

Le 17 novembre 2005

Doc.2005/CPS.527bis
DG

Remarques du Conseil wallon de la Politique scientifique¹ (CWPS) concernant
le document de consultation de la Commission européenne sur les aides d'Etat à l'innovation

Introduction

Le 21 septembre 2005, la Commission européenne a soumis à la consultation des propositions relative à un nouveau régime d'aides d'Etat en faveur de l'innovation.

Dans sa Communication, la Commission énonce tout d'abord les principes devant régir le contrôle des aides d'Etat à l'innovation. Ceux-ci sont de trois ordres :

- 1) le marché doit présenter une défaillance bien définie ;
- 2) l'instrument d'aide doit cibler la défaillance du marché qui a été identifiée :
 - l'aide d'Etat doit constituer l'instrument approprié ;
 - la mesure doit avoir un effet incitatif c'est-à-dire qu'elle doit générer une activité d'innovation supplémentaire ;
 - la mesure doit être proportionnelle au problème traité ;
- 3) les distorsions de concurrence et l'incidence sur les échanges doivent être limitées, de manière à ce que la mesure ne soit pas en définitive contraire à l'intérêt commun.

L'application de ces principes doit contribuer à l'élaboration de règles *ex ante* applicables aux aides d'Etat à l'innovation.

Celles-ci seront intégrées à un encadrement applicable à la recherche-développement et à l'innovation, ainsi qu'à la communication sur le capital-investissement, à l'encadrement des

¹ Le Conseil wallon de la Politique scientifique est un organisme consultatif chargé de formuler des avis et recommandations sur la politique scientifique de la Région wallonne, soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement wallon. Il comporte des représentants des interlocuteurs sociaux, des universités, des hautes écoles, des centres de recherche et du Gouvernement wallon.

aides d'Etat pour la protection de l'environnement et au règlement général d'exemption par catégorie.

Deux catégories de mesures en faveur de l'innovation sont retenues par la Commission, à savoir :

- Les activités encourageant la prise de risque et l'expérimentation ;
- Les activités améliorant l'environnement général des entreprises en ce qui concerne l'innovation.

Au sein de chacune de ces catégories, la Commission identifie plusieurs activités concrètes et ciblées susceptibles d'être couvertes par l'encadrement :

- Activités encourageant la prise de risque et l'expérimentation :
 - Soutien de la création et de la croissance d'entreprises innovantes en phase de démarrage ;
 - Capital-investissement ;
 - Soutien de l'expérimentation et de la commercialisation.
- Les activités améliorant l'environnement général des entreprises en ce qui concerne l'innovation :
 - Encourager les intermédiaires en innovation ;
 - Encourager la formation et la mobilité ;
 - Soutenir le développement de pôles d'excellence grâce à la collaboration et au regroupement.

La Commission désire recevoir des observations sur l'opportunité et la conception des mesures proposées. Elle souhaite également obtenir des réponses à une série de questions relatives à des aspects spécifiques.

Les remarques doivent être communiquées avant le 21 novembre 2005.

Observations du CWPS

Généralités

Le CWPS rappelle l'importance de l'innovation pour le maintien de la compétitivité des entreprises et le dégagement de réponses efficaces aux besoins sociaux et économiques. Il souligne que cette activité est encore insuffisamment développée en Europe en général et en Wallonie en particulier et demande à être stimulée. Il approuve donc globalement le projet de la Commission de clarifier les règles applicables aux aides d'Etat dans ce domaine, afin de simplifier leur mise en œuvre, d'accroître la sécurité juridique du système et de diversifier les possibilités de financement tout en les ciblant davantage.

Dans les lignes qui suivent, le CWPS s'attache à répondre aux questions spécifiques soulevées par la Commission.

Réponses aux questions spécifiques

Principes régissant le contrôle des aides d'Etat à l'innovation

Question 1

Selon vous, est-il judicieux de ne pas élaborer un encadrement distinct applicable à l'innovation ? Pensez-vous que les nouvelles possibilités en matière d'aides d'Etat doivent cibler des activités spécifiques dans le domaine de l'innovation ?

