

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Réexaminer la politique communautaire de l'innovation dans un monde en mutation»

COM(2009) 442 final

(2010/C 354/19)

Rapporteur: **M. MALOSSE**

Le 2 septembre 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: réexaminer la politique communautaire de l'innovation dans un monde en mutation»

COM(2009) 442 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mars 2010.

Lors de sa 461^e session plénière des 17 et 18 mars 2010 (séance du 17 mars 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Qu'est-ce que l'innovation?

1.1 Selon la définition citée dans la communication «l'innovation, c'est la capacité de prendre des idées nouvelles et de les convertir plus efficacement et plus rapidement que la concurrence en résultats commerciaux grâce à des nouveaux processus, produits ou services»⁽¹⁾.

1.1.1 Plus que la capacité, l'innovation est l'action, le processus qui permet de convertir des idées existantes ou nouvelles en résultats.

1.1.2 L'innovation est souvent le fruit d'un travail collectif (association d'entreprises, partenaires sociaux, chercheurs); elle s'applique également au fonctionnement interne de l'entreprise notamment grâce aux idées des salariés. Face à la compétition mondiale, les entreprises européennes devront développer de meilleurs procédés pour impliquer les salariés aux résultats de l'entreprise et motiver leur créativité.

1.1.3 L'innovation peut également concerner des domaines qui ne jouent pas directement sur le marché comme le développement humain, la santé, l'innovation sociale, environnementale, en matière de services d'intérêt général, de citoyenneté ou d'aide au développement.

1.2 En fait, l'innovation serait plutôt un objectif de société, la valorisation de la créativité humaine pour promouvoir un développement économique soutenable et plus harmonieux.

1.2.1 L'innovation doit trouver des réponses aux enjeux de société de ce siècle: approvisionnement durable en énergie et

protection du climat, développement démographique, globalisation, attractivité des territoires, création d'emplois, cohésion et justice sociales.

1.3 L'innovation n'est pas une fin en soi; elle sert des objectifs sociétaux, que l'on peut résumer sous les vocables de progrès et de durabilité, il faut toutefois s'accorder sur la définition et la mesure de ces vocables.

Il nous semble intéressant que l'Union puisse être pionnière en la matière, en définissant et en utilisant de nouveaux indicateurs économiques et sociétaux capables de mesurer la croissance et son évolution dans le temps⁽²⁾.

2. Qu'a fait l'Union Européenne?

La communication dresse un bilan naturellement flatteur des actions menées par l'Union, tant au niveau de l'amélioration des conditions cadres, du soutien à une adoption plus large des produits et services innovants sur le marché, de la création de synergies et du volet financier. Il faut souligner qu'elle articule sa démonstration principalement autour des innovations technologiques.

L'utilisation du vocable «politique communautaire» en parlant de l'innovation est quelque peu emphatique car, comme le bilan présenté dans cette communication en fait la démonstration, il s'agit plutôt d'un ensemble de mesures et d'actions que l'on coordonne. En effet, l'UE ne dispose pas de compétences juridiques propres en la matière (compétence d'appui).

⁽¹⁾ «Creating a national innovation Framework», science progress, Richard Nedis and Ethan Byler, avril 2009.

⁽²⁾ À l'instar des préconisations du rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), ces indicateurs doivent dépasser la simple mesure de PIB, et prendre en compte des mesures fines et différenciées des revenus disponibles, de l'éducation, de l'environnement, de la distribution des richesses.

2.1 Amélioration des conditions cadre

2.1.1 Certaines mesures prises par l'UE ont eu un réel impact positif comme la révision des règles sur les aides d'État favorisant les éco-investissements et les investissements en R&D ou la fusion des réseaux Euro Info Centres et Centres Relais Innovation dans le cadre du réseau Entreprise Europe. Le lancement du Small Business Act européen a suscité beaucoup d'espoirs qui n'ont pas été à ce jour suivis de suffisamment de réalisations concrètes et visibles pour les PME ⁽³⁾. On pourrait citer aussi la communication «New skills for new jobs» qui va dans la bonne direction mais ce n'est qu'une communication sans moyens de mise en œuvre jusqu'à présent.

