

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 6

Été 2002

Universités Louis Pasteur (Faculté des sciences économiques et de gestion) et Robert Schuman (Institut des Hautes Etudes Européennes) ——— Strasbourg.

Éditorial de Michel Dévoluy

L'absence de véritables débats sur l'Europe, notamment dans les dernières campagnes électorales françaises, peut avoir deux lectures.

D'une part, une éviction des thèmes européens au profit d'autres thèmes

«plus porteurs», comme la sécurité : Il faut séduire l'électorat. D'autre part, la démonstration, en creux, que les questions européennes n'ont pas leur place dans les débats nationaux : l'Europe est un sujet orthogonal aux intérêts bien compris d'un Etat-nation.

Dans les deux cas, les souverainistes et les anti-européens sortent naturellement gagnants. Ils critiquent la place trop importante de l'Europe dans la vie quotidienne et ils contestent la légitimité de l'Europe.

Le projet européen porteur de paix, de prospérité et de solidarité mérite mieux. Mais pour cela, il ne faut pas occulter les enjeux en matière économique. Une politique monétaire unique dans un marché unique implique une vraie politique macroéconomique européenne. Elle impose un saut institutionnel qu'il convient d'expliquer aux européens sans langue de bois et sans fard.

Résumons l'état des lieux. Le Traité prévoit une coordination molle. Elle repose sur des recommandations annuelles (les GOPE et les LDE régulièrement présentées dans ce Bulletin) et sur une surveillance

Sommaire

- **Les GOPE en 2001 et 2002**
Michel Dévoluy 3
 - **Les politiques publiques d'allongement de la vie active dans l'Union Européenne**
Guy Tchiboza 6
 - 1. **L'innovation en Europe : la clé de la croissance économique**
Francesco De Palma / Thomas Seegmuller 10
 - 2. **Le capital-risque et les innovations technologiques**
Meixing Dai 12
 - 3. **La dimension régionale des politiques d'innovation en Europe**
René Kahn / Jean-Alain Héraud 16
 - 4. **Mesure(s) de l'innovation: méthodologie et principaux indicateurs européens**
Francis Munier 20
 - **Les événements marquants**
Gérard Lang 22
-

multilatérale qui s'articule sur le Pacte de stabilité et de croissance. Les déconvenues du mécanisme d'alerte rapide appliqué à l'Allemagne et au Portugal, au début de cette année, marquent les limites de cette surveillance. L'eurogroupe rassemble les ministres de l'Ecofin des pays de la zone euro. Mais il est informel. L'idée d'un *dialogue macroéconomique* initié au sommet de Cologne de juin 1999 fait son chemin. Mais ce dialogue entre pairs et spécialistes n'est pas instauré dans le cadre d'un débat démocratique, sa nature est confidentielle. La Commission et le Parlement souhaitent approfondir ces premiers éléments de coordination à travers une surveillance multilatérale plus constructive et une liaison plus étroite entre les procédures budgétaires nationales. Mais quand on connaît la procédure d'élaboration d'un seul budget national, on imagine aisément ce que signifierait la constitution croisée de 12, ou 15, ou 27 budgets nationaux.

Toute cette construction repose sur une logique intergouvernementale qui combine coordination et procédures de surveillance. Nous pensons qu'il est urgent de dépasser ce stade. La solution est dans un budget pour l'Europe débattu et voté démocratiquement avec ses recettes (et donc des impôts propres) et ses dépenses. Un tel budget respecte la subsidiarité en se substituant à une partie des budgets nationaux. Sa mission est de construire des projets et des solidarités choisis par les Européens.

Il est naturel que la recherche d'une bonne architecture pour la politique économique européenne prenne du temps. Le débat est indispensable et la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing est au cœur de cette démarche. Mais il n'est pas sage d'entretenir le flou en ménageant l'intergouvernemental là où le fédéral s'impose. Seul l'énoncé clair des enjeux débouche sur des choix réfléchis fondateurs d'adhésion à une entreprise commune. Si les Européens ne comprennent pas leurs places dans le fonctionnement des institutions, si les décisions les concernant ne sont pas débattues amplement et démocratiquement au niveau de l'Europe, en tant qu'*entité politique*, alors la construction européenne sera toujours fragilisée et questionnée. On sait hélas que cela contribue à faire le lit des nationalismes.

Les GOPE 2001 et 2002

Michel Dévoluy

La commission a publié le 21 février 2002 son rapport sur la mise en œuvre des GOPE 2001 (les Grandes orientations des politiques économiques). Ses recommandations pour les GOPE 2002 sont parues le 24 avril. Ces deux documents font partie des mécanismes de coordination et de surveillance multilatérale des politiques économiques nationales

Le compte rendu sur les GOPE 2001 et les recommandations concernant les GOPE 2002 sont disponibles sur le site Internet de l'Union Européenne¹. Chacun des documents se compose de deux parties : une appréciation générale et une déclinaison par Etats membres. Nous présentons ici les aspects qui concernent l'Union dans son ensemble.

Les GOPE 2001 avaient avancé huit recommandations

- 1. Garantir la mise en œuvre de politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité*
- 2. Améliorer la qualité et la viabilité des finances publiques*
- 3. Dynamiser les marchés du travail*
- 4. Assurer le fonctionnement efficace des marchés de produits (biens et services)*
- 5. Promouvoir l'efficacité des marchés financiers de l'UE*
- 6. Encourager l'esprit d'entreprise*
- 7. Favoriser l'économie de la connaissance*
- 8. Améliorer la durabilité environnementale*

Afin de mettre en perspective les commentaires de la Commission sur la mise en œuvre de ses recommandations, rappelons les faits saillants de l'économie européenne en 2001 :

- une baisse du taux de croissance moyen dans l'Union (1,5% au lieu des 2,5 attendus) ;

- un taux de chômage qui a cessé de diminuer pour se situer autour de 8% fin 2001 ;

- une diminution modérée du taux directeur de la BCE (de 4,75% à 3,25%) afin de soutenir l'activité, dès lors que l'impératif de stabilité des prix est respecté ;

- une détérioration de la situation des finances publiques liée au jeu normal des stabilisateurs automatiques en période de ralentissement.

Résumons maintenant les principales remarques de la Commission sur chacun des huit points.

1. La politique monétaire de la BCE et les politiques budgétaires nationales se sont globalement comportées de façon contra-cycliques face à une croissance plus faible que prévue.

2. Les déficits publics étaient tendanciellement à la baisse depuis 1993. L'année 2001 marque un coup d'arrêt dans cette évolution. La détérioration des finances publiques a déclenché les clignotants rouges du Pacte de stabilité et de croissance. La traduction la plus visible fut le rappel à l'ordre budgétaire de la Commission à l'Allemagne et au Portugal, en janvier 2002, à travers le recours à la procédure *d'alerte rapide*. Mais nous savons que le Conseil Ecofin n'a pas souhaité mener celle démarche jusqu'au bout.

La commission note avec satisfaction l'ouverture croissante des Etats membres aux méthodes de contrôle de l'efficacité des dépenses publiques. Elle souligne également une évolution positive de la doctrine et des décisions en matière de systèmes de retraite afin d'assurer leur viabilité à long terme.

3. Des évolutions des fiscalités favorables à l'emploi sont à noter. Cela se traduit notamment par une légère diminution des charges sur les bas salaires. Les salaires nominaux ont

¹

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee402fr.pdf

connu une hausse modérée. Néanmoins, le ralentissement de l'activité a conduit à un accroissement du salaire réel qui dépasse légèrement celui de la productivité du travail.

La création d'emploi a décéléré (0,5% de moins par rapport à 2000). Le taux d'emploi global doit encore progresser, il est à 63,9%. Le taux d'emploi de la tranche 55-64 ans s'est amélioré de 0,5% en passant à 38,3%.

Le marché du travail en Europe fait face à deux problèmes : les difficultés d'appariements entre les offres et les demandes d'emplois, et la présence de goulots d'étranglement. Les solutions sont à rechercher dans l'ajustement des formations initiales et continues et dans une meilleure mobilité géographique des travailleurs.

4. L'accomplissement du marché unique des biens et des services est favorisé à travers plusieurs axes. Une transposition plus rapide des directives européennes dans les Etats membres (98% était accompli en octobre 2001) ; une plus grande ouverture des marchés publics au niveau de l'Union (on est passé de 8% en 1995 à 15% en 2000) ; des progrès sont tangibles dans la libéralisation du secteur électricité alors que le transport ferroviaire et la poste restent peu ouverts.

5. Les propositions du Comité des sages, présidé par M. Lamfalussy, destinées à promouvoir l'efficacité et la sécurité des marchés financiers sont largement reprises. Leur mise en œuvre est assez lente. Elle s'appuie sur deux plans d'actions : l'un porte sur les services financiers, l'autre sur les risques propres à ce secteur.

