

## NOTE A LA COMMISSION EUROPEENNE

**OBJET : Consultation sur les aides d'Etat à l'innovation**

**REF. : - Communication de la Commission COM(2005) 436 final du 21.09.2005**

**- Notes des autorités françaises du 11 janvier 2005 et du 29 juillet 2005**

Les autorités françaises ont l'honneur de transmettre à la Commission les éléments de réponse suivants au questionnaire du 21 septembre 2005 relatif aux règles applicables aux aides à l'innovation.

La France réitère en premier lieu son intérêt marqué au soutien de l'innovation et se félicite de la nouvelle logique exprimée dans le document de la Commission qui prend en compte les réalités industrielles des entreprises. La France remercie donc la Commission pour cette communication qui tend à faire de la politique en matière d'aides d'Etat un véritable outil au service des objectifs de compétitivité européenne. Elle formule cependant plusieurs observations d'ordre général :

- la France déplore que la Commission ne se place pas suffisamment dans un contexte de concurrence internationale : les entreprises extra-européennes, américaines ou asiatiques, sont fortement soutenues par leurs gouvernements. Il convient de souligner que ces pays n'ont pas de contrainte en matière d'aides d'Etat à l'innovation, ni sur les intensités, ni sur la nature des dépenses éligibles et que l'OMC n'en impose pas.
- le plafonnement à 15 % des aides destinées à soutenir l'expérimentation et la prise de risques aura un effet très peu incitatif sur les entreprises. La France souhaite que soit adopté un niveau d'intensité des aides de l'ordre de 35 %, ce qui serait plus conforme aux enjeux industriels, dans une économie mondiale fortement concurrentielle.
- le champ d'application des aides à l'innovation, limité quasi exclusivement aux PME, ne peut pas être satisfaisant si l'on considère le rôle structurant des entreprises de taille plus

.../...

importante en matière d'innovation, surtout dans le cadre d'actions collectives lourdes.

- la définition de l'innovation n'est pas suffisamment claire et trop restrictive puisqu'elle exclut toute innovation non technologique. Dans le même temps, le Comité Scientifique et Technologique de l'OCDE propose une nouvelle définition de l'innovation incluant très largement les aspects non technologiques. De même le Conseil Européen des 22 et 23 mars 2005 insistait sur l'intérêt de développer l'innovation « sous toutes ses formes ». L'innovation non technologique doit en effet être prise en compte comme un élément de différenciation fort de l'offre européenne, qu'elle soit liée à la création et au design, à l'étude fine du marché pour identifier des concepts nouveaux ou bien qu'elle soit d'ordre organisationnelle. La France

propose en conséquence une autre définition de l'innovation : l'innovation peut se définir comme l'ensemble des moyens de différenciation, qu'ils soient technologiques, méthodologiques ou créatifs, dont la mise en œuvre présente un risque significatif, et qui permettent de développer de nouveaux services, procédés ou produits concurrentiels sur des marchés solvables.

De manière plus détaillée, la Commission trouvera ci-dessous les réponses des autorités françaises aux questions posées dans son questionnaire.

## **1. Introduction**

**Question 1 : Est-il est 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?**

Les autorités françaises ont indiqué dans leurs précédentes prises de positions sur le sujet qu'un nouvel encadrement spécifique pourrait être long et compliqué à mettre en oeuvre, mais qu'en revanche tous les encadrements devraient être ouverts à la notion d'innovation en vue de la favoriser.

Le calendrier se prête correctement à l'exercice, puisque la majorité des encadrements concernés, et parmi les plus importants, les encadrements « recherche et développement » et « capital-risque », doivent être révisés en 2006. L'encadrement « environnement » doit être révisé en 2007.

En ce qui concerne la définition d'une liste de secteurs ou d'activités économiques pouvant bénéficier des aides à l'innovation, l'élaboration d'une telle liste aurait un effet réducteur et serait inefficace spécifiquement dans le domaine de l'innovation, qui fait très largement appel à la diffusion des savoirs et des technologies entre secteurs.

La France entend souligner que l'élargissement à l'innovation de l'encadrement R&D et de l'encadrement sur le capital-investissement ne devrait pas conduire à des règles plus restrictives pour les activités qui relèvent aujourd'hui de ces encadrements. Leurs évolutions doivent clairement conduire à une plus grande souplesse dans les modalités d'application, compte tenu notamment du contexte international.

.../...

## **2. Principes régissant le contrôle des aides d'Etat à l'innovation**

**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 ?

Les principaux problèmes limitant l'innovation en Europe identifiés par la Commission sont pertinents.

