

**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 — «Un nouveau programme européen d'innovation»**

[COM(2022) 332 final]

(2023/C 100/13)

Rapporteur: **Maurizio MENSI**

Corapporteur: **Christophe LEFÈVRE**

Consultation	Commission européenne, 27.10.2022
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	10.11.2022
Adoption en session plénière	14.12.2022
Session plénière n°	574
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	177/0/0

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le programme européen d'innovation présenté par la Commission et approuve en particulier son double objectif, à savoir, stimuler la compétitivité de l'Europe tout en garantissant le bien-être de ses citoyens.

1.2. Le CESE se félicite également de la priorité accordée par la Commission à la nécessité de combler le déficit européen actuel en matière de scale-up (entreprises en expansion) et de deep tech (entreprises à fort contenu technologique) par rapport aux pays tiers où les entreprises technologiques en phase de croissance sont plus courantes. Le CESE suggère à la Commission de mettre davantage l'accent sur le rôle que jouent les entreprises, les PME et les start-up en particulier, ainsi que les réseaux d'innovation qu'elles animent, dans la réalisation de la transition écologique et numérique.

1.3. Le CESE apprécie la structure de la proposition, qui s'articule autour de cinq domaines phares. Il convient en outre de prévoir des outils de contrôle et de suivi des résultats obtenus.

1.4. Le CESE approuve la proposition de création d'un groupe consultatif pour l'élaboration d'une réglementation favorable à l'innovation dans les services publics et propose qu'un représentant du Comité y soit associé en tant que membre à part entière.

1.5. Le CESE souligne l'importance de financer des infrastructures d'expérimentation et d'essai afin d'aider les start-up et de combler le fossé entre les laboratoires et les applications commerciales. À cet égard, l'introduction du nouveau concept d'«infrastructures d'essai et d'expérimentation» dans le projet de révision du règlement général d'exemption par catégorie en matière d'aides d'État (RGEC) est la bienvenue.

1.6. Le CESE se félicite aussi de l'initiative liée aux marchés publics. Dans ce contexte, il suggère de garantir la participation d'au moins une start-up aux appels d'offres innovants.

1.7. Le CESE souligne l'importance d'un régime de propriété intellectuelle solide applicable aux inventions des start-up pour promouvoir le développement continu de la recherche.

1.8. Le CESE invite instamment la Commission à encourager la dimension interrégionale des investissements, avec la participation conjointe de régions présentant des capacités d'innovation plus ou moins développées.

1.9. Le CESE fait observer que l'enseignement supérieur et les laboratoires d'innovation devraient également bénéficier d'un soutien public. À cet égard, il suggère à la Commission de faire appel à un certain nombre de centres de recherche et d'universités pilotes afin de poursuivre des objectifs novateurs.

1.10. Le CESE se félicite en outre du soutien apporté par la Commission aux États membres dans la réalisation de projets d'intérêt européen commun transfrontières. Il propose dès lors que soient financés à la fois les activités de recherche et le développement professionnel des chercheurs, et que les résultats de la recherche, qui bénéficient d'un soutien public, soient mis à la disposition des innovateurs, éventuellement par l'intermédiaire d'Innospace, à des fins de développement ultérieur.

1.11. Le CESE se réjouit de la publication d'un document d'orientation pour aider les autorités intéressées à choisir le programme d'action de l'Union le plus approprié, et insiste sur l'importance d'appliquer ces programmes de manière horizontale.

1.12. Le CESE salue l'idée d'envisager un traitement fiscal plus favorable aux options sur titres, ainsi qu'un régime fiscal pour les talents mobiles au niveau international. Il invite la Commission à coordonner les initiatives nationales visant à cultiver les talents.

1.13. Le CESE se félicite de l'intention de la Commission d'élaborer des bases de données plus solides et plus comparables et une taxinomie commune des données susceptibles d'éclairer les politiques à tous les niveaux, ainsi que de diffuser les meilleures pratiques de manière structurée dans le cadre du forum du Conseil européen de l'innovation.

1.14. Le CESE accueille en outre favorablement l'intention de la Commission de partager les meilleures pratiques et de publier des orientations à l'intention des gouvernements sur la manière de les utiliser afin de remédier à la fragmentation réglementaire entre les États membres.

