

AVIS A. 1179

**Avis du Conseil de la Politique scientifique
concernant le projet d'arrêté du
Gouvernement wallon portant modification
de l'arrêté du 18 septembre 2008 relatif au
soutien de la recherche, du développement
et de l'innovation en Wallonie**

Entériné par le Bureau du CESW le 24 mars 2014.

En date du 14 mars 2014, M. J-M. NOLLET, Ministre du Développement durable et de la Fonction publique, en charge de l'Énergie, du Logement et de la Recherche, a sollicité l'avis du CPS concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant modification de l'arrêté du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie.

L'avis était souhaité pour le 25 mars.

Présentation du dossier

Le 12 mars 2014, le Parlement wallon a adopté en séance plénière le décret portant modification du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie.

Le projet d'arrêté soumis à l'avis du CPS vise à exécuter ces nouvelles dispositions décrétales en modifiant l'arrêté d'application du 18 septembre 2008.

Un certain nombre de modifications apportées au texte visent à traduire la possibilité, établie par le décret, d'étendre les aides aux activités de recherche et d'innovation à finalité non technologique.

Les autres changements/ajouts introduits concernent essentiellement :

1) L'agrément des Instituts de recherche¹

Dix Instituts de recherche maximum pourront être agréés. Ceux-ci regrouperont des centres de recherche agréés sur la base de la procédure en vigueur avant l'adoption de la nouvelle législation ainsi que, éventuellement, des centres de recherche encore non agréés², mais qui devront répondre aux conditions de l'agrément, et des personnes morales autres que des centres de recherche, qui ne bénéficieront pas de l'agrément octroyé à l'Institut dont elles font partie.

Les Instituts et les centres qui le composent disposeront d'une personnalité juridique propre. Chaque Institut prendra la forme d'une association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921.

¹ Selon le décret, un Institut de recherche agréé correspond à tout centre de recherche ou regroupement de centres de recherche agréé conformément aux critères arrêtés par le Gouvernement. Seuls les instituts de recherche agréés seront habilités à recevoir les aides destinées aux centres de recherche.

² Le décret définit comme suit le centre de recherche : tout organisme qui a pour objet principal de réaliser des recherches et d'effectuer des prestations de service contribuant au développement technologique et économique, social et environnemental de la Wallonie et qui n'est ni un organisme de recherche, ni une unité universitaire ni une unité de haute école.

Le champ d'activité des Instituts de recherche agréés sera plus large que celui des centres de recherche agréés actuels puisqu'il couvrira la recherche appliquée³, en sus de la recherche industrielle et du développement expérimental.

C'est le Gouvernement, et non plus le Ministre de la Recherche, qui statuera sur les demandes d'agrément ainsi que sur les éventuels retraits, totaux ou partiels, des agréments. Le Ministre fera une proposition, après réception de l'avis de la Commission d'agrément.

2) Les critères d'éligibilité des organismes de recherche⁴

La première fois qu'un organisme de recherche souhaite bénéficier d'une subvention, il doit introduire une demande formelle auprès du Ministre de la Recherche. Pour être éligible aux aides visées par le décret, il doit répondre à 3 critères permettant d'attester qu'il possède des compétences en matière scientifique et qu'il développe des activités de recherche. L'avis conforme du Conseil de la Politique scientifique sera demandé. La décision finale sera prise par le Gouvernement.

3) L'introduction d'un critère « développement durable » et d'un critère « emploi » dans l'évaluation ex ante des projets

L'introduction du critère « développement durable » dans l'évaluation ex ante s'appliquera à tous les projets. Elle consistera dans la prise en compte intégrée des impacts sociaux, environnementaux et économiques du projet à court, moyen et long terme.

L'intégration du critère « emploi » concerne les projets des entreprises. L'évaluation de l'impact sur l'emploi portera sur l'emploi créé ou maintenu grâce au projet de recherche. Elle considérera la situation et les perspectives de l'entreprise ainsi que les retombées du projet pour le développement de la Région wallonne.