En ce qui concerne la faiblesse du marché financier néanmoins, le marché du capital-investissement n'est pas le seul touché par un dysfonctionnement du marché. L'absence ou la faiblesse des prises de risque dans le secteur bancaire classique (prêt, crédit bail) limitent considérablement la mise en place de projets innovants par des entreprises.

Dans des secteurs oligopolistiques à haute intensité capitaliste et technologique, notamment pour l'aéronautique, le risque inhérent à l'introduction de nouveaux concepts ou de produits très fortement innovants peut se heurter à une résistance très forte des clients. Dans ce cas, aucun des fournisseurs, peu nombreux sur le marché, ne peut décider d'affronter seul ce défi, au risque de subir des conséquences financières et commerciales catastrophiques. Ce genre de situation favorise la continuité des produits existants et des stratégies de développement conservatrices. Dans ces conditions, l'effet incitatif des aides publiques revêt un aspect important.

Par ailleurs, il convient de rappeler que certaines défaillances du marché nécessitent la mise en œuvre de dispositifs spécifiques de soutien aux PME innovantes (autres que les aides d'Etat). Ainsi, le dysfonctionnement découlant des barrières à l'entrée sur le marché, touchant en particulier les PME dont les produits innovants sont souvent moins facilement acceptés sur le marché que ceux de grandes entreprises reconnues, pourrait être pallié partiellement par les pouvoirs publics au moment des passations de marché public (en prévoyant par exemple une clause d'encouragement à l'innovation).

**Question 3 :** Les mesures décrites dans la présente communication prévoient l'application de critères ex ante aux fins de l'autorisation des aides à l'innovation. Pensez-vous qu'une telle approche soit appropriée ?

.../...

Le procédé consistant à prévoir une série de critères ex ante en vue de l'autorisation d'aides à l'innovation est de nature à simplifier les procédures, tout en garantissant une certaine sécurité juridique. Ces critères devraient inclure les clauses d'exemption déjà retenues actuellement, comme l'exemption de l'obligation de notification jusqu'à un certain seuil d'aide.

Concernant la définition de ces critères, celle-ci pourrait être axée, comme proposé, d'une part sur le soutien au démarrage des entreprises innovantes et d'autre part sur le soutien de l'innovation indépendamment du stade de développement de l'entreprise.

Il devrait toutefois rester possible de notifier à la Commission des régimes d'aides ne répondant pas exactement aux critères définis ex ante, dans la mesure où les Etats membres fourniraient une analyse économique justifiant le bien-fondé du régime.

**Question 4:** Les parties concernées sont invitées à fournir des preuves empiriques de l'opportunité d'une autorisation des aides d'Etat en faveur des grandes entreprises, notamment au regard de l'objectif d'un développement de regroupement autour de pôles d'excellence dans l'UE. Pensez-vous que la Commission devrait élaborer des règles ex ante autorisant l'octroi d'aides à l'innovation aux grandes entreprises, ou êtes-vous de l'avis que ce type devrait toujours faire 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 la base de quels critères? Et à quelles fins?

Les aides d'Etat en faveur de grandes entreprises apparaissent comme nécessaires et incontournables :

- d'une part car ces entreprises opèrent et s'exposent le plus souvent sur des marchés internationaux fortement concurrentiels, et donc sans une aide elles peuvent hésiter à mener un projet innovant de grande ampleur,
- d'autre part car elles jouent un effet d'entraînement sur les PME. En effet, 80% des dépenses de R&D sur les projets industriels sont engagés par les grandes entreprises, qui font ensuite appel à des PME. A elles

.../...

seules ces PME n'ont pas la capacité de mettre en place à long terme des projets innovants de grande ampleur et les entreprises (ou groupes d'entreprises) de taille supérieure à 250 salariés peuvent jouer un rôle important autant en amont pour enclencher le processus innovant qu'en aval pour pérenniser les procédés innovants. L'apport de ces entreprises est particulièrement notable dans le cadre d'actions collectives lourdes, exigeant des investissements en capital important ainsi qu'en capital humain en adéquation avec l'importance du projet.

L'exemple des pôles de compétitivité français met en lumière l'effet structurant et le rôle que peuvent jouer les grandes entreprises dans les processus d'innovation, et ceci à plusieurs titres :

- Les grandes entreprises, par leur capacité à mobiliser des cadres responsables de projets et leur capacité financière, ont plus facilement recours aux laboratoires publics que les PME : elles créent ainsi, au sein des laboratoires publics, une culture de contacts avec le monde industriel qui rend, ensuite, le contact plus facile avec les PME.
- Les grandes entreprises peuvent être plus facilement *leader* dans les projets d'innovation collaboratifs, entraînant avec elles des PME. Ces projets collaboratifs sont un axe majeur de diffusion de l'innovation dans les PME.
- Les grandes entreprises produisent des innovations dont elles ne souhaitent pas assurer la mise sur le marché pour des raisons stratégiques (activités hors de leur cœur de métier) ; elles ont ainsi une activité de transfert de technologie vers les PME, soit directement vers des PME existantes, soit par la création d'entreprises innovantes par essaimage.
- Les grandes entreprises sont les seules à même, par leur taille, de créer les conditions de mise en place de véritables campus technologiques autour de leur centre de R&D (à titre d'exemple, on peut citer l'effet d'entraînement de l'alliance STMicroelectronics-Philips-Motorola sur le développement économique et technologique de la zone de Grenoble).

