

IV- Le fiasco de la politique de recherche industrielle

"Comparée à la structure des dépenses de recherche dans les autres pays de l'OCDE, ce qui manque à la recherche française, ce sont d'abord des financements privés".

N. Sarkozy, Mutualité, octobre 2006

Résumé

L'effondrement du commerce extérieur français, les difficultés face aux délocalisations ont notamment pour origine un beaucoup trop faible effort d'investissement du secteur privé dans sa propre recherche. Dans le même temps, la France est pourtant l'un des pays où l'Etat finance le plus la recherche privée par les aides directes, la sous-traitance de programme d'Etat et "le Crédit d'impôt recherche [qui] a été porté à un niveau inégalé dans le monde" (N. Sarkozy, 2008).

Contrairement aux nombreux rapports qui soulignent que l'aide directe ou fiscale au privé, suffisante voire déjà excessive, doit être redéployée et ciblée vers la création de secteurs de haute technologie ou vers les PME innovantes, le gouvernement a décidé de doubler le Crédit d'impôt et le distribuer d'une manière homothétique, en faisant par là-même bénéficier avant tout les grands groupes et sans conditions.

Il sera montré que ce crédit d'impôt ne joue que marginalement un rôle positif pour favoriser l'implantation de firmes étrangères, encore moins pour inciter les entreprises à faire plus de recherche. Entre 2002 et 2006 les aides de l'Etat au privé se sont accrues de 1636 millions (€ constant) tandis que, une fois ces aides touchées, les dépenses des entreprises n'ont progressé que de 458 millions.

Introduction

Dans cette série "Le budget de la recherche raconté à Sarkozy", nous avons montré dans les précédents chapitres :

- que la France est désormais au quatorzième rang mondial pour son effort de recherche rapporté au PIB : 2,12 % en incluant la recherche militaire ;
- que la recherche publique, définie comme les organismes et université, ainsi que des agences qui contribuent à leur financement, ne représente que 0,6 % du PIB et non 1 % comme le clame le gouvernement ;
- qu'avec 0,38 % du PIB consacrée à la recherche académique (universités, CNRS et contrats qui les financent), la France se trouve en dix-huitième position mondiale;
- que ces efforts stagnent depuis 2002 (régressent pour la recherche académique) alors que ceux de la plupart des pays demeurent beaucoup plus élevés et/ou s'accroissent fortement.

La recherche industrielle française, étudiée dans ce chapitre IV, a été longtemps impulsée, financée et réalisée en grande partie par l'Etat, les organismes et entreprises publiques notamment. La politique de privatisation ne s'est accompagnée d'aucune stratégie alternative ni du point de vue de la politique industrielle, ni du point de vue de la recherche.

A l'exception notable de trois pays (Suède, Finlande, Allemagne), c'est l'ensemble de la recherche privée de l'Europe qui subit un déclin face à la croissance foudroyante des pays asiatiques. Le problème n'est pas ici de faire le procès de toute aide de l'Etat au privé ou à la recherche industrielle : il est de savoir dans quelles conditions ces aides sont favorables au développement économique, à l'emploi et

aux besoins de la société. Le problème n'est pas non plus de savoir s'il faut, ou pas, des coopérations public-privé mais de savoir dans quelles conditions ces collaborations doivent se faire dans l'égalité des droits et des devoirs, sans conduire à la subordination des laboratoires publics et de leurs missions aux seuls besoins du secteur privé.

Méthodologie

Les documents suivants ont été utilisés

- *Principaux indicateurs de la science et de la technologie, OCDE, 2007/2.*
- Jean-Louis Beffa : *Pour une nouvelle politique industrielle, janvier 2005.*
- *Annexe au projet de loi de finances 2008.*
- *Cour des comptes : le Crédit d'impôt recherche.*
- *France Biotech : Evaluation de l'impact de la réforme du Crédit d'Impôt Recherche 2008.*
- *Science, technologie et industrie. Perspective de l'OCDE, 2006.*
- *Rapport sur la valorisation de la recherche, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, janvier 2007, dit "Rapport Guillaume".*

Discussion

1- Un signe : l'effondrement du commerce extérieur en France et au Royaume-Uni

En comparant, dans les Figures 1 et 2, la courbe de l'effort de recherche français et celle du commerce extérieur qui est légèrement décalé dans le temps, il ne s'agit pas de démontrer un lien mécaniste et immédiat entre les deux paramètres. Par contre, cette similitude suggère un lien de co-occurrence montrant qu'une politique plus favorable à la recherche s'accompagne d'autres aspects (fiscalité, incitations, développement économique) ayant des conséquences positives sur le commerce extérieur.

