

COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE**DOCUMENT DE CONSULTATION
SUR LES AIDES D'ETAT A L'INNOVATION**

-:-:-:-:-

OBSERVATIONS DE L'AFEP

Faisant suite à la publication de son Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, auquel l'Association Française des Entreprises Privées (AFEP) a répondu le 15 septembre 2005, la Commission européenne a lancé une consultation pour déterminer les améliorations spécifiques à apporter aux aides d'Etat à l'innovation.

L'AFEP rassemble plus de 85 groupes privés comptant parmi les plus importants de l'économie française et a pour objectif de faire valoir la position des grandes entreprises françaises auprès des institutions communautaires, des organisations internationales et des pouvoirs publics français, essentiellement dans l'élaboration des réglementations à caractère horizontal (économie, fiscalité, droit des sociétés, concurrence, réglementation sociale, droit du travail, environnement, normes comptables et information financière, propriété intellectuelle, etc.).

Les entreprises de l'AFEP sont favorables à une réflexion sur les aides d'Etat à l'innovation, considérant que l'innovation est au cœur de la croissance et que la contribution des grandes entreprises est essentielle à son développement.

Dans ce cadre, les grandes entreprises souhaitent réitérer certaines de leurs positions transmises tant en réponse au Plan d'action qu'au questionnaire de la Commission européenne concernant la révision de l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, et répondre plus spécifiquement aux questions qui les concernent directement.

Elles souhaitent ainsi vivement que le contexte international soit mieux pris en compte par la Commission (1) et préconisent à nouveau que le concept de « défaillance de marché » soit défini avec plus de précision, sans que ce critère soit exclusif (2). En outre, elles estiment que les aides à l'innovation doivent faire l'objet d'un encadrement distinct (3). Enfin, la place des grandes entreprises dans le processus d'innovation et les critères limitant l'intensité des aides d'Etat doivent être reconsidérés par la Commission (4).

I. Les grandes entreprises souhaitent que le contexte international soit pris en compte

Les grandes entreprises s'étonnent de l'absence de prise en compte du contexte international dans le document soumis à consultation par la Commission. Pour elles, la réforme en cours ne peut faire l'économie d'une réflexion ancrée sur la manière dont la recherche et l'innovation se structurent et se redéploient au niveau international.

Ainsi déplorent-elles que, à l'instar du Plan d'action, ce nouveau document de consultation omette toute prise en compte de l'environnement international dans lequel les entreprises évoluent. Il est fondamental que, dans ses réflexions, l'Union européenne intègre, secteur par secteur, l'existence de mécanismes d'aides publiques ou de subventions susceptibles d'être accordés à leurs concurrents dans des Etats tiers, et tout particulièrement dans les économies émergentes.

Il serait, en effet, fort dommageable pour l'économie européenne que les grandes entreprises implantées dans l'Union se voient pénalisées, au niveau international, par une concurrence déloyale d'autres acteurs. Si l'accès aux financements publics leur était interdit ou rendu particulièrement compliqué, elles pourraient par exemple préférer localiser leur recherche dans des zones géographiques n'imposant pas les mêmes contraintes aux entreprises.

La politique des aides d'Etat devrait, en outre, prendre en considération les interventions publiques faussant de manière grave la concurrence, et se concentrer sur les pratiques anticoncurrentielles les plus manifestes qui ont pour conséquence de placer les entreprises dans des situations dissemblables.

II. Le concept de « défaillance de marché » doit être défini et considéré parmi d'autres critères

Si les entreprises saluent la volonté affichée par la Commission de développer une approche économique rigoureuse permettant de justifier une politique des aides d'Etat pertinente, les grandes entreprises ne peuvent que s'inquiéter de son usage du concept de « défaillance de marché ». Alors même que sa définition et son utilisation suscitent de nombreuses réserves de la part des grandes entreprises, tout particulièrement dans le domaine de l'innovation, cette notion permet d'ores et déjà à la Commission de les exclure a priori du champ des bénéficiaires potentiels des aides.

La défaillance de marché ne peut être définie comme une carence absolue du marché, car alors la qualification d'aide elle-même ne pourrait être retenue, faute d'identifier une restriction de concurrence ou une affectation des échanges intra-communautaires. Il est par ailleurs difficile de cerner les contours de cette notion. Il serait donc utile que la Commission en précise le contenu, plus concrètement qu'en énonçant de manière quasi tautologique qu'une défaillance du marché « correspond à une situation dans laquelle le marché ne fonctionne pas d'une manière efficiente du point de vue économique ».

Une telle définition présente un caractère trop général et formel pour réellement servir de guide et de critère pour l'action. Elle justifie néanmoins pour la Commission la discrimination opérée entre grandes entreprises et PME.

En outre, les grandes entreprises rappellent que la notion de défaillance du marché devrait pouvoir être utilisée par la Commission non seulement en tant que justification d'une aide d'Etat (au titre de l'article 87-3 du Traité), mais également au stade de la qualification d'une aide (au sens de l'article 87-1). Ainsi, différents paramètres liés au marché doivent-ils être pris en compte, en particulier le contexte concurrentiel des entreprises, les distorsions de concurrence par rapport aux acteurs non membres de l'UE, les modalités d'organisation du processus de l'innovation ou les difficultés à internaliser les coûts.

