

Atelier thématique du mardi 30 mars 2010

« Définir une politique industrielle fondée sur l'innovation »

Cadrage général

La construction d'une politique industrielle fondée sur l'innovation est fondamentale pour améliorer la croissance potentielle. Elle implique notamment :

- un effort de recherche soutenu, tant public que privé ;
- une collaboration accrue entre universités, centres de recherche et entreprises ;
- un droit de la propriété intellectuelle de la propriété intellectuelle qui incite à l'innovation sans limiter à l'excès la concurrence.

Par ailleurs, la définition de prix écologiques permettant à chacun de ressentir le coût des pollutions qu'il émet et incitant les entreprises à innover pour proposer des solutions plus sobres en carbone, en énergie et en déchets.

Enfin, dans les domaines exposés à la concurrence internationale, il faut également envisager une approche de politique industrielle permettant de positionner la France et l'Europe sur les secteurs porteurs de l'industrie et des services à l'échelle mondiale, et concentrer les investissements réalisés dans ces secteurs afin d'atteindre la taille critique à l'échelle internationale. Cela suppose de travailler non seulement sur les conditions d'une politique industrielle nationale, mais aussi sur son articulation avec le niveau européen.

1. Le point de départ : bilan de mise en œuvre des propositions du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Les préconisations de la première partie du premier rapport regroupent un ensemble de 114 propositions susceptible de permettre à la France de devenir un acteur majeur de la mondialisation. Pour améliorer « par le haut » la compétitivité de son économie, le rapport de la commission articule une stratégie autour de trois ambitions :

- accroître l'efficacité et l'ouverture de l'enseignement et de la recherche,
- orienter l'économie vers des secteurs d'avenir,
- lever les freins au développement des entreprises, en particulier les TPE/PME.

Ces axes dessinaient certains contours importants d'une politique industrielle fondée sur l'innovation.

Les réformes adoptées au cours des trois dernières années ont permis de mettre en œuvre un nombre important de ces préconisations.

a) accroître l'efficacité et l'ouverture de l'enseignement et de la recherche

Depuis 2007, des décisions importantes de la CLCF ont commencé à être mises en œuvre en matière de recherche et d'enseignement supérieur, déterminants essentiels de la productivité et donc de la croissance à long terme, avec notamment le soutien important du grand emprunt, qui alloue 11 Md€ pour l'enseignement supérieur et 8 Md€ pour la recherche. On note en particulier :

- L'augmentation et la simplification du **crédit d'impôt recherche** en 2008, qui en fait l'un des dispositifs de soutien à la R&D les plus favorables au monde : la R&D privée devrait être fortement stimulée, même si la crise aura temporairement freiné les investissements des entreprises (décision 32).
- la définition d'une **stratégie nationale de recherche et d'innovation** ;
- L'amélioration de la **gouvernance de la recherche publique** (décision 29), via la généralisation des **financements sur projets** et le soutien à une meilleure **valorisation et application des découvertes de la recherche publique** (décision 31), renforcé par l'allocation de 3,5 Md€ du grand emprunt.
- L'augmentation des **moyens alloués à l'enseignement supérieur**, même s'ils demeurent globalement nettement inférieurs à ceux de nos concurrents de pointe et ne peuvent compenser la quasi absence de financement privé (décision 21) et le développement de **12 pôles universitaires de taille mondiale** (décision 24) via le grand emprunt et le coup d'envoi de l'« Opération campus ».

Des défis importants pointés par le rapport restent à relever en matière d'**enseignement supérieur**, à la fois en termes de gouvernance : le chantier de l'autonomie des universités (décision 19) n'a en particulier pas été relancé depuis la réforme de 2007. S'ajoutant aux efforts budgétaires de ces dernières années, le grand emprunt devrait contribuer à renforcer l'autonomie financière des universités, mais dans une proportion sans doute encore insuffisante pour combler l'écart d'attractivité vis-à-vis des systèmes anglo-américains.