Parmi ces entreprises de plus de 250 salariés, une attention particulière devrait être accordée aux entreprises de taille médiane pouvant compter jusqu'à 2000 personnes. Plusieurs études économiques démontrent en effet

.../...

que celles-ci peuvent également être largement affectées par des défaillances du marché, et qu'en particulier la France souffre d'un déficit d'entreprises de cette taille. Il serait dès lors opportun d'envisager l'autorisation d'aides directes et spécifiques en faveur de ce type d'entreprises, particulièrement porteuses d'innovation.

Par ailleurs, afin de réduire le risque de distorsion de concurrence découlant des aides à l'innovation, des aides indirectes, liées au développement d'activités non strictement commerciales, pourraient être envisagées. Ainsi, l'essaimage de personnels qualifiés quittant les grandes entreprises pour créer des entreprises innovantes est un facteur clef de développement de l'innovation. Les grandes entreprises (de manière similaire aux centres de recherches publics) pourraient être encouragées par les aides d'Etat à favoriser la création d'entreprise.

Il faudrait également faciliter les aides pour la mise en œuvre de projets innovants, qui touchent à de nouveaux segments de marché, ne causant à priori pas de distorsion de concurrence.

Afin d'accroître l'opérationnalité du système et la sécurité juridique, il serait essentiel d'établir des règles ex ante autorisant des aides à l'innovation aux entreprises médianes et aux grandes entreprises et de ne pas se limiter à des notifications individuelles.

**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.**

La France considère qu'il est fondamental de soutenir l'innovation non technologique, domaine encore trop méconnu ou ignoré, qui cependant présente une source de croissance économique non négligeable et offre de nouveaux leviers d'amélioration de la productivité. Aussi, la définition de l'innovation doit-elle d'une part être élargie, afin d'inclure ce domaine d'activités, et d'autre part être axée sur la notion de risque dans la mise en œuvre qui caractérise la problématique de tout procédé, produit, ou service innovant. Le critère de la « nouveauté » ne suffit pas à lui seul. En effet, un produit, un procédé ou un service déjà existant peut apparaître comme innovant seulement plus tard dans un autre contexte (mis en œuvre dans un autre secteur industriel par exemple). La carte à puce, par exemple, a été mise sur le marché bien après que la puce elle-même a été mise au point.

.../...

Le secteur des services ne devrait pas constituer l'unique domaine non technologique innovant pris en considération et il serait préférable de parler « d'activités » de service. On assiste en particulier à une tertiarisation de plus en plus forte du secteur industriel, créant de nouveaux segments de marché à mi-chemin entre industrie et tertiaire classique. La livraison de services nouveaux liés à des produits existants est ainsi une forme d'innovation de marché : par exemple, la rupture la plus attendue sur le marché de l'automobile est la généralisation du *leasing* aux particuliers, ainsi que SMART l'a tenté de manière innovante.

Pour les entreprises industrielles, deux catégories d'innovations ne relevant pas stricto sensu du domaine des technologies présentent un intérêt particulier : les innovations organisationnelles et les innovations liées à la création et au stylisme à finalité industrielle.

Les innovations organisationnelles constituent un facteur important de la compétitivité des entreprises : gestion des ressources humaines, des stocks, des flux de qualité, des ressources externes, des capitaux, des informations, des relations avec les clients, les fournisseurs et les sous-traitants.

Par exemple, le recrutement d'un cadre qualifié sur une fonction plutôt horizontale dans l'entreprise (direction innovation, environnement, marketing, développement des réponses aux appels d'offres internationaux) peut amener celle-ci à modifier son organisation et ses modes de fonctionnement. L'arrivée d'un cadre de haut niveau sur un poste stratégique est synonyme d'une profonde modification de l'équipe dirigeante de l'entreprise, si celle-ci est petite. Il s'agit d'une véritable innovation managériale, qui ne va pas sans risque pour la structure d'accueil : l'adéquation et l'adaptation de la recrue au poste ne sont pas toujours assurées, la démarche équivaut à un investissement à risque, qu'il convient d'accompagner.

