

Mosaïque

Des politiques publiques de soutien à l'innovation actives mais dispersées

À propos de l'ouvrage de Christophe STROBEL, *Le soutien public à l'innovation*

Par Francis JUTAND
Stratégie et Prospective



Cet ouvrage traite de l'innovation et des politiques publiques de soutien à l'innovation, et se focalise, raisonnablement tant le sujet est vaste, sur la politique française. Il constitue une présentation à la fois complète et synthétique, intéressante pour qui veut comprendre la problématique, l'historique récent et les impacts des politiques publiques françaises.

Comme le note Jean-Michel Dalle dans sa préface, la question est compliquée et complexe dans l'articulation entre l'espace économique et l'invention à la rencontre desquels naît l'innovation, qui se développe en « atteignant » le marché, en croissant, et en passant à l'échelle, jusqu'aux mythiques licornes.

L'auteur introduit le cadre de l'étude. L'économie tout d'abord, avec ses cycles, puis Schumpeter, et le rappel du lien consubstantiel entre l'économie et la société.

L'importance du numérique, qui vient créer un nouveau champ économique du quaternaire, amplifier les leviers de l'innovation, et en accélérer les constantes de temps. Et enfin les politiques françaises des dernières décennies font l'objet de l'essentiel du livre, traitant « du positionnement français » des « dispositifs français » et du plan France 2030.

Le premier chapitre intitulé « Les justifications économiques » traite du cadre de l'intervention publique. Un développement concis du terme innovation et de toutes ses composantes : création, invention, nouveauté, développement, en termes de procédé, d'organisation et commercialisation de produits ou services. Il aborde le développement de politiques publiques de soutien à l'innovation et à la compétitivité, les deux mamelles de la puissance économique soutenable ; la diversité des outils de soutien ; l'organisation de l'État pour les gérer ; les aspects de géopolitique mondiale et européenne, et le jeu de poker menteur sur les principes de libre concurrence et leurs contournements fréquents.

Le livre fait de ce sujet complexe une présentation complète, bien instruite sur le plan économique, structurel et politique, que l'on lit avec grand intérêt, quand d'autres ouvrages se contentent souvent d'une approche plus convenue de l'innovation hors de son environnement et de ses rationalités économiques systémiques.

Le deuxième chapitre aborde ensuite le positionnement français. Il fournit de façon synthétique des données et analyses sur les principaux critères utilisés aujourd'hui pour tenter de « cerner » l'innovation en l'associant à la R&D : dépenses de R&D, brevets, publications, création d'entreprise. Les comparaisons de dépenses de R&D par pays font apparaître des différences selon la structure sectorielle d'activités, avec un phénomène accentué pour les dépenses de R&D des entreprises. Il en ressort une différence entre les pays à dominante forte de « vieux » secteurs industriels et ceux ayant une composante *high tech*, et plus encore ceux ayant une composante numérique forte.

L'analyse sur les brevets est concordante, le numérique pour lequel – à part la *high tech* des équipements numériques – il n'y a pas de brevet, nécessiterait de travailler sur les licences.

La création d'entreprise, au biais près des auto-entrepreneurs, est représentative d'une dynamique d'innovation, mais ne couvre pas la part importante d'innovation émanant des PME, ETI et grandes entreprises. Les licornes constituent des objectifs mobilisateurs même si là encore la capitalisation boursière est un critère dépendant du secteur et, de plus, volatil. Les classements de l'innovation assemblant à la mode « soupe » des critères disparates présentent essentiellement un caractère communicationnel de flagellation ou d'autosatisfaction.

Au-delà de ces difficultés à analyser les critères de la dynamique d'innovation, l'auteur présente de façon synthétique et pertinente l'analyse qui a servi de base aux politiques de soutien à l'innovation dans le monde et en France. Les données rassemblées permettent

une vue globale et synthétique, avec cependant un biais dans l'usage de données de l'année singulière 2020.

Le dispositif français de soutien public mis en place apparaît comme complet, dense et foisonnant. Là encore, l'auteur procède à une présentation complète et chiffrée du dispositif français essentiellement étatique, qu'il faut compléter par les dispositifs en régions, dotées de prérogatives en matière de développement économique. La présentation associe une approche descriptive des principaux mécanismes, avec des éléments financiers. Avec l'injection massive de financement R&D du PIA dans les dispositifs d'innovation, on constate une amélioration qualitative indéniable et quantitative moins affirmée. Le propos aurait pu être enrichi des limitations ou difficultés rencontrées par les PME, notamment face au foisonnement des guichets ; de la disparition du CIR doublé pour les recherches confiées aux laboratoires publics ; d'une politique de sélection par appels d'offre dispersifs, plutôt que de soutiens structurels vertueux comme le dispositif Carnot, dont le financement est resté d'un à deux ordres de grandeur inférieur aux autres mesures de soutien ; des pôles de compétitivité dont l'effet écosystémique n'est quasiment plus soutenu par les pouvoirs publics, alors qu'ils jouent un rôle très positif dans les écosystèmes d'innovation ; des mesures d'encadrement européen, conçues dans le cadre de l'OMC, et venant également corseter les dispositifs d'innovation, alors même que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a perdu de son efficacité, les États-Unis s'en dégageant tandis que la Chine bénéficie de clauses d'exemption des PVD, dont la justification est devenue problématique, ce qui laisse l'Europe la seule grande zone principalement vertueuse en l'espèce.