b) orienter l'économie vers des secteurs d'avenir

- L'action publique en faveur du développement du numérique, et en particulier du très haut débit, a été très importante depuis la publication du rapport et a mis en œuvre de nombreuses recommandations du rapport :
 - Un secrétariat d'État dédié a été mis en place afin de **coordonner l'action publique**, à commencer par l'adoption du **plan France numérique 2012** destiné notamment à faciliter l'accès au numérique et à favoriser le développement de contenus (décisions 49, 50, 51 et 63).
 - Le grand emprunt contribuera à financer le **développement de la fibre optique** dans les zones peu denses et le développement des **services et contenus innovants** (décision 50).
 - La loi relative à la lutte contre la fracture numérique (loi « Pintat »), adoptée le 10 décembre 2009, comprend un ensemble de mesures visant à **accélérer le déploiement des réseaux très haut débit** et à **favoriser l'accès de tous aux services numériques** (décisions 50 et 51) ;
 - Les conditions d'un accès des consommateurs à des services innovants au meilleur prix et sur l'ensemble du territoire ont été renforcées. Les

conditions d'octroi retenues par le Gouvernement pour les dernières fréquences UMTS encore disponibles ont permis l'attribution d'une **quatrième licence de téléphonie mobile** le 18 décembre 2009 : l'entrée d'un nouvel opérateur devrait substantiellement animer la concurrence et favoriser l'innovation (décision 61). Des fréquences supplémentaires seront disponibles pour le **développement de nouveaux services mobiles** grâce à l'affectation d'une partie du dividende numérique aux services mobiles (décisions 49 et 52), décidée en décembre 2008, et devraient faire l'objet d'une attribution au 2e semestre 2010. L'ensemble de ces dispositions devrait permettre à la France de garantir aux consommateurs des services innovants au meilleur prix et sur l'ensemble du territoire.

- Il en est de même, en parallèle au développement du numérique, pour un certain nombre des mesures visant le développement de certains secteurs qui avaient été identifiés par la Commission comme des **secteurs d'avenir** :
 - la création du **Fonds Stratégique d'Investissement** fin 2008 à partir de participations de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations, qui reprend directement une proposition phare du rapport de la Commission.
 - Un soutien (renforcé dans le cadre du grand emprunt) au développement des **nanotechnologies** (décision 65) - avec un plan décidé en 2009 qui vise à développer les centres d'intégration de Grenoble, Toulouse et Saclay -, des **biotechnologies** (décision 69, au sein d'un ensemble de propositions sur le secteur de la santé et de l'offre médicale) - avec un effort de recherche sur les biotechnologies végétales et la mise en place d'un fonds d'investissement dédié aux **biotechnologies de la santé**, ou encore la **recherche sur les énergies renouvelables** (solaire, éolien, ...) y compris en orientant la fiscalité vers la protection de l'environnement.
 - Une vingtaine de **projets d'éco-quartiers** (décision 91), au financement desquels le grand emprunt contribuera (1 Md€).

c) lever les freins au développement des entreprises, en particulier les TPE/PME.

Les TPE/PME sont des acteurs importants de la recherche privée et l'innovation. Il est par conséquent crucial de faciliter leur création, leur financement et leur développement. Le premier rapport a proposé de nombreuses mesures, qui ont récemment été mises en oeuvre, au moins partiellement, pour la plupart par la LME. On notera plus particulièrement :

- L'instauration en 2009 du dispositif NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) qui prévoit notamment des **prêts à taux zéro pour les créations ou reprises d'entreprises** (décision 35) et la facilitation de l'accès à **Alternext** (décision 40).
- La possibilité pour les acheteurs publics de réserver une partie de leurs **marchés de haute technologie** à des PME innovantes (décision 36)
- La réduction des **délais de paiement** (décision 38) et de **remboursement de la TVA** (décision 39)
- La **facilitation des différentes formalités** et la mise en place d'un cadre fiscal-social plus favorable (décisions 46 à 48) : régime de l'auto-entrepreneur - dont le succès est spectaculaire, simplification du droit des sociétés et de la comptabilité...

Au final, les propositions phares du premier rapport s'articulent autour de l'autonomie des universités et la gouvernance de la recherche publique, le développement du numérique et en particulier des infrastructures de très haut débit dans lesquelles un investissement insuffisant risquerait d'hypothéquer la croissance à long terme, ainsi que le développement de pôles de compétitivité faisant jouer les synergies entre universités, centres de recherche et entreprises innovantes, déjà avancés dans leur mise en place mais sur lesquels la réflexion sur la taille critique à l'échelon européen est sans doute insuffisante.