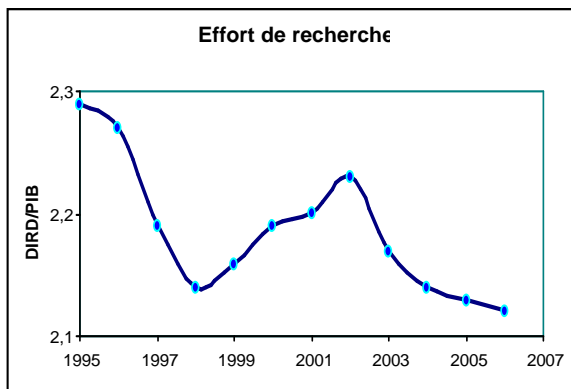


Figure 4 : Effort de recherche (DIRD)/PIB

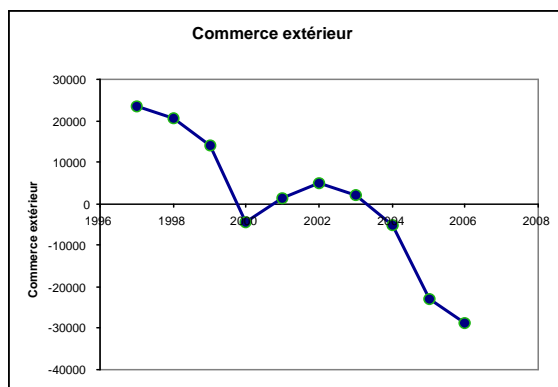


Figure 5 : Evolution du commerce extérieur

Cette chute du commerce extérieur a été attribuée par les "experts" gouvernementaux à la montée du prix du pétrole. Il n'en est rien. L'Allemagne, qui n'a pas plus de pétrole que la France mais qui obstinément a maintenu à un haut niveau son effort de recherche, est resté un pays industriel avec un commerce extérieur très positif. Inversement, le Royaume-Uni, qui a du pétrole mais dont l'effort de recherche stagne, comme celui de la France à un bas niveau depuis des années, a son commerce extérieur en chute.

2- La grande faiblesse de l'investissement du secteur privé français

Avec 1,11 % du PIB, l'investissement du secteur privé français dans sa propre recherche est lamentablement bas (Tableau 8). Plus encore que le classement (sixième en Europe, treizième dans le monde), c'est l'importance des écarts, qui de plus se creusent fortement, avec les grands pays technologiques et industriels qui est catastrophique : Allemagne (1,70 %), Etats-Unis (1,70), Taiwan (1,72), Corée (2,23), Finlande (2,30), Japon (2,53), Suède (2,55), etc.

Comme le souligne le Rapport Guillaume : "Avec un niveau de R-D privée qui stagne depuis 1995, la France subit un décrochage par rapport [aux pays en tête]. (...) la production de connaissances ne peut engendrer une augmentation de l'innovation, de la croissance et de l'emploi que si les entreprises sont capables d'exploiter les inventions issues de la recherche publique. A cet égard, la faiblesse du nombre de chercheurs dans les entreprises françaises limite leur capacité d'absorption des inventions produites (...) et constitue l'un des principaux freins au développement des relations entre la recherche publique et l'industrie".

Tableau 8 : Dépense de recherche privée dans les pays industrialisés (2006).

	DIRD / PIB	Financement par le privé (% du PIB)	Exécution par le privé (% du PIB)	Exécution /Financement
Israël	4,53	3,12	3,5	1,12
Suède	3,82	2,55	2,86	1,12
Japon	3,33	2,53	2,54	1
Finlande	3,43	2,30	2,45	1,06
Corée	2,98	2,23	2,30	1,03
Taiwan	2,46	1,72	1,65	<1
Allemagne	2,50	1,70	1,75	1,03
Etats-Unis	2,62	1,70	1,84	1,08
Danemark	2,43	1,46	1,62	1,11
Singapour	2,36	1,38	1,56	1,13
Islande	2,78	1,33	1,43	1,07
Autriche	2,52	1,18	1,66	1,40
France	2,12	1,11	1,34	1,21
Belgique	1,85	1,11	1,26	1,13
Chine	1,43	0,98	1,01	1,03
Australie	1,78	0,94	0,96	1,02
Pays-Bas	1,73	0,88	0,99	1,12
Répub. tchèque	1,54	0,88	1,01	1,14
Royaume-Uni	1,78	0,75	1,10	1,47

3- L'Etat-providence pour les grandes entreprises

La mollesse de l'investissement privé est très partiellement compensée par deux facteurs.