## 2. Contexte général

2.1. Le nouveau programme européen d'innovation vise à placer l'Europe à l'avant-garde de la nouvelle vague de l'innovation et des start-up à fort contenu technologique (deep tech), au moyen des actions suivantes:

- améliorer l'accès au financement pour les start-up et les entreprises en expansion (scale-up) européennes,
- améliorer les conditions permettant aux innovateurs d'expérimenter de nouvelles idées au moyen de «bacs à sable» réglementaires,
- contribuer à la création de «vallées régionales de l'innovation», y compris dans les régions en retard de développement,
- attirer et retenir les talents en Europe,
- améliorer le cadre d'action grâce à une terminologie, des indicateurs et des ensembles de données plus clairs, ainsi qu'au soutien des États membres.

2.2. Le nouveau programme européen d'innovation définit 25 actions spécifiques dans le cadre de cinq domaines phares:

- Financer les scale-up pour mobiliser les investissements des investisseurs institutionnels et privés.
- Rendre possible l'innovation au moyen d'espaces d'expérimentation et de marchés publics pour faciliter l'innovation.
- Accélérer et renforcer l'innovation dans les écosystèmes européens dans l'ensemble de l'Union en s'attaquant aux disparités entre les différents pays et régions pour soutenir la création et l'interconnexion de vallées régionales de l'innovation et aider les États membres à consacrer au moins 10 milliards d'EUR à l'innovation au niveau régional en lien avec les priorités de l'Union.
- Inciter, attirer et retenir les talents deep tech pour garantir le développement et le flux de talents deep tech essentiels au sein de l'Union et à destination de celle-ci.
- Améliorer les outils d'élaboration des politiques pour concevoir et utiliser des ensembles de données solides et comparables et des définitions partagées (start-up, scale-up) susceptibles d'éclairer les politiques à tous les niveaux dans l'ensemble de l'Union.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE accueille favorablement le programme européen d'innovation élaboré par la Commission et, en particulier, son double objectif, qui consiste d'une part à favoriser la compétitivité de l'Europe et, d'autre part, à promouvoir le bien-être des citoyens européens.

3.2. À cet égard, le CESE se félicite que le plan de la Commission ait pour objectif général de combler le fossé persistant en matière d'innovation entre les États membres et au sein des régions européennes, qui pourrait entraver la cohésion sociale et économique.

3.3. Le CESE est d'avis que le dividende numérique devrait être accessible à tous les citoyens européens, quel que soit leur lieu de résidence. La révolution numérique devrait combler les lacunes persistantes apparues au cours de la révolution industrielle et qui se sont encore creusées pour certains États membres qui ont adhéré à l'Union après la chute du rideau de fer.

3.4. L'enjeu est d'autant plus crucial aujourd'hui, car nous avons besoin que l'ensemble des États membres et des régions de l'Union affirment leur indépendance vis-à-vis de pays tiers qui, comme le montrent la guerre en Ukraine, l'actuelle crise énergétique et la pénurie de puces électroniques, ne sont pas toujours fiables et, en tout état de cause, font peu de cas des valeurs fondamentales européennes.

3.5. Le CESE se félicite également de la priorité accordée par la Commission à la nécessité de combler le déficit en matière de scale-up et de deep tech par rapport aux pays tiers où les entreprises technologiques en phase de croissance sont plus courantes. Il suggère par conséquent à la Commission de mettre davantage l'accent sur le rôle que jouent les entreprises, les PME et les start-up, ainsi que les réseaux d'innovation qu'elles animent, dans la réalisation de la transition écologique et numérique, en stimulant leur compétitivité<sup>(1)</sup>. Il importe aussi de promouvoir des initiatives visant à transformer également les entreprises traditionnelles en entreprises innovantes.

3.6. De l'avis du CESE, une numérisation plus profonde et plus homogène pourrait amorcer un cercle vertueux en améliorant le bien-être des citoyens, en réalisant des objectifs de durabilité, en renforçant la cohésion économique et sociale dans l'Union, et en réduisant la dépendance économique et industrielle vis-à-vis de pays tiers qui ne partagent pas les mêmes valeurs.