L'approfondissement de ces propositions phares dessine des axes autour desquels pourrait s'articuler la politique industrielle et d'innovation de demain.

2. Quelle stratégie pour l'avenir ?

Il revient à la Commission pour la libération de la croissance française de réévaluer sa stratégie au regard de l'évolution de la situation au cours des deux dernières années, en particulier au regard de plusieurs questions clés :

- Le premier rapport dessinait-il une **politique industrielle et d'innovation cohérente** ? Les secteurs d'avenir retenus étaient-ils les plus pertinents ?
- L'articulation avec la **dimension européenne** de la politique de recherche et d'innovation était-elle suffisamment prise en compte ?
- Comment la **crise économique** a-t-elle conduit à modifier la politique industrielle ? A-t-elle fait obstacle à une politique d'innovation ou en a-t-elle redessiné les priorités ?

En laissant de côté les questions, traitées principalement dans le cadre d'autres ateliers, du coût du travail, du fonctionnement de la concurrence sur les marchés des biens et services, et du financement de l'économie, la réflexion pourrait s'articuler autour des éléments suivants :

- les **premiers éléments de bilan** des réformes adoptées :
 - quel est le bilan de mise en œuvre des propositions du rapport ?
 - la mise en œuvre de recommandations importantes a-t-elle été négligée ? pour quelles raisons ?
 - observe-t-on les premiers effets des réformes adoptées ?
 - lorsque ces réformes n'ont repris que partiellement les préconisations du premier rapport, quelle en est la cause ?
 - le premier rapport a-t-il omis des mesures importantes qui mériteraient d'être mises en œuvre ? (sectorielles ou transversales)
 - quels sont les enseignements à tirer des exercices des états généraux de l'automobile (début 2008) et états généraux de l'industrie (2009-2010) ? des mesures de réponse à la crise ?
- la **cohérence** de la politique industrielle fondée sur l'innovation :
 - la politique industrielle doit-elle cibler ses efforts sur certains secteurs porteurs ou certains types d'entreprises ? y a-t-il un équilibre souhaitable

entre PME et grands champions ? la puissance publique est-elle mieux placée que les acteurs privés pour identifier les secteurs les plus porteurs ?

- ou bien, la politique industrielle et d'innovation doit-elle au contraire se limiter à proposer des instruments généraux et transversaux de soutien à la R&D ? dans ce cas, quelles mesures pourraient être recommandées au-delà du CIR ?
 - de laquelle de ces deux conceptions de la politique industrielle les propositions du premier rapport se rapprochait-elle ?
 - la politique industrielle doit-elle se préoccuper uniquement de la production industrielle ou d'innovation en général, y compris dans les services ?
 - quelle complémentarité existe-t-il entre le système d'enseignement supérieur et l'innovation des entreprises ? en particulier, les pôles de compétitivité permettent-ils de faire jouer de manière optimale les synergies entre enseignement, recherche et innovation ? un approfondissement de l'autonomie des universités serait-il nécessaire pour en renforcer l'efficacité ? via une plus grande autonomie de définition des cursus ? de recrutement des enseignants-chercheurs et des étudiants ? de financement (modulation des frais universitaires en fonction des revenus des parents ou des revenus espérés de la filière choisie, introduction de prêts à remboursement contingent...) ?
 - le droit de la propriété intellectuelle définit-il un équilibre satisfaisant entre la stimulation de l'innovation et la préservation de dynamiques concurrentielles ?
 - quelles sont les structures de gouvernance adaptées à la sélection des projets d'investissement public ? aux soutiens non budgétaires par les politiques publiques ?
- **l'articulation à la dimension communautaire.**

Cette dimension joue un rôle important, comme en témoignent par exemple la mise en place d'une gouvernance pour « l'espace européen de la recherche » ; les soutiens financiers du Programme cadre pour la recherche et le développement technologique (7ème PCRD) ; l'encouragement à concentrer les moyens sur un faible nombre de *clusters* européens de taille mondiale ; la création de l'Institut européen de technologie (EIT) ; le soutien aux *lead markets* via la levée des obstacles à l'innovation ; la stratégie économique Europe 2020 : définition par le Conseil européen des 25-26 mars 2010 de cinq grands objectifs européens à l'horizon 2020, qui feront l'objet de déclinaisons nationales par chaque Etat membre, dont « *améliorer les conditions de la recherche et du développement, afin en particulier de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur; la Commission élaborera un indicateur portant sur l'intensité de la R&D et de l'innovation* » ; initiatives-phare proposées par la Commission européenne (communication du 3 mars 2010) pour articuler les actions européennes et nationales (cf. annexe).