Le livre enchaîne ensuite avec les approches de soutien aux innovations de rupture. L'impact a été mis vers le soutien aux projets associant *start-up* et laboratoires publics de recherche, puis ces dernières années vers les *start-up deep tech*. En parallèle, les aides au capital-risque se sont développées et structurées pour couvrir l'ensemble des types de besoins solvables.

Se sont construites ainsi au fil des initiatives et correctifs un ensemble de mesures pour créer un environnement favorable à la R&D et à l'innovation.

Le livre effectue une présentation synthétique des aides disponibles en R&D&I, des acteurs de la politique publique, du rôle moteur de BPI France, de l'action French Tech, des Pôles de compétitivité ; mais note aussi des limites ou faiblesses en termes de politique de brevet, de standardisation, et d'attractivité internationale d'étudiants futurs innovateurs.

Il subsistait cependant un angle mort concernant le passage à l'échelle que l'auteur appelle le « modèle ARPA » de politique industrielle, à laquelle la France avait renoncé pendant une vingtaine d'années. Un retour entamé après la phase de repli réduit au suivi de technologies clefs, avec une série d'initiatives. Une tentative d'équilibrage du balancier opérée par l'Agence pour l'innovation industrielle, créée en 2005 pour financer de grands programmes d'innovation industrielle s'appuyant sur les grandes entreprises, avortée par

le recadrage des notifications européennes, puis la commission Lauvergeon en 2010 propose 7 ambitions pour la France orientées vers des marchés innovants. En 2013, Arnaud Montebourg présente 34 plans de reconquête industrielle, qui seront restructurés, donnant naissance, notamment, à l'Alliance pour l'industrie du futur lancée par Emmanuel Macron en 2015, et la création des comités stratégiques de filières industrielles. Vinrent ensuite en 2019 les Grands défis de l'innovation, et enfin en 2020 France 2030, une démarche structurée autour de 10 marchés nécessitant une stratégie d'accélération intégrée et 12 marchés nécessitant un soutien public et pouvant évoluer vers une stratégie d'accélération intégrée.

L'ouvrage fait une présentation précise et synthétique de France 2030, des types d'action, de la gouvernance interministérielle et par thématique des enjeux de marchés et des principaux axes retenus. La présentation fort bien faite donne une vue d'ensemble très utile pour une compréhension large des enjeux et axes de travail de France 2030.

En conclusion, l'auteur, comme il se doit, décerne un *satisfecit* au travail accompli en termes de soutien public à l'innovation, qui a permis de combler pour l'essentiel le retard tant au niveau des *start-up* que des entreprises. Il signale la nécessité de poursuivre dans une vision dynamique et stratégique. Il indique en creux le travail nécessaire pour élargir le champ des entrepreneurs, souvent concentré aux grandes écoles, et le besoin de faire évoluer la culture publique de contrôle juridique et budgétaire et son aversion au risque, déjà soulignée par Schumpeter comme frein à l'innovation. Enfin, il mentionne les considérants d'éthique et de crise écologique, qui ne font pas l'objet de l'étude.

En conclusion de la recension, le parti pris de l'ouvrage est de traiter des politiques publiques et non des dimensions humaine et entrepreneuriale, ni du positionnement dans un environnement économique régional, national, européen et international, qui constituent d'autres vastes sujets.

Le résultat est plus qu'intéressant. L'auteur a trouvé le bon angle qui permet de traiter des principaux aspects, de fournir les données d'analyse et de synthétiser sans survoler. Le rôle du numérique pourrait faire l'objet de développements plus avancés, tant du point de vue économique, social que d'outil d'innovation.

On peut regretter une certaine forme de réserve sur des failles et échecs de ces politiques publiques de soutien, la mise en place de dispositifs avec un manque de réflexion sur les impacts et leur efficacité, et une impatience brouillonne sur les résultats. Il faut noter aussi les très faibles résultats obtenus en France et en Europe dans le domaine du numérique dominé par des oligopoles américains, chinois et Coréens.

La présentation de la problématique du soutien public à l'innovation éclaire ses intentions et modalités, et donne au lecteur des clefs de compréhension et des éléments de réflexion pour continuer à imaginer une l'évolution des politiques publiques pour le monde de demain qui se posent, marqué par des enjeux géopolitiques, de souveraineté, et de recherche de sens et d'engagement.