

N° 6005³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

ayant notamment pour objet

- 1. la promotion de la recherche**
- 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche**
- 3. la création d'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes**
- 4. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet**
 - 1. le développement et la diversification économiques**
 - 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(14.4.2009)

Par sa lettre du 10 mars 2009, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique. Ce projet de loi fait partie d'une première fournée de projets de loi devant mettre en oeuvre le plan de conjoncture du Gouvernement.

La Chambre des Métiers voudrait tout d'abord féliciter le Gouvernement d'avoir pris l'initiative d'un projet de loi sur la promotion et le développement de l'innovation dans l'économie luxembourgeoise. Cette initiative concerne effectivement une mesure importante offrant aux entreprises luxembourgeoises des opportunités de développement afin de devenir plus compétitives à moyen terme, voire à long terme. Il est en effet primordial, dans le contexte économique actuel, que les entreprises se préparent à l'avenir, qu'elles se réorganisent pour devenir plus efficaces et efficientes, afin d'être en mesure, dès la reprise économique, de faire face à une demande d'une clientèle de plus en plus exigeante en matière de qualité et de prix.

Le nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat dans le domaine de la recherche et du développement ainsi que de l'innovation a insisté sur certaines faiblesses du système de RDI européen, et par ailleurs aussi du système luxembourgeois. Le concept de l'innovation, qui doit dorénavant inclure l'innovation organisationnelle, l'innovation dans les services, et une meilleure collaboration entre partenaires (aussi bien publics que privés), a enfin été élargi, ce qui confirme largement l'opinion de longue date de la Chambre des Métiers sur la notion de l'innovation. L'élargissement de cette notion au-delà du volet technologique entraîne un champ d'action beaucoup plus large pour les entreprises et présente des points d'action multiples pour ces dernières. La prise en compte de la notion élargie dans les domaines de la sensibilisation des intéressés, de la définition de projets ou de programmes d'aides et de subventions permettra réellement de développer la compétitivité des entreprises.

La Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir très favorablement l'orientation de cet encadrement communautaire entré en vigueur le 1er janvier 2007 et insister auprès des responsables politiques afin d'utiliser toutes les marges d'intervention que ce règlement permet, d'adapter les réglementations nationales existantes dans ce sens, et de développer de nouvelles mesures d'intervention pour les volets

qui n'ont jusqu'à présent pas encore été introduits au Luxembourg. Par ailleurs, la Chambre des Métiers aurait souhaité une action plus rapide du Gouvernement, étant donné que l'encadrement communautaire date déjà d'il y a deux ans.

Néanmoins, elle considère que le présent projet de loi constitue un pas important dans la bonne direction. La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'approche générale des auteurs du texte, tout en proposant de réexaminer certains aspects de manière plus détaillée par rapport aux besoins des PME luxembourgeoises, et notamment celles de l'artisanat, explicités dans les chapitres qui suivent.

*

1. REMARQUES LIMINAIRES

Le présent projet de loi pose effectivement les bases pour un cadre cohérent et global de l'accompagnement des entreprises en matière d'innovation. Bien que ces outils ne permettent pas à court terme de remédier à des difficultés conjoncturelles, ils représentent une „conditio sine qua non“ pour préparer les acteurs économiques luxembourgeois à affronter l'avenir de manière structurée et à faire face à la concurrence des meilleures entreprises étrangères.

1.1. La notion d'innovation

La Chambre des Métiers constate que beaucoup de chemin a été parcouru depuis la création de Luxinnovation en 1984 et des débuts plutôt laborieux en matière d'accompagnement de l'innovation au Luxembourg. En effet, à l'époque, la notion de l'innovation était trop souvent considérée comme synonyme de recherche et de développement. Depuis toujours, la Chambre des Métiers n'a cessé de répéter que l'action d'innover, surtout au sein des PME, se caractérise par d'autres éléments et facteurs que pour l'activité de recherche et de développement. Les PME ne pratiquent, il est vrai, que très rarement des activités de recherche et de développement pures, ou participent à des projets de recherche en collaboration avec d'autres structures nationales ou internationales. L'innovation est cependant omniprésente dans les entreprises, et notamment dans les PME. Dans la réalité de l'entreprise, la notion de l'innovation prend de multiples formes; à part l'innovation technologique, l'innovation non technologique, comme notamment l'innovation en matière de management, de marketing ou encore du design, jouent un rôle de plus en plus essentiel. Un grand nombre d'entreprises, et notamment de PME, poursuivent une stratégie délibérée d'acquisition de connaissances spécifiques ou de transfert de connaissances et de technologies. D'autres encore poursuivent des collaborations avec des partenaires technologiques ou scientifiques.

L'innovation doit donc être définie de manière spécifique et répond à une typologie différente de celle de la recherche et du développement.

