

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

Examens de l'OCDE sur l'innovation régionale : Wallonie, Belgique : Évaluation et Recommandations

**12 et 13 juin 2012
Centre de conférences de l'OCDE**

Ce document est soumis aux délégués du Comité des politiques de développement territorial pour APPROBATION PAR PROCÉDURE ÉCRITE avant le 15 juin 2012.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Karen Maguire :
tél. : (+33) 1 45 24 87 56 ; E-mail : karen.maguire@oecd.org

JT03322049

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
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.



ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

Les défis du système régional d'innovation wallon

La Wallonie est une région de tradition industrielle très ouverte sur l'extérieur

1. La Wallonie, une des trois régions qui composent l'état fédéral belge, est une région de taille moyenne située au cœur historique de l'Union Européenne. C'est une région de longue tradition industrielle, très ouverte aux marchés et investissements étrangers, et qui bénéficie de bonnes infrastructures de communication. Le dynamisme des exportations est un atout important de la Wallonie, territoire attractif pour les investisseurs étrangers. Les exportations, en hausse continue, représentent 50% du PIB wallon. Celles-ci assurent à la région une balance commerciale positive même en période de crise. Dans le contexte belge, la Wallonie apparaît comme plus performante en matière d'attraction d'investissements étrangers que d'exportations, puisque la région attire 40% des flux d'investissements étrangers, tandis qu'elle est responsable de 20% des exportations du pays.

L'impératif de compétitivité est intense

2. Le niveau et l'évolution du PIB wallon sont inférieurs à la moyenne OCDE et la comparaison intra-belge des indicateurs de PIB, d'emploi et de chômage n'est pas favorable à la Wallonie. Si la productivité de la main d'œuvre wallonne reste bonne en comparaison internationale, elle connaît toutefois un fléchissement depuis 2000 et son taux de croissance est inférieur à la moyenne OCDE. Compte tenu du niveau élevé des salaires, nécessaire pour le maintien d'un haut niveau de protection sociale, la Wallonie n'est pas engagée dans une compétition par les coûts. Les impératifs de compétitivité de son économie, basée sur une différenciation par la qualité, sont dès lors très pressants. L'innovation est une réponse nécessaire et urgente à ce défi.

Le marché du travail présente des défis importants

3. Les taux d'activité et d'emploi wallons sont particulièrement bas en comparaison internationale et le taux de chômage nettement plus élevé que dans le reste du pays, et ce malgré le fait que la Wallonie exporte sa main-d'œuvre dans les régions environnantes. En contraste avec d'autres régions frappées de forte désindustrialisation, la part de l'industrie manufacturière wallonne dans la production wallonne se maintient, mais la contraction de l'emploi y est notable : la contribution de l'industrie à l'emploi total a diminué de moitié entre 1980 et 2010, de 24% à 12%.

4. Le niveau de qualification de la main-d'œuvre wallonne tient la comparaison avec celui de l'ensemble des régions de l'OCDE, mais doit encore s'améliorer, puisque la ressource principale de la Wallonie est la qualité de sa force de travail. Le nombre de diplômés S&T et d'ingénieurs est trop faible pour les besoins de l'économie wallonne. La part de personnes peu qualifiées reste encore trop élevée pour une économie comme la Wallonie qui se dirige vers des activités à haute intensité en connaissance. Les efforts de formation tout au long de la vie restent limités. La proportion importante de personnes peu qualifiées parmi les chômeurs indique une inadéquation de ces profils pour l'économie wallonne.

La Wallonie présente une économie duale, avec des pans très compétitifs et d'autres peu performants

5. Certaines sous-régions et certains secteurs d'activité de Wallonie sont performants, tandis que d'autres pans de l'économie régionale ne sont pas à la hauteur des enjeux. La région présente de fortes disparités territoriales, avec : d'un côté, le Brabant wallon qui gravite dans l'hinterland de Bruxelles, sous-région fortement qualifiée, qui attire les investisseurs étrangers et les activités à haute valeur ajoutée ; et à l'autre extrême, le Hainaut qui connaît un taux de chômage excessif, une main d'œuvre peu qualifiée et peu investie dans la formation, et un PIB faible, et ce malgré l'apport important des Fonds Structurels Européens dédiés à la reconversion de cette province. En matière de secteurs d'activité, le secteur chimique ressort comme un secteur porteur de création de valeur ajoutée, mais également les sciences du vivant, le secteur des métaux dans ses applications avancées, la logistique et l'agro-alimentaire. Ces secteurs attirent les investisseurs étrangers, sont performants à l'export, et indiquent un potentiel de « spécialisation intelligente » de la région. L'économie wallonne est dominée par les services, qui représentent trois quarts de la valeur ajoutée régionale : l'augmentation de la création d'entreprises nouvelles dans les services à haute intensité en connaissances augure d'un potentiel important, bien que moins visible, dans ce pan de l'économie wallonne.

Le potentiel d'innovation est contrasté : de bonnes ressources mais des effets de diffusion trop faibles

6. En ce qui concerne l'innovation, la Wallonie possède indéniablement de bonnes ressources en matière de capital humain, des investissements en recherche privée importants, un ensemble d'universités avec des laboratoires et chercheurs de haut niveau d'excellence, et des centres de recherche technologique diversifiés distribués sur le petit territoire de la région. La Wallonie a vocation à attirer des activités les plus intensives en connaissance au sein des chaînes de valeur. Toutefois, lorsqu'on place la région en perspective avec les régions de l'OCDE, la Wallonie se retrouve dans une catégorie moyenne, celle des régions de production industrielle du cœur de l'Europe, dont les performances sont en-deçà de celles des régions avancées du groupe des pôles de connaissance et de technologie. Qui plus est, la Wallonie est plutôt à la traîne de son groupe sur une série d'aspects.