L'innovation organisationnelle peut aussi avoir une dimension collective et passe par exemple par une démarche qui vise à mieux organiser l'information du tissu industriel afin d'aider les PME innovantes à mieux accéder aux marchés des grands comptes, à structurer l'information pour la diffuser, à pallier les difficultés du manque de notoriété alors que la compétence est présente, à trouver les synergies et les compétences nécessaires au sein de l'Europe.



Les innovations liées à la création et au design apportent de la valeur ajoutée aux produits sans innovation matérielle ou technologique au sens strict du terme. Elles sont cependant un moyen essentiel de différenciation de l'offre et d'adaptation des produits aux marchés. Face à l'intensification de la concurrence et au développement de la mondialisation, la création constitue un enjeu majeur pour l'industrie européenne, car elle permet de créer de nouveaux marchés et de mettre en place de nouvelles stratégies de différenciation des produits. Elle est aussi un moyen efficace de lutter contre la contrefaçon.

**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?**

Des primes régionales pour les aides d'Etat à l'innovation devraient être prévues tout comme au sein des autres encadrements à objectifs horizontaux, notamment celui des aides d'Etat à la recherche et le développement. Les zones les plus défavorisées, souvent en mutation industrielle, présentent généralement un déficit accru en activités innovantes pourtant essentielles pour surpasser ces problématiques structurelles.

Par ailleurs des primes (s'ajoutant ou remplaçant les primes à fin de cohésion), qui varieraient en fonction de la situation géographique, mais indépendamment des questions de cohésion, seraient très efficaces dans le domaine de l'innovation, étant donné que les besoins en matière d'innovation varient selon les différentes régions. En France en particulier, les infrastructures de recherche et développement sont concentrées sur la région Ile-de-France (environ 50 % de la recherche publique se situe en Ile-de-France). L'autorisation d'aides d'Etat à intensité plus élevée en faveur de l'installation d'infrastructures et/ou de centres de compétence situés en dehors de l'Ile-de-France aurait un impact utile sur la cohésion interne au pays. Un indice de déficit en infrastructures de recherche et de développement et un indice d'un besoin en activités innovantes accru pourraient être utilisés pour la mise en œuvre de ces primes.

**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'innovations spécifiques ?

Il ne paraît pas opportun de déterminer ex ante les catégories d'aides en faveur de l'innovation. Selon ses pratiques et spécificités, chaque Etat Membre doit pouvoir mettre en œuvre des mesures adaptées à son tissu économique et industriel et aux besoins des activités concernées, en application du principe de subsidiarité.

Il conviendrait cependant de relever le plafond du régime « de minimis » qui permet de façon souple de soutenir les entreprises, notamment dans leur démarche d'innovation, mais dans la limite actuellement trop faible de 100 000 euros sur 3 ans.

### **3. Encourager la prise de risques et l'expérimentation**

#### **3.1. Encourager la création et la croissance des 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 soutien aux entreprises innovantes en phase de démarrage ne devrait pas être limité à celles de ces entreprises qui innoveront dans le champ des technologies, mais concerner l'ensemble des entreprises qui dans cette phase développent des activités innovantes selon la définition élargie que propose la France, fondée en particulier sur l'existence d'un risque significatif associé à la mise en œuvre de la démarche d'innovation (technologique ou non) (cf. réponse à la question 5 ci-dessus).

Au-delà de ce pré-requis, et pour ce qui concerne la définition du critère de démarrage, la durée de 5 ans semble trop brève en vue de soutenir la création et la croissance de jeunes entreprises innovantes. Une durée de 8 ans serait plus appropriée.

.../...

Concernant le critère de l'innovation proposé par la Commission sous le point i), il ne semble pas se justifier de demander la preuve que simultanément les produits et les procédés soient technologiquement nouveaux.

De plus, la condition au point ii), selon laquelle 15 % des dépenses totales du bénéficiaire devraient correspondre à des frais de recherche et de développement, semble inadéquate. En effet, la part des frais de dépenses en recherche et développement par rapport aux dépenses totales peut avoir une importance très variable selon le secteur en question. Dans le secteur pharmaceutique, par exemple, une dépense de 15 % en recherche et développement représente la norme, alors que dans d'autres domaines moins dépendants de la recherche, 1 % des dépenses peut déjà constituer un montant significatif (par exemple dans le secteur de l'agro-alimentaire pour une PME). Le fait de garder un chiffre seuil (15 % ou autre) aurait pour conséquence de favoriser les entreprises avec des activités dépendant structurellement d'une grande part de recherche et développement, aux dépens des entreprises innovantes dans les secteurs faisant traditionnellement peu de R&D.