Par ailleurs, des amendements non liés à la révision du décret du 3 juillet 2008 sont introduits. Ils concernent les procédures d'instruction des dossiers déposés en dehors des appels à projets.

³ Selon le décret, la recherche appliquée consiste dans des travaux de recherche visant à discerner les applications potentielles des résultats de la recherche fondamentale ou à trouver des solutions nouvelles ou encore à améliorer des procédés, en vue d'atteindre un objectif déterminé et fixé a priori.

⁴ Le décret définit l'organisme de recherche comme étant toute personne morale, excepté les unités universitaires, les unités de haute école et les Instituts de recherche agréés, qui répond aux critères définis par le Gouvernement et a notamment pour objet de réaliser des activités de recherche appliquée, de recherche industrielle ou de développement expérimental et de diffuser leurs résultats par l'enseignement, la publication ou le transfert de technologie ; les profits sont intégralement réinvestis dans ces activités, dans la diffusion de leurs résultats ou dans l'enseignement.

Avis du CPS

Le CPS déplore la brièveté du délai qui lui a été imparti pour rendre son avis (10 jours), eu égard à l'importance du dossier. Les conditions dans lesquelles les travaux ont dû être organisés (convocation d'une réunion en urgence, réception des documents quelques jours seulement avant-celle-ci, temps extrêmement court pour la rédaction de l'avis et obligation de soumettre ce dernier à une procédure de consultation écrite des membres) n'ont pas permis au Conseil d'approfondir suffisamment sa réflexion ni de documenter autant qu'il l'aurait souhaité les différentes observations formulées.

Les remarques du CPS portent sur les parties suivantes de l'arrêté modifié:

- Titre I. L'agrément des Instituts de recherche ;
- Titre II/1. Les critères d'éligibilité des organismes de recherche ;
- Titre IV. Les demandes d'aides visées par le décret.

1. L'agrément des Instituts de recherche

1.1. *La forme juridique des Instituts de recherche agréés*

Le CPS adhère à l'idée de promouvoir une clarification du paysage des centres de recherche.

A cet égard, il tient à mettre l'accent sur les progrès qui ont été accomplis au cours des dernières années dans la collaboration inter-centres, sous l'impulsion, notamment, des programmes gérés par la DGO6-Recherche.

Il est certain, néanmoins, que ce processus doit être poursuivi et amplifié.

Dans cette perspective, le CPS préconise de procéder par étape en favorisant, dans un premier temps, le regroupement de centres de recherche au sein d'associations fortes, sur une base volontaire. L'arrêté devrait donc instaurer une période transitoire au cours de laquelle chaque centre de recherche agréé serait considéré comme un Institut de recherche agréé au sens du décret et pourrait bénéficier des prérogatives qui y sont liées.

Cette solution aurait comme avantage immédiat de garantir aux centres la possibilité de déposer des projets en réponse à l'appel lancé dans le cadre de la programmation 2014-2020 des Fonds structurels, qui se clôture le 15 mai 2014. En effet, la formulation de cet appel prévoit que les Instituts agréés peuvent proposer des projets et non les centres de recherche agréés.

De manière plus fondamentale, le Conseil s'interroge sur la pertinence de la mise en place des Instituts de recherche agréés sous la forme d'une structure ayant une personnalité juridique propre. Il rappelle que dans son avis A.1148 du 23 septembre 2013 concernant l'avant-projet de décret portant modification du décret du 3 juillet 2008, il faisait le constat suivant : « La création des Instituts de recherche agréés revient à ériger des structures supplémentaires entre les centres de recherche agréés et les Pouvoirs publics, ayant pour mission notamment de déposer les projets et de recevoir les aides, à charge pour elles de les répartir entre les bénéficiaires finaux. En effet, même si l'objectif ultime du Gouvernement est d'aboutir à une fusion des centres faisant partie d'un même Institut, ce processus ne sera pas possible dans tous les cas étant donné le statut particulier des centres De Groote. »

Le Conseil réitère ses doutes à ce propos. Il rappelle que sur les 22 centres de recherche agréés, une dizaine ont le statut de centre De Groote et ne pourront donc pas se fondre dans l'Institut auquel ils seront rattachés. Le danger est par conséquent d'aboutir à une

situation qui verra le maintien d'un certain nombre de centres de recherche à côté des Instituts de recherche agréés, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi et conduirait même à une aggravation de la complexité du système ainsi que de son coût, étant donné que le fonctionnement des Instituts nécessitera des moyens humains et matériels.

