

DOSAGE DES MESURES EN FAVEUR DE LA R-D ET DE L'INNOVATION D'ENTREPRISE

Bien-fondé et objectifs

L'expression « dosage de mesures » désigne généralement un ensemble d'actions gouvernementales équilibrées et en interaction les unes avec les autres. Elle peut également faire référence aux différents objectifs poursuivis par les pouvoirs publics ou aux différentes motivations de l'action gouvernementale. Dans son utilisation courante, elle désigne toutefois la panoplie des instruments mis en œuvre pour atteindre un objectif particulier, en l'occurrence favoriser la R-D et l'innovation d'entreprise. C'est précisément le sens qui lui a été donné dans le présent profil.

Depuis quelques années, on s'intéresse de plus en plus au dosage des mesures mises en œuvre pour soutenir la R-D et l'innovation. Alors que l'accent était surtout mis par le passé sur la conception et l'évaluation des différents instruments de la politique de l'innovation, il s'agit aujourd'hui davantage de comprendre comment s'articulent l'ensemble des moyens d'action utilisés pour améliorer les capacités d'innovation d'un pays. Cette façon de concevoir les politiques publiques comme un tout témoigne d'une plus grande conscience de l'interdépendance des mesures prises par les pouvoirs publics et de la nécessité d'envisager les performances ou le comportement des systèmes d'innovation dans une perspective globale. Cela dit, bien qu'il soit avéré que les complémentarités et les arbitrages entre les différents moyens d'action des pouvoirs publics jouent un rôle important au regard de l'évaluation de la politique STI d'un pays et de ses impacts sur les performances nationales dans le domaine de l'économie et de l'innovation, ils sont encore mal connus.

Principaux aspects

Si l'on veut que le concept de dosage des mesures soit utile à l'élaboration et à l'analyse des politiques, il est nécessaire de définir les différents moyens d'intervention utilisés ainsi que leurs interactions. Ces moyens peuvent se définir de différentes manières : par le public visé, les résultats recherchés ou le mode d'intervention (par exemple : financement, réglementation). Ils sont souvent caractérisés de façon binaire : instrument axé sur l'offre ou sur la demande, par exemple. Les différents moyens d'action ne doivent pas nécessairement être perçus comme des alternatives, mais comme de possibles compléments. En fait, l'une des grandes difficultés est de trouver un bon équilibre, conciliant l'état actuel du système d'innovation concerné et une vision prospective.

Les interactions des différents instruments peuvent être complémentaires, neutres, alternatives (substituables) ou conflictuelles ; elles peuvent aussi laisser apparaître des propriétés nouvelles en termes d'effets ou d'impacts, d'où la difficulté à les étudier. Une grande partie des travaux empiriques qui ont été menés sur le dosage des mesures de soutien à l'innovation ont été consacrés, pour l'essentiel, à l'étude des équilibres (et, par extension, des lacunes). Les interactions ont, en revanche, été beaucoup moins étudiées, sans doute en raison des difficultés pratiques et théoriques que cela posait. Or, l'efficacité d'un moyen d'action dépend presque toujours de son interaction avec les autres instruments (qui peuvent être utilisés à des moments et pour des objectifs différents).

Le dosage des mesures diffère selon les pays, car les mesures sont mises en place au fil du temps et en fonction des spécificités politiques et socio-économiques de chaque pays. De surcroît, le choix d'un arsenal de mesures n'est jamais définitif. En effet, le champ d'action et le contenu des politiques gouvernementales évoluent, que ce soit sous l'effet de

facteurs extérieurs ou en fonction du niveau de développement économique et institutionnel, ainsi que du degré de complexité des institutions publiques elles-mêmes. Ces éléments influent non seulement sur la nature des objectifs qui peuvent être poursuivis, mais aussi sur les chances de les atteindre. C'est ce que confirment les réponses des pays au questionnaire de l'édition 2014 des *Perspectives STI de l'OCDE*.

Tendances récentes de l'action publique

Le questionnaire préparatoire de l'édition 2014 des *Perspectives STI de l'OCDE* invitait les pays à évaluer le dosage des mesures de soutien à la R-D et l'innovation des entreprises adoptées à différentes périodes (il y a dix ans, actuellement et dans cinq ans). L'évaluation portait sur cinq ensembles de mesures : mesures ciblées sur certaines populations ou mesures génériques ; instruments ciblés sur certains secteurs/technologies ou instruments génériques ; instruments financiers ou non financiers ; instruments concurrentiels ou non concurrentiels ; enfin, instruments agissant sur l'offre ou sur la demande (graphique 5.1).

