entreprise sur quatre ne propose à ses salariés aucune formation ou leur offre uniquement des possibilités symboliques, avec seulement 1 à 2 jours par salarié et par an.
- La coopération entre entreprises devient de plus en plus importante pour accéder aux technologies de pointe: les chefs d'entreprise comptent d'abord sur une collaboration active avec leurs fournisseurs ou clients (59 %), puis sur l'acquisition d'équipements (41 %) et enfin sur la R&D effectuée en interne ou sous-traitée.
- La création de nouveaux marchés et l'acceptation de nouveaux produits par les clients requièrent de plus en plus un débat ouvert avec le public au sujet de l'innovation. La plupart des entreprises semblent prêtes à participer à ce débat, mais, pour la majorité (48 %), des discussions de ce type se déroulent en interne, au niveau de l'entreprise.
- Le principal besoin non satisfait en ce qui concerne l'innovation est, pour un dirigeant d'entreprise sur trois, l'accès à des clients et/ou des marchés innovants. La majorité des managers espèrent que les marchés deviendront plus réceptifs à l'introduction de produits innovants dans les années à venir.
- Les chefs d'entreprise européens considèrent que le rôle des marchés ouverts aux produits innovants est encore plus capital qu'en 2001. Ils s'attendent à ce que l'innovation bénéficie en particulier, dans les prochaines années, de la taille du marché de l'Union européenne et de ses règles homogènes. Les entreprises européennes hautement innovantes, que l'on trouve souvent parmi les sociétés exportatrices, les jeunes entreprises et le secteur industriel, semblent déjà bien placées pour profiter de cette opportunité.

³⁴

À paraître

L'Innobaromètre 2002 met en évidence la volonté des chefs d'entreprise européens à renforcer leur position concurrentielle grâce à l'innovation. Les qualifications des ressources humaines, les modes de coopération avec les fournisseurs et les clients, et, enfin et surtout, la dimension européenne des marchés innovants jouent un rôle clé dans ce processus.

ANNEXE 2 RECAPITULATIF DES MESURES COMMUNAUTAIRES EXISTANTES DESTINEES A PROMOUVOIR L'INNOVATION

Jusqu'à présent, les mesures communautaires destinées à promouvoir l'innovation en Europe ont été financées grâce aux programmes-cadres de recherche et développement technologique (RDT). Elles couvrent l'observation de la politique et des performances d'innovation en Europe et les dispositions pratiques visant à améliorer l'environnement de l'innovation.

Les paragraphes suivants constituent un récapitulatif des mesures actuelles, qui, pour la plupart, seront poursuivies dans le cadre du sixième programme-cadre.

- Le *Livre de bord européen de l'innovation* prévoit la collecte, la mise à jour, l'analyse et la diffusion des informations relatives aux politiques d'innovation aux niveaux national et communautaire³⁵. Il sert également de cadre à la mise en œuvre de la "méthode de coordination ouverte", lancée à Lisbonne, dans le domaine de la politique d'innovation. Le Livre de bord diffuse donc les bonnes pratiques afin d'aider les États membres à développer leurs propres politiques d'innovation et à atteindre une meilleure convergence vers les objectifs de Lisbonne.

L'un de ses éléments est le *Tableau de bord européen de l'innovation*: il s'agit d'un document annuel présentant des données quantitatives sur les conditions-cadres, la base scientifique et technologique, l'environnement opérationnel des entreprises et le comportement des entreprises en matière d'innovation.

La Commission est aidée, pour la gestion du Livre de bord, par un Groupe de hauts fonctionnaires des États membres et pays associés (y compris des pays candidats).

- Les données sur le comportement des entreprises en matière d'innovation sont collectées par le biais de l'*Enquête communautaire sur l'innovation*, réalisée via Eurostat et les instituts nationaux de statistique³⁶.
- Des *études* analysent en détail des questions spécifiques, qui concernent souvent les conditions-cadres³⁷. Un type d'enquête plus léger, l'*Innobaromètre*, qui s'inscrit dans le système de sondage d'opinion Eurobaromètre, s'intéresse aux attitudes des entreprises à l'égard de l'innovation³⁸.
- Plusieurs mesures s'intéressent à l'environnement opérationnel des entreprises. Les mécanismes de soutien aux start-up innovantes et à leur développement font l'objet d'une grande attention, notamment grâce à la mise en réseau de zones économiques enregistrant de bons résultats dans ce domaine de l'entrepreneuriat (initiative *PAXIS*³⁹). Des réseaux ont également été établis entre les acteurs du financement de l'innovation et entre les bureaux de liaison industrielle des organismes de recherche publics, en vue de renforcer les liens public-privé (initiative *Gate2growth*⁴⁰).
- Le réseau *Régions innovantes d'Europe* propose un mécanisme permettant de partager les expériences en matière de développement de stratégies d'innovation; il présente

³⁵ <http://trendchart.cordis.lu/>

³⁶ <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/cis.htm>

³⁷ <http://www.cordis.lu/innovation-policy/studies/home.html>

³⁸ <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/innobarometer.htm>

³⁹ PAXIS: Pilot Action of Excellence on Innovative Start-ups; <http://www.cordis.lu/paxis/>

⁴⁰ <http://www.cordis.lu/finance/home.html>

donc un intérêt à la fois pour l'environnement opérationnel des entreprises et pour les conditions-cadres⁴¹.

- Le réseau des *Centres Relais Innovation* aide les entreprises à établir des contacts avec d'autres entreprises et organisations, en leur offrant un point local qui leur permet de développer la coopération et le transfert technologiques transnationaux⁴².
- Les *projets d'innovation*, qui se penchent sur les obstacles génériques à l'innovation orientée sur le marché, visent également l'environnement immédiat des entreprises⁴³. Ils mettent l'accent sur les aspects non techniques du processus, en générant un savoir qui trouvera, à terme, ses principales applications dans les entreprises.
- *CORDIS*, le service communautaire d'information en ligne sur la R&D et l'innovation⁴⁴, offre un accès à la base scientifique et technologique, notamment par le biais du "Marché de la technologie"⁴⁵ qui a été mis en place récemment et sur lequel figurent les possibilités d'activité résultant de recherches financées par l'UE et d'autres travaux.

Même si ces mesures s'inscrivent, en termes budgétaires, dans les programmes-cadres de RDT, elles ne concernent pas uniquement la promotion de l'innovation, des compétences et du savoir-faire issus des efforts européens de recherche. Au vu de l'envergure du phénomène de l'innovation, les mesures d'aide doivent tenir compte des formes d'innovation qui ne dépendent pas de la recherche et des cas où celle-ci joue seulement un rôle mineur dans la création des bénéfices économiques et sociaux de l'innovation.

⁴¹ <http://www.innovating-regions.org/>

⁴² <http://irc.cordis.lu/>

⁴³ <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/projects.htm>

⁴⁴ <http://www.cordis.lu/>

⁴⁵ <http://www.cordis.lu/marketplace/>