7. La Wallonie souffre, non pas d'un problème de dotation en ressources, mais plutôt d'un déficit de la capacité à en tirer profit et à diffuser les connaissances dans l'ensemble du tissu productif. Des activités innovantes existent dans certains secteurs et autour d'entreprises intensives en recherche (les « innovateurs internationaux radicaux »), mais celles-ci restent trop limitées pour entraîner l'ensemble du tissu productif dans une mouvance d'innovation généralisée. Des acteurs wallons parviennent à se positionner de manière très positive dans le très compétitif programme-cadre de recherche européen, mais le reste du tissu productif est nettement moins innovant.

Le périmètre des activités innovantes ne s'arrête pas aux frontières de la région

8. La Wallonie a un potentiel important à exploiter dans la région voisine de Bruxelles-Capitale, dont les universités francophones sont gérées par une même Communauté, et qui possède de fortes capacités de recherche et une partie de population très qualifiée. Les flux de travailleurs wallons vers cette région indiquent d'ailleurs des connections importantes et ouvrent la voie vers des partenariats innovants transrégionaux. Cette dimension de l'innovation transfrontalière ne s'arrête pas aux frontières nationales, compte tenu de l'ouverture importante du tissu productif wallon à l'export et aux investisseurs étrangers. En ce qui concerne ces derniers, la question de leur ancrage dans le système d'innovation wallon est une question-clé pour alimenter les effets de diffusion évoqués ci-dessus.

Les investissements en R&D privée sont importants et les activités d'innovation notables, mais ils sont très concentrés au sein des grandes entreprises

9. La Wallonie est fortement dépendante des investisseurs étrangers pour ses activités de R&D privée. Ces entreprises, concentrées dans les secteurs de moyenne et haute technologie, sont attirées par la présence de capital humain et de capacités de recherche: elles jouent donc un rôle crucial pour le redéploiement économique de la région en se concentrant sur les activités à plus haute valeur ajoutée. Le risque est toutefois réel que les décisions d'investissement de ces entreprises ne s'opèrent au détriment des activités de R&D en Wallonie. Cette situation génère un défi important pour la région wallonne : elle doit continuer à offrir le capital immatériel de haut niveau qui attire les investissements à intensité de connaissances, ainsi qu'un environnement propice à leurs activités innovantes.

10. La R&D privée est concentrée dans un petit nombre d'entreprises et dans le secteur chimie-pharmacie. Les chiffres positifs affichés par la Wallonie en termes d'investissement en R&D et de brevets cachent une fragilité liée au fait que beaucoup de ces investissements proviennent d'un petit nombre de très grandes entreprises : un changement de fortune ou d'orientation stratégique de l'une de ces grandes entreprises peut dès lors avoir un effet dramatique sur l'ensemble des indicateurs de la région. Etendre le spectre des entreprises investies dans la R&D notamment aux PME, permet de renforcer la résilience du tissu industriel à ces chocs.

11. Les grandes entreprises wallonnes présentent un taux d'innovation élevé, en revanche les PME sont comparativement moins innovantes en comparaison internationale. Beaucoup d'entreprises wallonnes reçoivent un financement pour l'innovation : en particulier le pourcentage de PME ayant reçu du financement public sous diverses formes est plus élevé en Wallonie que la moyenne nationale belge.

La dynamique entrepreneuriale apparaît comme un point faible, sauf dans les services à haute intensité de connaissances

12. La dynamique de création d'entreprises innovantes est relativement faible en Wallonie. L'innovation allant de pair avec le risque et un phénomène de création-destruction, cette situation crée un frein pour l'innovation, en particulier pour les activités qui peuvent démarrer à petite échelle et sur base de l'exploitation du potentiel d'individus créatifs. Les encouragements et l'attention portés aux spin-offs universitaires, et les actions plus récentes en faveur de la promotion de la créativité et de l'entrepreneuriat, sont des points positifs, mais qui ne compensent pas la faiblesse permanente affichée par les indicateurs.

13. En revanche la Wallonie est bien placée par rapport au taux de création d'entreprises dans les services de haute technologie: depuis 2003 ce taux a été toujours supérieur à celui des autres régions belges.

Le potentiel d'innovation non-technologique et dans les services ne doit pas être négligé

14. Dans les secteurs où l'innovation est liée à la science, notamment la pharmacie et de la chimie, les indicateurs classiques de R&D et de brevets montrent des valeurs très encourageantes. Toutefois, il serait dangereux de déterminer des niches d'avantages comparatifs en innovation de la région, sur base uniquement d'indicateurs ciblés sur les activités formelles de R&D, et centrés spécifiquement sur le secteur manufacturier. Les informations disponibles montrent que la Wallonie pourrait disposer d'avantages importants dans les secteurs des services intensifs en connaissance (R&D, services aux entreprises, etc.), qui représentent une part de l'emploi bien plus importante que le secteur manufacturier de haute technologie, objet classique des attentions. D'autres indicateurs, notamment les taux des dépenses

d'innovation non R&D pointent vers une attention des entreprises wallonnes à l'innovation non technologique, qui elle aussi est sans doute moins visible que l'innovation technologique, mais porteuse de valeur ajoutée.

L'innovation concerne également le secteur public

15. La part du secteur public est très importante dans l'emploi en Wallonie : il s'agit aussi dès lors de favoriser et augmenter l'innovation dans le secteur public pour y créer de nouvelles sources de valeur ajoutée, tout en répondant aux missions de service public. Dans un contexte budgétaire qui restera difficile pour tous les niveaux de gouvernements – et les évolutions institutionnelles de l'état belge vont encore renforcer cette pression sur le niveau régional –, avec un phénomène de vieillissement qui s'accélère, maintenir l'emploi et l'activité sur une base publique importante risque de s'avérer insoutenable. Développer la productivité dans les secteurs à dominante publique est une voie à poursuivre simultanément à celle de l'innovation dans le secteur privé. Le levier des commandes publiques peut également être actionné pour soutenir les activités innovantes du secteur privé.