2.1.2 À contrario, l'absence de décision sur le Brevet communautaire est un aveu criant de l'incapacité du Conseil européen à prendre ici les mesures nécessaires qui auraient une incidence directe sur l'innovation comme en témoignent le déclin continu de la part des brevets déposés en Europe par rapport au reste du monde, mais aussi les coûts considérablement plus élevés pour les Européens. De ce fait, l'UE souffre d'un déficit de protection qui pénalise les entreprises, notamment les PME.

2.1.3 Les politiques et instruments proposés par la Commission européenne sont jusqu'à présent principalement axés sur les phases nécessaires en amont de l'innovation, et sur les grandes entités publiques ou privées de recherche. Cette approche devrait être complétée par des mesures et instruments supplémentaires, par exemple des processus d'élaboration de normes qui se concentrent davantage et systématiquement sur les processus innovants.

2.1.4 D'une manière générale, les administrations, en particulier au plan local, peuvent être sources d'innovation, dans tous les domaines.

2.1.4.1 En ce qui concerne les marchés publics, les donneurs d'ordre privilégient trop souvent les offres du moins-disant, au détriment de la qualité des propositions. Or on peut favoriser l'innovation en orientant les commandes publiques et améliorer ainsi la qualité des services aux citoyens ⁽⁴⁾.

2.2 Mise en œuvre des politiques d'innovation

2.2.1 La communication souligne l'accroissement des possibilités de financements sur le budget européen dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

2.2.1.1 La réalité de cet accroissement, n'est pas visible pour les acteurs qui déplorent la lenteur et la complexité des procédures, notamment pour le 7^e Programme Cadre de Recherche et de Développement (PCRD). De même pour les fonds structurels européens où, en plus de la lourdeur bureaucratique, le manque de visibilité du fait du saupoudrage des aides et du principe d'additionnalité les empêche d'être utilisés comme de véritables leviers pour l'innovation.

⁽³⁾ JO C 182 du 4.8.2009, p. 30.

⁽⁴⁾ Un premier pas a été franchi dans le cadre de l'initiative marchés porteurs (rapprochement de donneurs d'ordre pour favoriser l'attribution de marchés publics à des entreprises innovantes), mais les résultats seront à examiner de près (car l'initiative a démarré en septembre 2009).

2.2.1.2 La révision prochaine du règlement financier doit simplifier, concentrer et modéliser les règles de participation, d'éligibilité et de «reporting».

2.2.2 Ce constat s'applique aussi aux instruments financiers de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui agit généralement au travers d'intermédiaires qui appliquent leurs propres conditions. Les efforts consentis par la BEI et la Commission pour favoriser le financement des PME innovantes est remarquable mais leurs effets ne sont pas visibles. Le marché européen du financement reste fragmenté en Europe et peu favorable aux PME innovantes non technologiques. Au niveau national, il est nécessaire d'inciter le secteur bancaire à prendre davantage de risques dans le financement des PME.

2.2.3 Le nouveau Programme cadre pour l'Innovation et la Compétitivité (CIP) avait l'ambition d'intégrer des mesures et programmes existants mais dispersés. Les activités restent en réalité cloisonnées en sous-programmes et leur cohérence n'est pas prouvée. De plus, le CIP a été doté d'un budget de 3,6 milliards d'euros sur 7 ans ce qui est peu au vu des enjeux pour l'UE.

2.2.4 Les programmes européens peinent à répondre à leur propres objectifs, notamment en terme de participation du secteur privé, et des PME en particulier. Les fonds disponibles sont alloués de façon privilégiée aux institutions publiques, au détriment du secteur privé. La bonne gestion des fonds publics alloués à la recherche et à l'innovation, et l'impact réel de ces investissements sur l'économie européenne sont des préoccupations cruciales pour le CESE.

2.2.5 La coordination entre les programmes communautaires et les programmes nationaux n'est pas efficace. Il n'existe par exemple pas de programmation commune États membres / UE qui permettrait d'éviter de confondre additionnalité et complémentarité.