Dans une optique de simplification administrative, il est effectivement souhaitable de ne pas multiplier les encadrements. La réunion des règles relatives aux aides d'Etat au sein d'un seul et même document favorisera la cohérence du système et permettra aux autorités concernées de mieux identifier les différentes possibilités et contraintes existantes.

Le CWPS se rallie donc à la position adoptée sur ce point par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française les 8 et 9 septembre derniers dans le cadre de « Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat ».

Question 2

Pensez-vous que les problèmes présentés en annexe et les défaillances du marché identifiées par la Commission comme freinant le processus d'innovation soient corrects ? Dans l'affirmative, pour quelles raisons ? Dans la négative, pourquoi ?

Le CWPS partage l'analyse de la Commission, qui aborde de manière complète les différents marchés visés par le processus d'innovation.

Question 3

Les mesures décrites dans la présente communication prévoient l'application de critères ex ante aux fins de l'autorisation des aides d'Etat à l'innovation. Pensez-vous qu'une telle approche soit appropriée ?

Le CWPS est résolument favorable à cette approche, qui rejoint celle qui est appliquée dans le cas des aides d'Etat à la R&D. En effet, un examen au cas par cas avec notification préalable constituerait une procédure beaucoup trop lourde et irait à l'encontre de la simplification administrative, qui est l'un des objectifs du projet de la Commission.

Question 4

Les parties concernées sont invitées à fournir des preuves empiriques de l'opportunité des aides d'Etat en faveur des grandes entreprises, notamment au regard de l'objectif de développement de regroupements autour de pôles d'excellence dans l'UE. Pensez-vous que la Commission devrait élaborer des règles ex ante autorisant l'octroi d'aides d'Etat à l'innovation aux grandes entreprises, ou êtes-vous d'avis que ce type d'aides devrait toujours faire l'objet d'une analyse plus stricte, au cas par cas, sur la base d'une notification à la Commission ? En ce qui concerne l'innovation (ou d'autres aides d'Etat), y a-t-il lieu d'établir une distinction entre les différentes catégories de grandes entreprises ? Dans l'affirmative, sur base de quels critères ? Et à quelles fins ?

Le CWPS préconise de transposer aux aides d'Etat à l'innovation le système actuellement en vigueur dans le cas des aides d'Etat à la R&D et donc de prévoir la possibilité d'octroyer des financements à l'ensemble des entreprises, tout en modulant le taux d'intervention et en instituant des mesures spécifiques pour certaines catégories d'entre elles. A cet égard, le CWPS tient à souligner les limites du critère de l'indépendance financière. Celui-ci conduit en effet à verser dans la catégorie des grandes entreprises des sociétés de petite taille ne répondant pas à cette condition tout en étant confrontées aux mêmes contraintes que les Pme sensu stricto. Aussi, le critère déterminant l'application de taux différenciés ou l'accès à certaines aides devrait être principalement celui de la taille.

Il y aurait lieu également d'adapter le montant de l'aide en fonction de l'appartenance ou non à un pôle d'excellence.

Enfin, il est hautement souhaitable que le système repose sur des règles ex ante, pour les raisons invoquées dans la question 3.

Question 5

Les personnes intéressées sont invitées à fournir des preuves empiriques de l'opportunité d'une autorisation des aides d'Etat en faveur de l'innovation non technologique, notamment dans le secteur des services.

L'innovation non technologique est indissociable de l'innovation technologique. En effet, la fabrication et la diffusion d'un nouveau produit ou la mise en œuvre d'un nouveau procédé demandent généralement des méthodes de gestion, d'organisation et de commercialisation différentes. Des carences dans ces domaines peuvent entraver l'innovation technologique.