Tableau 1. Enjeux, forces et faiblesses du système régional wallon d'innovation

Forces	Faiblesses
ENJEU : Accélérer la TRANSFORMATION du tissu productif vers des activités à plus haute valeur ajoutée et plus soutenables	
Entreprises	
Présence d'entreprises innovantes, notamment multinationales, dans des secteurs de pointe comme la chimie et la pharmacie, et dans des secteurs plus traditionnels (applications avancées du travail des métaux, logistique et agro-alimentaire)	Nombre important de PME peu innovantes menacées par la concurrence internationale Risque de délocalisation des entreprises multinationales
Création d'entreprises high-tech, notamment spin-offs académiques (quoiqu'en nombre limité) et dans les services intensifs en connaissance	Dynamique entrepreneuriale insuffisante pour assurer le renouvellement du tissu productif Développement limité des spin-offs existantes Déficit d'entreprises de taille moyenne en croissance
Tradition d'ouverture aux marchés internationaux, balance commerciale positive et croissance des exportations	Peu d'ouverture aux nouveaux marchés émergents
Recherche publique	
Potentiel de recherche publique au sein des universités, reconnu internationalement Présence de centres de recherche diversifiés aux missions orientées vers le soutien au développement technologique des entreprises	Manque d'institutionnalisation de la « troisième mission » des universités Rôle limité des spin-offs académiques pour le renouveau du tissu industriel wallon Peu de visibilité internationale des centres de recherche agréés
Attractivité du Territoire	
Situation géographique centrale, bonne accessibilité, qualité de vie et haut niveau de protection sociale	Déficit d'image et d'identité Concurrences sous-régionales
Agglomérations dynamiques, notamment autour des universités et dans l'hinterland de la région capitale	Existence de sous-régions peu dynamiques
Opportunités de marché et d'innovation dans les activités « vertes », qualité paysagère d'une grande partie du territoire	Bilan environnemental mitigé
ENJEU : Doter la région du CAPITAL HUMAIN adéquat	
Haute productivité de la main-d'oeuvre	Taux de croissance de la productivité du travail faible Taux d'activité et d'emploi faibles
Bon niveau d'éducation général, enseignement universitaire de grande qualité	Frange de population sous-qualifiée importante Pénurie attendue de scientifiques et techniciens Lacunes dans l'enseignement technique

Les politiques d'innovation en Wallonie

Les politiques qui favorisent l'innovation sont des politiques cruciales pour le développement de la Wallonie

16. L'innovation est amenée à jouer un rôle-clé pour l'avenir de la Wallonie : malgré les atouts importants qu'elle possède pour soutenir sa compétitivité, la région est confrontée à l'impératif d'accélérer son processus de transformation vers une économie plus dynamique et plus innovante. Au cœur de l'Europe, la Wallonie accueille des entreprises exportatrices performantes et une population qualifiée, mais son avantage concurrentiel s'érode, le taux de chômage reste élevé, les menaces de délocalisation existent et la contrainte budgétaire va croissante. La région fait face au défi de trouver de nouvelles sources d'activité à haute valeur ajoutée et créatrices d'emplois durables. La région participe ainsi à un mouvement de fond qui affecte la plupart des pays et régions de l'OCDE, et qui aboutit à placer l'innovation de plus en plus haut dans l'agenda des politiques de développement régional. Les décideurs régionaux se sont engagés dans cette voie de manière accrue dans les années récentes.

La Wallonie - avec la Communauté pour ce qui concerne la recherche, possède la quasi-totalité des compétences pour développer un policy mix pour l'innovation

17. Les Régions et Communautés de Belgique (les entités fédérées) sont détentrices d'un ensemble de compétences et d'une autonomie d'action maximum en matière de développement économique et de politique de recherche et développement technologique au sein de la zone OCDE. Cet arrangement institutionnel est toujours en évolution et la tendance est celle d'un accroissement des compétences des entités fédérées belges. Ceci permet à la Wallonie de gérer un « policy mix » très étendu et de définir ses priorités avec une très grande autonomie d'action. L'innovation et la recherche appliquée sont des compétences régionales, tandis que la recherche fondamentale et l'enseignement sont des compétences communautaires : ceci implique une nécessité de recherche de synergies entre les politiques de ces entités. L'analyse de cette Revue couvre le policy mix mis en place par les deux entités fédérées.

La Wallonie a mis en place les éléments d'une politique d'innovation en deux phases successives

18. La Communauté française gère l'enseignement et la recherche non-orientée au sein des universités : les modalités de gestion de cette compétence sont restées assez stables au cours du temps. La Wallonie n'a pas adopté de politique d'innovation explicite. Toutefois, la politique de développement technologique, déjà ancienne, et plusieurs pans des politiques actuelles de développement régional, en particulier la politique économique, concourent à doter la région d'éléments constitutifs d'une telle politique. On peut, de manière schématique, distinguer deux générations de politiques:

- une première génération, qui couvre les années '80 et '90, au cours de laquelle sont mis en place une série d'instruments orientés essentiellement vers la création et la diffusion des technologies, qui privilégient les acteurs de recherche privés et publics ainsi que l'innovation radicale ;
- et une seconde génération initiée au début des années 2000, qui voit l'apparition progressive d'une politique plus stratégique, et prend en compte d'autres dimensions de l'innovation, comme les partenariats, l'entrepreneuriat, l'innovation incrémentale et les PME.