2.3 Créations de synergies

2.3.1 L'existence des Programmes nationaux de Réforme dans le cadre de la stratégie de Lisbonne offre un cadre de référence aux États membres en matière d'innovation. Cependant, la grande hétérogénéité des approches et une faible implication des partenaires sociaux et autres acteurs de la société civile dans leur conception et leur mise en œuvre en diminuent l'impact et l'efficacité.

2.3.2 «L'Espace européen de la Recherche» a été établi pour encourager la cohérence du système et les synergies avec les États membres. Pour le CESE, ce point mériterait vraiment d'en faire une priorité pour l'avenir avec beaucoup plus d'engagement.

2.3.2.1 Par exemple, l'Institut européen d'Innovation et de Technologie (EIT), dans son architecture actuelle, ne peut remplir sa mission d'origine de faire dialoguer le secteur de la recherche, l'entreprise et le monde de l'éducation. Doté de moyens relativement faibles (2,8 milliards d'euros de 2008 à 2013 ⁽⁵⁾), l'EIT reste un instrument virtuel peu accessible aux entreprises non familiarisées avec les programmes européens.

2.3.3 D'après le dernier tableau de bord de l'innovation ⁽⁶⁾, les pays champions de l'innovation en Europe ont des points communs: dépenses importantes pour l'éducation, la formation tout au long de la vie, dépenses importantes en R&D et instruments de soutien à l'innovation. On pourrait ajouter une bonne pratique du dialogue social et du dialogue civil.

De meilleures synergies restent à trouver afin que ces bonnes pratiques se généralisent en Europe et qu'on encourage plus ouvertement une convergence UE/États membres sur des décisions politiques communes et coordonnées en faveur ces facteurs clés de succès.

2.3.4 Cette synergie doit aussi concerner les acteurs de la société civile et les partenariats publics/privés.

À titre d'exemple, les «clusters» permettent aujourd'hui de faire travailler efficacement les universités et les instituts de recherche avec les entreprises, au sein de structures soutenues par des investissements publics et privés. Cette expérience des «clusters» est positive au plan national mais, en l'absence d'une politique de soutien communautaire, l'UE ne peut en exploiter le bénéfice. L'UE devrait prendre des initiatives pour l'europanisation des clusters permettant de professionnaliser leur gouvernance, de les internationaliser et d'optimiser ainsi leur fonctionnement et leur financement.

2.3.5 Les synergies entre les priorités établies par les différents programmes européens de soutien à l'innovation doivent être privilégiées au regard des défis sociétaux. On trouve en effet les mêmes priorités dans différents programmes communautaires, sans passerelles.

3. Les préconisations du CESE

Le CESE soutient la mise en place d'une stratégie européenne ambitieuse en matière d'innovation qui propose une vision plus large et plus intégrée.

3.1 Des principes de départ

— L'innovation doit être prise au sens large, aussi bien pour les produits et services mis sur le marché que pour le secteur non-marchand et le domaine sociétal ou social.

⁽⁵⁾ À titre de comparaison le budget de fonctionnement annuel du MIT (Massachusetts Institute of Technology) est de 2,4 milliards de dollars.

⁽⁶⁾ European Innovation Scoreboard – Pro Inno Europe.

— Le Traité de Lisbonne élargit le champ d'action des politiques communautaires dans des domaines propices à l'innovation: politique commerciale, énergie, espace, tourisme, culture, santé, etc.

— L'innovation est par essence interdisciplinaire et transversale, telle devrait être aussi la stratégie et les moyens de mise en œuvre.

— L'innovation doit être compatible avec les principes et valeurs de l'Union. Une innovation peut être en effet «bonne» technologiquement mais avoir des effets indésirables pour l'environnement ou la cohésion de la société.

— Il est nécessaire de familiariser les citoyens avec les nouvelles technologies en les faisant rentrer dans le débat public (OGM, énergie nucléaire ...).

