



AVIS A. 1052

Avis du Conseil de la Politique scientifique sur le rapport de la DGO6-Recherche concernant « Les crédits budgétaires affectés au soutien, à la valorisation et à la promotion de la R&D en Wallonie pour l'année budgétaire 2010 »

Entériné par le Bureau du CESRW le 10 octobre 2011

Doc.2011/A.1052
Le 10 octobre 2011

En date du 1^{er} juillet 2011, le Conseil de la Politique scientifique a reçu une présentation du rapport de la DGO6-Recherche intitulé « Les crédits budgétaires affectés au soutien, à la valorisation et à la promotion de la R&D en Wallonie pour l'année budgétaire 2010 ».

Le Conseil a décidé de rendre un avis d'initiative sur ce document, portant d'une part sur le rapport lui-même et d'autre part sur le montant et l'affectation du budget consacré à la R&D.

PRESENTATION DU RAPPORT

Le contenu

Le rapport fournit tout d'abord une présentation de l'ensemble des crédits (moyens d'action) affectés à des activités de R&D par la Région wallonne, tous départements confondus, et les ventile par grands domaines d'intervention.

La plus grande partie de ces crédits (80%) sont consacrés au soutien de la recherche industrielle et du développement de produits, procédés et services innovants. Les moyens dévolus à ces activités sont gérés par la DGO6-Recherche et sont couverts par des programmes relevant de la division 18 du budget général des dépenses de la Région wallonne, à savoir :

- le programme 18.31 « Recherche » (financement de la recherche et du développement technologique dans les centres de recherche, les universités et les établissements assimilés) ;
- le programme 18.32 « Aide aux entreprises » (financement de la recherche et du développement technologique dans les entreprises) ;
- le programme 18.34 « Fonds de la recherche, du développement et de l'innovation »¹.

La suite du rapport est consacrée à la présentation des crédits affectés à ces programmes et de ceux dévolus au programme 18.33, relatif à la promotion, la diffusion et la valorisation de la recherche. En effet, bien que ces derniers ne fassent pas partie des crédits publics de R&D sensu stricto, ils constituent un axe important de la politique scientifique et technologique wallonne.

Les crédits affectés à ces différents programmes :

- reposent sur trois sources de financement : le budget ordinaire, les moyens dévolus au financement de la recherche dans le cadre du Plan Marshall (Plan d'actions prioritaires pour l'avenir Wallon 2006-2009 et Plan Marshall 2.Vert 2010-2014) et les moyens dédiés au cofinancement des programmes soutenus par les Fonds structurels européens (FEDER et FSE) ;
- sont destinés à 5 catégories de bénéficiaires : les universités, les hautes écoles, les centres de recherche agréés, les entreprises, les institutions actives en matière de diffusion des sciences et des techniques et d'appui à l'innovation.

¹ Fonds créé par l'article 125 du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie et alimenté, notamment, par le remboursement des avances récupérables.

Dans le rapport, leur présentation est réalisée selon trois angles de vue (période d'observation : 2001-2010) :

- Par programme, source de financement, type de bénéficiaires et type d'action (moyens d'action ajustés, montants engagés et pour certains articles budgétaires, moyens de paiement) ;
- Par type d'action. Dans ce cas, des informations sont également fournies sur l'évolution du nombre d'aides octroyées ainsi que, quand cela se justifie, sur la ventilation de celles-ci et de leur montant par type de bénéficiaire;
- Par type de bénéficiaire. Cette section apporte des précisions notamment sur la répartition des aides aux entreprises selon la taille, l'âge et le secteur d'activité de celles-ci ainsi que sur le renouvellement des entreprises « clientes ».

Les constats

Les observations suivantes, notamment, ressortent de ce rapport :

⇒ A propos du budget en général

- Les crédits budgétaires publics de R&D en région wallonne atteignent 320,7 millions d'euros en 2010 ce qui représente un peu plus de 4% des dépenses totales de la Région. Ils ont connu une progression importante au cours de la période 2005-2008 (+ 97%), s'expliquant en grande partie, à partir de 2006, par les moyens complémentaires affectés au Plan Marshall et, en 2007 et 2008, par le cofinancement des programmes relevant de la dernière programmation des Fonds structurels européens (2007-2013).