La première phase des politiques wallonnes procède d'une vision linéaire de l'innovation

19. La politique wallonne de première génération finance les acteurs privés et publics pour les activités de R&D, de diffusion des technologies nouvelles et de valorisation de la recherche. Le paradigme dominant postulait qu'en subsidiant les activités de recherche utiles pour la région (politiques régionales) tout en maintenant le haut niveau d'excellence des universités (politiques communautaires), la politique dotait la région de meilleurs atouts pour son développement. La mise en place de cette politique – une politique d'innovation au sens restreint – s'est poursuivie sur quatre axes principaux, qui sont encore aujourd'hui au cœur du dispositif de soutien à l'innovation en Wallonie :

- le soutien financier à la R&D des entreprises individuelles, par subsides et avances récupérables;
- le financement de la recherche appliquée (Région) et fondamentale (Communauté) dans les Institutions d'Enseignement Supérieur (IES);
- le support à la valorisation de la recherche publique, notamment via des programmes de mobilité science-industrie ;
- le soutien financier à la R&D et la diffusion technologique des centres de recherche régionaux.

Le policy mix de première génération présente des limites importantes

20. La vision linéaire du processus d'innovation qui sous-tend le policy mix de première génération, n'est adaptée que pour la partie du tissu productif qui développe ses innovations en lien avec la science : les autres facettes du processus innovant, et singulièrement les coopérations entre entreprises, ne sont pas visées par ces politiques. La stimulation de partenariats privés, ou publics-privés, pour l'innovation, ne faisait pas partie du cœur du dispositif de support à la recherche et à l'innovation en Wallonie. L'attention portée et les moyens consacrés au démarrage de processus innovants dans les PME, et aux aspects non technologiques de l'innovation sont peu développés. L'expérience du CERDT conçu sur une base de transfert technologique à partir de la recherche publique mais peu à peu réorienté vers le support au démarrage de projets innovants dans les entreprises, génère une prise de conscience des limites de ce type d'approche. Ces considérations sont à l'origine d'un point d'inflexion important au cours de la période suivante.

21. La politique de diffusion et de transfert technologique, mise en œuvre à travers les centres de recherche, ne bénéficiait au cours de cette période que de peu de recul quant aux activités réelles de ces centres et à leur impact. Les programmes mobilisateurs visant des recherches utiles pour le développement wallon sont dotés de budgets conséquents mais il n'existe pas d'évaluation de la participation effective des entreprises à ces programmes, ni d'évaluation de leur impact en termes de brevets et spin offs ou d'effets de spillover sur la recherche et la productivité des entreprises.

22. Le rôle important des universités dans le paysage de recherche wallon est évident. Les mécanismes de financement et les incitants de la Communauté ne conduisent pas à des collaborations entre universités, ni à la mise en œuvre d'une « troisième mission » de service à la société, puisque de tels critères sont absents des canaux de financement communautaire. Ces canaux de financement fonctionnent sur base d'allocations prédéterminées entre les universités, ce qui réduit la concurrence entre celles-ci en matière de recherche et crée des risques de redondances ou un manque de recherche de partenariats. Malgré la mise en place des programmes wallons de mobilité science-industrie FIRST, la question de la

valorisation de la recherche reste dès lors du ressort d'initiatives ponctuelles des universités individuelles, et ne cadre pas avec la stratégie de leur interlocuteur et financeur principal, la Communauté française. La fragmentation entre institutions régionales et communautaires s'exprime ici clairement.

23. Les Fonds Structurels Européens jouent un rôle important pour le financement des actions de promotion de l'innovation en région wallonne : l'orientation des projets financés par ces Fonds suit les orientations générales de la politique en Wallonie, axée sur la création de capacités technologiques et sur la diffusion des technologies. Toutefois, en raison des méthodes de programmation en vigueur dans cette période, qui ciblent des zones territoriales limitées, ces Fonds ont introduit une dimension sous-régionale qui s'avère rapidement comme étriquée pour une politique d'innovation.

24. Au cours de cette phase, l'intelligence stratégique, les outils de suivi et d'évaluation font cruellement défaut aux décideurs et acteurs en charge tant de la conception que de la mise en œuvre des politiques.

Les politiques en support à l'innovation de seconde génération évoluent vers une conception plus pertinente de l'innovation

25. Au départ de la seconde phase de mise en œuvre des politiques d'innovation en Wallonie, le programme Prométhée a initié une démarche stratégique et ouvert la voie à la prise de conscience des autorités et acteurs wallons de plusieurs évolutions nécessaires des politiques de support à l'innovation. A sa suite, avec le Plan Marshall de développement économique, la Région a consacré des ressources importantes et mis en place un nouveau policy mix, qui s'efforce de rencontrer ces impératifs:

- En premier lieu, les politiques en soutien à l'innovation - traditionnellement orientées vers le soutien à la recherche à finalité industrielle (dans les universités, les centres de recherche publics et les entreprises), la valorisation de la recherche publique et la diffusion des technologies - se sont vues complétées par des dispositifs de support à la recherche en partenariat public/privé : il s'agit de soutenir la *co-crédation d'innovations technologiques* plutôt que le transfert d'un émetteur vers un récepteur, une façon d'assurer plus directement la correspondance entre technologies et potentiel de marché. Les pôles de compétitivité sont emblématiques de cette nouvelle orientation ;
- En second lieu, le renforcement des *capacités d'absorption technologique des PME* a reçu une attention accrue, à travers les efforts de structuration du dispositif d'intermédiation scientifique et technologique (et la création de l'Agence de Stimulation Technologique) ; le renforcement de la fonction pro-active de stimulation en sus de la mission plus réactive de transfert, ainsi que l'établissement de chèques technologiques pour faciliter l'accès aux sources de technologie et stimuler le recours ultérieur des PME aux aides directes pour des projets innovants;
- En troisième lieu, apparaît une volonté de « *spécialisation intelligente* », sur des domaines-clés où la région possède des avantages comparatifs, et où les partenariats publics-privés pour l'innovation présentent le potentiel économique le plus grand. La focalisation sur des technologies-clés du début de période s'est muée en accent sur des domaines d'activité stratégique, ceux des pôles de compétitivité ;
- Enfin, en parallèle de ces développements qui visent l'innovation technologique, le potentiel présenté par *l'innovation non-technologique* est graduellement pris en compte dans des politiques parallèles. Des mesures du domaine de l'économie visent à stimuler les PME à intégrer l'innovation dans leur stratégie de développement, en agissant sur d'autres leviers que l'apport technologique : l'innovation en réseaux à travers les clusters, la créativité à travers les mesures

