

STIMULER LA DEMANDE D'INNOVATION

Bien-fondé et objectifs

La politique de l'innovation axée sur la demande est souvent perçue comme un ensemble de mesures gouvernementales visant à accroître la demande d'innovation des secteurs public et privé, à créer les conditions propices à l'adoption des innovations, ou à améliorer la coordination de la demande de façon à stimuler l'innovation et à faciliter sa diffusion (Edler, 2007). Son objectif est généralement d'abaisser les obstacles à la commercialisation et à la diffusion des innovations.

Depuis quelque temps, les pouvoirs publics ont porté leur attention sur toute une série de politiques d'innovation agissant sur la demande (commandes publiques d'innovation, normes et réglementations, marchés pilotes, initiatives d'innovation dictées par les usagers ou les consommateurs), de manière à « tirer » l'innovation (voir le profil « Dosage des mesures en faveur de la R-D et de l'innovation d'entreprise »). Cet intérêt reflète un élargissement de l'approche adoptée pour les politiques d'innovation, qui tient désormais compte de l'ensemble du système et du cycle d'innovation. Dans un contexte d'assainissement des finances publiques, l'objectif est également d'utiliser ce type de politique pour stimuler la demande d'innovation sans générer de nouvelles dépenses publiques. L'autre but est d'accroître les capacités d'innovation dans des secteurs où il existe une forte demande d'innovation de la part de la société, comme par exemple la santé, l'environnement et l'énergie (voir les profils « L'innovation au service des enjeux sociaux » et « L'innovation verte »).

La raison d'être des politiques d'innovation agissant sur la demande est de stimuler l'innovation dans les domaines où la société en a un besoin urgent, et où l'action des pouvoirs publics peut compléter les mécanismes du marché – dans l'idéal avec le minimum de sorties de fonds. Cela dit, les différents instruments relevant de ces politiques répondent chacun à des motivations particulières. Pour citer un exemple, les commandes publiques peuvent contribuer à accélérer l'émergence de technologies dont la société a urgemment besoin. Les marchés publics orientés vers l'innovation peuvent aussi être conçus pour compenser le manque de financement en capital-risque à l'égard des projets de petite taille lors de leur phase de lancement. S'agissant en revanche des normes techniques, la motivation des pouvoirs publics en la matière tient aux caractéristiques de ces normes – apparentées à des biens publics – et aux effets bénéfiques du partage des connaissances techniques. Il arrive que le marché produise à lui seul trop peu de normes ou des normes qui ne conviennent pas (anticoncurrentielles, par exemple). L'État peut donc, grâce à son rôle de régulateur et de gros consommateur, favoriser la création – pilotée par l'industrie – de normes qui ne sont pas anticoncurrentielles. Le processus selon lequel les normes sont généralement créées (avec notamment l'obtention d'un consensus entre les producteurs) requiert le partage de connaissances et accélère la diffusion de la technologie.

Principaux aspects

Les politiques d'innovation agissant sur la demande prennent différentes formes, dont les principales sont les marchés publics orientés vers l'innovation, ainsi que les normes et réglementations liées à l'innovation. Les initiatives d'innovation dictées par l'utilisateur ou la conception du produit, ou encore les initiatives d'éco-étiquetage, rentrent également dans cette catégorie de politiques, car leur but est de répondre aux besoins des consommateurs. Les programmes de soutien financier à la R-D des petites entreprises

(comme par exemple le dispositif SBIR aux États-Unis et ses variantes en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) financent la R-D dès les premières phases du développement d'un produit, et sont donc à ce titre des instruments agissant sur l'offre. Or, le fait que ces programmes présentent une dimension d'appel concurrentiel à solution les apparente à des « commandes publiques d'innovation pré-concurrentielles ». Les réglementations environnementales, qui ont été un moteur essentiel de l'innovation technologique axée sur la réduction des émissions de CO₂ et de toute une série de polluants industriels, sont un autre exemple des politiques d'innovation agissant sur la demande. Les politiques en matière de consommation ou de fiscalité ayant un effet sur la demande d'innovation (dans le domaine environnemental, par exemple) présentent elles aussi de l'importance. La tarification des externalités environnementales et l'établissement d'un marché du carbone (autrement dit la tarification du carbone) peuvent également accroître la demande d'innovation. Certains gouvernements ont même réintroduit la pratique des concours (et les récompenses qui vont avec) pour stimuler les activités de R-D et d'innovation.