En 2009, les CBPRD se sont stabilisés tandis qu'en 2010, ils ont connu une diminution significative (-21% par rapport à 2008) en lien avec la forte baisse des crédits affectés aux programmes cofinancés par les Fonds structurels, l'essentiel des engagements ayant été réalisé en début de période. L'année 2010 correspond également à une année de transition en ce qui concerne la mise en œuvre du Plan Marshall (clôture du Plan d'actions prioritaires 2006-2009 et lancement du Plan Marshall 2.Vert). Une diminution des crédits ordinaires est en outre intervenue au cours de cet exercice.

- Les moyens d'action et les engagements réalisés se répartissent comme suit en 2010 entre les quatre programmes relatifs aux activités de R&D industrielle et de développement :

Moyens d'action

Programme	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%
18.31	59,0	40,4	63,0	34,8	80,3	31,3	166,8	53,3	118,8	36,6	82,5	29,4
18.32	70,4	48,2	90,2	49,8	143,5	55,9	120,9	38,7	178,6	55,0	159,1	56,7
18.33	9,5	6,5	8,7	4,8	9,7	3,8	10,1	3,2	10,6	3,3	10,6	3,8
18.34	7,3	5,0	19,1	10,6	23,3	9,1	14,9	4,8	16,8	5,2	28,2	10,1
Total	146,2	100,0	181,0	100,0	256,8	100,0	312,7	100,0	324,8	100,0	280,4	100,0

Engagements réalisés

Programme	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%	Mios €	%
18.31	58,9	41,1	62,8	36,2	80,1	35,9	165,2	54,3	116,5	39,8	74,5	32,9
18.32	71,0	49,6	92,6	53,4	117,9	52,9	116,2	38,2	159,2	54,4	127,5	56,3
18.33	9,5	6,6	8,6	5,0	9,5	4,3	9,9	3,3	10,3	3,5	10,2	4,5
18.34	3,7	2,6	9,5	5,5	15,4	6,9	13,0	4,3	7,0	2,4	14,4	6,4
Total	143,2	100,0	173,4	100,0	222,9	100,0	304,3	100,0	292,8	100,0	226,6	100,0

On notera à cet égard que certains articles du programme 18.32 « Aides aux entreprises » incluent des crédits destinés à des universités, des hautes écoles et des centres de recherche agréés dans le cadre des projets des pôles de compétitivité. Les pourcentages fournis dans les tableaux ci-dessus ne sont donc pas représentatifs de la répartition des crédits par grande catégorie de bénéficiaires.

Celle-ci est fournie par le tableau suivant, qui correspond à la part des différentes catégories d'acteurs dans les engagements réalisés (%) :

Bénéficiaire	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Univs et HE	33,2	40,2	38,0	37,7	40,6	33,4
CRAS	7,0	5,2	8,5	22,8	11,8	10,9
Entreprises	51,1	46,0	46,8	32,7	39,7	44,4
Autres	8,8	8,5	6,7	6,8	7,9	11,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'augmentation de la part des universités et hautes écoles entre 2006 et 2009 résulte du Plan Marshall et des programmes cofinancés par les Fonds structurels européens, comme mentionné ci-dessus. Ces derniers expliquent aussi en partie la hausse de la part des centres de recherche en 2008. Les crédits ordinaires et les crédits « Marshall » octroyés aux centres de recherche ont également augmenté au cours de la seconde moitié de la décennie. Cette hausse correspond au cofinancement de projets internationaux et au financement de projets menés dans le cadre des pôles de compétitivité.

En 2009, les crédits octroyés aux entreprises ont connu une forte progression du fait du financement d'un nombre important de projets dans les pôles de compétitivité.

En 2010, la diminution des engagements se répercute sur les trois grandes catégories d'acteurs mais de manière inégale, les plus touchés étant les universités et les hautes écoles et dans une moindre mesure, les centres de recherche. Ceci résulte de l'état d'avancement des programmes des Fonds structurels et de la transition entre les deux Plans Marshall, comme précisé ci-avant mais également d'une réduction des engagements à charge du budget ordinaire.