contenues dans le plan Creative Wallonia, le conseil aux entreprises réunis dans le réseau de l'Agence de Stimulation Economique, l'action continue de l'AWEX pour le support à l'internationalisation, le support à la création d'entreprises par des infrastructures et financements spécialisés. Le financement évolue lui aussi pour tenter de pallier aux déficiences du marché pour les projets d'innovation risqués.

Des rapprochements institutionnels initient des recherches de synergies bienvenues

26. Cette période voit aussi apparaître une volonté de réduction des dysfonctionnements institutionnels liés à la répartition des compétences entre les gouvernements de la Région et de la Communauté. La Stratégie intégrée pour la Recherche 2011-2015 émane de cette volonté. La concertation naissante avec la Région de Bruxelles-Capitale sur ces matières, témoigne d'un même souci.

Le policy mix wallon pour l'innovation est caractérisé par une inertie des structures et programmes et un cloisonnement des politiques

27. Le policy mix modifié, issu du plan Marshall, soulève des questions d'efficacité de mise en œuvre : celles-ci tiennent au foisonnement de mesures de soutien et à une certaine inertie institutionnelle. Aujourd'hui les acteurs de l'innovation en Wallonie font face à un ensemble d'instruments et d'acteurs régis par des visions et objectifs propres et des politiques différentes ; ils se sont accumulés autour du temps sans que leur synergie d'ensemble ne soit assurée. Le cloisonnement entre politiques, en particulier la politique de recherche et la politique économique, qui restent mues par des logiques propres, explique que les synergies soient encore peu visibles en pratique dans l'analyse du policy mix. L'adoption récente en parallèle de deux programmes-cadres « Creative Wallonia » et « Vers une politique intégrée de la recherche » est symptomatique de la difficulté de mettre en place une politique d'innovation qui intègre les aspects technologiques et non-technologiques de l'innovation.

Tableau 2. Enjeux, forces et faiblesses des politiques pour l'innovation en Wallonie

Forces	Faiblesses
ENJEU : Rééquilibrer le policy mix entre fonctions de support à l'OFFRE TECHNOLOGIQUE et de soutien à la CAPACITE D'INNOVATION ouverte	
<p>Instruments nombreux orientés vers la recherche à finalité industrielle, la valorisation de la recherche publique et la diffusion des avancées technologiques (aides directes aux entreprises, programmes de recherche appliquée des universités, interfaces universitaires, centres de recherche agréés, FIRST, aides R&D aux entreprises et aux PME...)</p> <p>Initiatives propres des universités pour valoriser la recherche</p> <p>Evolution vers des politiques soutenant l'innovation ouverte et les partenariats public-privé (clusters, pôles, recherche coopérative...)</p> <p>Politique émergente de support à la créativité, aux industries créatives et à l'innovation non technologique (clubs d'innovateurs, hubs de co-working, bourses et audits innovation...)</p>	<p>Attention limitée aux moteurs de l'innovation situés du côté de la demande (nouveaux marchés, commandes publiques...)</p> <p>Difficulté de prise en compte de l'innovation dans les services et de l'innovation organisationnelle au sein des mécanismes traditionnels de soutien à l'innovation</p> <p>Financement structurels des universités n'incluant pas de critères « troisième mission »</p>
<p>Capitalisation sur les effets de proximité pour les partenariats et les services de conseil aux entreprises (effets d'agglomération autour des universités, utilisation des réseaux de proximité par les acteurs de l'intermédiation technologique...)</p>	<p>Rivalités sous-régionales rendant difficile les synergies entre offreurs de services aux entreprises</p> <p>Manque de visibilité et déficit de synergies au sein du dispositif d'intermédiation animé par l'Agence de Stimulation Technologique</p> <p>Dissociation entre services de support chapeautés par les deux Agences de Stimulation Economique et Technologique</p>
<p>Actions importantes de support à l'internationalisation des entreprises par l'AWEX</p>	<p>Ouverture internationale limitée du dispositif de support, contenu dans les frontières régionales</p>
<p>Actions de soutien à l'attractivité des études scientifiques et techniques et à la carrière du chercheur</p>	<p>Difficultés à insérer les compétences trans-disciplinaires dans la formation</p>
ENJEU : Créer des MASSES CRITIQUES pour une meilleure visibilité internationale et des performances accrues	
<p>Évolution vers un plus grand ciblage sur des niches de spécialisation intelligente (pôles de compétitivité) et sur des domaines stratégiques de recherche</p>	<p>Difficulté à mobiliser au sein des pôles tous les instruments nécessaires pour l'innovation (recherche, formation, investissements,...)</p> <p>Co-existence d'instruments génériques et thématiques qui posent des limites à une stratégie ciblée</p>
<p>Efforts de mise en place d'instruments régionaux de financement pour les entreprises innovantes (Novallia au sein de SOWALFIN)</p>	<p>Difficulté d'accès au capital pour les entreprises qui développent des projets risqués, au-delà de la phase de preuve de concept</p> <p>Dimension sous-régionale des invests</p>
<p>Premières tentatives de synergies avec la politique de Bruxelles-Capitale (notamment pour les pôles)</p>	<p>Politiques wallonnes en principe limitées aux frontières régionales</p>
<p>Evolution vers des recherches de synergies entre centres de recherche agréés (projets conjoints, guidances conjointes, plateformes communes, couple des centres...)</p>	<p>Peu de mutualisation effective des compétences entre centres</p>
ENJEU : Renforcer l'EFFICACITE des politiques	
<p>Adoption graduelle d'une approche stratégique pour la politique de développement régional</p> <p>Démarrage d'une collecte d'informations stratégiques sur les politiques au sein de l'administration – Rapport bisannuel du CPS</p> <p>Augmentation de la fréquence et de la couverture des évaluations</p>	<p>Outils de suivi stratégique parcellaires</p> <p>Nombreux programmes et initiatives non évalués / présence possible d'effets d'aubaine</p> <p>Liaisons financement public-performances insuffisamment développées</p>
<p>Concentration d'un ensemble vaste de moyens et d'instruments pour la politique d'innovation au niveau sous-national (Région et Communauté)/ volonté de rapprocher les instances régionales et communautaires</p> <p>Disponibilité de Fonds Structurels Européens mobilisables directement par la Région</p>	<p>Fragmentation des politiques entre Région et Communauté et au sein des compétences régionales</p> <p>Lourdeurs et coûts liés à la complexité institutionnelle</p>
<p>Volonté de simplification administrative (easy-Wall, etc.) et expérimentation de pratiques moins lourdes par les pôles, les chèques technologiques</p>	<p>Persistance de lourdeurs administratives dans l'accès aux dispositifs publics et améliorations à apporter au dispositif des pôles</p>