6. Plusieurs pays membres ont entamé une réduction des poids financiers et administratifs qui pèsent sur la création d'entreprises. Cela concerne surtout les PME. Selon la Commission, on pourrait faire beaucoup mieux et économiser jusqu'à 15% des coûts liés au lancement d'une entreprise. Par ailleurs, une meilleure harmonisation fiscale permettrait d'augmenter les implantations transfrontalières.

7. L'économie fondée sur la connaissance, initiée avec force au Sommet européen de Lisbonne de mars

2000, est favorisée par deux tendances lourdes. Des incitations accrues dans le domaine de la recherche et du développement sont notées dans plusieurs pays membres. L'accès généralisé aux NTIC, notamment dans les écoles, devient une nécessité reconnue par tous. Néanmoins de fortes disparités continuent d'exister entre les pays, surtout pour l'éducation primaire.

8. La question environnementale est traitée avec une intensité et des moyens différents selon les Etats membres. Deux systèmes sont à l'œuvre : des permis d'émission échangeables et des impôts ou charges sur les produits polluants. Cette diversité des solutions adoptées souligne, selon nous, les limites du traitement national de problèmes qui dépassent par nature les frontières étatiques.

Les GOPE 2002 reprennent les huit recommandations de 2001

Les recommandations pour 2002 découlent de la prise en compte de trois strates d'analyse : l'état de l'économie de l'Union en 2001, le degré de réalisation des recommandations de 2001 et, enfin, les défis économiques majeurs pour l'avenir. Nous avons résumé les deux premiers aspects en présentant les résultats des GOPE 2001. Indiquons simplement ici les quatre défis majeurs retenus par la Commission. Bien entendu, ils ne sont pas nouveaux, et ils ont été déjà maintes fois soulignés par la Commission elle-même.

Préciser le cadre de la politique macroéconomique et achever la transition vers des finances publiques saines

Favoriser une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, augmenter le taux d'activité et remédier à la persistance du chômage

Renforcer les conditions d'une forte croissance de la productivité

Promouvoir un développement durable dans l'intérêt des générations actuelles et futures

Ces analyses conduisent la Commission à reprendre pour 2002 les huit recommandations qui avaient été faites pour 2001. L'énoncé des recommandations est repris mot à mot. Remarquons néanmoins trois changements mineurs par rapport aux huit formulations reprises au début de l'article. La recommandation 4 remplace « Assurer » par « Relancer » ; les 7^{ième} et 8^{ième} recommandations préfèrent le verbe

LES GRANDES ORIENTATIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

«promouvoir» à, respectivement, «favoriser» et «améliorer».

La reprise des huit recommandations revêt deux sens. Elle démontre bien sûr, c'est le premier sens, l'existence de problèmes récurrents qui appellent des solutions de moyen et long terme. Mais nous souhaitons conclure sur le deuxième sens qui est d'ailleurs suggéré dès l'introduction du document présentant les

GOPE 2002. Il est probablement dans la nature des GOPE, pour être efficaces et crédibles, de s'émanciper d'une élaboration annualisée. Cette observation ouvre une réflexion plus générale. Nous pensons qu'il faut accepter un découplage des temporalités entre les rythmes politiques de l'Union et ceux des Etats membres. C'est peut être une voie fructueuse pour résoudre les tensions entre l'intergouvernemental et le fédéral.

Chiffres et prévisions pour la zone euro.

(source : Commission DG Affaires Economiques et Financières – printemps 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB	2,9	2,7	3,4	1,6	1,4	2,9
Investissement et équipement	8,5	7,2	7,9	-1,1	-0,7	5,9
Croissance de l'emploi	1,7	1,7	2	1,3	0,3	1,1
Taux de chômage	10,7	9,8	8,8	8,3	8,5	8,1
Inflation	1,2	1,1	2,4	2,5	2,2	2
Déficit public (% du PIB)	-2,2	-1,3	+0,2	-1,3	-1,4	-1,2
Dette publique (% du PIB)	73,7	72,6	70,2	69,1	68,6	67,2
Balance courante (% du PIB)	1	0,5	0	0,8	1,1	1,0
PIB EU 15	2,9	2,6	3,3	1,7	1,5	2,9

Les politiques publiques d'allongement de la vie active dans l'Union Européenne

Guy Tchibozo

Alors que les politiques de réduction de l'offre de travail âgé s'étaient multipliées depuis la fin des années soixante-dix, l'heure est désormais à la prolongation de la vie active. Les perspectives de pénuries de main d'œuvre et de difficultés financières des systèmes de retraites expliquent ce revirement auquel les gouvernements de l'Union ont parfois du mal à s'adapter.

La prolongation de la vie active est aujourd'hui l'un des principaux objectifs de la Stratégie européenne pour l'emploi. Déjà présent dans les premières versions des Lignes directrices pour l'emploi, l'objectif a été précisé lors du Conseil européen de Stockholm, en mars 2001. La norme de taux d'emploi des 55-64 ans en moyenne pour l'Union a alors été fixée à 50% en 2010, contre 37,7% en 2000. Les situations nationales sont en fait très différentes :

TAUX D'EMPLOI DES 55-64 ANS DANS L'UNION EUROPEENNE EN 2000

Belgique	26,3	Espagne	36,8	Irlande	45,3
Luxembourg	27,4	Allemagne	37,3	Royaume-Uni	50,8
Italie	27,8	Pays-Bas	38,3	Portugal	51,0
Autriche	28,9	Grèce	39,2	Danemark	55,7
France	29,7	Finlande	42,7	Suède	65,1

Source : Commission européenne, *Rapport conjoint sur l'année 2001*, Bruxelles, 2002

Par comparaison, les taux s'élevaient en 2000 à 57,7% et 62,7% respectivement aux États-Unis et au Japon.

L'importance accordée à cet objectif d'allongement de la vie active est évidemment liée aux préoccupations en matière de pénurie de main d'œuvre et de financement des systèmes de retraites. Les difficultés de recrutement et les déficits de qualifications sont déjà sensibles dans plusieurs secteurs d'activité sur les marchés du travail de l'Union : informatique, électronique, nouvelles technologies de l'information et de la communication, personnels de santé, bâtiment, etc. S'y associent des risques d'inflation. Quant au

financement des systèmes de retraite, l'évolution démographique implique clairement un accroissement à moyen terme (2005-2010) du nombre de retraités plus rapide que celui des actifs cotisants.

L'objectif de prolongation de la vie active consacre cependant une rupture par rapport aux politiques de réduction de l'offre de travail âgé, mises en place dans les différents pays de l'Union depuis 25 ans. En effet, de la fin des années soixante-dix à la fin des années quatre-vingt-dix, le retrait des travailleurs âgés avait été systématiquement organisé : abaissement de l'âge d'accès à la retraite, régimes de retraite anticipée totale ou partielle, dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs les plus âgés, indemnités d'incapacité de travail, etc.. Les nouvelles perspectives obligent à changer de cap.

Face à cette évolution, les gouvernements mettent en place plus ou moins rapidement les réformes nécessaires. On peut distinguer à cet égard quatre groupes de pays.

Le premier groupe : des stratégies cohérentes

Le premier groupe comprend quatre pays qui ont mis en place des politiques ambitieuses, ciblant directement l'objectif d'allongement de la vie active, et qui en obtiennent des résultats concluants : Suède, Danemark, Royaume-Uni et Finlande. Les trois premiers sont d'ores et déjà au-delà de l'objectif communautaire. Les mesures mises en œuvre dans ces pays visent, d'une part à inciter les plus de 55 ans à l'activité, et d'autre part à inciter les employeurs à ne pas licencier cette catégorie de travailleurs au seul motif de l'âge, voire à en embaucher.

En Suède, la mesure phare a été la loi de 1998 rénovant le système des retraites. Le principe en est que, à partir de 61 ans, le travailleur peut prendre sa retraite à tout

moment, mais le montant de sa pension est fonction des cotisations versées pendant sa vie active, et non plus simplement de sa durée d'affiliation. Le calcul de la pension tient compte, en outre, de l'espérance de vie de la classe d'âge à laquelle appartient le travailleur. Par ailleurs, la loi n'impose plus d'âge plafond à l'activité. Le travailleur peut demander le versement de sa pension ou d'une fraction de celle-ci tout en demeurant actif. Il peut aussi en demander la suspension s'il reprend un emploi suffisamment rémunérateur. Parallèlement, d'autres mesures complètent ce dispositif. D'une part, depuis août 2000, les employeurs qui embauchent des chômeurs âgés peuvent recevoir une subvention. Le montant de la subvention peut s'élever jusqu'à 75% du salaire pendant deux ans dans le cas d'un chômeur de longue durée âgé de plus de 57 ans. D'autre part, la réglementation du travail pose le principe « last-in first-out » qui protège les travailleurs les plus anciens en cas de retournement conjoncturel.