— Le développement des technologies clés ⁽⁷⁾ (nanotechnologies, micro- et nanoélectronique, photonique, matériaux avancés, biotechnologies, technologies de l'information, science de la simulation) doit être soutenu de manière ciblée et en tenant compte de son caractère interdisciplinaire. Il faut cependant que les programmes européens de recherche comportent un volet valorisation interdisciplinaire et que les applications des technologies clés puissent être exploitées dans des secteurs traditionnels.

— Les priorités doivent être définies au regard des objectifs sociétaux de l'UE (santé, environnement, énergie, ...)

— La stratégie européenne de l'innovation doit être fondée sur les synergies et les partenariats avec les acteurs du secteur privé et de la société civile.

— Les PME doivent être au cœur du futur plan européen en faveur de l'innovation. Toutes les mesures cadres, programmes et dispositions facilitant l'innovation dans les PME doivent être favorisées.

3.2 Des propositions

3.2.1 Dans le cadre de son groupe d'étude, le CESE a organisé une audition publique à l'Institut de Prospective Technologique de Séville le 14 janvier 2009. Cette audition, réunissant des représentants de l'Institut ainsi que des acteurs locaux du soutien à l'innovation, a permis d'élaborer des propositions concrètes.

⁽⁷⁾ Cf. Communication de la Commission européenne «Préparer notre avenir: développer une stratégie commune pour les technologies clés génériques dans l'UE», COM(2009) 512 final.

3.2.2 La base de toute politique est de disposer de bons indicateurs et de bons instruments d'analyse. Aujourd'hui l'UE dispose de plusieurs instruments d'analyse: «European innovation score board», «Inno policy trendchart», «European Cluster's observatory», «Innobaromètre», «Sectoral Innovation watch» et «EU industrial R&D investments scoreboard». Dans un souci de cohérence, le CESE recommande la création d'un «Observatoire européen de l'innovation» unique, qui reprendrait les outils existants mais en leur donnant de la cohérence et encore plus de visibilité. De plus, une évaluation n'est significative que si les résultats sont comparés à des objectifs; le futur plan européen devra être accompagné d'objectifs clairs, y compris en termes d'indicateurs quantitatifs. À l'aide d'objectifs et d'indicateurs clairs, cet observatoire devra être en mesure de travailler de manière transparente et indépendante, pour assurer une évaluation objective des politiques.

3.2.3 La recherche fondamentale crée le terreau indispensable aux innovations futures. Le CESE soutient dès lors un accroissement des budgets européens en faveur de la recherche dans ce domaine, notamment pour le prochain Programme Cadre de Recherche et Développement de l'UE (PCRD), à condition d'en cibler les priorités (en phase avec les défis sociétaux), et de faire jouer les effets de levier avec les programmes nationaux et le secteur privé.

3.2.3.1 Par ailleurs, le CESE suggère d'examiner de nouvelles approches pour favoriser la participation des PME aux programmes communautaires, telles que le concept de partenariat responsable. Il s'agirait, sur base d'une charte commune, d'alléger les formalités administratives (audits, «reporting»).

3.2.4 Le développement de partenariats entre les établissements d'enseignement et de recherche, notamment les universités et les acteurs économiques et sociaux, est aussi un bon moyen de développer une synergie positive en faveur de l'innovation en entreprise mais aussi dans le monde de l'éducation ⁽⁸⁾.

3.2.4.1 L'EIT devrait prendre une forme de «tête» de réseau de structures existantes afin de favoriser la diffusion des technologies nouvelles vers tous les secteurs. À terme, l'EIT devrait permettre de financer des investissements dans des infrastructures d'envergure européenne, au sein desquelles convergeraient les politiques de recherche, d'éducation et d'innovation.

3.2.4.2 De plus, les programmes favorisant la mobilité des chercheurs, entre États membres mais aussi entre les secteurs privés et publics doivent être encouragés; l'exemple du doctorat industriel danois, qui permet aux ingénieurs d'une entreprise de préparer un doctorat universitaire, notamment en suivant des cours dans un autre État membre ⁽⁹⁾, est une bonne pratique qui mériterait d'être testée à l'échelle européenne.