Recommandations pour une politique d'innovation en Wallonie

La Wallonie doit mettre en place une politique intégrée pour l'innovation, qui combine vision stratégique et efficacité

28. Une action urgente et courageuse est requise pour définir et mettre en place une politique d'innovation à la hauteur des défis de l'économie wallonne. Une grande faiblesse des politiques wallonnes est leur fragmentation, avec ses corollaires que sont une faible lisibilité et une efficacité à améliorer. Cette faiblesse est maintenant reconnue par les acteurs wallons, mais les divers remèdes tentés produisent encore peu d'effets. Cette faiblesse devient de plus en plus pénalisante à mesure que les politiques en soutien à l'innovation deviennent plus ambitieuses et disposent de davantage d'instruments et de ressources. Cette situation est susceptible de pénaliser lourdement la dynamique émergente du système d'innovation wallon au moment où elle doit déployer tout son potentiel. Compte tenu de la situation économique difficile pour toutes les régions européennes, à laquelle s'ajoutent les exigences liées à l'augmentation des compétences dévolues aux régions belges, des réformes sont indispensables et urgentes.

29. Quatre champs d'action sont concernés par la mise en place d'une telle politique:

- La définition de l'orientation générale du système des politiques : élargissement et approfondissement ;
- La mise en place d'un mode de gouvernance adapté : décloisonné au niveau des institutions de la Région et de la Communauté et avec l'extérieur ;
- La révision du portefeuille d'instruments (le « policy mix ») de la politique en vue d'une mise en œuvre en cohérence avec les grands objectifs et d'une efficacité individuelle et collective accrues;
- La mise sur pied d'un dispositif d'intelligence stratégique pour soutenir la politique.

La nouvelle politique d'innovation doit se structurer autour de deux objectifs complémentaires d'approfondissement et d'élargissement des dynamiques d'innovation

30. La Revue propose une vision pour la politique d'innovation, qui combine *approfondissement* des dynamiques d'innovation autour des points forts de l'économie wallonne et en particulier autour de développements technologiques de pointe, et *élargissement* des pratiques innovantes à d'autres types d'acteurs, de territoires, et de modes d'innovation. Les deux objectifs ont leur raison d'être et participent au renouveau du tissu productif wallon : compte tenu de la dualité présentée par le système d'innovation, une politique pertinente devra poursuivre simultanément ces deux objectifs.

31. Le dispositif des pôles de compétitivité et l'approche Creative Wallonia peuvent constituer les centres de gravité des deux piliers de la future politique d'innovation. Les acteurs des pôles font largement appel aux dispositifs de la politique technologique, centrée sur la création et la diffusion des connaissances scientifiques et technologiques et repris dans la « Politique intégrée de la recherche ». L'objectif majeur de Creative Wallonia est clairement d'élargir la base d'entreprises innovantes et de développer dans toute la population l'appétit et les capacités d'innover. D'autres dispositifs du ressort de la politique économique comme les clusters, l'AWEX ou l'ASE, ainsi que les dispositifs de financement des activités innovantes, participent également à ce même objectif. Les initiatives Creative Wallonia ne changent encore guère le système de support : l'enjeu est de les intégrer lorsque la démarche expérimentale aura fait ses preuves.

Ces deux démarches stratégiques et le champ de leur mise en œuvre restent largement déconnectés aujourd'hui : il faut créer un continuum plus efficace entre les politiques de recherche et de l'économie.

L'orientation de la politique et sa mise en œuvre doivent évoluer vers plus d'intégration

32. Pour aboutir à une politique d'innovation intégrée, il convient de créer, au sein du gouvernement wallon et entre les trois entités fédérées (RW, CF, RBC) une articulation qui soit une capacité, à l'échelon de la fonction orientation qu'elles constituent ensemble, à définir une vision stratégique à moyen terme pour le système de recherche et d'innovation. Une instance inter-ministérielle permanente permet d'instaurer cette mission stratégique au-delà des législatures et répartitions changeantes des postes ministériels. Il est également nécessaire de disposer d'une présentation budgétaire qui fasse apparaître les différentes lignes budgétaires mobilisées pour l'innovation, quelle qu'en soit l'origine (en ce compris l'apport des Fonds Européens). Les organes de Conseil doivent travailler de manière concertée et ouvrir leur mission à l'innovation au sens large.