- D'une part du fait des aides directes de l'Etat, sans décompter pour l'instant le Crédit d'impôt (CIR) et de la sous-traitance au privé (militaire, grands programmes), le privé exécute pour 1,34 % du PIB la dépense de recherche (DIRD) alors qu'il n'en finance que 1,11 % du PIB.
- D'autre part, il a été montré dans le §4 l'article précédent que l'Etat exécute lui-même, notamment au

travers des EPIC, une partie de la recherche industrielle pour environ 0,1 point de PIB. Même avec 1,44 % du PIB pour la recherche industrielle, la France demeure en fort mauvaise posture (Tableau 8).

Le tableau 8 montre également que la France est l'un des pays où l'Etat aide le plus les entreprises et surtout les plus grandes : ce n'est que tout récemment que la décision d'ouvrir aux PME la sous-traitance des marchés d'Etat. Mais à cela, il faut ajouter les sommes colossales du Crédit d'impôt (1,7 milliard en 2007, trois milliards prévus en 2012), bénéficiant avant tout aux grands groupes, dont il sera montré plus loin l'inefficacité et le coût prohibitif. "Le Crédit d'impôt recherche a été porté en France à un niveau inégalé dans le monde" confirme N. Sarkozy au Salon de l'innovation.

4- La contribution de tous les types de recherche à l'innovation

Depuis 2002, la politique des gouvernements a été de privilégier l'innovation au travers des aides de l'Etat, du Crédit d'impôt et ce, au détriment du financement de la recherche publique, particulièrement pour le développement des connaissances. Pire, il a réorienté une partie de la recherche publique en relation avec des applications supposées, en sacrifiant le progrès des connaissances.

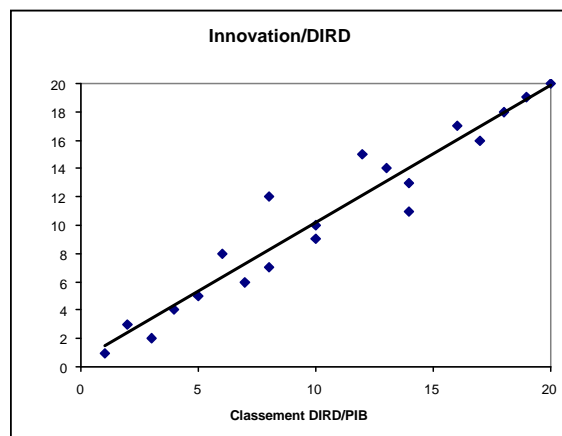


Figure 6 : Corrélation entre l'efficacité de l'innovation et le ratio DIRD / PIB

Rapportée par le rapport Guillaume, une étude de l'OCDE a classé 20 pays en fonction de "l'efficacité relative des processus nationaux d'innovation", appréhendée à l'aide de plusieurs indicateurs de l'innovation, parmi lesquels le nombre de brevets triadiques et la densité d'innovation par secteur et par taille d'entreprise, etc. Le classement OCDE de 20 pays pour l'efficacité de l'innovation est pratiquement le même que celui correspondant au ratio (effort de recherche global / PIB) : Figure 3. Cela montre que pour la recherche comme pour l'innovation, tout dépend de l'importance qu'un pays, sa société, ses gouvernements et ses entreprises, accordent au total à la recherche, finalisée ou pas. Et de l'argent qu'il y investit globalement.

5- Le sous-développement de la France en secteurs de haute technologie

Quels sont les facteurs expliquant le retard français ? L'annexe au projet de finances 2008 réponds : "Le fléchissement de l'attractivité de la France pour les activités de R & D peut être largement imputée à la composition sectorielle de l'activité, dans la mesure où certains secteurs émergents sont peu développés et n'ont donc pas généré d'environnement attractif".

Cette thèse constituait déjà l'axe de rapport de Jean-Louis Beffa (Pour une nouvelle politique industrielle, janvier 2005). "L'effort de recherche et développement industriel de la France reste faible par rapport à celui de ses concurrents [...]. Cette faiblesse n'est cependant pas liée à l'insuffisance de la R&D au sein de chaque entreprise. Elle tient à la trop grande spécialisation industrielle de la France

dans des secteurs de faible technologie. La relance de l'innovation en France dépend donc plus de l'évolution de sa structure industrielle (...). Les instruments actuels de la politique industrielle ne sont pas en mesure de provoquer une réorientation de l'industrie vers les hautes technologies. Les aides publiques ne se déploient guère en dehors des secteurs de la défense et de quelques secteurs liés aux grands programmes du passé. Des aides focalisées sur des secteurs nouveaux sont pourtant essentielles pour initier les innovations industrielles".