Au Danemark, dès 1996, le dispositif de retraite anticipée réservé aux chômeurs de 50 à 59 ans avait été fermé à tout nouvel entrant. La mesure phare est ensuite la mise en place, par la loi du 27 avril 1999, d'une prime de 8 600 couronnes danoises (1 175 €) par trimestre supplémentaire d'emploi à temps complet pour chaque travailleur âgé d'au moins 62 ans. Cette mesure elle-même fait partie d'un ensemble essentiellement concentré sur le démantèlement progressif du très protecteur système danois de retraite anticipée : réduction des allocations de retraite anticipée ; allègement de cotisations sociales en cas de renonciation à toute retraite anticipée ; etc..

Au Royaume-Uni, la politique générale d'incitation au travail est ancienne et remonte aux années quatre-vingt. Concernant les plus de 50 ans, cette politique a été accentuée par la loi de 1994 *Social Security (Incapacity for Work) Act* soumettant à des critères strictement médicaux l'accès aux pensions d'invalidité. Les incitations ont été renforcées en 2000, avec la mise en place du *New Deal 50+*, programme prévoyant une allocation hebdomadaire de 60 £ versée pendant au plus un an aux chômeurs de longue durée indemnisés âgés d'au moins

50 ans qui acceptent un emploi à temps complet (40 £ pour un emploi à temps partiel payé moins de 15 000 £ par an). Parallèlement, l'incitation des employeurs à ne pas licencier et à ne pas refuser d'embaucher pour raison d'âge a pris la forme du *Code for Practice for Age Diversity in Employment*, ensemble de recommandations adopté en juin 1999 et visant à éviter les discriminations fondées sur l'âge en matière d'emploi.

La Finlande peut aussi être classée dans ce premier groupe, bien que le taux d'emploi des 55-64 ans y soit inférieur à l'objectif communautaire. En Finlande, le risque de pénurie de main d'œuvre est particulièrement préoccupant : entre 2000 et 2010, 600 000 personnes au total – soit un tiers de la population active – seront en âge de quitter le marché du travail. Des mesures ont donc été mises en place très tôt. Le 6 février 1997 a été lancé le Programme national 1997-2001 pour les travailleurs âgés, ensemble diversifié de mesures destinées à encourager la prolongation de la vie active : interdiction des discriminations d'âge à l'embauche ; possibilité de bénéficier d'horaires de travail aménagés ; encadrement renforcé en matière de santé au travail ; protection contre le licenciement ; programmes de formation et de requalification ; subventions à l'embauche ; encouragement à l'activité indépendante. Parallèlement, sous certaines conditions de plafond, les indemnités des chômeurs de plus de 55 ans deviennent cumulables avec des revenus d'emplois. En complément, un second train de mesures est intervenu en 2000, mettant en place une réduction des indemnités de chômage ; le relèvement à 60 ans (au lieu de 58 ans précédemment) de l'âge d'accès à la retraite anticipée et la pénalisation financière des employeurs qui licencient des salariés âgés.

Portugal et Irlande : des conjonctures favorables

Le deuxième groupe de pays réunit le Portugal et l'Irlande. Comme ceux du premier groupe, ces pays sont bien classés en termes de taux d'emploi des 55-64 ans. Cependant ce classement résulte davantage d'une conjoncture économique favorable – et de la forte demande de travail qui en découle – que d'une réelle politique spécifiquement orientée vers l'emploi des travailleurs âgés. Le développement plus récent des systèmes

de protection sociale dans ces pays y limite sans doute aussi l'effet de désincitation au travail. Au Portugal, l'incitation à prolonger la vie active repose sur seulement deux mesures spécifiques : un système de bonus/malus rendant relativement plus attractives les pensions des travailleurs prenant leur retraite après 65 ans (décret-loi du 8 janvier 1999) ; et l'allègement de cotisations sociales pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage ou d'invalidité qui acceptent un emploi. En Irlande, la principale mesure a consisté à augmenter progressivement, depuis 2000, la durée des cotisations donnant accès aux pensions d'assurance retraite, durée qui doit passer de 3 ans en 2000 à 10 ans en 2012. Parallèlement, la loi de 1998 – *Employment Equality Act* – interdit les discriminations fondées sur l'âge.

Groupe 3 : des réformes à achever

Dans le troisième groupe, les pays ont bien mis en œuvre des politiques favorables à la prolongation de la vie active. Mais, à la différence du premier groupe, ces politiques sont généralement plus ponctuelles, moins systématiques, et aboutissent à des résultats plutôt médiocres par rapport à l'objectif européen.

En Belgique avaient été mises en place, en juillet 2000, des réductions de charges sociales pour une durée de 5 ans au bénéfice des employeurs embauchant des chômeurs âgés de 45 ans et plus. Fin 2000 et en 2001 ont été en outre décidés : des allègements de cotisations sociales patronales au titre du personnel âgé de 58 ans et plus ; des plans de formation spécifiques pour les travailleurs les plus âgés à partir de 45 ans ; des actions d'amélioration des conditions de travail et du suivi médical pour les travailleurs de plus de 50 ans. Des possibilités d'aménagement et de réduction du temps de travail spécifiques pour les travailleurs âgés sont également à l'étude.

En Autriche, en 2001, l'âge d'accès à la retraite anticipée a été augmenté de 18 mois (soit désormais 56,5 ans pour les femmes et 61,5 ans pour les hommes) ; les pensions de retraite ont été rendues relativement plus attractives après l'âge légal de la retraite (60 et 65 ans respectivement pour les femmes et les

hommes) ; pensions de retraite et revenus d'emploi sont désormais cumulables.

Aux Pays-Bas, la politique d'incitation à la prolongation d'activité est en cours d'élaboration. Depuis janvier 2001, l'embauche de chômeurs de longue durée âgés d'au moins 50 ans permet aux employeurs de percevoir des subventions d'un montant pouvant aller jusqu'à 150% du salaire minimum. La réforme en cours prévoit la mise en place, à partir du 1^{er} juillet 2002, de pénalités fiscales à l'encontre des travailleurs partant en retraite anticipée, ainsi que la suppression de la dispense de recherche d'emploi dont bénéficient les chômeurs âgés d'au moins 57,5 ans. Parallèlement, la discrimination d'âge à l'embauche est explicitement interdite par la loi.

En France, en Italie et en Grèce, les mesures adoptées jusqu'ici sont plutôt éparpillées et partielles, et la réforme d'ensemble reste à faire.

En France, plusieurs mesures ponctuelles, parfois anciennes, concourent à l'allongement de la vie active : contribution Delalande, mise en place en 1987, et qui pénalise financièrement les employeurs qui licencient des travailleurs de plus de 50 ans ; réforme de 1993 portant de 37,5 à 40 années la durée de cotisations donnant accès à la retraite à taux plein pour les salariés du secteur privé ; exonération de charges sociales au bénéfice des employeurs embauchant des plus de 50 ans dans le cadre de contrats initiative emploi ; et depuis 2000, un principe d'usage plus parcimonieux des préretraites, réservées désormais aux cas d'échec des reclassements internes. L'alignement du secteur public sur le secteur privé et l'actualisation des principes régissant l'activité au-delà de 65 ans, donneraient sans doute un peu plus de cohérence et d'efficacité à cet ensemble.

En Italie, une réforme du système de retraite avait été engagée en 1992, allongeant les durées de cotisation donnant accès aux pensions de retraite. Depuis lors, deux mesures générales ont été édictées en 2000 afin d'inciter à prolonger la vie active : la possibilité de cumuler pension de retraite et rémunération d'emploi salarié ou indépendant ; et une exonération de charges sociales au bénéfice de l'employeur qui engage, par contrat d'au moins deux ans, un salarié en âge de faire valoir ses droits à pension.

En Grèce, le système de retraite avait été actualisé en 1993, date à laquelle un âge minimum pour l'accès aux pensions de retraite avait été pour la première fois défini. Depuis lors, la principale mesure visant à prolonger la vie active a été la mise en place, en 1999, de subventions à l'embauche de chômeurs âgés de 50 à 64 ans pendant une durée de 20 mois.

Groupe 4 : des pays en retard

Enfin, le quatrième groupe est celui des pays les plus en retard en matière de politiques d'allongement de la vie active : Espagne, Allemagne et Luxembourg. Ces pays se caractérisent eux aussi par des performances médiocres en matière de taux d'emploi des 55-64 ans.

En Espagne, le système des retraites avait été réformé en 1997. Le 9 avril 2001, un Accord pour l'amélioration et le développement du système de sécurité sociale est signé entre le gouvernement et les partenaires sociaux, et prévoit la mise en place, à partir de 2002, d'un système de bonus majorant les pensions des retraites prises après 65 ans. L'accord envisage également de dispenser de cotisations sociales les travailleurs de plus de 65 ans ainsi que leurs employeurs. Reste à le mettre en œuvre.