Au sujet des règles applicables qui consisteraient à prévoir des exonérations fiscales ou sociales ou le versement d'un montant maximal de 1 million d'euros sans cumul sur une durée de 3 ans, ces dispositions semblent intéressantes par leur simplicité opérationnelle. Néanmoins cette approche présente l'inconvénient de limiter la forme des aides d'Etat à des exonérations (de plus non ouvertes aux taxes sur le bénéfice) et à une subvention non remboursable.

Or ces deux formes d'aides ne sont pas les plus adaptées sachant qu'elles présentent un fort risque de mettre l'entreprise nouvellement créée en difficulté au moment de l'épuisement des fonds versés et de la fin de la période d'exonération. Les formes d'aides que sont les prêts garantis (assurant une sécurisation) et les avances remboursables (assurant la trésorerie et une couverture du risque) présentent souvent des avantages pour le soutien du démarrage des entreprises. En tout état de cause, le choix des formes de soutien devrait être du ressort de chaque Etat membre, en application du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, le montant maximum d'un million d'euros peut, selon les secteurs concernés (notamment services informatiques), ne pas suffire à

.../...

soutenir les investissements de départ d'une entreprise innovante à des taux conservant un effet incitatif. Aussi, il semble nécessaire de prévoir une alternative à cette règle du million d'euros qui prévoirait la possibilité d'accorder à ces entreprises le bénéfice de taux d'aide supérieurs (bonus) dans le cadre des régimes et encadrements existants et selon la nature de l'investissement (investissement productif/immatériel/de recherche et développement). Le recours à différentes formes d'aides à des taux bonifiés et le cumul autorisé des aides permettrait non seulement d'aider à la création mais également la croissance de ces entreprises.

**Question 9 : Outre les règles proposées, des arguments empiriques démontrant 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 bienvenues.**

Dans leur phase de création et de développement, les jeunes entreprises innovantes se distinguent des PME plus traditionnelles du fait des risques plus élevés qu'elles doivent prendre : les risques liés à la création d'une nouvelle entreprise et ceux liés à l'innovation. Ainsi en France, seules 46% des entreprises nouvellement créées atteignent leur cinquième anniversaire. Plus de la moitié des entreprises innovantes rencontrent des obstacles économiques suffisamment importants pour abandonner leurs projets (37 % des firmes innovantes) ou pour les retarder sérieusement (35 %), ce qui peut être fatal pour une jeune entreprise innovante dont c'est le cœur d'activité. Ces deux facteurs conjugués augmentent de façon conséquente le taux de sinistre des jeunes entreprises innovantes. Un accompagnement différencié devrait pouvoir être proposé à ces entreprises, de la création jusqu'au développement, c'est-à-dire au moins au cours des huit premières années de leur vie.

Par ailleurs, même après 5 ou 8 ans, une PME peut avoir un projet innovant qui contribuera à développer l'économie. L'actuelle situation du marché mondial impose justement aux entreprises de toujours plus innover pour se maintenir. Si un nouveau projet présente un caractère de risque élevé, une PME aura, dans les conditions actuelles, de grandes difficultés à trouver le financement nécessaire par un prêt bancaire ou le capital-risque, même après 5 ans d'activités.

Par ailleurs, la France souffre en particulier d'un déficit de développement des PME, qui se manifeste par un manque d'entreprises de

.../...

taille médiane, et ces entreprises effectuent insuffisamment de recherche et développement (voir question 4).

Des aides d'Etat en vue de promouvoir les initiatives innovantes ne devraient donc pas se limiter à la phase de démarrage. La possibilité d'aides sans contrainte en terme d'âge de l'entreprise, prévue au point 3.3 de la consultation, ne comble pas cette lacune, l'intensité d'aide proposée étant trop réduite (seulement 15 %) pour avoir un effet incitatif sur la prise de risque des entreprises.

Par ailleurs des aides pour le démarrage de nouvelles entreprises seraient essentielles pour la croissance économique et ceci indépendamment du critère d'innovation. L'élaboration de règles spécifiques en vue de l'autorisation d'aides en faveur de ces PME en phase de démarrage devrait donc également être envisagée au sein de l'encadrement PME par exemple.

### **3.2. 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 du démarrage ? Dans l'affirmative, quelles sont-elles ?**

S'agissant des aides d'Etat dans le domaine du capital-investissement, il est rappelé que l'encadrement actuel trop contraignant n'est pas utilisable.

Par exemple, lorsque les failles de marché sont importantes, notamment pour les fonds d'amorçage technologique ou les fonds régionaux de petites tailles, il est nécessaire d'autoriser des fonds avec une participation publique supérieure au plafond actuel de 50 %.