Ces initiatives soulèvent les questions suivantes :

- quelle est l'utilité d'une intervention communautaire ? l'UE doit-elle se limiter à promouvoir des bonnes pratiques et à définir un cadre et des objectifs communs ?

- doit-elle au contraire contribuer au financement de certains investissements ? comment définir des soutiens complémentaires et non redondants avec les programmes nationaux ?
 - la coordination européenne de certains programmes est-elle nécessaire ? par exemple, chaque pays doit-il développer de manière autonome des pôles de compétitivité ? ou bien serait-il préférable de ne disposer en Europe que d'une dizaine de tels pôles ayant atteint une taille critique suffisante ? quelles sont les conditions pour favoriser les mises en réseau ?
 - les différentes initiatives européennes sont-elles suffisamment lisibles ? le PCRDT est-il un instrument de financement utile, complémentaire aux instruments nationaux ? le lien entre les propositions européennes et la définition des politiques nationales est-il suffisant et cohérent ? faut-il davantage de législation communautaire, ou l'approche non-réglementaire actuelle suffit-elle ?
 - la politique européenne de concurrence est-elle cohérente avec les objectifs de politique industrielle, par exemple en matière d'aides d'Etat au financement de la R&D ou du capital-risque ? quid de la politique commerciale communautaire, en particulier dans le cadre des négociations bilatérales (réciprocité ? promotion des normes européennes ?)
 - qu'est-ce qu'un champion industriel européen, quel est son rôle ?
- les nouveaux enjeux liés à la crise économique :
- quels sont les soutiens adaptés aux industries existantes en période de crise ? comment accompagner la transition vers les technologies d'avenir (automobile / véhicule électrique) ? quelles sont les conditions de réussite de politiques verticales, par filière ?
 - faut-il attendre une conjoncture économique plus favorable / une restauration des finances publiques pour les investissements publics dans les secteurs d'avenir ?
 - la réallocation vers les secteurs porteurs peut-elle faciliter et accélérer la sortie de crise ? la stimulation de l'innovation produit-elle rapidement ses effets sur la croissance ?
 - le système financier permet-il un financement satisfaisant de l'innovation ? quel est l'impact de la crise à cet égard ?
 - le patriotisme économique (y compris au niveau européen) peut-il être justifié dans le contexte actuel ?

Initiative phare: «Une Union pour l'innovation»

L'objectif de cette initiative est de recentrer la politique de R&D et d'innovation sur les défis que notre société doit relever, tels que le changement climatique, l'efficacité énergétique et en matière d'utilisation des ressources, la santé et les mutations démographiques. Tous les maillons de la chaîne de l'innovation doivent être renforcés, de la recherche fondamentale à la commercialisation.

À l'échelon de l'Union, la Commission s'efforcera:

- d'achever l'Espace européen de la recherche, de développer un agenda stratégique de recherche axé sur des défis tels que la sécurité énergétique, les transports, le changement climatique et l'efficacité des ressources, la santé et le vieillissement, des méthodes de production et un aménagement du territoire respectueux de l'environnement, et de renforcer la programmation conjointe avec les États membres et les régions;
- d'améliorer les conditions-cadres permettant aux entreprises d'innover (notamment créer un brevet européen unique et une juridiction spécialisée en matière de brevets, moderniser le cadre relatif aux droits d'auteur et aux marques commerciales, améliorer l'accès des PME à la protection de la propriété intellectuelle, accélérer la mise en place de normes d'interopérabilité; d'améliorer l'accès au capital et la pleine utilisation de politiques orientées vers la demande, par exemple au moyen des marchés publics ou d'une réglementation intelligente);
- de lancer des partenariats d'innovation européens entre l'UE et les échelons nationaux afin d'accélérer le développement et le déploiement des technologies nécessaires pour relever les défis mis en évidence. Le premier comprendra les thèmes suivants: «construire la bio-économie d'ici 2020», «les technologies essentielles pour construire l'avenir industriel de l'Europe» et «les technologies permettant aux personnes âgées d'être indépendantes et actives dans la société»;
- de renforcer et de poursuivre le développement du rôle des instruments de l'UE pour soutenir l'innovation (par exemple les fonds structurels, les fonds de développement rural, le programme-cadre de R&D, le CIP et le plan SET), y compris par une coopération plus étroite avec la BEI, et la rationalisation des procédures administratives afin de faciliter l'accès au financement, notamment pour les PME, et de créer des mécanismes d'incitation innovants liés au marché du carbone, notamment pour ceux qui évoluent rapidement;
- de promouvoir des partenariats de la connaissance et de renforcer les liens entre l'éducation, le monde de l'entreprise, la recherche et l'innovation, y compris à travers l'EIT, et la promotion de l'entrepreneuriat en soutenant de jeunes entreprises innovantes.

Au niveau national, les États membres devront s'attacher:

- à réformer leurs systèmes nationaux (et régionaux) de R&D et d'innovation de manière à encourager l'excellence et la spécialisation intelligente, à renforcer la coopération entre les universités, la recherche et les entreprises, à mettre en œuvre des programmes conjoints et à renforcer la coopération transfrontalière dans les domaines où l'UE peut apporter une valeur ajoutée et à adapter leurs procédures de financement national en conséquence afin de garantir la diffusion des technologies à travers tout le territoire de l'UE;
- à produire suffisamment de diplômés en sciences, mathématiques et ingénierie et à recentrer les programmes scolaires sur la créativité, l'innovation et l'entrepreneuriat;
- à donner la priorité aux dépenses axées sur la connaissance, y compris en utilisant des incitations fiscales et d'autres instruments financiers pour encourager des investissements privés plus importants dans la R&D.

Initiative phare: «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»

Les industries - en particulier les PME - ont été durement touchées par la crise économique et tous les secteurs doivent aujourd'hui faire face au défi de la mondialisation et adapter leurs procédés de fabrication et leurs produits à une économie sobre en carbone. Les répercussions seront différentes en fonction des secteurs: certains pourraient être amenés à devoir se «réinventer», mais pour d'autres, ces défis ouvriront de nouveaux débouchés commerciaux. La Commission collaborera étroitement avec les protagonistes des différents secteurs (entreprises, organisations syndicales, universitaires, ONG, organisations de consommateurs) et créera un cadre propice à l'émergence d'une politique industrielle moderne en vue d'encourager l'esprit d'entreprise, de guider les entreprises et de les aider à se préparer à ces défis, de soutenir la compétitivité des secteurs primaire, secondaire et tertiaire en Europe et de les aider à tirer profit de la mondialisation et de l'économie verte. Ce cadre portera sur tous les éléments d'une chaîne de valeur de plus en plus internationale, depuis l'accès aux matières premières aux services après-vente.

À l'échelon de l'Union, la Commission s'efforcera:

- de mettre sur pied une politique industrielle favorisant les meilleures conditions pour préserver et développer une base industrielle solide, compétitive et diversifiée en Europe, et soutenant la transition des industries manufacturières vers une utilisation plus efficace de l'énergie et des ressources;
- d'élaborer une politique industrielle horizontale associant divers instruments politiques (par exemple, la réglementation intelligente, la modernisation de la passation des marchés publics et des règles de concurrence et la normalisation);
- d'améliorer l'environnement des entreprises, notamment des PME, y compris par une diminution des coûts de transaction des entreprises en Europe, la promotion des «clusters» et le renforcement d'un accès abordable au financement;
- d'encourager la restructuration des secteurs en difficulté vers des activités axées sur l'avenir, y compris par le rapide redéploiement des compétences pour satisfaire les besoins des secteurs et des marchés émergents à forte croissance, et par le soutien du régime des aides d'État de l'UE et/ou du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation;
- de promouvoir les technologies et les modes de production favorisant une utilisation limitée des ressources naturelles, et d'accroître les investissements dans le patrimoine naturel de l'Union;
- d'encourager l'internationalisation des PME;
- de faire en sorte que les réseaux de transport et les réseaux logistiques garantissent aux entreprises de toute l'Union un accès effectif au marché unique et au marché international;
- d'élaborer une politique spatiale efficace fournissant les outils nécessaires pour relever certains des grands défis mondiaux et visant, notamment, à la concrétisation de Galileo et de GMES;
- de renforcer la compétitivité du secteur européen du tourisme;
- de réviser la réglementation afin de soutenir la transition des secteurs tertiaire et secondaire vers une meilleure exploitation des ressources, y compris une plus grande efficacité du recyclage; d'améliorer le processus de normalisation en Europe afin d'utiliser le potentiel des normes européennes et internationales pour la compétitivité à long terme de l'industrie européenne. Il s'agira notamment de promouvoir la commercialisation et l'adoption de technologies génériques essentielles;
- de relancer la stratégie de l'Union visant à accroître la responsabilité sociale des entreprises, qui constitue un facteur clef pour la confiance à long terme des employés et des consommateurs.