En Allemagne, l'âge d'accès des chômeurs aux pensions de retraite avait été porté dès 1996 de 60 ans à 65 ans, avec mise en œuvre progressive jusqu'en 2001. Aucune mesure spécifique d'envergure n'est cependant venue, depuis lors, relancer la dynamique de l'allongement de la vie active.

Retard également au Luxembourg où aucune mesure spécifique en faveur de l'allongement de la vie active n'a été mise en œuvre dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi. Là aussi, la réforme reste à faire.

Dans l'ensemble, les différents pays s'adaptent donc, chacun à son rythme, en fonction de l'évolution des mentalités ... et des échéances électorales. Pourtant, l'ampleur des réformes à mettre en œuvre ne devrait pas être sous-estimée : les politiques d'allongement de la vie active ne suffiront pas à elles seules à relever les défis des pénuries de main d'œuvre et du financement des retraites. Se profile donc déjà la nécessité d'engager ou

d'approfondir d'autres réformes plus spécialisées : formation tout au long de la vie pour améliorer la productivité du travail ; développement des systèmes de capitalisation et des fonds de pension ; réduction des prestations de retraite ; actualisation du partage de la valeur ajoutée dans le cadre de la contribution à la protection sociale ...

L'innovation en Europe : la clé de la croissance économique

Francesco De Palma et Thomas Seegmuller

Un des objectifs principaux de la plupart des politiques économiques est de favoriser le développement économique. Si le travail et le capital constituent une source de croissance, ils ne peuvent l'expliquer à eux seuls. En effet, il semble que l'innovation soit un facteur prépondérant dans la dynamique économique.

Le rôle du travail et du capital

Les débats politiques et l'évolution récente de la conjoncture mettent en évidence le rôle fondamentale de la croissance économique. Mais comment expliquer le développement économique ? L'analyse de la croissance repose sur l'idée selon laquelle l'évolution du PIB s'explique par celle des principaux facteurs de production que sont plus précisément le travail et le capital. En effet, comme l'illustre le tableau 1, la croissance du PIB dans les grandes économies développées est liée au développement du capital et de l'emploi.

Si la croissance de l'emploi et du capital contribuent à la croissance du PIB, ces facteurs ne représentent cependant qu'une source partielle du développement économique. Le cas de la France sur la période 1960-1973 est à ce titre très significatif. Tandis que le taux de croissance du PIB était de 5,9 %, le travail et le capital n'en expliquent que 1,9 %. Ainsi, 4 % de la croissance demeure inexpliquée et apparaissent sous la forme d'un résidu. L'importance de ce dernier a notamment été mise en évidence par Robert Solow, prix Nobel d'économie, dès les années 60. Cet économiste suggère que ce résidu peut être assimilé à du progrès technique, qui se caractérise de diverses manières. Il sous-entend notamment que l'amélioration de l'efficacité et la hausse de la qualification de la main-d'œuvre, l'éducation ou les dépenses d'infrastructures de l'Etat représentent une source importante de la croissance économique.

Le rôle de l'innovation

Une autre manière d'expliquer ce résidu s'articule autour de l'innovation, l'état des connaissances, l'amélioration de la qualité

des produits, ainsi que leur diversité. Nous pouvons comprendre aisément le rôle prépondérant de l'innovation dans la croissance. En effet celle-ci permet d'améliorer les techniques de production par une utilisation plus efficace des facteurs productifs, générant ainsi des gains de productivité et donc de la croissance. Une manière de mesurer l'innovation peut se concevoir à travers l'observation des demandes de brevets, auprès de l'OEB (Office Européen des Brevets).

Comme le montre le tableau 2, nous pouvons tout d'abord constater que les demandes de brevets par million d'habitants des Etats-Unis, du Japon et de l'Union Européenne sont relativement proches. Toutefois, on observe une grande diversité parmi les pays européens. On remarque notamment que les pays nord-européens, réputés plus développés, ont une demande de brevets bien plus élevée que les pays sud-européens. Par exemple, en Suède, la demande de brevets est plus de cent fois supérieure à celle du Portugal.

Les différentes formes de l'innovation

Parmi les explications proposées par les économistes du progrès technique, deux approches s'intéressant au rôle de l'innovation ont été plus particulièrement retenues. D'une part, l'augmentation du nombre de produits génère une plus grande spécialisation des tâches et permet ainsi un accroissement des rendements d'échelle et constitue donc une source de croissance. D'autre part, une autre explication relève de l'amélioration de la qualité des produits. Il n'est pas difficile de comprendre que des facteurs de production de meilleure qualité provoquent une hausse de la productivité et conduisent également à une hausse de la croissance économique.

L'INNOVATION EN EUROPE

Une politique européenne de R & D

Si l'Europe veut maintenir un taux de croissance économique élevé et comparable à celui des Etats-Unis, il est donc nécessaire de favoriser l'innovation et la Recherche et Développement par des politiques publiques communautaires. Il

semble que l'Europe soit consciente de cette nécessité puisque de nombreux programmes de recherches communs ont déjà eu lieu. Nous pouvons notamment penser aux « Programme-Cadres » successifs mis en œuvre par la Commission Européenne.

Tableau 1 : Contributions à la croissance des facteurs de production aux Etats-Unis, au Japon, en Allemagne et en France

(taux de croissance annuels sur la période en %)

	Etats-Unis			Japon			Allemagne			France		
	1960-1973	1973-1990	1990-2025	1960-1973	1973-1990	1990-2025	1960-1973	1973-1990	1990-2025	1960-1973	1973-1990	1990-2025

Facteur

Le capital-risque et les innovations technologiques

Meixing Dai

Le capital-risque représente une faible part du financement des activités d'innovations technologiques des entreprises. Cependant, il joue un rôle clef dans la mesure où il dynamise les innovations, permet aux jeunes entreprises innovantes de bousculer le paysage industriel et commercial et stimule fortement la croissance économique.

Le capital-risque, conçu aux USA en 1946, voit sa croissance s'accroître dans les années 70 et devient, dans les années 90, un véritable phénomène avec la révolution des technologies de l'information et la faiblesse durable des taux d'intérêt. En Europe, le capital-risque démarre dans les années 80 sous l'impulsion des gouvernements. Ceux-ci, pour favoriser la création de sociétés de capital-risque institutionnelles, et de fonds de placement à risque, ont essayé d'éliminer les barrières fiscales, juridiques et culturelles.

Les fonctions du capital-risque

Les innovations se révèlent vitales pour les entreprises évoluant sur des marchés concurrentiels en leur permettant de créer de nouveaux produits et services. Les entreprises ne peuvent, malgré l'étude de la faisabilité des projets, éliminer tous les risques et doivent faire un pari sur l'avenir. Elles financent l'innovation en majeure partie avec des fonds propres et recourent très peu à l'endettement. Des aides publiques constituent un complément. Le capital-risque est une source de financement de l'innovation mineure mais il joue un rôle clef dans une économie. Les petites entreprises, à fort potentiel de croissance, très motivées pour innover et prêtes à bousculer le paysage existant des industries, sont très handicapées : leur autofinancement est souvent insuffisant, le recours à l'emprunt peut s'avérer impossible voire suicidaire face au risque inhérent aux projets innovants. Elles trouvent en capital-risque un bon moyen de financement en tant que source importante de leurs fonds propres.

Le capital-risque regroupe l'ensemble des investissements employés dans l'amorçage (*seed-capital*), la création (*start-up*), le développement d'une société nouvelle.

Une définition large inclut le capital-risque de transmission d'entreprise. Son intervention permet d'amoindrir voire d'éliminer le risque financier tant pour les investisseurs en constituant des fonds diversifiés, que pour les entrepreneurs en intervenant en fonds propres. Une série de contrats relie, d'une part, les fondateurs d'une entreprise et d'autre part un ensemble d'investisseurs, représentés par un intermédiaire financier (individus ou *business angel*, sociétés de capital-risque, prestataires de services d'investissement, banques d'affaires, etc.). En général, ces contrats comprennent des aspects non financiers tels que l'ingérence ou le conseil commercial ou/et technologique des investisseurs ou des managers des fonds du capital-risque, d'où la spécialisation des sociétés et des fonds du capital-risque en fonction des phases de développements, de la nature du financement, ou de la répartition sectorielle ou géographique, etc.. Ces sociétés gèrent des capitaux structurés essentiellement sous forme de fonds du capital-risque. Leur rémunération est en général liée à la performance des fonds. Il existe des principes stricts gouvernant la levée des fonds, l'évaluation des propositions d'investissement, le monitorat des sociétés investies, et la planification des sorties dès le début. Les pouvoirs publics ne doivent intervenir dans le capital-risque que via des sociétés de capital-risque en leur apportant des fonds et/ou en les aidant financièrement.