Certes, beaucoup d'entreprises sont innovantes; mais il devient primordial d'intégrer l'innovation dans son acceptation la plus large dans les stratégies d'entreprise et de planifier l'innovation de manière déterminée et consciente, afin d'augmenter la compétitivité face à une concurrence de plus en plus internationale. Or, aujourd'hui, la réalité est une toute autre. Pour nombre d'entreprises, l'innovation ne représente pas encore un des piliers stratégiques de leur action et si l'innovation est déjà présente, elle l'est de façon désordonnée et non structurée. C'est justement à ce manque que le présent projet de loi veut apporter une solution par la mise en place d'un cadre durable pour l'accompagnement des entreprises en matière d'innovation.

Dès lors, la Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir de manière très favorable la consécration dans le présent projet de loi d'une notion de l'innovation très large soutenue de longue date par elle.

A partir du moment où le cadre reflète la réalité quotidienne des entreprises, il crée les bases d'un nouveau système adapté et efficace!

1.2. L'Alliance pour l'innovation

Dans le cadre des remarques liminaires, il convient encore de mentionner l'Alliance pour l'innovation.

D'après les auteurs du projet de loi, „Alliance pour l'innovation“ résume un ensemble conceptuel de mesures impliquant une prise d'engagement d'entreprises (pour recourir à l'expertise externe, enga-

ger des diplômés ou doctorants d'universités et de centres de recherche, etc.) pour entamer une démarche d'innovation en contrepartie d'un encouragement financier public. Cette „alliance“ entre le Gouvernement et ces entreprises, qui sera documentée dans une convention commune, contribuera, selon eux, à la réalisation des objectifs de Lisbonne et Barcelone.

La Chambre des Métiers a entendu parler à maintes reprises de cette „Alliance“, mais elle n'a jamais vu des applications concrètes ou pu analyser des détails concrets, permettant d'inciter les entreprises à y participer. D'après le texte du présent projet de loi, il paraît réducteur dans ce contexte de mentionner uniquement le développement des ressources et compétences de R&D des PME, alors que la Commission dans son encadrement communautaire insiste notamment sur le concept plus large de l'innovation. L'idée à la base de l'Alliance pour l'innovation est absolument légitime. En effet, les entreprises manquent de ressources humaines pouvant directement gérer l'innovation en leur sein.

Selon la Chambre des Métiers, l'objectif de „l'Alliance pour l'innovation“ est d'inciter de façon proactive une démarche d'innovation inédite auprès des PME qui sont de par leur manque de ressources tant humaines que financières moins enclines à poursuivre une telle démarche d'innovation. Il s'agit donc de les inciter à entamer une „alliance“ avec le Gouvernement qui mettra à leur disposition des ressources en matière de sensibilisation, promotion, conseil et encadrement, auxquelles s'ajouteront encore celles déjà requises pour la seule évaluation des dossiers, la négociation des conventions et le suivi et l'exécution des engagements du Gouvernement.

Cependant, la Chambre des Métiers demande à ce que la mise en place de ces mesures soit clarifiée et rendue plus transparente afin de vraiment apporter une valeur ajoutée aux PME qui en sont les premiers destinataires.

1.3. La gestion des dispositifs d'aide à l'innovation

La Chambre des Métiers accueille favorablement, d'une part, le renforcement des missions du GIE Luxinnovation et, d'autre part, la création d'un nouvel établissement chargé de la gestion des structures et services d'accueil et d'encadrement de nouvelles entreprises innovantes, ainsi que la création d'un Fonds de l'innovation ayant pour objet le financement des différents outils et instruments existants et ceux qui seront nouvellement mis en place dans le cadre du présent projet de loi. Il convient cependant de veiller à une répartition claire et nette des fonctions, tâches et missions entre ces structures, mais notamment aussi à ne pas dépasser les missions attribuées à Luxinnovation, étant donné que celles-ci ont clairement été définies et chiffrées dans le contrat de performance récemment signé.

Le cadre d'action de Luxinnovation est bien défini. Il importe de ne pas détourner Luxinnovation de ses missions fondamentales de promotion générale de l'innovation et d'assistance aux entreprises et aux organismes de recherche. Dans ce contexte, il faut s'interroger sur le bien-fondé d'attribuer à Luxinnovation la mission d'analyser les dossiers soumis par les entreprises aux structures étatiques pour obtenir une aide ou une subvention et de conseiller par la suite le Gouvernement dans la prise de décision sur l'attribution de cette aide. En effet, la première mission de Luxinnovation consiste dans l'accompagnement des entreprises souhaitant soumettre un dossier. Il paraît difficile de concilier ces deux missions au sein d'une même structure, afin de ne pas favoriser certains dossiers, respectivement de se retrouver dans des situations ambiguës. Comme Luxinnovation connaît, la plupart du temps, les entreprises ainsi que les dossiers soumis, il est effectivement opportun que Luxinnovation puisse au besoin fournir des informations supplémentaires au Gouvernement lors de l'analyse des dossiers. En même temps, Luxinnovation peut être considéré comme expert externe en matière d'innovation pour analyser des dossiers qui n'ont pas été accompagnés par Luxinnovation. Cependant, il est à craindre que sa neutralité n'est plus garantie dès lors que Luxinnovation intervient dans le processus de décision.