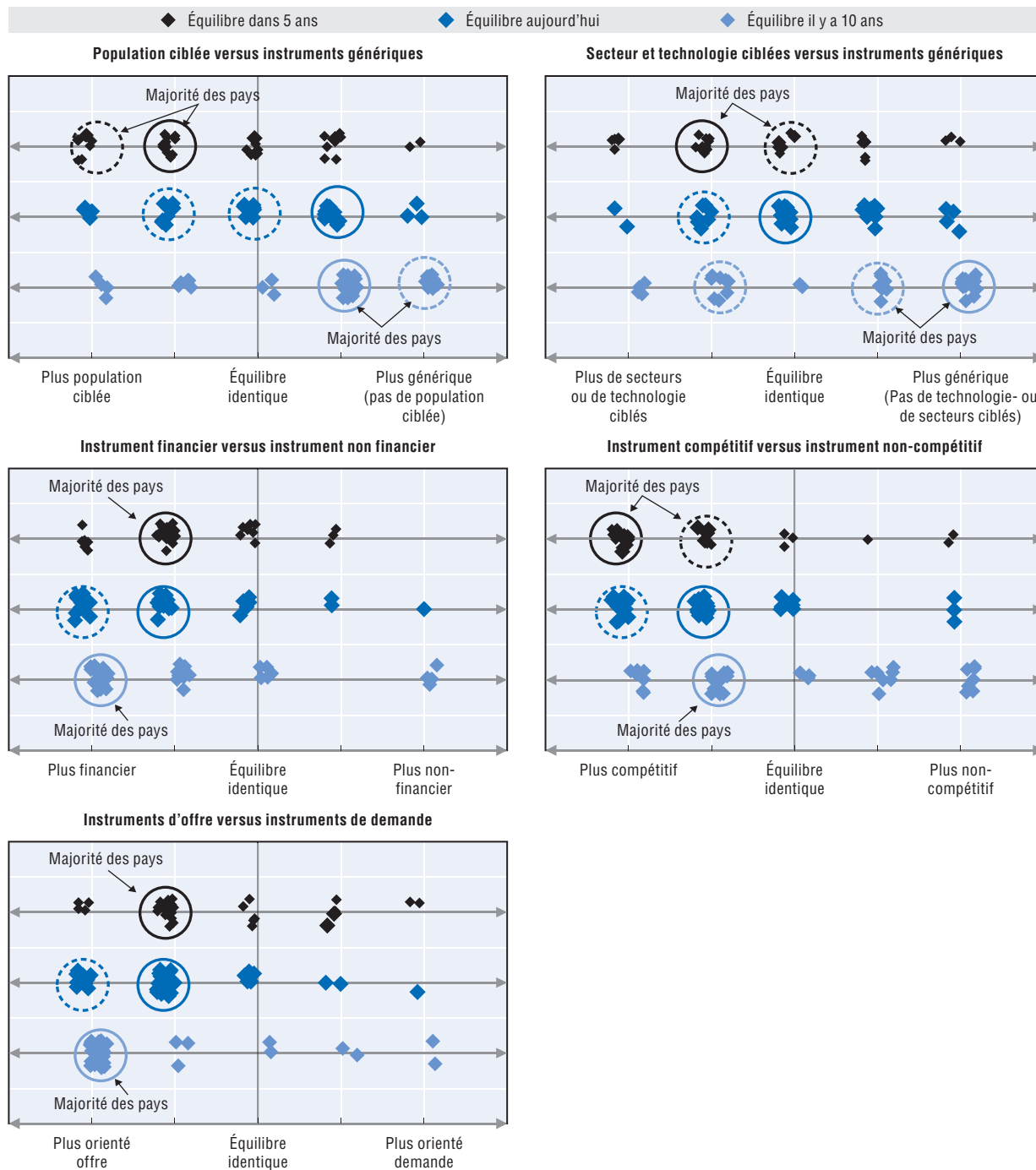
Mesures ciblées sur certaines populations ou mesures génériques (c'est-à-dire non ciblées sur une population particulière) : Les mesures ciblées sur une population particulière sont celles qui visent une certaine catégorie d'entreprises, en particulier les PME ou les nouvelles entreprises à caractère technologique (voir les profils « Startups et création d'entreprises innovantes » et « Financement de la création d'entreprises innovantes »). Le graphique 5.1^(a) montre que depuis une dizaine d'années, de nombreux pays ont opté pour des mesures ciblées, et que cette tendance va se poursuivre dans les cinq années à venir. Il existe néanmoins des exceptions notables : en Pologne, les mesures sont et resteront majoritairement génériques, alors qu'en Allemagne, en France, en Suède et au Royaume-Uni, les mesures ciblées sur une population particulière perdent de plus en plus du terrain et devraient continuer dans ce sens pendant les années à venir.