Les effets économiques du capital-risque

Les jeunes sociétés financées par le capital-risque développent tous azimuts des nouvelles technologies. Leur diffusion dans le système productif favorise une croissance plus rapide de la productivité et par conséquent de la compétitivité d'une économie dans son ensemble. Les études récentes confirment que le capital-risque joue un rôle de catalyseur pour les innovations, en

stimulant la création et le développement des sociétés orientées vers la technologie, aide aux transformations des résultats de R&D dans des produits et services. Sur le plan de l'innovation, le capital-risque, employé dans des structures plus flexibles au niveau des décisions stratégiques, est sensiblement plus efficace que le financement de R&D traditionnel dans les grandes entreprises. C'est donc un instrument de financement efficace dans la politique régionale favorisant le développement de la haute technologie et la croissance. L'emploi, souvent mieux qualifié et davantage rémunéré, augmente plus vite dans les sociétés qui bénéficient de capital-risque. Selon une étude sur la période 1991-1995, l'emploi a augmenté de 15% dans ces sociétés contre 2% dans les 500 plus grandes entreprises en Europe (respectivement 25% et -3% aux USA).

Le capital-risque en Europe

Depuis quelques années, le capital-risque a connu une expansion rapide en Europe (voir les tableaux 1 et 2). Les fonds levés et investis sont passés respectivement de €6,69 mds et €5,44 mds en 1994 à €48 mds et €34,9 mds en 2000 (13 107 sociétés ont bénéficié de capital-risque au sens large en 2000). Au sens étroit, le montant investi est d'environ €7 mds en 1998, €12 mds en 1999 et €19.6 mds en 2000. Une part de plus en plus importante est investie dans les sociétés nouvelles (start-ups), passant d'une moyenne de 5% en 1994 à 16,7% en 2000.

Un écart important sépare l'Europe des USA : les fonds investis aux Etats-Unis sont passés de \$18,1 mds en 1994 à \$91,71 mds en 2000. En revanche, l'Europe devance largement les autres régions du monde (Asie Pacifique, \$9,1 mds, Moyen Orient et Afrique, \$3,7mds, Amérique Centrale et du Sud, \$3,7 mds, Europe Centrale et de l'Est, \$0,38 mds). En 2001, la chute du capital-risque a été brutale aux USA avec une baisse de 65% à 32,1 mds de dollars. En Europe, malgré une chute de -85% au 1^{er} semestre 2001, la baisse du régime a été moins brutale sur l'année. Selon l' *European Association of Venture Capital* (EAVC), il y a eu €38,2 mds levés, et €24,3 mds investis dont 12,2 mds en capital-risque au sens étroit. La valeur des portefeuilles a connu une baisse très importante (-95%) suite à celle du marché

boursier. Les nouveaux marchés européens ont connu au plus bas une baisse de plus de 90% par rapport au plus haut atteint dans l'euphorie en mars 2000.

En Europe, le développement est plus élevé dans les pays où la culture de marché boursier est forte. Celle-ci, favorable à la sortie du capital-risque par introduction en bourse, est notamment présente au Royaume-Uni et au Pays-Bas. La France, l'Allemagne, la Belgique et la Suède sont en retrait, mais sont en phase de rattrapage rapide. Le retard est plus conséquent dans les pays du sud de l'Europe. Il existe une corrélation forte entre le développement du capital-risque et l'investissement dans celui-ci par les fonds de pension ou d'autres fonds institutionnels. Ces derniers s'intéressent surtout aux étapes plus matures, en particulier au Royaume Uni. Ceci est motivé par le bon rapport rendement/risque et l'aversion au risque des investisseurs institutionnels, même si les investissements en amont commencent à être favorisés. Il y avait une croissance progressive de la taille des fonds de capital-risque et celle des opérations des individus, au risque de négliger les petits investissements dans les premières étapes d'une nouvelle société. Après le krach boursier 2000-01, les entreprises nouvelles, quel soit leur stade de développement, ont plus de mal à lever des fonds suffisants pour se développer malgré la baisse de leur prétention et sont donc plus fragiles.

La politique européenne

Les institutions communautaires et les Etats membres, soucieux de créer une économie plus moderne, plus dynamique et innovatrice, prêtent un intérêt croissant au développement du capital-risque. Celui-ci peut, en effet, aider efficacement à la réalisation des ambitions exprimées par les chefs d'Etats et de Gouvernement à Lisbonne en mars 2000 : faire de l'Europe, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Pour réaliser cet objectif, il est nécessaire de développer davantage les marchés de capital-risque dans l'Union européenne.

La masse des fonds collectés et investis en capital-risque est déterminée par un nombre important de facteurs dont certains, étant donnée la nature du marché de capital-risque, constituent des obstacles à son expansion. La Commission Européenne en a identifié six dans un plan d'action adopté en

avril 1998. Quatre se trouvent du côté de l'offre: 1) La fragmentation des marchés financiers européens; 2) Les obstacles institutionnels et réglementaires; 3) L'existence de régimes fiscaux très divers et peu favorables au développement du capital-risque; 4) Le nombre très insuffisant de spécialistes de capital-risque et de techniciens pour maîtriser les nouvelles technologies. Deux obstacles se trouvent du côté de la demande: 1) Le manque d'ingénieurs dans le secteur des technologies de l'information et l'absence d'un brevet communautaire; 2) Les obstacles culturels, avec des règles de faillite et d'insolvabilité très contraignantes, qui ne permettent pas de donner une seconde chance aux entrepreneurs ainsi que le caractère récent de l'investissement en actions dans certains Etats.

Pour combler l'écart avec les Etats-Unis et être en mesure d'atteindre l'objectif stratégique «2010» fixé à Lisbonne, la Commission a retenu, en octobre 2000, trois types de mesures prioritaires dans son plan d'actions, visant à : 1) Accélérer l'intégration du marché financier européen. La Commission a adopté une directive concernant la surveillance prudentielle des institutions de retraites complémentaires, qui, tout en garantissant la sécurité aux futurs retraités, donne une liberté suffisante de gestion à celles-ci pour investir une partie des fonds dans le capital-risque. D'autres mesures, concernant les prospectus d'émission, les règles comptables communes ou le fonctionnement des marchés boursiers, vont être prises afin d'intégrer les marchés de gros; 2) Accélérer les réformes structurelles nécessaires pour alléger les contraintes d'origine nationale. Il s'agit d'alléger certaines contraintes et d'engager les réformes fiscales et réglementaires au niveau du placement des capitaux institutionnels en capital-risque, de constitution d'une société ou des dispositions régissant la faillite et l'insolvabilité, et d'imposition des gains du capital-risque et des stock-options; 3) Promouvoir l'esprit d'entreprise. L'idée principale consiste à stimuler davantage la création d'entreprise par des chercheurs. De nombreuses mesures ont déjà été prises aux niveaux national et régional (brevet communautaire, essaimage, cumul

d'emplois public et privé par les chercheurs etc.). Un effort de longue haleine est nécessaire au niveau de l'éducation, de la formation et de la communication pour susciter des vocations de création d'entreprise sur le moyen et long terme. Il convient aussi de faire changer la culture d'entreprise familiale susceptible d'empêcher une société jeune de se développer par crainte de perdre le pouvoir de contrôle de l'entreprise.

Sachant que les priorités sont fixées dans une phase où les marchés des valeurs technologiques et du capital-risque sont euphoriques, d'autres pourraient à notre avis émerger dans le futur à mesure que la situation économique et financière évoluera en Europe et dans le monde.

En particulier, dans la crise actuelle, il faut réfléchir à l'amélioration du fonctionnement du système des nouveaux marchés européens, dont la faible liquidité et la faible demande pour les nouveaux papiers, signe d'une grave crise de confiance des investisseurs après le krach boursier, ne permettent plus de financer les nouvelles sociétés ou accueillir la sortie du capital-risque. Dans un contexte de marché de cessions déprimé, un soutien sélectif est le bienvenu pour des sociétés de capital-risque qui ont fait leurs preuves dans le passé et des sociétés (nouvelles) qui disposent d'une capacité convaincante pour accompagner des sociétés à investir. Les incitations publiques ciblées peuvent également être envisagées du côté de la création d'entreprises innovantes en mal de financement privé. Il faut bien sûr veiller à ce que les mesures d'aides soient de court terme, pour pallier uniquement aux échecs temporaires de marché en évitant un effet d'éviction de l'entreprise privée.

