



Le 9 novembre 2010

Seul le prononcé fait foi

Colloque

« Les aides publiques à l'innovation en Europe :
quels instruments pour quelle performance ? »

Conclusion par Vincent Chriqui,
Directeur du Centre d'analyse stratégique

Mesdames,
Messieurs,

Je tiens à remercier chaleureusement nos intervenants pour la qualité de leurs présentations et le soin qu'ils ont pris à éclairer nos interrogations. Asseoir les arbitrages publics sur les enseignements des travaux d'évaluation me paraît essentiel. C'est du moins ainsi que je conçois la mission du CAS. Ce colloque est l'illustration, du rôle de relais que peut jouer notre institution entre experts et décideurs.

Ce colloque doit nous aider à passer de l'incantation en faveur de l'économie de la connaissance et de la R&D à une action efficace susceptible d'améliorer la position compétitive de notre économie.

La prise de conscience que le moteur du capitalisme réside dans l'investissement immatériel n'est en effet pas nouvelle. L'objectif de renforcer l'effort de R&D est réaffirmé continûment depuis plus d'un quart de siècle en France. L'histoire ne commence pas avec Barcelone. Les murs de l'ex-Plan qui abritent ce colloque sont témoins du volontarisme affiché en matière d'objectifs de R&D depuis plusieurs décennies :

Extrait du IIX^e Plan (1981-1985) : « En 1980, les dépenses totales de R&D représentent en France 1,8 % du Produit intérieur brut, pourcentage qui reste notablement inférieur à des pays comme le Japon, et la République Fédérale d'Allemagne où il s'élève à 2,3 %. Le gouvernement décide que la France doit porter son effort de recherche au niveau des pays concurrents les plus avancés... » ;

Extraits du X^e Plan (1989-1992) : « Bien que l'effort se compare plus qu'honorablement avec celui des autres pays, la France consent un effort global de R&D inférieur à celui de ses concurrents. En effet, en 1986 ces dépenses dépassaient 2,7 % du PIB aux États-Unis et en RFA contre 2,25 % en France. (...) Au total l'objectif est bien de rattraper l'effort de nos voisins et de porter la dépense nationale de R&D à 3 % du PIB. (...) ».

Jusque dans les ordres de grandeur, ces paragraphes qui datent de plus de 20 ou 30 ans restent d'actualité. Les hiérarchies entre grands pays développés se sont en effet peu modifiées depuis ces premiers élans de mobilisation, pas plus que la Stratégie de Lisbonne initiée en 2000 n'a véritablement changé la donne européenne depuis 10 ans.

Cette impuissance apparente des pouvoirs publics pourrait conduire à une certaine résignation. Les évaluations qui nous ont été présentées montrent que ce serait une erreur. Les leviers d'action de sont pas sans effet. Les actions ne sont ni simples ni automatiques et doivent être ajustées aux spécificités du temps et du lieu. Les résultats ne s'obtiennent pas sans un travail de fond mais sont tangibles dans de nombreux pays.

En dépit du constat initial d'inertie des positions des grandes économies ou de grandes zones en matière de R&D, on identifie bien des « bonnes pratiques » lorsque l'on centre son attention sur tel ou tel instrument ou lorsque l'on observe plus globalement les modèles nationaux (notamment ceux du Nord de l'Europe). Ces résultats positifs qui méritent notre attention même si l'on connaît les limites de transpositions trop brutales.

L'histoire récente montre d'ailleurs qu'il existe des domaines, où après des décennies d'impuissance apparente, les pouvoirs publics ont fini par obtenir des résultats significatifs et sont parvenus à déplacer des lignes en apparence inamovibles. Ils le doivent à une meilleure compréhension des mécanismes et des freins institutionnels qui pesaient sur les décisions des investisseurs. Je prendrai pour exemple les créations d'entreprises, enjeu sur lequel les résultats sont tout à fait spectaculaires depuis 2002... encore a-t-il fallu identifier où se situaient les freins et savoir-faire évoluer nos doctrines d'action.