Cela dit, les politiques d'innovation agissant sur la demande – notamment les marchés publics orientés vers l'innovation – ne sont pas sans risque, car elles peuvent favoriser les grandes entreprises au détriment des petites, ou imposer certaines technologies et entraîner un verrouillage technologique. Par ailleurs, il n'est pas rare que les organismes de passation des marchés soient en quête d'efficience (c'est-à-dire du bon « rapport qualité-prix »), un objectif qui n'est pas facilement conciliable avec la recherche de solutions innovantes, et pourtant un grand nombre de ces organismes ont récemment élargi leur mission en y incluant ce critère. Les marchés publics se répartissent en outre entre les organismes municipaux, régionaux et nationaux, et une grande partie du travail des pouvoirs publics consiste à améliorer la communication au sujet de ces marchés. Des initiatives de sensibilisation et de formation des fonctionnaires travaillant dans les organismes compétents sont mises en œuvre dans de nombreux pays pour encourager les marchés publics « propices à l'innovation ». Les limites de l'utilisation de ces marchés en tant qu'instruments d'incitation à l'innovation (c'est-à-dire favorisant les entreprises nationales) sont liées aux règles de l'OMC – qui interdisent toute préférence nationale –, ainsi qu'au coût et au risque potentiellement plus élevés des solutions innovantes par rapport aux solutions existantes.

Il existe comparativement peu d'évaluations des politiques d'innovation agissant sur la demande, à l'exception des dispositifs de commandes publiques avant commercialisation. Cela est dû à la fois aux difficultés techniques de l'évaluation, et au caractère relativement nouveau de ces politiques. Le travail d'évaluation est rendu encore plus complexe par le fait que, dans les politiques considérées comme agissant sur la demande, l'innovation n'est qu'un objectif (parfois secondaire) parmi de nombreux autres. Ainsi, s'agissant des études consacrées aux réglementations sur les normes minimales en matière d'économies de carburant applicables aux véhicules, la plupart s'intéressent non pas à l'innovation, mais (et c'est bien compréhensible) aux avantages et inconvénients que présentent globalement ces réglementations. Un autre problème au regard de l'évaluation est que les données sont souvent inappropriées pour évaluer à la fois l'impact sur l'innovation et l'impact sur l'objectif du programme. En ce qui concerne les marchés publics, bien qu'une majorité de pays aient pris des dispositions particulières pour encourager la participation des PME, 61 % des pays membres de l'OCDE ne contrôlent ni le nombre, ni la valeur des contrats attribués à cette catégorie d'entreprises. Or, en l'absence de telles données, il est très difficile de mesurer l'efficacité des dispositifs (OCDE, 2013). Par ailleurs, bien que les données existantes sur l'activité des entreprises en matière d'innovation (par exemple, les

enquêtes communautaires sur l'innovation) fournissent un certain aperçu des liens potentiels entre la R-D, l'innovation et les marchés publics, elles ne permettent pas de faire la distinction entre les commandes publiques générales et celles orientées vers l'innovation. L'OCDE s'emploie actuellement à mettre en évidence les liens qui existent entre la R-D, l'innovation et les marchés publics, dans le but de mieux évaluer l'ampleur, la portée et l'impact de cet instrument sur la demande (OCDE, 2014). En liaison étroite avec ces efforts, certains pays commencent à rendre publics de nouveaux indicateurs issus d'enquêtes, qui montrent si des innovations ont eu lieu dans le cadre des marchés publics. Des initiatives sont également en cours pour utiliser les bases de données relatives aux marchés publics comme sources d'information sur l'état de l'innovation.