3.2.5 Les instruments de décloisonnement des activités d'appui à l'innovation entre l'UE et les États membres devraient, selon le CESE devenir les éléments prioritaires du futur

programme. Dans ce sens, il faut renforcer les réseaux de proximité qui font le pont entre le niveau européen et le niveau local en faisant se croiser les idées et les projets. Le CESE préconise de mettre en place des plateformes de partenariats européennes qui soient ouvertes aux acteurs de la société civile. Le réseau «Entreprise Europe Network», opérateur de terrain pour les entreprises, pourrait servir de base à cette plateforme.

3.2.6 L'amélioration de l'accès aux financements est primordiale, en particulier pour le développement des PME innovantes et des start-up. Il faut renforcer le rôle de la BEI, notamment en étendant le mécanisme de financement avec partage de risques, et établir un marché européen du capital risque.

3.2.6.1 De plus, le CESE recommande des mesures spécifiques dans le cadre du Small Business Act (SBA), par exemple la promotion d'un «deuxième marché boursier» européen ainsi que des mesures d'incitation fiscales pour l'investissement des particuliers dans l'innovation, ainsi que l'intéressement des salariés.

3.2.7 On constate que dans de nombreux pays l'innovation et l'esprit d'entreprise sont en recul auprès des jeunes. Il faut encourager la créativité et l'esprit d'initiative dans les cursus d'enseignement.

3.2.7.1 Le CESE propose, à l'instar de l'expérience des ambassadeurs de l'entrepreneuriat féminin, qu'un réseau d'ambassadeurs des Jeunes Entrepreneurs se développe, avec l'appui des institutions européennes.

3.2.8 Une meilleure utilisation des fonds structurels s'impose si l'on veut favoriser l'innovation dans les pays concernés par la politique de cohésion. Il s'agirait en particulier de mieux cibler les actions, d'éviter le principe obligatoire d'additionnalité qui est source de retard et de manque de visibilité. Le CESE souligne le potentiel de l'innovation sociétale auprès des acteurs de la société civile, totalement ignorée jusqu'à présent des programmes structurels ainsi que les programmes d'éducation.

3.2.9 La politique de concurrence (aides d'état, coopération entre entreprises) de l'UE doit être aussi adaptée à un plus grand soutien à une meilleure valorisation des innovations et aux transferts de technologies. Des secteurs particuliers comme la construction de logement ou les infrastructures et moyens de transport devraient à cet égard faire l'objet d'une attention spécifique en raison de leur rôle dans la question du changement climatique.

3.2.10 Avec le Traité de Lisbonne, l'UE renforce ses compétences en matière de politique commerciale et de coopération extérieures. Il faut saisir cette chance pour imaginer une politique européenne d'échanges scientifiques et techniques, coordonnée avec les politiques nationales. Une attention particulière doit être portée aux échanges et à la coopération avec les pays voisins de l'UE.

⁽⁸⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 9.

⁽⁹⁾ Financée par des bourses européennes Marie Curie.

4. Conclusions

4.1 Plus que les moyens budgétaires qui lui seront attribués, c'est la volonté politique réelle de la Commission européenne et des États membres à assurer sa mise en œuvre, la qualité des partenariats, notamment avec la société civile et l'établissement d'un dialogue avec les citoyens qui conditionneront la réussite de cette stratégie. Le CESE appelle ainsi le Conseil européen et la Commission européenne à présenter un plan d'action en faveur de l'innovation qui soit la pierre angulaire d'une stratégie pour la croissance et l'emploi en Europe (UE 2020).

4.2 Le futur plan européen en faveur de l'innovation devrait s'accompagner d'un véritable plan d'action, assorti d'un calendrier de mise en œuvre et de suivi des progrès réalisés. À cet égard, la forme juridique de ce plan (recommandations, «act» ou toute autre forme) a une importance subalterne. C'est son contenu et les engagements précis, chiffrés et datés de mise en œuvre qui détermineront son efficacité.

4.3 L'ambition de cette stratégie doit être la concrétisation d'une véritable politique «communautaire», au service du redémarrage de l'économie européenne.

Bruxelles, le 17 mars 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