Le Conseil souligne également que l'architecture envisagée et les flux qui en découleront pourraient avoir des conséquences financières non négligeables, liées notamment à l'imposition de la TVA sur les subventions reçues par les Instituts et réparties entre les centres qui le composent, ce qui réduirait d'autant les moyens disponibles pour la recherche.

Le CPS s'étonne et regrette que l'arrêté soit muet concernant le mode de fonctionnement des Instituts et les mesures destinées à contrer tout effet pervers.

L'absence d'éclaircissement à propos des modalités de fonctionnement constitue un facteur bloquant dans le processus d'évolution des associations fortes, préjudiciable au développement économique régional.

Compte tenu de ce qui précède, le CPS engage le Gouvernement à revoir son projet et à réfléchir, pour le moyen et long terme, à la manière de fédérer les centres selon des procédures plus souples que celles qui sont décrites actuellement, en concertation avec les milieux concernés.

En la matière, le CPS propose les amendements suivants aux articles 3/1 et 8 du projet d'arrêté modifié :

Art. 3/1. Ajouter le paragraphe suivant :

Dans l'attente de la finalisation du processus de constitution et d'agrément des Instituts, les centres de recherches agréés en vertu du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie et de son arrêté d'application du 18 septembre 2008 sont considérés comme Institut agréé.

Art. 8. Réécrire le 2^{ème} alinéa comme suit :

Cette comptabilité :

1° est conforme aux normes comptables belges ;

2° permet notamment de vérifier l'affectation des aides et des interventions publiques dont chacun des centres composant l'Institut bénéficie, *étant précisé que les signataires et bénéficiaires des conventions conclues avec la Région wallonne, octroyant des subsides sous le couvert des présentes conditions d'agrément, sont les centres de recherche composant l'Institut ;*

3° permet de vérifier également que le prix des services rendus aux entreprises est conforme aux règles du marché.

1.2. La capacité d'autofinancement

Le CPS constate que le critère d'agrément relatif à la capacité d'autofinancement (coefficient $R^5 > 50\%$) est calqué sur celui qui s'applique à l'heure actuelle, moyennant deux assouplissements liés au financement public de bâtiments ou d'équipements exceptionnels (article 10, alinéa 3) et à la participation à des programmes régionaux (article 36/1).

Le CPS attire l'attention sur l'évolution du contexte dans lequel les centres développent leurs activités. Ces derniers sont en effet amenés à s'inscrire dans de nouveaux dispositifs mis en place par la Région wallonne- on citera entre autres les pôles de compétitivité et le programme Cwality – ce qui a inévitablement un impact sur le poids

⁵ Coefficient R : rapport entre les recettes, hors financement de la Région wallonne, et les ressources totales.

relatif des ressources d'origine publique. Le Conseil demande qu'il soit tenu compte de ces facteurs et recommande de stipuler, à cet effet, que la définition et la valeur du coefficient R à atteindre soient fixées par la Commission d'agrément et non dans le présent arrêté.

En la matière, le CPS propose les amendements suivants aux articles 10 et 36/1 du projet d'arrêté modifié :

Art. 10.

Ajouter « et d'une santé financière » après « capacité d'autofinancement » dans le 1^{er} paragraphe ;

Remplacer les paragraphes 2 et 3 par le texte suivant : « Les critères, pour satisfaire à la condition de capacité d'autofinancement et de santé financière, sont, sur demande du Gouvernement ou du ministre, définis par la commission d'agrément. »

Article 36/1. Réécrire cet article comme suit :

La commission, sur demande du Gouvernement ou du ministre, définit et, le cas échéant, adapte les critères nécessaires pour satisfaire à la condition de capacité d'autofinancement et de santé financière.