En effet, concernant le programme 18.31 (« Recherche »), les crédits d'ordonnancement relevant du budget ordinaire se sont systématiquement situés à un niveau inférieur à celui des crédits d'engagement au cours de la période analysée, ce qui a conduit à un encours important et à un écart entre les besoins en crédits d'ordonnancement et les crédits d'ordonnancement réellement budgétés. Aussi, en 2010, non seulement les crédits d'engagement ont diminué, mais en outre ceux-ci n'ont pas été entièrement consommés, de façon à réduire la charge financière future. Un problème similaire s'est posé pour les subventions à la recherche industrielle dans les entreprises mais le problème a été partiellement résolu, dans ce cas, par un recours au Fonds de la recherche et la réactivation de la mesure RETECH, relevant des programmes opérationnels FEDER.

⇒ A propos des aides

- Les engagements relatifs aux avances récupérables connaissent une diminution depuis 2007 qui est liée à une baisse de la demande s'adressant à ce type d'aide. Cette évolution résulte de l'adoption, le 8 février 2007, d'un décret modifiant le décret du 5 juillet 1990 et autorisant le Gouvernement wallon à octroyer des subventions pour des projets de recherche appliquée et de développement menés au sein des pôles. Cette disposition a été confirmée par le décret du 3 juillet 2008 et étendue aux projets de développement expérimental menés en partenariat ou par une jeune entreprise innovante. On note par ailleurs une tendance à la hausse des activités de recherche industrielle dans les entreprises.

Le taux d'exploitation moyen, calculé sur la période 1982- 2010, des projets ayant bénéficié d'une avance récupérable se situe entre 39% et 67%, selon que l'on tient compte ou non des projets dont l'exploitation a été abandonnée. Le taux de remboursement des avances récupérables peut être estimé à 40%.

- Les montants consacrés aux aides spécifiques Pme connaissant une évolution en dents de scie entre 2002 et 2007 et augmentent fortement en 2008 pour retomber en 2009 et 2010 à un leur niveau antérieur. Cependant, les aides au dépôt et à l'extension de brevets sont en progression tandis que les moyens affectés aux autres dispositifs diminuent au cours des deux dernières années.
- Les montants affectés aux programmes mobilisateurs suivent une tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000. En 2010, ils atteignent 16,1 millions d'euros contre 33,3 millions d'euros en 2003, année où leur niveau culmine.
- Les moyens dévolus aux programmes FIRST (non compris FIRST Entreprise) augmentent à partir de 2005 jusqu'en 2007 et connaissant une stagnation en 2008. Ils diminuent au cours des deux années suivantes pour retrouver en 2010 un niveau inférieur à celui de 2005.
- Les programmes d'excellence universitaire voient leurs moyens diminuer drastiquement en 2010, aucun nouveau programme n'ayant été lancé récemment. En revanche, les crédits relatifs aux programmes d'excellence en partenariat public-privé augmentent régulièrement depuis 2004 pour atteindre 8,2 millions d'euros en 2010.
- Au cours des deux dernières années, les moyens consacrés par la Région wallonne à la participation d'acteurs wallons à des programmes de recherche internationaux ont connu une progression importante, pour atteindre 12,1 millions d'euros en 2010. Ce budget concerne les actions ERA-NET (15 projets en 2010 pour un montant de 6,8 millions d'euros), l'initiative EUREKA (3 projets pour un montant de 2,1 millions d'euros) et le programme EUROSTARS (9 projets pour un montant de 3,2 millions d'euros).
En 2010, en revanche, la Région wallonne n'a plus octroyé de subventions complémentaires au financement octroyé par l'Europe au titre du programme-cadre de R&D.
Quant aux aides Horizon-Europe, elles suivent une tendance à la baisse en 2009 et 2010, tant en termes de nombre de projets qu'en termes de budget octroyé, sauf en ce qui concerne les entreprises.
- La valorisation des résultats de la recherche fait l'objet d'un important soutien via les Fonds structurels européens. Les moyens engagés dans le cadre de ces programmes expliquent la majeure partie de la hausse substantielle du budget consacré à ces actions, qui atteint 18,8 millions d'euros en 2010.