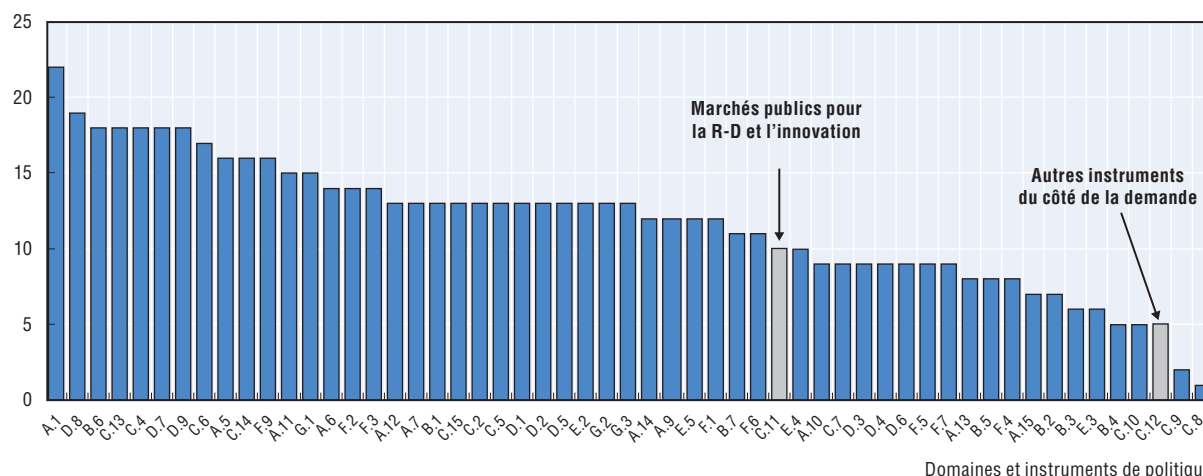
Tendances récentes de l'action publique

Les instances dirigeantes, tant au niveau national que supranational et notamment pour ce qui est de l'UE, ont de plus en plus, dans leurs déclarations d'orientation comme dans la pratique, opté pour des politiques d'innovation agissant sur la demande. Cela dit, la plupart des mesures mises en œuvre ont été des marchés publics orientés vers l'innovation, le plus souvent vers des objectifs de croissance verte (graphique 5.9). Quelques exemples :

- La Commission européenne a encouragé la mise en œuvre au niveau européen de plusieurs initiatives en faveur des marchés porteurs, et le Comité de l'Espace européen de la recherche a appelé l'UE à consacrer 2 % du budget des marchés publics à l'innovation.
- En Espagne, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, des objectifs d'action ont été fixés concernant les marchés publics orientés vers l'innovation. L'Autriche et la France ont suggéré que des objectifs puissent être inclus dans les documents ou déclarations d'orientation. Ces objectifs sont compris entre 2 et 5 % du budget des marchés publics,

Graphique 5.9. **Incitations pour stimuler la demande d'innovation parmi les autres domaines de la politique STI, 2012-14**

Pays ayant notifié un changement substantiel dans le domaine politique, par rapport à d'autres domaines de la politique STI



Note : L'axe des abscisses présente l'ensemble des domaines de la politique STI couverts par le questionnaire sur les politiques des Perspectives sur la science, la technologie et l'industrie 2014 de l'OCDE (les codes représentés dans le diagramme ci-dessus se réfèrent aux codes des questions dans le questionnaire 2014). L'axe des ordonnées indique le nombre de pays signalant que la situation a changé de façon substantielle dans chacun des domaines de la politique. Le comptage simple ne tient pas compte de l'ampleur et de l'impact des changements de politique. Les réponses sont fournies par les délégués au Comité de l'OCDE pour les Politiques Scientifiques et Technologiques.