Pour relancer l'industrie française, il appelle à une politique forte de soutien aux industries de haute technologie. Ce rapport a conduit à la création de l'Agence de l'innovation industrielle (A2I), que l'actuel gouvernement vient de supprimer.

6- La nécessité de redéployer les aides de l'Etat actuelles vers des aides ciblées

Le rapport Guillaume va même plus loin : "La solution ne réside pas dans l'augmentation du volume des incitations publiques. Les marges de manœuvre financières se situent à présent plutôt dans les redéploiements entre secteurs et le ciblage des mesures selon les types d'entreprises. Or ces choix sont commandés par des options de politique industrielle, les ressources pouvant être concentrées sur des secteurs clé déjà existants ou réorientés vers des secteurs de haute technologie, notamment dans les secteurs des TIC ou des biotechnologies, [ce qui] supposerait soit par la diversification technologique des grands groupes, soit par le développement d'entreprises moyennes et la création d'un tissu de start-up technologiques".

Ce rapport souligne aussi l'importance des PME innovantes (particulièrement des moyennes) : "Leur faible poids dans le tissu industriel, et donc de leurs dépenses de R-D, semble constituer un trait caractéristique de l'économie nationale par rapport à l'Allemagne et aux Etats-Unis(...) Une politique ciblée de financement direct des entreprises couplée à une action spécifique pour renforcer les collaborations de recherche et la valorisation peut toutefois se justifier dans le cadre d'une politique en faveur des entreprises moyennes (...)".

7- L'abandon du rôle stratégique de l'Etat : le choix d'un Crédit d'impôt indifférentié

Par rapport aux recommandations de ses propres experts, le gouvernement a fait exactement le contraire. Même si les Pôles de compétitivité étaient fortement critiquables dans leur conception, leur fonctionnement et leur démocratie très relative, il les a pratiquement laissés sans soutien financier. Il a supprimé l'Agence pour l'Innovation industrielle alors que celle-ci aurait pu être l'amorce d'une politique de recherche industrielle française et européenne. Il a tout misé sur le Crédit d'impôt, non le conditionnant, mais en le transformant en don aux grandes entreprises.

Jusqu'en 2004, le dispositif du Crédit impôt recherche (CIR) attribuait un crédit (dégrèvement) d'impôt en proportion du montant de l'accroissement des dépenses de R&D de l'entreprise, ce qui avait pour but d'inciter celles-ci à faire plus de recherche. Depuis cette date, une part de dégrèvement en volume de recherche a été introduite ce qui a porté mécaniquement le Crédit d'impôt à 1,4 milliard en 2006 (moins de 500 millions en 2002) alors même que l'effort de recherche des entreprises ne s'était pas accru

En 2008, une nouvelle réforme est mise en place afin que le CIR atteigne "un coût à partir de 2009 évalué entre 2,7 et 3,1 milliards d'euros et un coût à terme sans doute 4 milliards en 2012. Cette réforme fait d'abord disparaître la référence à l'accroissement des dépenses : désormais, c'est l'ensemble des dépenses (qu'elles soient des dépenses nouvelles ou non) qui bénéficiera d'une défiscalisation de 30%. Enfin, cette défiscalisation est déplafonnée et s'applique jusqu'à une dépense de 100 millions.

De ce fait, il n'y a plus aucune sélectivité sectorielle. L'Etat abandonne tout rôle stratégique sur la politique industrielle, reproduisant à l'homothétie (voire au statu-quo) la situation actuelle, mais distribuant, sans contre partie quelques milliards de plus aux grandes entreprises. Comme l'indique la

Cour des compte : "les entreprises qui sollicitent le crédit d'impôt recherche sont celles qui ont des obligations et des projets de recherche nécessaires à leur développement. On trouve ces entreprises dans les secteurs de l'électricité et de l'électronique qui engage 22% des dépenses de recherche totales, de l'automobile (17%), du conseil (17%), de la pharmacie (8%) et de la construction navale, aéronautique et ferroviaire (6%). Notons au passage que les Sociétés de Conseil aux entreprises vont toucher 17 % du CIR, tan disque "le guide du CIR" (site du ministère) indique que les défilés de mode sont éligibles au crédit d'impôt !