D'ailleurs, comme le rappelle le rapport d'une étude réalisée dans le cadre du programme PROMETHEE II²³, les enquêtes sur l'innovation, menées au titre du Community Innovation Survey (CIS), montrent que la grande majorité des entreprises impliquées dans des démarches d'innovation présentent des besoins qui dépassent largement la question de l'accès à la R&D et à la technologie. Les principales barrières à l'innovation se situent plutôt du côté de la gestion ainsi que du financement des projets. D'autres études au niveau européen, citées par ce même rapport, révèlent une corrélation entre les modalités d'organisation interne des entreprises et leur capacité d'innovation.

Dans le cas particulier des services, l'innovation revêt en grande partie un caractère non technologique. En effet, les services considérés comme High Tech dans les statistiques internationales⁴ représentent moins de 5 % de la valeur ajoutée et de l'emploi dans la plupart des pays de l'Union, ce qui contraste avec la part importante (plus de 70%) des services en général dans le PIB. S'il n'est pas exclu que les services plus traditionnels développent des activités innovantes fondées sur la technologie, il est certain que leur modernisation et donc leur maintien dépendent en grande partie d'améliorations introduites sur d'autres plans.

Le CWPS recommande donc d'autoriser également des aides d'Etat en faveur de l'innovation non technologique, pour autant que celle-ci accompagne une innovation technologique ou, à tout le moins, soit génératrice de valeur ajoutée et d'emploi.

² PROMETHEE est un programme de réflexion et d'action orienté vers la promotion de l'innovation, cofinancé par l'Union européenne et la Région wallonne. La première phase s'est déroulée en 1999 et 2000 et s'est inscrite dans l'action Regional Innovation Strategy (RIS) de la Commission européenne. La seconde phase couvre les années 2004 et 2005 et s'intègre dans le programme « Actions Innovatrices » de l'U.E.

³ Fonctionnement du système d'intermédiation scientifique et technologique en région wallonne, Etude réalisée par ADE et MERIT, Décembre 2004.

⁴ Postes et télécommunications (Nace 64), Technologies de l'information (Nace 72) et Services R&D (Nace 73).

Question 6

Les règles applicables aux aides d'Etat à l'innovation devraient-elles prévoir des primes régionales à des fins de cohésion ? Devraient-elles varier en fonction de la situation géographique de la région, indépendamment des questions de cohésion ?

Le CWPS pense que la réponse à cette question doit reposer sur une analyse fine des effets des primes régionales octroyées dans le cadre des règlements existants en matière de recherche et d'investissement.

Question 7

Certaines catégories d'aides (telles que les allègements fiscaux, les prêts garantis ou les avances remboursables) sont-elles davantage adaptées à des situations et activités d'innovation spécifiques ?

Par rapport aux aides directes (subventions et avances récupérables principalement), les incitants fiscaux revêtent un certain nombre de spécificités.

Ce type de soutien est réputé comporter divers avantages pour les entreprises, liés à l'automatisme, la prévisibilité, l'accessibilité, la simplicité et la neutralité de l'aide ainsi octroyée. En revanche, le taux d'intervention est généralement moins important que dans le cas des aides directes, ce qui peut diminuer l'attrait de ces mécanismes. En outre, du moins dans le cas d'une réduction de l'impôt des sociétés, les entreprises ne réalisant pas de bénéfice ne profitent pas du système, sauf si des possibilités de report sur des exercices ultérieurs ou de remboursement sont prévus. Bien plus, le moment où l'entreprise profite de la réduction d'impôt est différé, par rapport à celui où elle effectue la dépense.

Pour les Pouvoirs publics, ces dispositifs présentent également une relative simplicité (encore qu'en Belgique, certains des mécanismes fiscaux en faveur de la recherche soient assez lourds et complexes). On mentionnera cependant la difficulté d'évaluer leur efficacité et leur efficience de même que les risques de dérapage (difficulté de vérifier la nature des dépenses).