Par ailleurs, l'autorisation pour une PME qui bénéficie d'aides d'Etat sous forme d'investissement en capital de la cumuler avec d'autres aides d'Etat faciliterait considérablement l'application de l'encadrement sur le capital-investissement. A cet effet, les autorités françaises ont proposé plusieurs modalités de calcul de l'élément subvention d'une aide sous forme d'investissement en capital.

.../...

En outre, les autorités françaises ont signalé à la Commission qu'il serait pertinent de prendre en compte pour analyser la compatibilité d'une aide d'Etat sous forme de capital-investissement le fait qu'elle soit ciblée sur les entreprises innovantes ou effectuant de la recherche et développement.

Enfin, elles ont indiqué à la Commission qu'elles étudiaient la pertinence de soutien au financement du capital-investissement par les marchés de capitaux (connus aux Etats-Unis sous le nom de SBIC). Il convient que de tels dispositifs puissent être mis en œuvre dans l'application des règles actuelles et à venir relatives au capital-investissement. .

En matière de transmission d'entreprise, la mobilisation de capital-transmission constitue également un enjeu d'avenir crucial pour nos économies. Des considérations démographiques conduisent à constater que de nombreux chefs d'entreprises sont ou seront très prochainement dans l'obligation d'assurer la transmission de leur entreprise à un successeur. Ce processus nécessitant des fonds importants pour le nouvel entrant, il serait souhaitable d'élaborer des règles spécifiques plus flexibles dans ce domaine.

Au delà des aides sous forme de capital-investissement, d'autres catégories d'aides pour financer le développement des entreprises au delà de la phase de démarrage, non prévues dans l'actuel encadrement seraient aussi à envisager, en particulier avances remboursables, prêts, prêts participatifs, garanties de crédits, de fonds propres et de cautionnement, aides au conseil sur les questions financières, juridiques, organisationnelles.

### **3.3. 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 ?**

Le plafonnement à 15 % des aides destinées à soutenir l'expérimentation et la prise de risques aurait un effet très peu incitatif sur les entreprises. Il ne produirait pas un effet de levier suffisant pour encourager les entreprises, notamment les PME, à lancer des produits innovants sur le marché. Un niveau d'intensité d'aides de l'ordre de 35 % serait nécessaire

.../...

en parallèle à l'augmentation de taux d'aides pour les autres catégories d'activités de développement moins proches de la maturité du marché. De telles dispositions seraient plus conformes aux enjeux industriels, dans une économie fortement concurrentielle, et dans un contexte où nos concurrents économiques extra-européens n'imposent pas de telles restrictions à leurs entreprises.

**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 ?

Les aides à l'innovation pour les entreprises de plus de 250 personnes devraient être autorisées. Elles portent des projets lourds et jouent un rôle d'entraînement sur les petites et moyennes entreprises qui participent au projet.

De manière générale, l'analyse économique permet de mettre en évidence des inefficiences de marché qui entravent les investissements de R&D des grandes entreprises. Parmi les nombreuses justifications d'une intervention de l'Etat dans le soutien de l'innovation des grandes entreprises, on peut citer ici :

- la présence de problèmes de coordination et de circulation des informations entre tous les acteurs pour l'analyse industrielle des technologies. La réalisation d'une innovation industrielle de grande ampleur impose la coordination des compétences de différentes entreprises et de différents acteurs de la recherche publique. Un cadre institutionnel est souvent nécessaire pour assurer une telle coordination ;

- les conséquences et les retombées positives pour la collectivité des activités de recherche et d'innovation des entreprises. Celles-ci étant difficiles à anticiper, les entreprises ne les prennent pas suffisamment en compte. Au-delà leur effet incitatif et de levier sur l'investissement privé, les aides publiques doivent permettre de cibler cette faille du marché en matière de recherche et d'innovation, au bénéfice de la collectivité dans son ensemble ;

.../...

- l'existence de coûts initiaux très lourds et d'horizons de long terme et de risques élevés, inhérents à l'activité de recherche et de développement. Les marchés financiers ne sont pas efficaces dans ces conditions pour assurer le financement de tels projets, car les risques ne sont pas assurés à un tel horizon.

L'importance du soutien à l'innovation en faveur des grandes entreprises doit plus particulièrement être appréciée au regard du rôle pivot de ces entreprises dans les projets collectifs : ce rôle est déterminant au sein des réseaux, contrairement à ce qui est souvent présenté, à savoir la primauté des petites entreprises dans l'effort d'innovation. Des études économiques menées aux Etats Unis<sup>1</sup> confirment le rôle majeur des grandes entreprises ayant un volume de dépenses de R&D et d'innovation important pour la bonne marche des réseaux et projets collectifs. En effet, elles jouent le rôle de donneurs d'ordres souvent exigeants pour les PME qui sont ainsi soumises à une obligation de résultat en termes d'innovation. Les grandes entreprises ont aussi un rôle d'assurance et de coordination pour les PME. Pour la France, ce rôle essentiel des grandes entreprises dans les réseaux et projets collectifs transparaît clairement dans les projets portés par les pôles de compétitivité et certains de ceux qui pourraient à l'avenir être accompagnés par l'Agence pour l'Innovation Industrielle.