Quant aux ventes aux enchères des licences UMTS en Europe, le manque de coordination ainsi que des prix élevés payés par certains opérateurs dans certains pays risquent de saccager les efforts déployés dans le domaine de capital-risque car beaucoup de jeunes sociétés innovantes sont dépendantes des investissements des opérateurs de télécommunications, qui diminuent leurs investissements afin de se désendetter et d'améliorer leur situation financière. La coordination européenne est nécessaire pour remédier aux problèmes créés par les licences de UMTS.

L' INNOVATION EN EUROPE

Sur le long terme, les innovations sont réputées pour créer un déséquilibre économique en raison des effets d'agglomération résultant du mouvement libre des facteurs de production. Afin de permettre aux régions moins favorisées de se développer, il faut soutenir le développement équilibré du capital-risque à travers l'Union européenne ; surtout dans les régions, les secteurs ou les étapes de financement qui ont attiré moins d'attention. Il faut aider les régions moins

favorisées à se doter d'infrastructures telles que des centres de recherche, des parcs de science et de technologie régionale, des services d'incubateur d'entreprises, etc. Toute action d'intervention doit être compatible avec la capacité de la région ciblée et la maturité de son marché boursier ; et toute action adressée à un secteur ou une étape de financement doit correspondre aux besoins bien identifiés du marché et ne doit pas encourager les comportements moutonniers et précipités.

Tableau 1 : Les fonds levés (mds €) en Europe

Source : European Association of Venture Capital (EAVC)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
6,69	4,40	7,96	20,00	20,34	25,40	48,02	38,2

Tableau 2 : Les fonds investis (mds €) en Europe

Source : European Association of Venture Capital (EAVC)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Europe	5,44	5,55	6,79	9,66	14,46	25,11	34,99	24,3
R-U	2,17	2,68	2,97	4,43	7,11	11,50	13,18	7,0
Allemagne	0,81	0,65	0,72	1,33	1,95	3,16	4,77	4,4
France	1,11	0,86	0,89	1,25	1,78	2,82	5,30	3,3

La dimension régionale des politiques d'innovation en Europe

René Kahn et Jean-Alain Héraud

Nous proposons ici de faire brièvement le point sur les problèmes de gouvernance multi-niveaux que posent en Europe les politiques de soutien à l'innovation, partagées entre un objectif de compétitivité technologique globale et le souci d'aménagement équilibré des territoires.

1. La question des disparités technologiques régionales en Europe

L'intégration économique européenne comporte pour les pays comme pour les régions des avantages et des contraintes. Sans doute, la poursuite de l'intégration signifie-t-elle que les bénéfices escomptés sont supérieurs aux inconvénients subis. Mais les spécialistes de l'économie géographique s'accordent pour reconnaître que les effets nationaux et régionaux se présentent différemment : si l'on constate une tendance à la convergence (bien que lente) des situations économiques nationales, on observe par contre une accentuation des spécialisations régionales et une concentration spatiale des activités, en particulier celles qui sont fondées sur la science et la technologie. On peut conclure à une domination des effets d'agglomération fondés sur la connaissance sur les processus (plus classiquement supposés) de diffusion et de redistribution géographique. L'Union Economique et Monétaire place les régions, plus encore que les Etats, dans une situation de concurrence généralisée - ce qui, pour beaucoup, correspond à une plus grande vulnérabilité économique et sociale.

Ainsi, pour le présent comme pour l'avenir, la variété des situations régionales en Europe accentue les disparités de richesse déjà observables au niveau national. Les 10% de régions qui ont le PIB / habitant le plus élevé dépassent de 61 % la moyenne de l'Union, alors que les 10 % situées au bas de l'échelle ont un PIB /habitant inférieur de 39 % à cette moyenne. L'adhésion de nouveaux pays ne fera qu'aggraver ce décalage : actuellement, le quart le plus riche des régions a un revenu par tête deux fois plus élevé que le quart

du bas de l'échelle, et dans l'hypothèse d'un élargissement à 27 ce rapport passerait à 3.4. De telles disparités préexistaient à la construction européenne, mais l'intégration contribue à les accroître, avec la libéralisation des échanges, malgré les efforts faits par ailleurs pour les résorber (politiques structurelles: régionales et de cohésion). On peut craindre que le prix à payer pour la convergence des pays soit, dans le cas des moins développés, une accentuation des disparités interrégionales. Alors que la capitale et quelques grands centres de ces pays ont vocation à rejoindre à long terme la norme des régions centres de l'Union, certaines zones rurales ou anciennement industrielles partent à la dérive.

Comme dans le domaine des activités de recherche et d'innovation, les phénomènes de concentration semblent tout particulièrement marqués, le déséquilibre spatial ne risque-t-il pas d'être accru par le projet européen d'une mise en réseau des centres d'excellence? Cet outil central de la politique de rattrapage scientifique et technologique européen (l'ERA, espace européen de la recherche) offrira logiquement peu de perspectives aux régions rurales et aux pôles urbains secondaires. Si la nouvelle économie "fondée sur la connaissance" tend à s'organiser principalement autour de quelques territoires d'exception, quelle stratégie peuvent choisir les régions qui sont a priori écartées d'un tel modèle?

Confrontées à ces questionnements, il n'est pas étonnant que les régions soient partagées entre deux perceptions de la construction européenne. Par certaines politiques, l'Union européenne met l'accent sur les solidarités : c'est l'Europe de la cohésion économique et sociale, celle de la politique régionale, des fonds structurels et des fonds de cohésion. Encore faut-il noter que ces politiques

relèvent moins d'une logique redistributive que d'une logique de soutien aux initiatives de développement régional. Une seconde dimension politique, plus quotidiennement perçue dans les régions, aiguise la conscience des responsabilités régionales en incitant chaque territoire à améliorer ses performances, à devenir plus attractif, à renforcer et à faire valoir ses avantages comparatifs, à rechercher des alliances stratégiques et autres instruments de compétitivité territoriale. Dans quelle mesure y a-t-il compatibilité entre ces orientations politiques? Qu'est-ce qui assure que le jeu est à somme positive dans la seconde? Comment rendre compatibles ces deux discours : celui de la région (en difficulté) se demandant comment l'Europe peut l'aider à mieux s'affirmer, et celui de l'Europe qui attend des régions (gagnantes) une contribution à la compétitivité globale? Ces questions essentielles se posent aux diverses instances de gouvernance, de la région à l'Union européenne en passant par les Etats membres, et exigent à notre avis assez rapidement des réponses institutionnelles précises.

2. L'innovation : un processus territorialisé en réseau

La politique des régions consiste souvent à mobiliser autour des entreprises implantées sur son sol de nombreux partenaires institutionnels, ainsi qu'à attirer des investisseurs pour créer de l'emploi et diversifier les activités. Soutenir la création d'entreprise et stimuler l'innovation dans les PME/PMI existantes est une autre facette importante de la politique régionale. Nous nous intéresserons particulièrement à cette dernière catégorie d'actions, qui relève de l'économie du changement technologique et organisationnel. Pour bien comprendre la logique des politiques d'innovation régionales, il faut se pencher sur la nature du processus d'innovation et sur le lien particulier qu'il tisse avec les territoires.

Un des résultats majeurs qui ressort des analyses des économistes et sociologues de l'innovation depuis plusieurs décennies est qu'il s'agit d'un processus en réseau dans l'immense majorité des cas, et non d'un phénomène linéaire et individuel. Le phénomène n'est pas *linéaire* au sens où l'innovation procède rarement d'une

unique source de connaissance scientifique nouvelle ou d'un unique programme de recherche-développement. Il n'est pas non plus *individuel* dans la mesure où les différentes facettes de l'innovation sont généralement portées par des acteurs multiples dont la "coalition" est justement l'enjeu de la réussite de l'innovation. La question qui nous intéresse le plus ici est de savoir si ce type de réseau d'acteurs possède une inscription territoriale notable ou non. Les partenaires qui contribuent à l'émergence d'une forme nouvelle d'organisation ou à la conception d'un nouveau produit ou service se trouvent-ils plus facilement réunis, construisent-ils mieux leur coalition, grâce à une forme ou une autre de "proximité" (géographique, culturelle, institutionnelle)? C'est ce qui donnerait une pertinence logique à la notion de dispositif régionalisé d'innovation et une légitimité aux politiques régionales en la matière.