Encourager la prise de risque et l'expérimentation

Encourager la création et de la croissance d'entreprises innovantes en phase de démarrage

Question 8

Approuvez-vous les critères proposés aux fins de la définition des entreprises innovantes en phase de démarrage, l'approche consistant à ne pas définir les coûts admissibles, de même que les montants d'aide et les règles relatives au cumul ? Selon vous, y a-t-il lieu d'établir des critères d'éligibilité différents pour les secteurs de haute technologie, tels que la biotechnologie et le secteur pharmaceutique, qui se caractérisent par de longs délais de développement et de commercialisation des produits ?

Le CWPS approuve l'approche consistant à ne pas définir les coûts admissibles, de même que les montants d'aide et les règles relatives au cumul. Il marque également son accord sur le critère du démarrage. Il tient à formuler deux observations, en revanche, à propos du critère

de l'innovation. Tout d'abord, il ne lui paraît pas judicieux de lier l'innovation à la recherche-développement. De nombreuses entreprises, en effet, développent des projets innovants sans mener des activités de R&D. Ensuite, le Conseil pense que la référence à l'échelon communautaire, pour évaluer le caractère nouveau ou l'amélioration du produit ou du procédé, est trop restrictive. Il prône donc un assouplissement de cette exigence.

Le CWPS est favorable à une modulation des critères quand des contraintes particulières apparaissent. Il estime cependant que cette question doit être réglée au cas par cas et non sur une base sectorielle.

Question 9

Outre les règles proposées, des arguments empiriques démontant la nécessité d'octroyer des aides d'Etat : i) aux jeunes entreprises, indépendamment du critère d'innovation et ii) aux Pme innovantes établies depuis plus de [5 ans] seront les bienvenus.

Le CWPS relève que la première question déborde le champ de ses compétences. Quant à la seconde question, il est nécessaire, pour y répondre, de réaliser une analyse du temps de retour sur investissements dans les Pme innovantes. Si les Spin offs et autres Start up ont besoin d'un délai supérieur à 5 ans pour être rentables, tout en présentant des perspectives prometteuses, il serait logique de prolonger la période au cours de laquelle elles sont éligibles à un soutien. Dans cette perspective, le CWPS renvoie à la réponse qu'il a formulée à propos de la question 8, concernant la nécessité d'un traitement au cas par cas.

Remédier au déficit de fonds propres pour accroître l'apport de capital-investissement dans l'UE

Question 10

Pensez-vous que d'autres catégories d'aides d'Etat, outre les aides consenties actuellement pour le capital-investissement, soient nécessaires pour aider les Pme européennes à développer leurs activités au-delà de la phase de démarrage ? Dans l'affirmative, quelles sont-elles ?

Le CWPS considère que les suggestions avancées par la Commission dans le point (45) répondent à la préoccupation exprimée.

Soutenir l'expérimentation technologique et les risques inhérents au lancement de produits novateurs

Question 11

Pensez-vous que ces dispositions produiraient les effets escomptés, à savoir encourager les Pme à lancer des produits innovants sur le marché ? Dans la négative, quelles modifications faudrait-il leur apporter ?

Une étude réalisée dans le cadre de PROMETHEE II sur les aides à la recherche et à l'innovation dans les entreprises⁵ a révélé l'existence d'une discontinuité entre les aides à la R&D et à la transposition des résultats. Elle a souligné la nécessité d'un support accru aux phases aval des projets en vue de financer la pré-industrialisation et les premières étapes de la commercialisation.

Le CWPS se déclare donc tout à fait favorable à la mise en place du type de soutien envisagé par la Commission, réitérant en cela l'avis qu'il a rendu à propos de l'étude susmentionnée.

Il insiste par ailleurs, comme il l'a fait dans cet avis, sur la nécessité de prévoir des relais entre les différents types de soutien de façon à mieux assurer la continuité du support tout au long du processus d'innovation.