3.7. Pour toutes les raisons qui précèdent, le CESE salue et soutient pleinement l'initiative de la Commission sur le fond.

3.8. Le CESE se félicite par ailleurs de la structure de l'initiative, qui s'articule autour de cinq domaines phares. Il convient de prévoir des outils de contrôle et de suivi continus des résultats obtenus afin de mettre en place, le cas échéant, les mesures de correction et d'amélioration nécessaires.

3.9. Le CESE approuve la proposition de création d'un groupe consultatif pour l'élaboration d'une réglementation favorable à l'innovation dans les services publics et suggère qu'un représentant du Comité y soit associé en tant que membre à part entière.

### 4. Domaine phare concernant le financement des entreprises en expansion (scale-up) à fort contenu technologique

4.1. Le CESE se félicite vivement de toutes les mesures proposées qui visent à réduire le coût de la levée de nouveaux fonds propres dans l'ensemble de l'Union. Il s'agit notamment d'autoriser l'utilisation des droits de propriété intellectuelle comme sûreté, et d'avancer une nouvelle proposition législative sur la cotation en Bourse qui simplifiera et assouplira les exigences d'admission à la cote et les exigences récurrentes en matière de cotation applicables à certains types de sociétés, en vue de réduire les coûts supportés par les émetteurs et d'accroître la sécurité juridique en leur faveur, tout en préservant la protection des investisseurs et l'intégrité du marché.

4.2. Le CESE souligne la nécessité que l'Europe se dote d'un régime de propriété intellectuelle fondé sur un équilibre adéquat entre la science ouverte et la propriété intellectuelle. À cet égard, de nombreuses start-up sont titulaires (ou utilisatrices) de normes essentielles (ce qu'on appelle les «brevets essentiels à une norme» — BEN). Il convient d'éviter l'imposition d'une obligation légale, du moins pour les PME, de procéder à des vérifications du caractère essentiel du BEN pour lequel elles ont l'intention d'octroyer des licences. Une telle obligation pourrait nuire à l'innovation car elle est susceptible de prolonger les négociations en créant des litiges à un stade où les perspectives de recettes des licences sont encore nébuleuses.

---

<sup>(1)</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Pôles d'innovation numérique et PME» (avis d'initiative) (JO C 75 du 28.2.2023, p. 82).

4.3. Le CESE se réjouit de l'accent mis sur les femmes et de la collecte de données sur les femmes et les groupes moins représentés afin d'élaborer des politiques adaptées pour combler les écarts entre les hommes et les femmes et d'autres disparités, qui concernent aussi les start-up. Il est primordial de promouvoir l'emploi des femmes dans le secteur de l'innovation pour garantir la compétitivité européenne, tandis que l'établissement d'un indice relatif au genre et aux groupes moins représentés constitue un outil d'information utile pour faire face à cette problématique.

4.4. Le CESE attire l'attention sur l'importance que les PME et les entreprises de taille intermédiaire bien établies innovent elles aussi pour réaliser les transitions écologique et numérique; il convient dès lors d'inclure dans le programme des mesures visant à les aider dans ce projet et à promouvoir leur compétitivité. Plus généralement, il importe de créer un écosystème qui permette également aux entreprises traditionnelles de se transformer en entreprises innovantes.

4.5. Étant donné que, comme le souligne la Commission, les produits bancaires constituent la principale source de financement des entreprises, le CESE souligne l'importance des garanties publiques, et invite la Commission à évaluer la possibilité de reproduire dans ce domaine ce qui était déjà prévu par les cadres temporaires pour la COVID-19 ou la guerre en Ukraine. À cet égard, il est concevable que les garanties publiques attirent des investisseurs à long terme et plus réticents au risque, tels que les fonds de pension et les fonds souverains, dont le financement est sous-utilisé en Europe.

4.6. Le CESE demande instamment à la Commission, dans le cadre de la mise en œuvre des actions relevant de ce domaine phare, de donner la priorité aux laboratoires de recherche transfrontières et aux start-up issues de différentes universités. Une collaboration étendue entre les universités peut en effet encourager l'innovation grâce à des applications pratiques dans le cadre d'une approche ascendante qui semble plus appropriée pour stimuler la créativité.