Ce colloque contribue à avancer dans cette direction. Le CAS prolongera cet effort par l'élaboration d'un rapport enrichi de vos contributions respectives. Pour ma part je soulignerai déjà quelques éléments forts :

1 - Des deux premières tables rondes, dédiées à l'analyse des instruments de soutien indirects et directs à la R&D, je retiens avant tout que **des effets tangibles de ces politiques sont mesurables.** Ceci est loin d'être le cas de toute politique. Il existe certes une certaine incertitude autour de l'ampleur de l'effet de levier associé aux dispositifs fiscaux (du type crédit d'impôt recherche appliqué en France). Mais, à l'heure où la France a triplé son dispositif fiscal phare en faveur de la R&D, il me semble que l'on peut dire que l'on dispose d'un faisceau d'indices convergents attestant de l'efficacité de telles politiques. Je retiens aussi que ces instruments indirects laissent le choix de

l'allocation des dépenses de R&D aux entreprises, qui sont le mieux à même d'évaluer et sélectionner les projets à plus forte promesse de rendement. Je note enfin que le passage à une formule d'incitation en volume (c'est-à-dire au prorata des montants de dépense), et non plus en variation (c'est-à-dire indexée sur la hausse), comporte des avantages de simplicité et de moindre coût administratif pour les entreprises. Sous sa forme actuelle le dispositif a été réapproprié par les équipes en charge de la stratégie et sort du giron des juristes/fiscalistes à des fins d'optimisation fiscale.

2 - Mais on le sait aussi, le retard de la France en matière de R&D n'est que **pour partie imputable à la faiblesse de l'investissement des entreprises existantes**. Dans plusieurs pays comme la France, **un tel déficit s'explique aussi par la nature de notre spécialisation industrielle et par les caractéristiques profondes de notre démographie d'entreprise** (faible proportion d'entreprises de taille moyennes grandes, les fameuses ETI). Les travaux récents du CAS ont étayé ce constat. Notre spécialisation faible sur des secteurs de haute technologie limite l'efficacité des instruments strictement dédiés au soutien de la R&D. À l'extrême, réaliser 3% de R&D conduirait à un surinvestissement en R&D, puisque à taille et spécialisation équivalente les entreprises françaises investissent autant que leurs homologues de l'OCDE. Or, on ne change pas, ou très lentement une spécialisation, avec de l'aide fiscale (aides indirectes) à la R&D. Les aides directes plus sélectives, ciblées sur des secteurs, font donc sens au côté des aides fiscales moins fléchées.

3 - **D'ou la nécessité aussi d'agir sur plusieurs leviers et de penser les systèmes d'innovations plus globalement en prenant en compte les différents niveaux de gouvernance**. Dans cette optique la table ronde 3 a bien montré l'importance de conduire des politiques sur plusieurs échelles géographiques, tenant compte tout autant de la dimension locale que de la nécessité d'impulser et de coordonner des initiatives au plan européen. Se doter d'une stratégie globale signifie aussi, sans vouloir minimiser les enjeux technologiques, que les pays doivent tenir compte du fait que le processus d'innovation va bien au-delà des seules activités de recherche et développement (R&D). L'innovation comporte très souvent une dimension non technologique (innovation commerciale, innovation organisationnelle), surtout dans le secteur des services, qui représente désormais la plus grande part d'activité économique et de l'emploi. Enfin, promouvoir une approche globale signifie d'agir à tous les stades de l'innovation, partant de l'éducation pour aller jusqu'à la mise sur le marché. **Les politiques d'aide à l'innovation passent par une vaste palette d'instruments et mordent notamment sur la politique industrielle.**

4 - **Le CGI est emblématique de cette double problématique**. La politique en faveur de l'innovation se joue en amont et en aval, et doit être incarnée par des secteurs porteurs. La mise en place récente de l'Emprunt national et du Commissariat général à l'Investissement (CGI) montre bien que ces dimensions multiples sont prises à bras le corps par le gouvernement. Plus de la moitié des « dépenses d'avenir » qui doivent transiter par le canal du CGI concernent le domaine (transversal) de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais une priorité notable n'y est pas moins accordée d'emblée au développement de deux domaines me sont chers : le développement durable et l'économie numérique. En effet, il s'agit non seulement d'accentuer l'effort national en faveur de la recherche et de l'innovation mais aussi de redynamiser l'industrie française, en développant des positions compétitives dans des domaines considérés comme stratégiques.

Je remercie encore tous les contributeurs à ce colloque pour avoir accepté d'esquisser avec nous ce que pourrait être une trame d'action cohérente et efficace en faveur de l'innovation.