Question 12

Existe-t-il des éléments de preuve indiquant que ces dispositions devraient être étendues aux grandes entreprises ? Pensez-vous qu'une notification devrait être exigée pour les mesures prévoyant l'octroi de montants d'aide substantiels à des entreprises ou à des secteurs spécifiques ? Dans l'affirmative, au-delà de quel montant ? Quels éléments de preuve empiriques la Commission devrait-elle alors demander ?

Le CWPS n'a pas connaissance d'éléments de preuve permettant d'affirmer que ces dispositions devraient être étendues aux grandes entreprises. Il rappelle néanmoins ses préoccupations concernant la prise en compte du critère de la taille dans l'évaluation de l'opportunité des aides (voir question 4).

Un environnement économique favorable à l'innovation

Encourager les intermédiaires en innovation

Question 13

Quelle serait votre position concernant un soutien accordé spécifiquement à des intermédiaires en innovation qui fusionnent ou mettent en place une association momentanée en vue d'atteindre une taille critique dans un domaine technologique spécialisé ? L'aide à l'investissement devrait-elle être autorisée dans ce contexte ? Dans l'affirmative, à quelles conditions ? Quelles autres mesures pourrait-on envisager ?

Dans l'avis qu'il a rendu à propos de l'étude PROMETHEE relative au système d'intermédiation scientifique et technologique en région wallonne, le CWPS a prôné la mise en réseau des acteurs de façon à améliorer la cohésion du système et à en optimiser le fonctionnement, grâce à une spécialisation et un décloisonnement des structures concernées. Il est donc favorable à l'instauration de mécanismes de soutien qui aillent dans ce sens.

Le CWPS pense que des investissements réalisés en commun par ces opérateurs devraient pouvoir recevoir une aide à un taux majoré pour autant qu'ils présentent un intérêt collectif et puissent donc être exploités en réponse aux besoins de l'ensemble des entreprises concernées,

⁵ Evaluation des aides à la recherche et à l'innovation dans les entreprises, Etude réalisée par Technopolis et Merit, octobre 2004

sans restriction. On pourrait même concevoir une liaison entre le champ d'utilisation de l'investissement et l'intensité de l'aide.

Comme autre mesure envisageable, le CWPS préconise des aides à la formation, afin de garantir la mise à disposition de personnel qualifié et de promouvoir la professionnalisation des métiers de l'intermédiation.

Enfin, il serait indiqué d'octroyer à ces structures des financements de longue durée, autorisant la mise en œuvre d'actions d'envergure et assortis d'évaluations régulières permettant des réorientations périodiques, si nécessaire.

Encourager la formation et la mobilité

Question 14

Existe-t-il des éléments tendant à montrer que les Pme devraient bénéficier d'une aide également pour le recrutement d'autres catégories de personnel hautement qualifié ?

Le CWPS pense que cette question est étroitement liée à la question 5, relative à la prise en compte, ou non, de l'innovation non technologique.

S'étant prononcé clairement en faveur d'une couverture de l'innovation non technologique par le système d'aides d'Etat, le CWPS estime logiquement que le recrutement de personnel qualifié autre que les ingénieurs et les chercheurs doit être encouragé dans les Pme. On songe par exemple aux spécialistes en marketing, en design, en gestion de la qualité etc.

Question 15

La Commission devrait-elle adopter des règles spécifiques pour les cas où un chercheur décide de ne pas retourner dans son université d'origine ou si l'université n'a pas l'intention de le réintégrer ?

Le CWPS reconnaît que ce problème est important mais tient à en souligner la complexité, plusieurs cas de figure pouvant se présenter. Il considère que le document de la Commission ne fournit pas assez d'éléments pour autoriser la remise d'un avis circonstancié.

Soutenir le développement de pôles d'excellence grâce à la collaboration et au regroupement

Question 16

Quelle définition du regroupement/des activités de regroupement devrait-on adopter et quels critères devrait-on utiliser pour distinguer les regroupements de la catégorie plus vaste des intermédiaires en innovation ?

