



CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS

Paris, le 21 novembre 2005

Aides d'Etat à l'innovation

Réponse de la Chambre de commerce et d'industrie à une consultation de la Commission européenne

Les aides d'Etat sont conçues par les pouvoirs publics sous le contrôle de la Commission européenne. La consultation engagée par cette dernière concerne donc au premier chef les pouvoirs publics des 25 pays de l'Union. Ce sont eux qui sont les mieux à même de connaître les obstacles particuliers auxquels ils se heurtent lors de la conception des aides, tout comme ils sont (ou devraient être) les mieux outillés pour évaluer les justifications économiques et les effets de levier des aides qu'ils accordent.

Les organismes représentant des entreprises ne peuvent pas aborder ces questions sous le même angle et avec la même technicité, mais formuler certains principes auxquels les entreprises sont attachées, qu'elles tirent parfois partie de certaines aides publiques, ou qu'elles considèrent plus généralement l'intérêt de façonner une économie compétitive et innovante en Europe. C'est dans cet esprit que la CCIP répondra à cette consultation, sans reprendre l'ensemble des problématiques soulevées par la Commission, mais en se centrant sur celles qui lui paraissent les plus importantes.

Partie 1. Introduction

- La CCIP ne peut qu'approuver la Commission lorsqu'elle souligne l'importance de la préservation de la concurrence : les processus d'innovation, qu'ils soient technologiques ou non, de produit ou organisationnels, sont nichés au cœur des ambitions de différenciation de toute entreprise placée en situation de concurrence. Les aides publiques à l'innovation doivent par conséquent veiller à ne pas perturber les conditions d'une saine compétition.
- Notre Compagnie soutient également pleinement l'objectif de la Commission de renforcer les processus et les activités liés à l'innovation au sein des économies européennes. L'U.E. doit focaliser son attention et ses moyens sur cette problématique si elle veut atteindre des niveaux plus élevés de croissance potentielle et d'emploi, et par là même être en mesure de conserver ses spécificités en matière de bien-être social.
- Les solutions pratiques que la Commission propose d'adopter pour encadrer juridiquement les aides d'Etat à l'innovation paraissent raisonnables. Bien qu'un cadre spécifiquement dédié à l'innovation aurait permis de marquer symboliquement l'attachement de l'U.E. à cet objectif prioritaire, il aurait également pu présenter

différents inconvénients, notamment celui d'élargir exagérément le champ des aides d'Etat acceptables. Pour les entreprises, ce qui importe véritablement en la matière est le degré de sécurité juridique qui pourra découler des nouvelles règles.

Partie 2 : Principes régissant le contrôle des aides d'Etat à l'innovation

- Dans son analyse, la Commission expose d'une part les différents problèmes expliquant les retards de l'Europe en matière d'innovation, et d'autre part les défaillances de marché affectant les processus et activités d'innovation et pouvant légitimer la présence d'aides d'Etat.

- Sur le premier point, la recension des problèmes qui freinent l'innovation dans l'U.E. est impressionnante (voire inquiétante) et paraît exhaustive. On peut regretter toutefois qu'elle adopte un classement par type de problème plutôt qu'une hiérarchisation des difficultés répertoriées : des facteurs comme la faiblesse de l'esprit entrepreneurial dans certains pays européens mériteraient ainsi d'être spécialement soulignés ; de même, **l'importance de la mondialisation et de la compétition internationale** est-elle très peu évoquée dans le document, alors que les types d'aides d'Etat dont les processus et activités innovants peuvent bénéficier en dehors de l'U.E. devraient faire l'objet d'une analyse approfondie afin de s'assurer que la réforme projetée ne soit pas seulement « bonne sur le papier », mais corresponde aussi aux conditions de la concurrence internationale en matière de R&D et d'innovation.

- Sur le second point, la Commission a raison de procéder à une analyse des défaillances de marché, puisque celles-ci constituent le fondement principal sur lequel il est possible d'établir la nécessité d'aides d'Etat. Cette logique présente toutefois un caractère souvent peu abouti, qui interdit assurément d'aller jusqu'au bout de la démarche : en effet, il ne paraît par exemple pas possible de mesurer le degré d'asymétries d'information qui sévit sur le marché du capital d'amorçage, avec une précision qui permettrait de définir le montant de l'aide d'Etat qui serait bien proportionnée à la défaillance de marché identifiée. Outre que toute tentative de mesure se heurterait à certaines interférences, il faut aussi reconnaître que le degré d'asymétrie d'information n'est pas seulement lié à des conditions structurelles et locales du marché en cause, mais aussi à chacune des opérations individuelles qui s'y déroulent (type de projet innovant, catégorie d'investisseur, etc.). Aussi bien, si la démarche d'analyse économique adoptée en vue de réformer l'encadrement des aides d'Etat ne peut qu'être soutenue, la Commission devrait également reconnaître la latitude discrétionnaire de ses décisions.

- Ceci n'empêche pas qu'il faille être favorable, dans certaines circonstances, à l'adoption de critères *ex ante* pour définir les types d'aides d'Etat compatibles *a priori* avec le Traité CE. Une telle démarche peut en effet contribuer à la sécurité juridique du régime des aides d'Etat adoptées au plan national, et donc à celle des entreprises qui peuvent être amenées à en bénéficier. Naturellement, les critères *ex ante* qui seront adoptés devront être choisis de telle sorte qu'il soit possible de largement présumer que les mesures d'aide restent proportionnelles aux situations qu'elles s'efforcent de corriger.