33. Au-delà des débats de structures, ce sont les conditions de succès d'une politique intégrée qui doivent prioritairement être assurées :

- La mise en place de contrats d'objectifs avec les organismes bénéficiaires de financement public, comme suite à un appel à proposition ou sous forme de financement structurel calibré sur des indicateurs d'outputs plus que d'inputs, selon des modalités adaptées à chaque cible ;
- La mise en place de programmes financements sur base compétitive, et en fonction d'objectifs explicites à atteindre en lien avec la politique intégrée ;
- La révision des financements en fonction de la réalisation des objectifs fixés dans les contrats, et en fonction des résultats des évaluations indépendantes des divers programmes mis en œuvre

34. Les programmes gérés par l'administration wallonne (DGO6, tant au titre de la politique de recherche que d'innovation au titre de l'économie) et ceux de la Communauté française (DGENORS et FNRS) doivent être gérés de manière plus intégrée, et évoluer vers des partenariats étroits avec les programmes de la Région de Bruxelles-Capitale. Des modalités de financement différenciées doivent être maintenues pour correspondre aux objectifs des divers outils, en s'appuyant sur les bonnes pratiques et les compétences existantes dans les administrations précitées. Des rapprochements et simplifications de procédures doivent être recherchés à travers l'ensemble des outils.

Recommandation 1 : Augmenter le budget consacré à la recherche et à l'innovation dans les budgets de la Région et de la Communauté

35. Donner à la recherche et l'innovation une place croissante dans les budgets propres de la Région et la Communauté ainsi que dans les programmes élaborés dans le cadre des Fonds Structurels Européens – définir un budget « innovation » élargi structuré en fonction des objectifs de la politique - créer des synergies fortes avec ceux de la Région de Bruxelles-Capitale

Recommandation 2: Structurer la politique autour de deux objectifs d'élargissement et d'approfondissement de l'innovation

36. Rassembler en une *politique d'innovation intégrée et stratégique* les éléments pertinents des politiques de recherche et ceux de la politique économique (la synergie avec les politiques de formation est également déterminante).

37. Adopter une politique d'innovation pangouvernementale, qui définit les grands objectifs au-delà des clivages traditionnels, et identifier les outils qui donnent les moyens pour atteindre les objectifs ;

Recommandation 3: Décloisonner la gouvernance pour la politique d'innovation et distinguer les fonctions d'orientation, de programmation et d'exécution de la politique

38. L'orientation du système demande une synergie forte des instances ministérielles au-delà des frontières de compétences et de territoires; la programmation du système requiert une Agence qui gère l'ensemble du continuum des financements relevant de la politique d'innovation et est capable d'assurer un retour stratégique sur cette gestion ; l'exécution de la politique repose sur les acteurs financés en fonction des performances réalisées dans le cadre de leur mission.

- Orientation : assurer une définition conjointe des orientations par une instance inter-ministérielle qui inclut les divers Ministres responsables (de la Région, la Communauté et en partenariat avec la Région de Bruxelles-Capitale) ; rapprocher les CPS, renforcer leur rôle en amont des politiques et étendre leur mission à l'innovation ; fonder les décisions sur une meilleure connaissance du système régional d'innovation et de l'impact du policy mix grâce à un dispositif de suivi et d'évaluation couvrant tous les domaines de l'innovation ;
- Programmation : intégrer, simplifier et clarifier le policy mix. Mettre en place une gestion coordonnée des programmes des diverses origines, regroupés par grands objectifs. Financer les organismes dans le cadre de contrats d'objectifs, sous forme de financement structurel calibré sur des indicateurs d'outputs plus que d'inputs ou de financement compétitif. Orienter les financements sur base de ces contrats, ainsi que sur base d'évaluations indépendantes des divers programmes.

Recommandation 4: Améliorer le policy mix et ajouter des instruments ciblant la demande d'innovation

39. Le policy mix doit être redéfini en lien avec la stratégie, notamment par la mise en place de contrats d'objectifs crédibles. Pour plus d'efficacité du policy mix, il est proposé que soient introduits deux critères-clés dans les mécanismes de financement : i) la recherche systématique de masses critiques et de coopérations, en ce compris au niveau international, pour une plus grande efficacité, et ii) un financement lié aux performances. Par ailleurs, l'ouverture transfrontalière et internationale du policy mix dans son ensemble doit être favorisée, et des synergies fortes avec la Région de Bruxelles-Capitale développées.

40. Il est proposé d'apporter les modifications suivantes au policy mix :

- *Pôles de compétitivité* : en faire un instrument majeur du policy mix pour l'innovation. Renforcer l'instrument et orienter d'autres programmes de support à la R&D vers les domaines des pôles (stratégie de spécialisation intelligente). Densifier et interconnecter les pôles et ouvrir leur action au-delà de la R&D, en particulier pour orienter mieux le dispositif d'éducation et de formation (stratégies de formation intra- et inter-pôles). Intensifier leur ouverture et leur positionnement à l'international, avec le support de l'AWEX. Assurer une montée en puissance de la capacité stratégique des pôles en matière d'orientation de la R&D, d'innovation non-technologique (mobilisation des instruments de Creative Wallonia) et de développement du capital humain. Alléger les procédures ;
- *Dispositif d'intermédiation* : lier le financement aux performances, à définir dans des contrats d'objectifs, incluant des indicateurs « réseau » et d'ouverture internationale ; organiser le lien

avec des offreurs de services privés. Apporter un financement structurel aux activités de valorisation et de diffusion des technologies : le reste des financements s'opère par appels compétitifs. Intégrer les actions de Creative Wallonia dans le dispositif ;