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/10.1787/888933306575>

un pourcentage important lorsque l'on sait que les marchés publics représentent 13 % du PIB dans les pays de l'OCDE. En Allemagne uniquement, le montant de ces marchés en 2013 s'est élevé au total à quelque 497 milliards USD en PPA (soit 300 milliards EUR).

- En Autriche, le concept de marchés publics liés à l'innovation (*Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, IÖB*) vise à encourager l'industrie à proposer des biens et des services innovants, ainsi qu'à fournir aux organismes publics comme aux particuliers des biens et des services élaborés et (éco-)efficients. La mise en œuvre de ce concept en 2013 a commencé par les dispositions suivantes : création d'un centre d'approvisionnement (le PPPI Service Point, où PPPI désigne les marchés publics au service de l'innovation) au sein de l'agence autrichienne de passation des marchés ; amendement à la loi autrichienne sur les marchés publics, qui fait de l'innovation un critère supplémentaire dans la procédure de passation des marchés ; enfin, lancement de projets pilotes dans le domaine des commandes publiques pré-concurrentielles et des marchés publics orientés vers l'innovation.
- En Norvège, le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de l'Administration publique, de la Réforme de l'État et des Affaires religieuses ont lancé en février 2013 une stratégie visant à accroître l'impact des marchés publics sur l'innovation. Les objectifs sont notamment de faire des marchés publics un outil stratégique pour le travail des autorités publiques, et d'impliquer le secteur des entreprises dans la définition des besoins de développement futurs.

Des initiatives de marchés publics intelligents ont vu le jour dans un certain nombre de pays, comme par exemple l'amélioration du dialogue entre les agences de passation des marchés et les fournisseurs, ou encore des subventions pour aider d'une part les agences précitées à concevoir des appels d'offres propices à l'innovation, et d'autre part les fournisseurs à soumettre des offres compatibles.

- Au Canada, le Programme d'innovation Construire au Canada (PICC) a été complété en 2013 par un volet militaire. Ce programme permet aux ministères du gouvernement fédéral de tester des prototypes développés par des entreprises canadiennes et d'indiquer ce qu'ils en pensent, afin que ces produits innovants puissent être améliorés avant d'être mis sur le marché.
- Au Danemark, le nouveau Fonds d'aide au développement des marchés (né de la fusion avec le Fonds pour la transformation verte et l'innovation commerciale) a pour but de faciliter l'acquisition de solutions innovantes par les organismes publics en leur permettant de spécifier leurs exigences selon des procédés différents. Le secteur public peut contribuer à orienter l'innovation des entreprises en permettant à ces dernières de mettre au point des solutions plus performantes et moins coûteuses.
- En Allemagne, le nouveau Centre d'excellence pour l'innovation dans les marchés publics (KO-INNO) a pour objectif de mieux sensibiliser, préparer et former les agences publiques de passation des marchés, afin de les inciter à acquérir des produits et des services innovants. Placé sous la responsabilité du ministère fédéral allemand des Affaires économiques et de l'Énergie (BMWi), le KO-INNO organise des ateliers, instaure un dialogue stratégique et propose des services consultatifs. Une base de données Internet sur les projets fournit des informations sur les produits, services et procédures innovants, et recense les domaines dans lesquels des solutions innovations sont requises. Des exemples de bonnes pratiques montrent comment les marchés publics orientés vers l'innovation peuvent s'avérer fructueux. De nouveaux partenariats public-

privé faisant appel à des entreprises privées pour financer des projets sur des marchés porteurs (les « alliances au service de l'innovation ») sont par ailleurs mis en place sous la responsabilité du ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche.

- Aux Pays-Bas, le centre PIANO d'expertise en matière de marchés publics propose des guides et des formations à l'intention des organismes publics.