Instruments ciblés sur certains secteurs/technologies ou instruments génériques (c'est-à-dire non ciblés sur un secteur/une technologie) : Les instruments ciblés sur certains secteurs/technologies favorisent des domaines précis de la R-D et l'innovation, ou des secteurs industriels particuliers (voir le profil « Nouvelles politiques industrielles »). Comme le montre le graphique 5.1^(b), l'équilibre entre les instruments ciblés ou génériques est très variable selon les pays. Parmi les pays ayant répondu à cette question, près de la moitié indiquent que le dosage de leurs mesures penche progressivement plus du côté des instruments ciblés, peut-être en raison de l'intérêt suscité par les « nouvelles politiques industrielles ». Un petit nombre de pays de l'OCDE s'orientent en revanche dans la direction opposée. En Suède, où les mesures affichaient une nette orientation sectorielle et technologique il y a dix ans, les instruments génériques seront clairement majoritaires dans cinq ans ; sur la même période, l'Allemagne et la Finlande devraient passer d'un dispositif où les mesures à caractère sectoriel et technologique étaient légèrement plus nombreuses, à un autre où ce sont les mesures génériques qui domineront légèrement. S'agissant des pays non membres de l'OCDE, la Chine devrait passer d'un ciblage sectoriel et technologique très marqué il y a dix ans à un dosage de mesures plus équilibré dans les cinq prochaines années.

Instruments financiers ou non financiers : Les instruments financiers peuvent avoir un effet soit direct (par exemple : prêts et cautionnements, avances remboursables, bourses octroyées sur concours, chèques-innovation), soit indirect (par exemple, les incitations fiscales en faveur de la R-D). Par opposition, les instruments non financiers comprennent un large éventail d'outils tels que les services aux entreprises en matière d'innovation, l'organisation d'événements et les campagnes d'information visant à

Graphique 5.1. Modification de l'équilibre dans le policy mix concernant la R-D et l'innovation des entreprises, 2014

(Selon un classement défini par les pays eux-mêmes)



Note : L'équilibrage du policy mix pour la R-D et l'innovation des entreprises est défini par l'auto-évaluation des pays à la question : Quel est l'équilibre entre les différents types d'instruments de politique dans le policy mix pour la R-D et l'innovation des entreprises dans votre pays ? Comment cet équilibre a évolué, le cas échéant, durant les dix dernières années ? Dans quelles directions cet équilibre a-t-il tendance à évoluer, le cas échéant, pour les cinq prochaines années ? Les réponses sont fournies par les Délégués du Comité pour les Politiques Scientifiques et Technologiques de l'OCDE.

Source : Réponses des pays au questionnaire préparatoire des *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie 2014* de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933306499>

promouvoir l'innovation dans les entreprises (voir les profils « Financement public de la R-D et de l'innovation d'entreprise », « Incitations fiscales en faveur de la R-D et de l'innovation » et « Financement de la création d'entreprises innovantes »). Comme le montre le graphique 5.1^(c), la plupart des instruments de soutien à la R-D et à l'innovation d'entreprise sont à caractère financier. Même si les instruments non financiers ont quelque peu gagné du terrain dans la moitié environ des pays ayant répondu à la question, les trois quarts environ de ces pays continuent de privilégier les instruments financiers.