Le CWPS considère que la définition du regroupement contenue dans la première phrase du point (64) est adéquate. Elle correspond d'ailleurs à la définition du pôle de compétitivité retenue par le Gouvernement wallon dans le Plan d'actions prioritaires.⁶

Question 17

Pensez-vous que des aides d'Etat devraient être autorisées pour promouvoir les centres européens d'excellence? Dans l'affirmative, quel type d'aide d'Etat, pour quelles raisons et dans quelles conditions ? Quelles autres mesures pourrait-on envisager ?

Le CWPS est favorable à une politique de dépenses fiscales et/ou d'aides directes visant à soutenir l'émergence et la consolidation de centres européens d'excellence. Il pense que dans les zones de taille réduite, telles la Belgique et a fortiori la Wallonie, cette stratégie doit viser à promouvoir un développement équilibré des activités de recherche et d'innovation sur l'ensemble du territoire, grâce à des mécanismes d'aide accessibles à tous les opérateurs concernés. Il importe en effet d'éviter tout risque de morcellement des capacités dans ces domaines et de favoriser les partenariats à l'échelon régional, de façon à garantir l'obtention d'une taille critique.

Question 18

D'autres critères doivent-ils être ajoutés pour éviter que les aides d'Etat soient fragmentées et pour encourager la concentration des ressources dans un nombre limité de pôles d'excellence ?

Le CWPS renvoie, sur ce point, aux deux questions précédentes.

Question 19

D'une manière plus générale, pensez-vous qu'il est nécessaire de prévoir des dispositions supplémentaires pour les infrastructures soutenant l'innovation (par exemple, dans le domaine de l'énergie, des transports, etc) ?

Le CWPS se rallie, à cet égard, aux propositions formulées dans le point (71).

Question 20

Pensez-vous que les grandes entreprises devraient pouvoir bénéficier d'aides d'Etat, notamment pour mettre en place des installations de recherche dans un pôle d'excellence européen ? La Commission devrait-elle essayer de mettre au point des critères spécifiques pour contrôler de telles aides ? Quelles données économiques devrait-on utiliser pour analyser la nécessité de telles aides d'Etat ?

Le CWPS est favorable à l'octroi d'aides à de grandes entreprises pour la mise en place d'installations de recherche dans un pôle d'excellence européen, étant entendu que le taux d'intervention devrait être moindre que dans le cas d'une Pme ou d'un centre de recherche. En effet, l'appartenance à un regroupement est de nature à renforcer l'ancrage local d'une grande entreprise et à l'amener à exercer un effet d'entraînement sur ses partenaires. La

⁶ « Un pôle de compétitivité peut être défini comme la combinaison d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques et privées engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organisera autour d'un marché ou d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché et devra rechercher la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale. »

propension d'une grande entreprise à s'appuyer sur le tissu scientifique et productif de la zone devrait d'ailleurs figurer parmi les critères d'octroi.

Conclusions

Parmi les considérations qui précèdent, le CWPS souhaite mettre l'accent sur les priorités suivantes, qui à son estime, doivent être plus explicitement prises en compte dans le futur encadrement des aides d'Etat à l'innovation :

- Soutenir l'innovation non technologique, d'abord parce qu'elle est un complément indispensable à l'innovation technologique, ensuite parce qu'elle peut être en soi un facteur de création de valeur ajoutée et d'emploi, en particulier dans le domaine des services.
- Promouvoir une plus grande cohésion du système d'intermédiation scientifique et technologique, par des actions favorisant le travail en réseau.
- Favoriser l'ancrage des grandes entreprises dans le tissu local en soutenant particulièrement leurs efforts d'investissements en R&D dans le cadre de pôles d'excellence.
- Stimuler la constitution de pôles d'excellence.

Enfin, le CWPS insiste sur l'importance de maintenir le dispositif d'aides directes en faveur de la recherche-développement.