1.3. Remarques ponctuelles

Le Conseil pense que dans l'article 7/1, il serait indiqué de préciser à qui il convient d'adresser la justification du fait que les conditions de constitution du Conseil d'administration reprises à l'article 7 ne peuvent être respectées.

Dans le titre de la section 6, il y a lieu d'écrire « la tenue d'une comptabilité *générale et analytique* » puisque ce sont les termes repris dans le 1^{er} alinéa.

Dans l'article 13, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 1 « L'institut de recherche agréé publie un rapport annuel qui expose le déroulement et les résultats de ses divers types d'activités *et de celles des centres le composant.* »

2. Les critères d'éligibilité des organismes de recherche

Le Conseil souligne, comme il l'a fait dans son avis A.1148, que l'introduction de la notion d'« organisme de recherche » vise à ouvrir les aides aux asbl ou autres personnes morales développant des recherches à finalité non technologique. Il rappelle que dans cet avis, il s'est prononcé contre cette option, réitérant ainsi une position antérieure. Il confirme cette opinion ainsi que les arguments qu'il a développés à l'appui de celle-ci (voir annexe).

Le Conseil constate que son point de vue n'a pas été pris en compte lors de l'adoption du décret et que le présent projet d'arrêté établit les critères d'éligibilité des organismes de recherche.

A cet égard, il considère que les exigences fixées dans le 2^{ème} alinéa de l'article 36/1 ne permettent pas de garantir que les organismes concernés disposent des compétences scientifiques adéquates et ne peuvent en aucun cas être considérées comme étant des conditions suffisantes. Dans cette optique, le rôle dévolu au CPS en matière d'avis conforme – à propos duquel il marque sa satisfaction – ne doit pas se limiter à vérifier que ces trois critères sont respectés mais consister dans une évaluation plus approfondie des demandeurs.

Sur la base de ces considérations, le CPS demande que les mots « au minimum » soient inclus entre le mot « répondre » et les mots « aux trois critères suivants ».

3. Les demandes d'aides visées par le décret

3.1. *Innovation technologique versus innovation non technologique*

Le Conseil relève que les mots « technique » et « technologique » sont systématiquement évités dans ce chapitre. Il est conscient du fait que ce choix correspond à la volonté d'inclure la recherche et l'innovation à finalité non technologique dans les projets éligibles, ce qu'il approuve. Il insiste cependant pour que les aspects technologiques conservent un poids prépondérant dans les financements octroyés. Il est convaincu, en effet, que c'est surtout l'innovation technologique qui générera un redéploiement économique, stimulant et/ou permettant l'émergence et le développement d'autres types d'activités.

3.2. *L'intégration du critère « emploi » dans l'évaluation ex ante des projets des entreprises*

Comme il l'a déjà affirmé dans son avis A.1148, le CPS adhère à l'idée suivant laquelle les aides à la recherche, au développement et à l'innovation doivent poursuivre un objectif de création d'activités génératrices d'emplois. Il pense néanmoins que compte tenu des aléas liés à la recherche, il ne convient pas de fixer des objectifs chiffrés concernant ce critère ni de prévoir des pénalités a posteriori en cas de non-respect de celui-ci. Le texte de l'article 43/1 devrait donc être reformulé de façon à faire apparaître clairement ces restrictions.

De manière plus ponctuelle, le Conseil pense que la dernière partie de l'article 43/1 (« et tient notamment compte... Région wallonne ») peut être supprimée car elle fait double emploi avec le début du texte.

3.3. *Les critères d'évaluation supplémentaires spécifiques aux Instituts de recherche agréés*

Dans l'article 46, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 1 « L'évaluation porte sur l'excellence et l'expérience de l'institut de recherche agréé , *par les centres le composant*, dans le ou les domaines auxquels touche le projet, notamment en termes de personnel, ... »

3.4. *Les délais*

3.4.1. Demandes d'aides introduites dans le cadre des appels à projets

Le Conseil s'étonne qu'une période de 10 jours soit encore nécessaire pour l'envoi de l'accusé de réception (article 49). Il pense que le recours à la voie électronique devrait permettre de réduire ce délai.