Certains pays mettent également en place des mesures de soutien financier pour établir un lien entre les marchés publics et l'innovation :

- En Finlande, après avoir lancé un projet pilote, l'organisme Tekes accorde des subventions en faveur de la R-D aux agences publiques de passation des marchés et aux PME dans le cadre d'un programme visant à promouvoir l'innovation dans les marchés publics.
- En Corée, un régime d'assurance a été mis en place pour réduire les risques liés aux marchés publics axés sur l'innovation. Cela inclut un dispositif d'assurance pour l'achat de nouvelles technologies, et un programme d'aide à la R-D des PME lorsque cette recherche est menée en liaison avec une procédure d'achats.
- Au Royaume-Uni, le programme Forward Commitment Procurement consiste, pour les organismes publics, à s'engager à acheter – à une date ultérieure qui est spécifiée – des produits ou des services qui n'existent pas encore, en convenant de leur niveau de performance et de leur prix. La communication anticipée des besoins de l'utilisateur et l'engagement du fournisseur sont les caractéristiques fondamentales de ce dispositif.

Une autre tendance, dans un grand nombre de pays, consiste à simplifier et faciliter les procédures de passation de marchés axées sur l'innovation. Au Costa Rica, le portail Merlink regroupe sur une plateforme électronique unique l'ensemble des activités de l'État en matière de marchés publics. En Colombie, de nouvelles règles (l'article 155 sur la désagrégation technologique du décret 1510 de 2013) ont été instituées pour permettre aux organismes publics de dissocier les projets d'investissement ; le but est d'autoriser la participation de ressortissants nationaux et étrangers, et de faire en sorte que la technologie puisse être assimilée par les Colombiens. La désagrégation technologique permet d'encourager l'innovation dans les entreprises colombiennes. En Finlande, le gouvernement a adopté en juin 2013 une décision de principe concernant la promotion des solutions énergétiques et environnementales durables (les technologies propres) dans le cadre des marchés publics.

Afin de concilier les objectifs d'approvisionnement et de concurrence, l'autorité suédoise de la concurrence (KKV) sera, à compter de juillet 2014, la principale entité responsable de la passation des marchés, y compris des marchés orientés vers l'innovation. L'organisme suédois de l'innovation (VINNOVA) conservera quant à lui une partie des responsabilités. De son côté, la Commission européenne a mis en place une plateforme ouverte aux diverses parties prenantes, dont le but est de proposer des actions en faveur de l'innovation dans le cadre d'un paysage de la normalisation européen.

Outre les marchés publics orientés vers l'innovation, les normes et les initiatives en faveur des marchés porteurs, le système des récompenses a refait son apparition comme moyen d'inciter les organismes publics (et les entreprises privées) à se doter de solutions issues de la R-D et l'innovation. En 2012, l'organisation britannique NESTA a créé le Centre for Challenge Prizes, dont la mission est de concevoir, mettre en œuvre et développer un système d'attribution de récompenses.

Pour en savoir plus

- Edler, J. (2007), « Demand-based Innovation Policy », *Manchester Business School Working Paper*, n° 529.
- Georghiou, L. et al. (2013), « Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment », *Technological Foresight and Social Change*, vol. 26, Éditions Elsevier, Amsterdam, pp. 1-12, <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2013.09.018>.
- Plateforme des politiques d'innovation (IPP), voir : www.innovationpolicyplatform.org.
- OCDE (2010), *Demand-side Innovation Policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en>.
- OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OCDE (2014, à paraître), « Measuring the Link between Public Procurement and Innovation », *STI Working Papers*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014), « Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 13, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>.
- OCDE (2014), « Stimuler la demande d'innovation », *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2014* (base de données ; en anglais), voir : <http://qdd.oecd.org/Table.aspx?Query=E52F2B9A-822D-4722-A38F-E64DC141B514>.

PARTIE II

Chapitre 6

**Profils des politiques STI :
Universités et recherche publique**



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), « Stimuler la demande d'innovation », dans *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-22-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.