Dans d'autres cas, ces grandes entreprises prennent proportionnellement des risques au moins aussi importants que les entreprises de plus petite taille. Un soutien est alors justifié pour leur permettre de s'engager dans les projets les plus ambitieux et les plus risqués, ou même de mener de front plusieurs projets.

La pharmacie offre à cet égard un exemple intéressant de diffusion des technologies, que ce soit pour la mise sur le marché de génériques, ou l'achat de dossiers techniques à l'étranger pour des maladies orphelines par exemple.

Lorsqu'une entreprise du secteur de la pharmacie décide d'effectuer sa propre recherche, seules les phases du développement clinique (phase 1 et 2) sont prises en compte dans l'actuel encadrement R&D, alors même que la phase 3, c'est-à-dire la phase avant la mise sur le marché et l'élaboration d'une notice est particulièrement longue et coûteuse. La phase 3, qui est la phase où l'on recherche et démontre statistiquement l'innocuité et

---

<sup>1</sup> Agrawal et Cockburn : university research, industrial R&D and then Anchor Tenant Hypothesis and NBER 2002



l'efficacité du produit peut durer plusieurs années et le coût varie entre 50 à 100 millions d'euros. Ces sociétés ne mettent pas en général un seul produit à l'étude, ni sur le marché. Le risque est donc important, même pour une grande entreprise.

Des taux d'aides décroissants avec la taille des entreprises bénéficiaires (incluant la notion d'entreprise médiane définie précédemment ayant un seuil d'effectif maximum de 2000 personnes) pourraient être mises en place, afin de pallier l'effet de seuil découlant de la définition des PME.

De telles aides sont également fortement souhaitables pour les grandes entreprises des secteurs à haute intensité capitalistique et technologique et permettraient de favoriser l'introduction de ruptures technologiques dans les produits, notamment pour répondre aux besoins du développement durable.

#### **4. Un environnement économique favorable à l'innovation**

##### **4.1. 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 pourraient-on envisager ?

Encourager les intermédiaires en innovation favoriserait le conseil, la formation et la mise en réseau y compris la transversalité entre secteurs, ce qui constituerait un remède important à une des sources de dysfonctionnement majeur, à savoir le manque d'information. Se pose tout de même le problème de la définition des intermédiaires qui reste floue et varie fortement dans les différents Etats membres. Un réseau d'intermédiaires choisis sur des critères très précis, instaurant une sorte de « labellisation européenne », semble très lourd à mettre en place. La définition devrait rester large afin de permettre notamment d'insérer les organismes nationaux existants.

Autoriser des aides à la fusion ou à l'association de ces acteurs pourrait présenter des opportunités si les aides sont répercutées sur les prix des services proposés aux entreprises. Dans cette perspective, des conventions

d'attribution engageant les entreprises bénéficiaires à réduire leur tarif seraient envisageables.

L'effet incitatif de telles dispositions serait également conséquent dans le cas d'entreprises médianes et de grandes entreprises. Il peut dans certains cas être démultiplié au bénéfice de l'ensemble des acteurs industriels compte tenu des partenariats structurants que ces grandes entreprises nouent généralement avec l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

#### **4.2. 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 (que des chercheurs et ingénieurs) de personnel hautement qualifié ?**

D'autres catégories de personnels qualifiés ou spécialisés, en particulier les techniciens, les gestionnaires de projets de recherche et de développement, les juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet, les personnels chargés des tests pré-concurrentiels, ou des spécialistes en études de marchés devraient être prises en compte (ainsi que les personnels impliqués pour partie dans un projet d'innovation, éventuellement au pro-rata de leur implication dans ces projets : par exemple conseillers comptables ou fiscaux, financiers, 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 ?**

Des règles en matière d'aides d'Etat seraient nécessaires afin d'assurer la réussite de ce projet. En particulier, des compensations en faveur des entreprises et universités, au cas où le chercheur décide de ne pas réintégrer son organisme d'origine, seraient à envisager. De la même façon des indemnités doivent être prévues pour le chercheur s'il n'est pas réintégré.

Si le chercheur est embauché par l'entreprise, le droit commun proposé au 4.2 est réputé s'appliquer.