⇒ A propos des bénéficiaires

- Le taux de renouvellement des entreprises bénéficiaires est important. En effet, selon la période considérée, le taux de renouvellement sur 5 ans se situe entre 60% et 65% pour ce qui concerne les aides R&D et entre 65% et 73% pour ce qui concerne les aides d'accompagnement. Le nombre d'entreprises différentes aidées au cours d'une année a connu une forte croissance depuis 2001 (+85%). Parmi les entreprises aidées en 2010, 37% n'ont bénéficié d'aucune aide au cours des années 2001-2009. Ce taux s'élève à 38% pour les aides à la R&D et 49% pour les aides d'accompagnement.

- Les entreprises aidées :
 - sont relativement âgées ou à tout le moins dans une phase de maturation : 57% des entreprises aidées au cours de la période 2006-2010 ont plus de 10 ans et celles-ci ont reçu 65 % du montant total des aides.
 - sont de taille réduite : 95% des entreprises aidées comptent moins de 250 personnes et 85% moins de 50 personnes. Par ailleurs, 60% du budget des aides octroyées sont alloués à des entreprises de moins de 50 personnes et 72 % concernent des entreprises de moins de 250 personnes.
 - appartiennent principalement aux secteurs suivants² : aéronautique (16% du montant des aides), informatique (12%), activités d'architecture, ingénierie et contrôle et analyse technique (7%), fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques (7%), recherche-développement (6%), industrie pharmaceutique (5%).
 - présentent des projets dont la taille est hétérogène : environ 50% des entreprises soutenues consomment de l'ordre de 90% du total du budget octroyé, les 50% restants se partageant le solde.
- En moyenne, au cours de la période analysée, la part des crédits octroyés aux hautes écoles s'élève à 3,5% du total des crédits dévolus aux institutions d'enseignement supérieur.

AVIS DU CPS

Préambule

Le Conseil salue la qualité de ce rapport et la complétude des informations fournies. Il félicite l'administration pour l'effort de transparence accompli à travers ce document concernant l'affectation des crédits publics de R&D. Il considère que ce travail constitue un outil particulièrement utile dans le cadre de l'analyse des politiques menées et mérite donc être exploité à cette fin. En particulier, le croisement de ces données avec celles qui résulteront de l'évaluation ex post des programmes de recherche financés par la Région wallonne, telle que prévue par l'AGW du 30 avril 2009, devrait permettre une appréciation globale des soutiens de la DGO6-Recherche.

Remarques sur le rapport

Le CPS estime qu'il serait du plus haut intérêt de disposer d'une vision plus complète de l'évolution des crédits d'ordonnancement. Il suggère par conséquent qu'à l'avenir, ceux-ci fassent l'objet de tableaux similaires à ceux qui sont fournis pour les crédits d'engagement.

Par ailleurs, le Conseil souhaiterait obtenir des précisions quant à l'affectation des crédits relatifs à la recherche dans le domaine de l'agriculture, à savoir la ventilation de ceux-ci entre le Centre wallon de Recherches Agronomiques et les autres projets.

Remarques sur les aides

Les chiffres révèlent une diminution du nombre de dossiers relatifs aux aides d'accompagnement, sauf dans le cas des aides au dépôt et à l'extension de brevets. Ces dernières connaissent au contraire une forte progression dont il y a certainement lieu de se réjouir, car elle reflète une prise de conscience, dans le chef des Pme wallonnes, de l'importance de protéger leurs inventions. Pour le reste, il conviendrait d'identifier la

² Cette répartition est basée sur les codes de la nomenclature NACE-Bel 2008 qui ne reflète pas toujours l'activité principale de l'entreprise. Elle doit donc être interprétée avec prudence.

nature (structurelle ou conjoncturelle) et les causes des évolutions observées. Le Conseil renvoie à cet égard à son avis A.1036 du 23 mai 2011 sur la révision des aides spécifiques « Pme » dans le domaine de la recherche et du développement technologique. En tout état de cause, une communication plus intense sur ces outils, selon des modalités à définir, serait certainement bénéfique.