Instruments concurrentiels ou non concurrentiels : Les instruments concurrentiels attribuent les aides financières de façon sélective, en fonction de critères tels que les performances attendues et la pertinence. À l'opposé, les instruments non concurrentiels sont des aides à portée universelle ou octroyées après un processus de sélection fondé sur des critères d'admissibilité. Le graphique 5.1^(d) met en évidence une préférence marquée pour les instruments fonctionnant selon une logique concurrentielle. Près de la moitié des pays ayant répondu à cette question ont fait part de leur orientation en faveur d'instruments plus concurrentiels. En revanche, parmi les pays de la zone OCDE, le Canada, les Pays-Bas et – dans une moindre mesure – le Royaume-Uni ont indiqué que leur préférence s'est portée et continuera de se porter sur des instruments non concurrentiels, un choix qui pourrait refléter en partie leur prédilection, dans leur politique de soutien à l'innovation des entreprises, pour les crédits d'impôt en faveur de la R-D.

Instruments agissant sur l'offre ou sur la demande : Les instruments agissant sur l'offre ont pour but de stimuler la production et l'offre de connaissances, dans le but d'accélérer les externalités de connaissances. À l'opposé, les instruments agissant sur la demande visent surtout à accroître les débouchés commerciaux et la demande d'innovation, ainsi qu'à encourager les fournisseurs à satisfaire les besoins exprimés par les utilisateurs (voir le profil « Stimuler la demande d'innovation »). Le graphique 5.1^(e) montre bien la préférence qui est donnée depuis un certain temps aux instruments agissant sur l'offre, mais également l'émergence récente de mesures agissant sur la demande, dans le but d'encourager une demande de solutions et de produits innovants de la part des pouvoirs publics et de l'énoncer clairement. De nombreux pays font savoir que leur intention, pour les cinq prochaines années, est de développer les instruments agissant sur la demande, même si la plupart d'entre eux prévoient que les instruments agissant sur l'offre resteront prédominants. Des exceptions notables parmi les pays de l'OCDE sont l'Autriche, l'Allemagne, la Hongrie et le Portugal, qui prévoient que les instruments agissant sur la demande occuperont une place primordiale dans leur dispositif.

Si l'on résume les auto-évaluations des pays, le constat qui ressort clairement est que leur dosage de mesures varie à la fois d'un pays à l'autre et dans le temps. De manière générale, une majorité de pays se tournent vers une panoplie de mesures plus ciblées, au caractère concurrentiel plus marqué et faisant appel à une plus grande diversité d'instruments. Bien sûr, compte tenu de la nature des données, les résultats doivent être interprétés avec prudence. Plutôt qu'un panorama précis des différences et des évolutions, ils donnent un aperçu général de la situation. Cela dit, les informations qu'ils fournissent confirment largement les idées communément admises concernant le dosage des mesures et leur orientation.

Pour en savoir plus

- Bressers, H. et L. O'Toole (2005), « Instrument Selection and Implementation in a Networked Context », in P. Eliadis, M. Hills et M. Howlett (dir. pub.), *Designing Government: From Instruments to Governance*, McGill-Queens University Press, Montréal.
- CREST (2006), « Policy mix peer review: Expert group report on the design and implementation of national policy mixes », rapport du groupe d'experts CREST à la Direction générale de la Recherche de la Commission européenne, mars. Voir : http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/pol_mix_synth_280206.pdf.
- Flanagan, K, E. Uyarra, et M. Laranja (2011), « Reconceptualising the 'policy mix' for innovation », *Research Policy*, 40(5).
- Howlett, M. et J. Rayner (2007), « Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements », *Policy and Society*, vol. 26, n° 4, pp. 1-18.
- Nauwelaers, C., P. Boekholt, B. Mostert, P. Cunningham, K. Guy, R. Hofer et C. Rammer, (2009), « Policy Mix for R&D in Europe », rapport à la Direction générale de la Recherche de la Commission européenne.
- OCDE (2010a), « Le dosage des politiques de l'innovation » in *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2010*, Éditions OCDE, Paris, pp. 271-302, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2010-48-fr.
- OCDE (2010b), *La stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Pour prendre une longueur d'avance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084759-fr>.
- Ringeling, A. (2005), « Instruments in Four: The Elements of Policy Design », in P. Eliadis, M. Hills et M. Howlett (dir. pub.), *Designing Government: From Instruments to Governance*, McGill-Queens University Press, Montréal.
- Salamon, L. (dir. pub.) (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New York.
- Vedung, E. (1998), « Policy Instruments: Typologies and Theories », in M. Bemelmans-Vidéc, R. Rist et E. Vedung (dir. pub.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.



Extrait de :

OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Dosage des mesures en faveur de la R-D et de l'innovation d'entreprise », dans *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-16-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.