Le CPS relève que l'article 52 ne fixe pas de délai concernant la décision du Ministre. Il en va de même de l'article 56 pour ce qui concerne la rédaction des conventions.

3.4.2. Demandes d'aides introduites en dehors des appels à projets

Le Conseil formule une remarque identique à celle qu'il a formulée à propos de l'article 49 concernant l'article 55, relatif à l'envoi de l'accusé de réception.

Il estime que le nouveau libellé des articles 56 à 58 clarifie le déroulement des opérations liées à l'instruction des dossiers, par rapport au texte actuel. Il regrette cependant l'absence d'un système de traçabilité des dossiers qui permettrait d'identifier les goulets d'étranglement et d'adapter les délais en fonction des possibilités et contraintes apparaissant sur le terrain.

En tout état de cause, le CPS trouve que les délais fixés par l'arrêté sont fort longs et ne cadrent pas avec les besoins des entreprises. Il est frappé par le fait que les dispositions des articles 56 à 60 reflètent une exécution séquentielle des différentes tâches à accomplir alors qu'une autre organisation pourrait être envisagée. Par exemple, l'analyse des dossiers peut débuter même si des renseignements sont encore manquants. De même, la rédaction des conventions peut être réalisée en même temps que l'instruction.

Cette méthode permettrait de raccourcir considérablement les délais dans le chef de l'Administration. Des contraintes plus fortes devraient également être imposées aux entreprises concernant la vitesse de transmission des renseignements complémentaires.

Dans cette perspective, les délais d'instruction prévus dans le 3^{ème} alinéa de l'article 56 et dans l'article 57 devraient passer de 4 mois et 3 mois respectivement à 2 mois tandis que le délai fixé pour l'envoi de la convention devrait être de 15 jours au lieu de 30 (article 60). Les mêmes modifications devraient être introduites dans les articles 62, 63 et 66.

Le Conseil considère par ailleurs que des délais différents devraient s'appliquer selon la nature et le montant de l'aide.

Enfin, le CPS relève que les délais sont fixés tantôt en mois, tantôt en jours. Dans ce dernier cas, il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit de jours calendrier.

ANNEXE. Extrait de l'avis A.1148

Le CPS note par ailleurs que l'introduction de la notion d' « organisme de recherche » vise à ouvrir les aides aux asbl ou autres personnes morales développant des recherches à finalité non technologique. Il rappelle que dans un avis antérieur⁶, il s'est prononcé contre cette option, y voyant plusieurs dangers, à savoir :

- la possible recrudescence du phénomène d'externalisation de recherches universitaires, à travers la création d'entités indépendantes, échappant aux obligations qui incombent aux universités et en particulier à l'exigence, imposée par la Communauté française, de prélever 15% sur le montant des contrats de recherche au titre de frais généraux ;
- la dispersion des crédits, qui nuit à la constitution d'équipes solides et reconnues, dès lors que les universités développent elles-mêmes des activités de recherche orientées vers les besoins sociétaux ;
- l'attribution du statut d'organismes de recherche à des associations qui n'en remplissent pas les critères, tels qu'appliqués dans les procédures de « reconnaissance par les pairs », ce qui pourrait porter préjudice à l'image de la recherche wallonne et donc à son rayonnement international.

Pour le CPS, les balises instaurées par l'avant-projet de décret – obligation de partenariat avec une unité universitaire, une unité de haute école ou un institut de recherche agréé, présence d'une personne justifiant d'une expérience académique ou professionnelle en matière de recherche – n'apportent pas de garantie suffisante face aux risques de dérive qui viennent d'être rappelés.

Le CPS maintient donc sa position antérieure concernant ce point.

⁶ Avis A.1022 du 22 février 2011 concernant la deuxième version de la note-cadre « Vers une politique intégrée de la recherche »