III. Les aides à l'innovation doivent faire l'objet d'un encadrement distinct

La Commission européenne considère qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer un nouvel encadrement distinct pour les aides à l'innovation dans la mesure où ont été identifiées différentes activités dont le but est de corriger les défaillances du marché qui entravent l'innovation, et où les avantages procurés par des aides d'Etat sont susceptibles de l'emporter sur une éventuelle atteinte à la concurrence et aux échanges.

En réponse à la question 1 du document de consultation, et contrairement à la Commission, les grandes entreprises estiment vivement souhaitable de disposer d'un encadrement spécifique pour les aides d'Etat à l'innovation et ce, pour plusieurs raisons.

Destiné à assouplir et simplifier les procédures, un encadrement dédié à l'innovation offrirait une meilleure visibilité aux entreprises, qui pourraient se référer aisément à un texte définissant les principales lignes stratégiques en ce domaine. Clairement établies, ces lignes directrices permettraient également de limiter les possibilités d'obtention d'avantages indus par les concurrents.

La mise sur le marché de produits ou services innovants engageant financièrement les entreprises à des niveaux qui peuvent être supérieurs aux crédits engagés dans la recherche et le développement, un encadrement spécifique des aides à l'innovation se justifie également de ce point de vue.

Par ailleurs, constatant combien il est difficile de définir exactement l'innovation, les grandes entreprises prennent acte de la définition proposée par la Commission aux points (1) et (22) du document de consultation.

C'est donc à partir de cette définition et des principes définis dans le cadre d'un encadrement spécifique de l'innovation qu'une politique d'aide d'Etat pourra être décidée.

IV. La place des grandes entreprises dans le processus d'innovation et les critères limitant l'intensité des aides d'Etat doivent être reconsidérés par la Commission

Les grandes entreprises considèrent tout d'abord que la distinction établie par la Commission européenne avec les PME n'est pas justifiée, notamment aux questions 4, 12 et 20 du document de consultation traitant des pôles d'excellence dans l'UE.

En effet, ces deux types de structures sont le plus souvent partenaires au plan économique (infrastructures communes, mise en commun d'équipes de recherche,...) dans des pôles d'excellence ou de compétitivité, chacune contribuant à des projets de grande envergure.

Créer des distorsions au sein de ces pôles ne pourrait s'avérer que contre-productif, et entraînerait des contraintes administratives dommageables.

D'une manière générale la Commission n'apporte pas d'éléments de justification à la distinction qu'elle opère entre les PME et les grandes entreprises. Dans le cadre des objectifs réaffirmés de Lisbonne et d'une volonté d'assurer les conditions d'une plus grande compétitivité des entreprises européennes, le traitement a priori négatif réservé aux grandes entreprises semble méconnaître les interactions fortes et permanentes qui existent entre grandes et petites entreprises dans les domaines de la recherche et de l'innovation, qu'il s'agisse de PME indépendantes ou de filiales de grands groupes.

A titre d'exemple, lorsqu'une PME a effectué toute la partie de recherche et développement, il est fréquent qu'une grande entreprise prenne ensuite le relais pour gérer le processus de mise sur le marché dont les coûts conséquents ne peuvent pas être pris en charge par la seule PME.

Par ailleurs, le système actuel d'aide d'Etat en faveur de la R&D est fondé sur un modèle d'innovation linéaire composé d'étapes séparées et séquentielles, allant de la recherche fondamentale au développement pré-compétitif en passant par le développement industriel. Ce modèle et la limitation des taux maximum d'intensité de l'aide d'Etat qu'il induit sont aujourd'hui déphasés de la réalité des processus de R&D et de l'innovation. Il est proposé que les catégories actuelles « recherche industrielle » et « développement pré-compétitif » soient remplacées par une seule et unique catégorie dénommée « recherche industrielle et développement technologique ». L'intensité minimum possible de cette catégorie serait alors de 50 % afin de soutenir des projets de recherche bénéfiques à la compétitivité et aux emplois en France et en Europe. Enfin, il serait très important de considérer que cette catégorie de « recherche industrielle et développement technologique » intègre des phases capitales pour la validité et la pertinence d'une recherche telles que le prototype, les logiciels, les phases de test et de déploiement expérimental.

Conclusion : encourager les capacités innovantes en Europe

La préservation des fondamentaux qui sous-tendent les capacités innovantes des entreprises suppose notamment de prendre en compte le contexte international et d'utiliser la notion de défaillance de marché comme un des critères permettant une approche économique aussi fine que possible.

La politique européenne des aides d'Etat devrait également se référer aux objectifs de croissance et de développement de la R&D fixés par l'Union pour orienter ses décisions. Pour satisfaire à l'objectif de Lisbonne, il sera ainsi indispensable d'encourager fortement le développement de l'innovation industrielles et technologique, ce qui suppose une implication très forte des grandes entreprises, dont le rôle ne peut être mésestimé.

L'identification des acteurs les plus aptes à porter une innovation, à l'instar de l'approche retenue par la Commission dans le cadre des plateformes technologiques, doit également être prise en compte dans l'appréciation que portent les services de la Commission sur un régime d'aide.

Plus généralement, les règles applicables aux aides d'Etat et aux aides communautaires à la recherche, parce qu'elles visent les mêmes objectifs, devraient être mieux coordonnées. Il serait préférable d'utiliser des notions déjà existantes au niveau communautaire plutôt que d'inventer de nouveaux concepts dont la portée n'est pas toujours évidente.