A partir du moment où l'on observe que l'espace n'est pas neutre, on peut parler de *contexte* régional particulier : existence de milieux particulièrement créatifs, capacités d'absorption spécifiques vis-à-vis des technologies nouvelles, etc. Mais cela ne signifie pas qu'il existe pour autant un véritable "système régional d'innovation". Ce concept suppose un minimum de fermeture systémique, au sens où une très large part des acteurs et ingrédients de l'innovation se trouvent réunis sur un même territoire. A notre avis, seuls certains grands centres urbains ou districts technologiques possèdent cette caractéristique (Munich dans les biotechnologies, Toulouse dans l'aérospatial, Bologne en technologies de production, Londres, Francfort ou Paris en tant que pôles internationaux de la finance et d'autres services, etc.). Ailleurs, on observe simplement tels ou tels types d'acteurs ou d'actifs spécifiques qui qualifient la région pour participer d'une certaine manière à la chaîne créative - et qui peuvent en retour apporter à cette région des avantages correspondants en termes d'activité, de revenu et d'emploi. La question pourrait aller de soi, mais un problème politique surgit lorsque les acteurs institutionnels en charge des régions ont du mal à concevoir leur rôle autrement qu'en termes de système auto-centré : ils cherchent par exemple à construire localement l'offre technologique strictement correspondante aux besoins de la région sans souci d'optimisation des ressources à l'échelle

nationale, voire européenne. Ce type d'inefficience globale s'aggrave lorsque tous les acteurs locaux misent simultanément sur les mêmes stratégies autour des projets les plus à la mode, dans un jeu à somme nulle.

Il n'en reste pas moins que les politiques technologiques sont souvent (surtout concernant les PME) à mettre en œuvre régionalement. En cela, elles contrastent avec les politiques de recherche qu'il est naturel de gérer au niveau national - et de plus en plus en coordination supranationale, ce qui est l'enjeu de l'ERA en Europe. L'ère des grandes réalisations "colbertistes" étant plus ou moins passée, qu'on le regrette ou non, il faut penser l'innovation en réseau des entreprises et de leurs partenaires institutionnels à un niveau territorial suffisamment fin pour prendre en compte le contexte, mais sans tomber dans l'illusion que la région est automatiquement l'espace naturel d'un système d'innovation complet.

3. L'Espace européen de la Recherche et le développement régional

La réflexion précédente a des implications directes sur la conception des politiques et leur application dans les divers contextes régionaux. En effet, dans le cas des régions industrielles dynamiques, très bien dotées en infrastructures de recherche, et disposant d'acteurs intermédiaires publics ou privés nombreux et adaptés (consultants, centres de transferts de technologie, capital risque, etc.) on peut raisonnablement tabler sur le développement de véritables systèmes régionaux d'innovation. Les politiques nationale et européenne s'articuleront naturellement sur de tels pôles et l'intérêt local rejoint l'intérêt global. C'est bien évidemment ce type de territoire que vise l'ERA dans la constitution de ses réseaux d'excellence. Mais une bien plus vaste typologie de situations doit être prise en compte si l'on pose la question générale des régions.

On distinguera au moins trois types de régions n'atteignant pas le niveau "d'excellence" évoqué ci-dessus : certaines régions disposent de systèmes constitués mais leurs acteurs en réseaux sont cantonnés sur un champ technologique et économique démodé (système verrouillé); d'autres ont quelques acteurs puissants mais non reliés entre eux ou bien un ensemble

d'acteurs non représentatifs de toute la variété nécessaire (système incomplet); d'autres enfin sont globalement pauvres en acteurs significatifs (système non formé). Les politiques applicables à chacun de ces cas sont très différentes. Par exemple, l'impact respectif des politiques de développement endogène par la recherche scientifique et technologique ou des politiques d'attractivité de l'investissement industriel direct sera variable selon la situation régionale considérée. Alors qu'une politique d'attractivité de l'investissement industriel direct peut s'adapter à toutes sortes de situations, par exemple diversifier l'activité d'une région mono-industrielle ou renforcer le potentiel d'une région d'excellence, la politique de développement endogène (par la recherche scientifique ou les transferts de technologie) ne peut convenir qu'aux régions dont les acteurs économiques ont collectivement fait le choix de l'innovation. Les régions "non formées", elles, n'ont que la possibilité du développement exogène pour créer les prémisses d'un système.

Le projet communautaire actuel de l'ERA (Espace Européen de la Recherche, dont la mise en réseaux de pôles d'excellence est le principe), qui joue exclusivement sur les systèmes régionaux d'innovation bien constitués, n'épuise pas la question générale du développement technologique régional. Il nous semble que les politiques européennes de la recherche/innovation d'une part et structurelles/régionales d'autre part sont a priori peu compatibles.

4. Des politiques d'innovation pour les régions moins prospères

L'innovation est-elle l'apanage des régions riches? Quelles sont les modalités d'innovation qui conviennent aux régions déshéritées? Pour l'heure, nous dirons que les politiques d'innovation adaptées aux régions moins prospères de l'UE sont insuffisamment élaborées. Toutefois, des pistes de réflexions, s'appuyant sur des observations empiriques et des analyses plus théoriques, peuvent être esquissées. On observe actuellement que les systèmes productifs nationaux sont rarement globalement compétitifs mais qu'ils peuvent l'être sectoriellement et localement. Dans presque tous les pays industrialisés on identifie des formes d'organisation spatiales de la production très performantes, capables de conquérir des marchés mondiaux : les districts industriels décrits par les écono

mistes italiens, les technopoles, les systèmes productifs localisés observés en France, en Espagne ou en Allemagne, les "clusters" de M. Porter, etc. Ces modèles d'organisation territoriale de la production industrielle montrent que des économies d'échelle externes peuvent être réalisées aussi bien dans les grandes métropoles que dans des zones plus défavorisées lorsque les entreprises locales peuvent s'appuyer sur les avantages de la proximité géographique et sur certaines institutions locales (les savoir-faire traditionnels, les collectivités locales).

La politique européenne d'innovation fondée sur les réseaux d'excellence pourrait être révisée à la lumière, d'une part, des propriétés spécifiques de l'information et de la connaissance (non-rivalité et dans certains cas non appropriabilité) ouvrant

de nouvelles possibilités de partage et, d'autre part, par les réflexions sur le développement durable des territoires. N'oublions pas non plus le rôle créatif et parfois inattendu des initiatives locales.

Pour aller plus loin :

E. Muller, Project coordination, (2001), *Regional typology of innovation needs*, Report ISI and BETA to the European Commission, GD Research.

M. Cattin, B. Giuhon, Ch. Le Bas (2001), *Activités technologiques, connaissances et organisation*, Editions L'Harmattan.

Mesure(s) de l'innovation: méthodologie et principaux indicateurs européens.

Francis Munier

L'Union européenne mène une politique volontariste en matière d'élaboration d'indicateurs fiables et homogènes de l'innovation. La difficulté pour élaborer des mesures de l'innovation réside essentiellement dans la nature transversale de celle-ci et dans les différences des systèmes nationaux d'innovations des pays européens. La mise en place d'une enquête commune apporte une certaine homogénéisation et offre ainsi la possibilité de comparer la position des pays dont nous donnerons ici les principaux indicateurs.

La difficulté à mesurer l'innovation

Une volonté d'harmonisation européenne

a priori

-
-
-
-

L' INNOVATION EN EUROPE

-
-
-
-

Les principaux indicateurs de l'innovation en Europe (Source: *Observatoire des Sciences et techniques* (OST), 2000)

-
-

), *L'europe de la Science et la Technologie*

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (DECEMBRE 2001 — MAI 2002)

Gérard Lang

22 Novembre 2001

La Commission autorise la fusion d'Usinor (France, dirigé par Francis Mer), d'Arbed (Luxembourg) et d'Aceralia (Espagne) formant ainsi le premier groupe sidérurgique mondial, *Arcelor*, (environ 30 milliards d'Euros de chiffre d'affaires).

26 novembre

Banques. Conformément à la proposition de la Commission du 12 juillet, le Conseil de l'U.E. adopte un règlement contraignant les banques de la zone Euro à réduire les coûts des paiements transfrontaliers en euros pour les aligner sur ceux des opérations nationales : à partir du 1^{er} juillet 2002, cet alignement vaut pour les paiements électroniques effectués à l'intérieur de la zone et à partir du 1^{er} juillet 2003, pour les virements bancaires, dans les deux cas jusqu'à un montant de 12500 Euros. Le Parlement européen adoptera ce règlement le 13 décembre.

11 décembre

USA. Pour la 11^e fois depuis le début de l'année, le **Fed** baisse ses taux directeurs : à 1,75 % pour le taux interbancaire et à 1,25 % pour le taux d'escompte (plus bas niveaux depuis 1961).

11 décembre

Concurrence. La Commission inflige des amendes totalisant 100,8 millions d'Euros à cinq banques allemandes pour entente illégale en 1997 sur les commissions de change dans la zone Euro (entente réalisée pour compenser la suppression de l'écart entre cours acheteur et cours vendeur qu'entraînera le lancement de l'euro en janvier 1999).

14 décembre

Euro. Mise en vente des premières pièces en euro. En France, 53 millions de sachets contenant des pièces totalisant 15,24 euros chacun sont vendus à 100 F l'unité.