- Faut-il autoriser des aides d'Etat aux grandes entreprises ? Du point de vue de la théorie économique, les imperfections de marché peuvent affecter l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille. Cependant, il est clair que les grandes entreprises disposent de ressources internes leur permettant dans une large mesure de dépasser ces difficultés (financement en fonds propres indifférencié entre les divisions de l'entreprise, meilleures capacités à internaliser les bénéfices de résultats de R&D, moyens accrus de recherche d'informations, etc.). En fait, une réponse sur le fond ne devrait pas être indépendante des aides publiques dont les grandes entreprises situées en dehors de l'Union peuvent bénéficier, alors même qu'elles sont concurrentes d'entreprises européennes sur un marché global. Sur la forme, le paragraphe précédent conduit à préconiser que ces aides relèvent d'une analyse au cas par cas sur la base d'une notification à la Commission.

- Différentes études ont montré qu'une grande partie du retard accumulé ces dernières années par l'UE sur les Etats-Unis en matière de R&D découlait d'un retard d'innovation au sein du secteur des services. La CCIP considère par conséquent que la Commission ne doit pas interdire par principe des aides publiques dans ces secteurs et dans le domaine des innovations non technologiques (en matière d'organisation de l'entreprise, de

création et de design...). La définition de ces innovations étant cependant difficile à établir *a priori*¹, il pourrait être préférable de ne pas autoriser ces aides sur la base de critères ex ante, mais après examen sur la base d'une notification.

Partie 3. Encourager la prise de risques et l'expérimentation

- L'idée, sans doute inspirée d'une politique définie en France par la Loi de finances pour 2004, de conférer une aide aux jeunes entreprises innovantes, ne peut être que bien accueillie. Il convient toutefois de remarquer que les règles prévues aujourd'hui par la Commission vont bien moins loin que celles appliquées en France : les mesures seraient réservées aux « petites entreprises » âgées de moins de 5 ans, alors qu'il s'étend en France aux « petites **et moyennes** entreprises » âgées de moins de **8 ans** (le critère – identique à celui en vigueur en France – de réaliser des dépenses de R&D au moins égales à 15% des dépenses annuelles, est cependant ici complété par un critère alternatif consistant à prouver que les produits de l'entreprise sont technologiquement nouveaux). Le statut français a notamment été pensé en référence aux entreprises du secteur des biotechnologies, un secteur où la durée des investissements est particulièrement longue. Si la Commission devait conserver les critères exposés en consultation, il serait à tout le moins nécessaire de considérer une durée d'application plus longue pour les entreprises relevant de secteurs présentant cette caractéristique. Et en tout état de cause, cette réforme ne devrait pas avoir pour effet d'interdire des régimes d'aides d'Etat acceptés par la Commission il y a peu (comme c'est le cas du régime de la jeune entreprise innovante en France), ni a fortiori, de rendre rétroactivement incompatibles les aides déjà accordées.

- Il apparaît normal que les mesures proposées pour soutenir le stade du « développement expérimental » ne couvrent qu'une partie limitée des dépenses, puisque celles-ci se situent à un stade avancé de la conception du produit et presque immédiatement préconcurrentiel. Il est toutefois douteux qu'une aide plafonnée à 15% des dépenses puisse largement contribuer à convaincre des PME faisant face à des difficultés de financement. Un taux de 20 ou 25% serait probablement plus efficace. De même, le plafond actuel d'aide pour le développement préconcurrentiel, aujourd'hui situé à 25%, pourrait utilement être porté à 35% des dépenses.

Partie 4. Un environnement économique favorable à l'innovation

- La mesure de soutien à l'utilisation de services favorisant l'innovation par les PME (via des bons pour services d'innovation) mérite d'être accueillie favorablement, dans la mesure où les différents services identifiés pourraient être de puissants facteurs d'innovation.

- Les aides évoquées en matière de "clusters" (droits de propriété proratisés en cas de coopération entre l'industrie et des organismes publics ; possibilité d'aider financièrement le centre de recherche d'une université privée ; aides en faveur des infrastructures) apparaissent en deçà des enjeux. Même si certaines politiques nationales visant à favoriser les pôles ont déjà par le passé été acceptées par la Commission², les politiques de soutien aux regroupements au sein de pôles et de stimulation de la coopération interentreprises et du travail en réseau méritent certainement des moyens plus conséquents, à la hauteur des avantages qu'ils promettent en matière d'innovation. La politique adoptée par la France autour des "pôles de compétitivité", qui mobilise des outils d'exonération d'impôt sur les sociétés, d'allègement de charges sociales et de fonds d'intervention, peut fournir un exemple de politique visant à la fois à renforcer l'innovation par une meilleure mise en relation des acteurs privés et publics et à développer certains territoires.

¹ Voir cependant OCDE, « La mesure des activités scientifiques et technologiques — Manuel d'Oslo », pp. 97-99.

² Cf. Commission Staff Working Document, « Community Rules on State Aid for Innovation — Vademecum », 15 novembre 2004, pp. 28-30.