4.7. Le CESE invite également la Commission à concentrer l'aide européenne sur des secteurs particuliers (par exemple, les puces, les énergies renouvelables, etc.) afin de promouvoir la recherche appliquée là où elle est réellement nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques de l'Union.

4.8. Outre la réduction du coût des fonds propres et l'harmonisation des systèmes fiscaux, le CESE invite la Commission à évaluer la mise en place d'un financement des scale-up spécifiquement européen destiné à aider certaines start-up stratégiques dans leur croissance. Cela permettrait aussi de réduire l'attrait des acquisitions prédatrices ou des relocalisations à l'étranger, étant donné que les fondateurs pourraient favoriser le développement de leurs entreprises sans les vendre ou les déplacer.

4.9. Le CESE invite instamment la Commission à évaluer la création d'un marché numérique européen pour les start-up afin qu'elles puissent dialoguer avec des investisseurs potentiels partout dans l'Union. Un tel marché pourrait surmonter la difficulté que les start-up, en particulier dans les petits États membres, pourraient avoir pour trouver des investisseurs au niveau local et accéder en temps utile à des volumes significatifs de liquidités.

4.10. Le CESE souligne l'importance des infrastructures technologiques pour permettre aux start-up deep tech de développer leurs technologies. En conséquence, l'accès à de telles infrastructures devrait être davantage encouragé et facilité. Des obligations d'accès libre et non discriminatoire pourraient être prévues pour les infrastructures et les données financées par des fonds publics.

## **5. Domaine phare «Rendre possible l'innovation deep tech au moyen d'espaces d'expérimentation et de marchés publics»**

5.1. Le CESE se félicite de la publication d'un document d'orientation sur les bacs à sable réglementaires, les bancs d'essai et les laboratoires vivants qui sont autant d'outils permettant d'attirer l'expérimentation au sein de l'Union, ainsi que de la diffusion des bonnes pratiques parmi les États membres afin de promouvoir l'harmonisation.

5.2. Le CESE se réjouit également de l'introduction d'une nouvelle disposition, dans le cadre relatif aux aides d'État en faveur de la RDI, qui permettra aux États membres de financer davantage d'infrastructures d'essai et d'expérimentation. Dans ce contexte, le CESE suggère de fixer un plafond pour les financements publics nationaux admissibles afin de ne pas pénaliser les États membres plus petits ou plus pauvres ou, à défaut, d'assurer aux États membres qui ne peuvent pas rivaliser dans la course aux aides d'État des financements européens ciblés et complémentaires. Le Comité suggère également de publier des lignes directrices européennes propres à harmoniser les interprétations nationales dans les cas où celles-ci peuvent diverger.

5.3. Le CESE souligne l'importance de financer des infrastructures d'expérimentation et d'essai afin d'aider les start-up à développer leurs technologies et de combler le fossé entre les laboratoires et les applications commerciales. À cet égard, l'introduction du nouveau concept d'«infrastructures d'essai et d'expérimentation» dans le projet de révision du règlement général d'exemption par catégorie en matière d'aides d'État (RGEC) est la bienvenue. Il convient en particulier de faire la distinction entre les infrastructures d'essai et d'expérimentation et ce que l'on appelle communément les «infrastructures technologiques». L'élément distinctif entre ces deux notions pourrait être l'usage économique prédominant. Il convient en outre d'aligner les seuils de notification à 20 millions d'EUR pour ces deux types d'infrastructure, et de prévoir un régime favorable pour les entreprises qui contribuent à au moins 5 % des coûts d'investissement dans les infrastructures d'essai et d'expérimentation.

5.4. Le CESE se félicite aussi de l'initiative liée aux marchés publics. Dans ce contexte, il suggère d'envisager la mise en place d'un mécanisme garantissant la participation d'au moins une start-up aux marchés les plus innovants.

5.5. Le CESE souligne l'importance d'un régime de propriété intellectuelle solide applicable aux inventions des start-up pour promouvoir le développement continu de la recherche. Une fois que l'exclusivité est revendiquée par des partenaires commerciaux pour les résultats scientifiques à un stade précoce (ce qui nécessite une exclusivité pour soutenir et collaborer avec des laboratoires scientifiques), il existe un risque que ces résultats de recherche ne soient pas davantage développés par les laboratoires scientifiques sachant qu'ils n'ont plus d'intérêt économique.