Remarques sur le budget R&D

Le CPS ne peut que marquer sa déception face à l'évolution récente des crédits d'engagement dans le domaine de la recherche-développement. En effet, alors qu'un réel effort avait été accompli sur ce plan au cours de la législature précédente, la situation s'est fortement détériorée au cours des trois dernières années. Ainsi, en 2009, on observe une baisse des moyens d'action, imputable au changement de gouvernement et à la crise, suivie d'une forte diminution en 2010 et d'un nouveau tassement en 2011, qui ramènent le niveau des crédits totaux de R&D à celui de 2007.

Cette chute est alarmante, d'autant que, concernant les programmes 18.31 et 18.32, elle se double d'une sous-consommation, en 2009 et surtout en 2010, des budgets votés par le Parlement, de sorte que la réduction des crédits réellement engagés est encore plus marquée. Pour le CPS, il est difficile d'admettre que le Ministre de la Recherche réduise sciemment son propre budget, compte tenu des besoins pressants qui se font sentir.

En effet, l'importance de la R&D et de l'innovation pour la compétitivité est unanimement reconnue. Le Gouvernement wallon s'est d'ailleurs engagé à porter les dépenses de R&D à 3% du PIB, conformément à la norme fixée par l'Europe, dont 1% doit être apporté par les Pouvoirs publics. Tout ralentissement de la progression vers cet objectif est un coup sévère porté au redressement économique de la Wallonie. Les restrictions décidées par le Ministre sont par conséquent regrettables et doivent être corrigées dès 2012 par un relèvement qui permette de dépasser le niveau des engagements de 2008.

Un autre constat inquiétant est l'écart croissant qui sépare d'une part les besoins théoriques en crédits d'ordonnancement et d'autre part les crédits d'ordonnancement inscrits au budget et/ou les ordonnancements réalisés. Il en résulte en effet une augmentation de l'encours, situation bien évidemment intenable à terme. La correction à la hausse des budgets doit donc porter non seulement sur les moyens d'action mais aussi – et peut-être plus encore – sur les moyens de paiement.

S'agissant des crédits octroyés aux entreprises, le CPS note que ceux-ci ont diminué de 13% en 2010 pour tomber à un niveau inférieur à celui de 2007, alors que le nombre de dossiers déposés n'a pas sensiblement diminué, une partie d'entre eux ayant été reportés sur le budget 2011, faute de moyens. Ce recul est en contradiction avec la volonté inscrite dans les deux « Plan Marshall » de développer les entreprises par la R&D et l'innovation et risque de menacer, à terme, la dynamique de redéploiement du tissu économique wallon.

Le Conseil relève en particulier l'étroitesse des montants dévolus au mécanisme de la subvention « Entreprise » hors pôles de compétitivité. Or, selon les dispositions du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie, ce dispositif est un vecteur important de stimulation des partenariats entre entreprises ou entre celles-ci et des institutions scientifiques, ainsi que des coopérations internationales. Le Conseil rappelle à cet égard que le développement des collaborations en recherche est un des objectifs stratégiques de la note-cadre « Vers une politique intégrée de la recherche ».

Conclusion

En conclusion, le CPS lance un cri d'alarme à l'adresse du Gouvernement wallon à propos du volume du financement global de la recherche.

Les universités, les hautes écoles, les centres de recherche et les milieux patronaux notent que dans les faits, le « souffle » Marshall qui a porté la R&D et l'innovation depuis 2006 a disparu sous la nouvelle législature. Ils estiment urgent de remédier à cette situation.

Les organisations syndicales considèrent que le « souffle » Marshall qui a porté la R&D et l'innovation depuis 2006 ne devrait pas disparaître, mais une réorientation des instruments pourrait être envisagée si l'évaluation ex post des programmes de recherche financés par la Région wallonne en démontre la nécessité.