Au niveau national, les États membres devront s'attacher:

- à améliorer l'environnement des entreprises, en particulier des PME innovantes, y compris grâce à la passation de marchés publics afin de soutenir les incitations à l'innovation;
- à améliorer les conditions présidant au respect de la propriété intellectuelle;
- à diminuer le fardeau administratif pesant sur les entreprises, et à améliorer la qualité de la législation commerciale;
- à collaborer étroitement avec les protagonistes des différents secteurs (entreprises, organisations syndicales, universitaires, ONG, organisations de consommateurs) afin de

recenser les blocages et d'élaborer une analyse commune des solutions en vue de maintenir une base industrielle et de connaissances solide pour donner à l'Union un rôle moteur en matière de développement durable au niveau mondial.

Initiative phare: «Une stratégie numérique pour l'Europe»

L'objectif est de garantir des bénéfices économiques et sociaux durables grâce à un marché numérique unique basé sur l'Internet à haut et très haut débit et des applications interopérables, permettant l'accès à l'Internet haut débit pour tous en 2013, l'accès à l'Internet à des débits beaucoup plus élevés (30 Mbps ou davantage) pour tous en 2020, et à 50 % ou davantage de ménages européens de souscrire à des connexions Internet à plus de 100 Mbps.

À l'échelon de l'Union, la Commission s'efforcera:

- de fournir un cadre juridique stable pour stimuler les investissements dans une infrastructure Internet à haut débit ouverte et compétitive ainsi que dans les services connexes;
- de développer une politique efficace du spectre;
- de faciliter l'utilisation des fonds structurels de l'UE pour la mise en œuvre de cette stratégie;
- de créer un véritable marché unique pour les contenus et les services en ligne (par exemple des services en ligne de l'UE sûrs et sans frontière et des marchés de contenus numériques), avec des niveaux élevés de sécurité et de confiance, un cadre réglementaire équilibré avec des régimes de droits clairs, l'octroi de licences multiterritoriales, la protection et la rémunération adéquates des détenteurs de droits et un soutien actif à la numérisation du riche patrimoine culturel européen, et la conception d'une gouvernance mondiale de l'Internet;
- de réformer les fonds pour la recherche et l'innovation et accroître le soutien dans le domaine des TIC afin de renforcer les atouts technologiques de l'Europe dans des secteurs stratégiques essentiels et créer les conditions pour permettre aux PME à forte croissance d'être à la pointe des marchés émergents et stimuler l'innovation dans le domaine des TIC dans tous les secteurs d'activités;
- de promouvoir l'accès à l'Internet et son adoption par tous les citoyens européens, notamment par des actions de soutien à la culture et l'accessibilité du numérique.

Au niveau national, les États membres devront s'attacher:

- à concevoir des stratégies opérationnelles pour les services Internet à haut débit et à concentrer les financements publics, y compris les fonds structurels, dans les zones qui ne sont pas totalement couvertes par les investissements privés;
- à établir un cadre juridique pour la coordination des travaux publics afin de réduire les coûts de déploiement du réseau;
- à promouvoir le déploiement et l'utilisation de services en ligne modernes et accessibles (par exemple le e-gouvernement, la santé en ligne, les maisons intelligentes, les compétences numériques, la sécurité).