## **6. Domaine phare concernant l'accélération et le renforcement de l'innovation dans les écosystèmes européens d'innovation dans l'ensemble de l'Union et la réduction de la fracture de l'innovation**

6.1. Le CESE invite la Commission à encourager la dimension interrégionale des investissements, et se réjouit en particulier de la priorité accordée à un nombre limité de projets d'innovation interrégionaux liés aux grandes priorités européennes (telles que la durabilité), avec la participation conjointe de régions présentant des capacités d'innovation différentes.

6.2. Le CESE souligne que l'innovation s'appuie sur l'ensemble de la chaîne de recherche et de développement, qui va de la recherche motivée par la curiosité aux activités de recherche et développement appliquées, en passant par le domaine de l'éducation et de la formation, et qui dépend des capacités et des ressources nécessaires à l'adoption de l'innovation par les systèmes politiques, culturels et socio-économiques. À cet égard, le CESE souligne que, pour avoir une innovation structurelle et favoriser le développement de nouvelles idées appliquées, le soutien public devrait aussi bénéficier à l'enseignement supérieur, y compris professionnel (essentiel à l'accélération de l'innovation) et aux laboratoires d'innovation, et pas seulement aux projets qui ont déjà atteint la phase de commercialisation. La Commission pourrait faire appel à un certain nombre d'universités pilotes pour poursuivre cet objectif.

6.3. Le CESE se félicite aussi que la Commission aide les États membres dans la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun transfrontières, en soulignant l'importance de soutenir également la phase de recherche, car l'innovation est un processus local qui devrait être appuyé dès le début dans un scénario ascendant, conformément au rapport sur les résultats finaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe (propositions 12 et 35). En conséquence, tant les travaux de recherche que le développement professionnel des chercheurs devraient être financés. Les résultats de la recherche, qui bénéficient d'un soutien public, devraient être mis à la disposition des innovateurs, éventuellement par l'intermédiaire d'Innospace, à des fins de développement ultérieur.

6.4. Le CESE se félicite de la publication d'un document d'orientation pour aider les autorités intéressées à choisir le programme d'action de l'Union le plus approprié. Le CESE souligne également l'importance de ne pas concevoir les programmes d'action comme des «silos fermés», mais de tenir compte de leur complémentarité et, dans la mesure du possible, de les appliquer de manière horizontale.

## **7. Domaine phare concernant l'incitation, l'attraction et la rétention des talents deep tech**

7.1. Le CESE se réjouit de cette initiative visant à accroître les possibilités offertes par le secteur et à mettre en correspondance talents et entreprises dans toute l'Europe.

7.2. Le CESE salue tout particulièrement l'idée d'évaluer la possibilité d'un traitement fiscal plus favorable aux options sur titres dans l'Union.

7.3. Afin de ne pas entraver la libre circulation des talents, le CESE invite instamment la Commission à se pencher sur la situation fiscale des personnes talentueuses qui partent à l'étranger.

7.4. Le CESE invite la Commission à coordonner les initiatives nationales visant à cultiver les talents.

## 8. Domaine phare concernant l'amélioration des outils d'élaboration des politiques

8.1. Le CESE se félicite de l'intention de la Commission d'élaborer des bases de données plus solides et plus comparables et une taxinomie commune des données, ainsi que de diffuser les meilleures pratiques de manière structurée dans le cadre du forum du Conseil européen de l'innovation.

8.2. Le CESE se réjouit en outre de l'intention de la Commission de partager les bonnes pratiques afin de recueillir de bons exemples de bacs à sable réglementaires et de cadres juridiques flexibles dans toute l'Union et de publier des lignes directrices à l'intention des gouvernements sur la manière de les utiliser. Le CESE encourage la Commission à utiliser ces outils pour surmonter la fragmentation réglementaire et les différences entre les États membres.

Bruxelles, le 14 décembre 2022.

*La présidente*  
*du Comité économique et social européen*  
Christa SCHWENG

---