15 décembre

Le Conseil européen à Laeken décide la création d'une **Convention pour l'avenir de l'Europe**. Présidée par Valéry Giscard d'Estaing et comprenant 105 membres représentant les Parlements nationaux, le Parlement européen, la Commission et les gouvernements, elle est chargée de proposer un Traité constitutionnel aux gouvernements pour une Europe élargie. Sa première session aura lieu le 28 février 2002.

1^{er} janvier 2002

Mise en circulation des pièces et des billets en Euro dans les 12 Etats membres de l'Union monétaire. Au total, avec plus de 15 milliards d'Euros en billets, la BCE dispose de plus de billets qu'il n'en faut pour remplacer les 10 milliards d'Euros en billets nationaux. Dès le 11, 85% des paiements en espèces dans la zone sont effectués en Euros.

Début de la présidence espagnole de l'Union européenne.(U.E.).

14 janvier

Commerce. L'O.M.C. donne raison à l'U.E. en condamnant les *Foreign Sales Corporations (FSC)* américaines comme une forme de subvention illégale à l'exportation. L'U.E. peut en conséquence appliquer des sanctions à la hauteur du préjudice subi estimé à 4 milliards de \$.

28 janvier

L'Euro atteint son plus bas niveau face au dollar depuis 6 mois : 0,8610\$. Les déclarations rassurantes d'Alan Greenspan, président de la Fed, ont persuadé les investisseurs de l'imminence de la reprise américaine. Dans la zone Euro, la croissance de la masse monétaire M3 s'est stabilisée à un taux de 9 % sur un an. (même rythme qu'en novembre 2001).

La Commission propose de compléter le **Pacte de Stabilité** par un *Code de bonne conduite* se fixant des règles communes pour l'utilisation des surplus budgétaires.

11 février

Pacte de Stabilité. Le Conseil des Ministres décide de ne pas donner un «avertissement préventif» à l'Allemagne et au Portugal, contrairement à la proposition de la Commission faite le 30 janvier, qui la justifiait par les déficits budgétaires de ces deux pays en 2001 : respectivement 2,7% et 2,2% de leur P.I.B. L'Allemagne s'engage en échange à atteindre l'équilibre budgétaire en 2004. Le déficit budgétaire français s'est accru en 2001 de 1,8 milliards d'Euros pour atteindre 20,6 milliards d'Euros (1,4% du PIB, contre 1,3% en 2000).

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (DECEMBRE 2001— MAI 2002)

6 mars

Commerce. Le gouvernement américain décide d'imposer pendant 3 ans des tarifs douaniers de 8 à 30% sur les importations d'acier ainsi que des quotas. Dès le 28 mars, l'U.E. applique des mesures de sauvegarde pour protéger son propre marché sidérurgique contre les importations d'acier de pays tiers (droits de douane supplémentaires entre 14,9 et 26 %).

15-16 mars

Le Conseil Européen de **Barcelone** prend les décisions suivantes :a) report à une date ultérieure de la libération obligatoire des **marchés de l'électricité et du gaz** pour les ménages, mais libération à partir de 2004 pour les entreprises (y compris les PME), b) demande à la Commission de proposer une directive sur *les principes relatifs aux services d'intérêt général* ; c) réaffirmation des 15 d'arriver à **l'équilibre budgétaire en 2004** ; d) recul progressif de l'âge de la retraite d'ici 2010 (moyenne européenne actuelle : 58 ans) ; e) harmonisation de leurs approches en matière de **Recherche et innovation** (engagement à y consacrer 3% de leur PIB).

26 mars

Transports. Le Conseil des Ministres lance le programme communautaire *Galileo* de navigation par satellite qui dotera l'Europe d'un système équivalent au *GPS* américain (Coût : 3,4 Milliards d'Euro jusqu'à sa mise en service en 2008).

13 avril

Le Conseil *Ecofin* désigne le Président de la Banque centrale grecque, Lucas Papademos, comme vice-président de la **BCE** à la place de Christian Noyer. (L'autre candidat était Paul De Grauwe).

30 avril

L'Euro atteint son plus haut niveau depuis novembre : 0,9072 \$:les marchés sont convaincus qu'un \$ fort n'est plus dans l'intérêt de l'économie américaine («Si le dollar reste à ce niveau le déficit de la Balance des Paiements américaine serait de 500 milliards de \$ en 2002». (Fred Bergsten).et anticipent en conséquence une modification de la politique de change américaine. Le **15 mai**, **L'Euro** monte à 0,9087 dollars

30 avril

La Commission présente ses propositions budgétaires pour 2003 : l'augmentation proposée de 2,7 % reste inférieure à la hausse moyenne annoncée des budgets nationaux des Etats membres.

2 Mai

Commerce USA-UE. La Commission présente à l'OMC une liste de produits américains (pour un montant de 350 millions \$) susceptibles d'être soumis dès juin à une taxe de 100% à l'importation en rétorsion aux mesures protectionnistes américaines.

14 mai

Pacte de Stabilité. Publication par la Commission du *Troisième rapport annuel sur les Finances publiques* et d'une *Communication* qui s'inscrivent dans le cadre de l'action qu'elle mène pour affiner l'analyse et la surveillance des politiques budgétaires. Elle y rappelle le respect de l'engagement pris à Barcelone d'arriver à l'équilibre ou l'excédent budgétaire en 2004, alors que la tendance vers la réduction des déficits s'est inversée pour la première fois depuis 1993. (le déficit budgétaire de la zone Euro atteignant 1,3 % du PIB). Elle redoute que les dérapages budgétaires constatés en Allemagne et au Portugal s'étendent à la France, dont le nouveau gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, formé après la réélection de Jacques Chirac le 5 mai, annonce une réduction de 5% de l'impôt sur le revenu et une augmentation des dépenses de sécurité. Le même jour, le Ministre allemand de l'Economie, Hans Eichel, et le Premier Ministre luxembourgeois J.C.Juncker, rappellent la nécessité d'arriver à l'équilibre en 2004. En revanche V.Giscard d'Estaing, le 13 devant la New-York University, considère que le report du rééquilibrage en 2007 «ne doit pas devenir un sujet de crise» et Jacques Delors (dans *Le Monde* du 14 mai) déclare ne pas partager cette «obsession de la rigidité budgétaire véhiculée par les gouverneurs de banques centrales et certains responsables selon laquelle il faudrait arriver d'ici 2004 à un déficit zéro quoiqu'il arrive».

15 mai

Le Parlement européen adopte le 6^e programme cadre de recherche et de développement ,doté de 17,5 milliards d'euros sur quatre ans (2003-2006), destiné à créer un «*espace européen de la recherche*».

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS (DECEMBRE 2001— MAI 2002)

. Dans deux rapports, la Commission et la BCE considèrent que la ne remplit pas deux des conditions d'adhésion à l'Union monétaire en raison des trop grandes fluctuations du taux de change entre la Couronne et l'euro et de l'insuffisant degré d'indépendance de la Banque centrale suédoise.

. Le Président de la Commission, Romano Prodi, présente au Parlement européen le projet de la Commission sur la réforme des institutions européennes qu'elle devra soumettre à la Convention sur l'avenir de l'Europe. La Commission veut se voir attribuer une «*capacité exclusive d'initiative politique et un rôle directeur dans la gestion des crises ...*» favoriser «*les décisions majoritaires*» renforcer le communautaire aux dépens de l'intergouvernemental notamment dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité. Approche approuvée par le Parlement européen qui préfère que l'exécutif européen soit dévolu à la Commission sur laquelle elle a un pouvoir de censure , plutôt qu'au Conseil des Ministres .

. La Cour européenne de justice (CEJ) a annulé pour la première fois, dans un arrêt rendu public, un veto opposé par la Commission européenne à une fusion d'entreprises, celle entre les voyagistes britanniques Airtours et First Choice.

L'OPEE a eu le plaisir de recevoir deux députés membres de la Commission économique et monétaire du Parlement européen à l'occasion de deux conférences-débats :

- Madame Pervenche Bérès, le 11 décembre 2001, sur le thème de « La coordination des politiques économiques en Europe : questions d'actualité » ;
- Madame Christa Randzio-Plath, Présidente de cette Commission, le 15 mai 2002, sur le thème « L'euro, facteur de l'intégration (économique) européenne. »

<http://opee.u-strasbg.fr>

€

thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr

€

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Meixing Dai, Maître de Conférences, ULP (BETA— THEME) — Francesco De Palma, Maître de Conférences, URS (TIPEE et BETA) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (GRICE—TIPEE) — Jean-Alain Héraud, Professeur, ULP (BETA-ECHANGE) — René Kahn, Maître de Conférences, URS (GRICE—TIPEE) — Gérard Lang, ULP (BETA—THEME) — Francis Munier, Maître de Conférences, ULP (BETA-ECHANGE) — Thomas Seegmuller, ULP (BETA—THEME) — Guy Tchibozo, Maître de Conférences ULP (BETA—CEREQ)