- *Centres de recherche agréés* : moduler le financement sur base de contrats d'objectifs et d'évaluations indépendantes des diverses activités ; accentuer le travail en réseau, la recherche de masses critiques, la mutualisation des équipements et compétences, la mobilité entre centres et avec les centres de compétences ; renforcer leur contribution aux domaines des pôles ; renforcer leur internationalisation ; renforcer le rôle des entreprises dans la gouvernance ;
- *Universités et Hautes écoles* : instituer une troisième mission avec impacts sur les financements (fonds additionnels aux financements alloués pour les deux premières missions) afin de responsabiliser les IES pour la prise en charge autonome de cette mission, et de créer les bons incitants dans la gestion des universités ;
- *Programmes d'aides à la R&D* : recadrer les programmes en support à la R&D, sur base d'un suivi stratégique et d'évaluations systématiques (vers plus d'additionnalité comportementale); réévaluer le rôle des programmes mobilisateurs ; étendre les organismes agissant dans le cadre des chèques technologiques et couvrir l'innovation non-technologique ;
- *Capital humain pour l'innovation* : améliorer l'aide RPR, donner une priorité aux domaines des pôles pour les FIRST, confier une action prospective aux pôles en matière de définition des besoins en capital humain ; évaluer et renforcer les actions en support à la créativité et à l'entrepreneuriat, ainsi que les laboratoires d'usage impliquant les utilisateurs ;
- *Financement des entreprises innovantes* : stimuler le capital-risque privé, donner une dimension régionale aux invests ; coupler financement et conseil ;
- *Promouvoir l'innovation dans le secteur public* à partir de programmes expérimentaux –pilotes, à amplifier sur base des résultats et de leçons d'expériences étrangères ;
- *Promouvoir les commandes publiques innovantes* ;
- *Promouvoir l'innovation non-technologique* et l'innovation en interaction avec le design.

Recommandation 5: Renforcer l'intelligence stratégique tout au long du cycle politique

41. La politique d'innovation, pour être efficace et indépendante des aléas politiques et partisans, doit reposer sur des connaissances objectives et précises de la dynamique d'innovation en Wallonie et des résultats et impacts de la politique mise en œuvre.

- Mettre en place une fonction d'Observatoire de la Recherche et de l'Innovation en support aux politiques : dispositif intégré d'analyse de la situation régionale et de suivi analytique détaillé des politiques (avec indicateurs d'inputs, d'outputs et d'impacts), alimenté par un retour des bénéficiaires (et particulièrement les PME), et réalisant un benchmarking international permanent ;
- Généraliser et professionnaliser les pratiques d'évaluation indépendantes, par instrument et systémiques, qui impacte sur les politiques.

Tableau 3. Un policy mix stratégique pour l'innovation en Wallonie

Acteurs OBJECTIF et moyens	IES Universités Hautes Ecoles	Centres de recherche agréés (CRA)	Entreprises Innovations Technologiques	Entreprises Innovations Non- Techno.
OBJECTIF D'APPROFONDISSEMENT DES DYNAMIQUES D'INNOVATION				
<p>CAPACITES DE RECHERCHE D'EXCELLENCE</p> <p>Financements non thématiques des organisations, pour des masses critiques de recherche</p>	<p>Financement structurel (<i>incluant critères troisième mission</i>) et dispositifs de valorisation (<i>base structurelle</i>)</p> <p>Recherche d'excellence (programmes, mandats, bourses, infrastructure) (<i>priorité aux partenariats multi-universités</i>)</p>	<p>Financement structurel recherche collective et diffusion (<i>sur base de l'évaluation des impacts et de contrats d'objectifs, priorité aux partenariats multi-centres</i>)</p>	<p>Subsides</p> <p>Avances récupérables</p> <p>Responsable recherche PME (<i>dispositifs à évaluer et améliorer</i>)</p>	
<i>Pour tous : critères d'ouverture inter-régionale et internationale renforcés</i>				
<p>ECO-SYSTEMES DE RECHERCHE CIBLES</p> <p>Financements thématiques pour recherches partenariales public - privé</p>	<p>Partenariats d'innovation technologique (PIT) des pôles</p> <p>Programme de recherche en partenariat hors pôles (<i>toutes combinaisons de partenaires, ciblé sur les thématiques des pôles</i>)</p> <p><i>Mise en question des programmes mobilisateurs pour cause de redondance avec les deux ci-dessus</i></p> <p>FIRST (<i>ciblés sur les thématiques des pôles</i>)</p> <p><i>Pour tous : critères d'ouverture inter-régionale et internationale renforcés</i></p>			<p>Innovation dans les TIC...</p>
OBJECTIF D'ELARGISSEMENT DES DYNAMIQUES D'INNOVATION				
<p>ECO-SYSTEMES INNOVANTS</p> <p>Financements de l'appui à l'innovation et aux innovateurs</p>	<p>a) Réseaux : clusters et pôles (<i>action élargie au-delà de la R&D</i>), clubs innovateurs</p> <p>b) Incubateurs, plates-formes</p> <p>c) Accompagnement et conseil : Innovatech, actions Creative Wallonia, NCP, PI²... (<i>sur base de l'évaluation des impacts et de contrats d'objectifs</i>), AWEX/WBI</p> <p>d) Appui aux PME et aux innovateurs : aides PME (<i>améliorées</i>) et bourses, aides TIC, Chèques technologiques, financements Creative Wallonia</p> <p>e) financement : Sowalfin, Novallia ; invests, fonds capital-risque</p> <p>f) capital humain innovant : universités, hautes écoles, centres de compétences (<i>mises en synergies</i>), promotion des études et carrières scientifiques, promotion de la créativité</p> <p>g) Innovation dans le secteur public et commandes publiques innovantes</p> <p><i>Pour tous : critères d'ouverture inter-régionale et internationale renforcés</i></p>			

Note : En italique les modifications aux instruments dans le contexte d'une nouvelle politique d'innovation intégrée.