Pas plus de sélectivité non plus pour favoriser les PME innovantes. Pour France Biotech, "le résultat paradoxal de cette réforme qui va tripler le CIR est que les grandes / très grandes entreprises et les PME matures et solides devraient bénéficier de la réforme du CIR alors que les jeunes PME les plus innovantes, notamment celles en phase de démarrage, ou en phase de forte augmentation de dépenses de recherche, c'est-à-dire celles qui ont le plus besoin des aides de l'Etat, risquent d'être souvent pénalisées par cette réforme".

8- Le CIR attractif pour les implantations étrangères ?

Pour justifier son choix, le ministère indique sur son site que "de nombreux pays ont adopté les incitations fiscales, comme des instruments, susceptibles d'améliorer l'environnement national pour les activités de recherche-développement (R&D) sans ciblage sectoriel ou technologique. A cette incitation à la recherche pour accroître la capacité d'innovation nationale et renforcer la compétitivité des entreprises, s'ajoute désormais celle de l'attractivité du territoire pour les activités de R&D".

L'argument est d'abord faux : il y a, ou pas, autant de type de crédit d'impôt que de pays. Celui-ci mériterait toutefois attention, si ce n'est qu'une enquête de la très libérale OCDE ("Science, technologie et industrie. Perspective de l'OCDE" 2006) classe par ordre d'importance les facteurs déterminant l'implantation d'activités de R&D d'une entreprise. La présence locale de personnels de R&D arrive en tête, puis l'existence d'université, ensuite les facilités de coopération avec les universités, etc. Les incitations fiscales n'arrivent qu'en neuvième place.

On pourrait au moins penser que le CIR contribue à freiner les délocalisations de centres de recherche. Que nenni. Une entreprise française délocalisant sa R&D en Irlande ou en Allemagne continue à bénéficier du CIR. C'est un arrêt récent de la Cour Européenne.

9- Augmenter le crédit d'impôt, c'est arroser le sable

Le CIR est-il au moins incitatif pour l'investissement des entreprises ? Le grand argument du gouvernement et de la ministre est qu'un euro dépensé en Crédit d'impôt par l'Etat, génère trois euros investis par les entreprises, affirmation qui laisse perplexe le Rapport Guillaume comme la Cour des comptes. On pourrait croire qu'on n'engage pas quelques milliards sans étude préalable. Et pourtant, la Cour des comptes, si pointilleuse quand il s'agit du CNRS affirme : "Le coût budgétaire du crédit d'impôt recherche incite à développer les moyens d'évaluation de ses effets sur l'évolution de la recherche des entreprises. De telles évaluations, comme toutes celles concernant les dépenses fiscales, sont sans doute difficiles et délicates à mener et à interpréter. (...) Les premières études menées pour le compte du ministère de la recherche et de la technologie tendent à montrer l'efficacité de cette forme d'aide fiscale. Elles devraient être poursuivies et approfondies".

La réalité ne laisse que peu de doute sur l'effet démultiplicateur des aides de l'Etat au privé. Depuis 2002, en euros constants, les aides de l'Etat (aides directes et CIR) se sont accrues de 1 636 millions. Sans effet d'entraînement, on aurait pu s'attendre à ce que les dépenses de recherche du privé augmentent de la même somme. Or elles augmentent que trois fois moins, montrant que 1,2 milliards se sont engloutis dans les sables, en pure perte.

Tableau 9 : Croissances comparées des aides de l'Etat et des dépenses de recherche du privé

Aides de l'Etat ^a	2002, en Millions €	2006, Mns € <i>courants</i>	2006, Mns € constants	Différence
Crédit d'impôt	489	(1 400)	1 296	
ANR (part allant au privé)	50 ^b	(150)	139	
Agence pour l'Innovation Ind.	-	(670)	620	
Pôles de compétitivité ^c	-	(130)	120	
Total	539	2 350	2 175	+ 1 636 [+ 300 %]
Dépenses recherche du privé ^d	21 839	(24081)	22 297	+ 458 [+ 2 %]

(a) il n'a pas été possible de calculer l'accroissement de l'OSEO suite à la fusion avec l'ANVAR. (b) Evaluation de la part allant au privé de l'ex-FRT. (c) Hors ANR et A2I, déjà pris en compte, mais hors aides des régions (combien ?). (d) Source : Annexe au projet de loi de finances 2008, page 115.