#### 4.3. 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 ?

La France au travers de son expérience des « pôles de compétitivité » estime que pour être efficace, un pôle doit regrouper des entreprises de toutes tailles qui travaillent en coopération avec des laboratoires publics. Ces collaborations sont facilitées par la concentration géographique de leurs acteurs.

Il est proposé de définir les pôles de la façon suivante : « la mobilisation, dans un espace géographique limité, d'entreprises, d'unités de recherche et centres de formation, engagés dans des projets coopératifs innovants, et disposant de la masse critique assurant une visibilité internationale ».

**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'aides d'Etat, pour quelles raisons et dans quelles conditions ? Quelles autres mesures pourrait-on envisager ?

Les aides d'Etat doivent encourager la constitution de pôles d'excellence dans chaque Etat membre. Par ailleurs le partenariat entre ces pôles doit être encouragé au niveau européen, en vue de favoriser les synergies et d'accélérer l'émergence de complémentarités, et dans un souci évident de renforcement de la taille critique de ces pôles au niveau international.

En ce qui concerne la forme, la Commission pourrait proposer des accompagnements financiers communautaires (dans le cadre d'appels à projets) qui viendraient en sus de l'encadrement de droit commun sur l'innovation, apportant ainsi simultanément le financement incitatif public et le surcroît d'incitativité aux bénéficiaires (dans une totale sécurité juridique).

Dans ce contexte, les autorités françaises souhaitent appeler l'attention de la Commission sur leurs activités de coopération franco-allemande dans le domaine des pôles de compétitivité et des réseaux de compétences. La

.../...

structuration des coopérations entre les pôles de compétitivité et les réseaux de compétences, mais également d'autres pôles comparables au niveau européen, est un des moyens d'atteindre l'objectif de compétitivité posé par la stratégie de Lisbonne. Il s'agit notamment de promouvoir l'émergence de pôles européens leaders au plan mondial et d'esquisser un modèle de développement économique spécifique.

L'un des axes forts de ces coopérations entre pôles devrait concerner la recherche et l'innovation. L'ouverture du régime des aides à des activités de recherche et d'innovation conduites entre pôles de plusieurs pays pourrait être examinée dans ce contexte.

D'autre part, il est certain que la mise en place de grands projets technologiques industriels qui prennent appui sur les acteurs des pôles de compétitivité sont de nature à donner un coup de fouet à l'économie européenne. La Commission a souhaité mettre en place des initiatives technologiques conjointes dans un certain nombre de domaines. Il conviendra de mobiliser les fonds ainsi envisagés afin de soutenir le rapprochement de grandes entreprises avec des PME et des centres de recherche tant issus du pôle concerné que de l'étranger.

**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 ?**

La France attire l'attention de la Commission sur le fait que ses propositions, prévoyant des taux plafonds d'intervention très bas, risquent naturellement de conduire à la dispersion des aides publiques. Inversement, l'octroi de plafonds élevés (conduisant à des possibilités d'intervention supérieures aux budgets disponibles) forcera de fait la concentration des moyens des Etats membres et encouragera des niveaux d'intervention publique plus élevés en faveur de la R&D, de projets plus lourds et porteurs d'avenir, contribuant ainsi aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

**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.) ?**

Cette problématique n'est pas en France le frein principal à l'innovation.

.../...

**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 de telles aides d'Etat?

Outre le cas des sociétés de taille médiane et des sociétés intervenant dans des secteurs à haute intensité capitalistique et technologique, où les aides d'Etat apparaissent comme un moyen efficace d'encourager l'innovation, les grandes entreprises doivent, grâce à des aides d'Etat adaptées, être particulièrement encouragées :

- à faire appel aux prestataires publics en innovation (laboratoires universitaires,...), dans le cadre de programmes de recherche pré-concurrentielle et d'innovation,

- à lancer des programmes de R&D collaboratifs, incluant des PME, dans des conditions de partage de propriété intellectuelle qui ne désavantagent pas ces dernières,
- à mettre à disposition des PME leurs capacités d'innovation (ces capacités, hors de l'activité strictement commerciale de la grande entreprise, pourraient être accompagnées par des fonds publics ; le bénéficiaire ultime est dans ce cas beaucoup plus la PME, qui bénéficie de l'innovation, que la grande entreprise, qui valorise faiblement un atout non stratégique),
- à favoriser l'essaimage de leur personnels qualifiés pour la création d'entreprises innovantes,
- à créer des campus technologiques, ouverts sur leurs partenaires, notamment centres de recherche et PME, en prenant en charge par les fonds publics une partie des surcoûts de cette ouverture (par opposition à la mise en place d'un centre de recherche interne et fermé) : pépinière, laboratoires communs, etc.