De même, la Chambre des Métiers note avec des sentiments mitigés le fait que les ministres ne soient pas tenus de saisir pour avis la commission spéciale concernant les projets et programmes faisant appel à différentes dispositions d'aides. Le souci d'aller vers des procédures plus simples, rapides et transparentes est bien évidemment une des préoccupations primordiales de la Chambre des Métiers, dans le cadre de la simplification administrative et d'une meilleure réglementation, mais elle est d'avis qu'une telle situation risque d'entraîner des conséquences pour l'attribution des aides. En effet, les experts de la commission spéciale connaissent la matière et sont bien outillés pour proposer aux Ministres des avis circonstanciés sur la viabilité d'un projet ou le caractère innovant d'un dossier. Dans un souci de simplification administrative et d'efficacité d'un dispositif d'aides, il est cependant sou-

haitable de revoir les procédures dans le cadre de l'attribution des aides afin de simplifier la procédure et de la rendre aussi légère et rapide pour les bénéficiaires que possible.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

2.1. Titre 1er – Régimes de promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

2.1.1. Chapitre 1er – Définitions – Champ d'application

2.1.1.1. Article 1 – Définitions

La Chambre des Métiers tient tout d'abord à saluer le fait que la notion d'innovation a été, dans une large mesure, intégrée dans les définitions de façon à ce qu'elle soit adaptée à la réalité et aux besoins des petites et moyennes entreprises, et notamment artisanales. Il convient de relever que la définition du développement expérimental reflète particulièrement bien les cas de figures qui se présentent souvent dans les entreprises artisanales. Ainsi, la définition englobe notamment les situations dans lesquelles le prototype ou le projet pilote sont nécessairement le produit fini commercial ou le procédé final et lorsqu'il est trop onéreux à produire pour être utilisé uniquement à des fins de démonstration et de validation.

La Chambre des Métiers souhaite néanmoins insister sur certains autres éléments à considérer dans le cadre de ces définitions:

- „*Innovation*“

La définition de l'„innovation“ prévoit que l'innovation regroupe toute nouveauté sous forme de produit, de service, de procédé, de méthode ou d'organisation, qui résulte de la mise en application d'idées nouvelles ou d'efforts de recherche-développement. Cependant, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il ne faut pas uniquement considérer les nouveautés, mais également les améliorations notables d'un produit, service, procédé, méthode ou organisation.

En outre, dans le cadre des définitions de l'innovation, de l'innovation d'organisation et de l'innovation de procédé, il convient de préciser la notion „nouvelle“ ou „nouveau“. Est-ce que la notion de nouveauté est considérée, d'une part, à un niveau régional ou national, ou international, voire mondial, et, d'autre part, dans un cadre sectoriel, transversal ou global? Le cadre dans lequel la notion de nouveauté est déterminée aura une influence générale sur ce qui est considéré comme innovation et ce qui ne l'est pas. La Chambre des Métiers propose d'analyser le caractère nouveau tout d'abord selon une approche rationnelle, dépendant notamment du marché (local, national, international) de l'entreprise et du produit, service ou procédé en question, ensuite selon une approche sectorielle.

- „*Personnel hautement qualifié*“

La définition de „personnel hautement qualifié“ est très pertinente. Cependant, il faut se poser la question si des personnes ayant suivi, d'une part, un parcours universitaire d'au moins 4 ans et qui affichent, d'autre part, une expérience dans les domaines cités d'au moins 5 ans, sont prêtes à être détachées pour une courte durée et déterminée dans une PME. Certes la PME pourra en tirer une valeur ajoutée appréciable, cependant ces personnes devront alors avoir de solides connaissances du milieu des PME, pour que leur intégration puisse se faire rapidement, et pour qu'elles comprennent l'enjeu du projet ainsi que la réalité d'une PME sans perdre du temps.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers a des doutes sur la disponibilité respectivement la volonté et l'intérêt de telles personnes de faire un détachement de quelques mois dans une PME. Les qualifications requises suivant le projet de loi sont bien trop importantes. Ainsi, elle préconise que des personnes avec une qualification universitaire de 4 ans au moins, mais avec une expérience moindre, pourraient également convenir aux besoins de certaines entreprises en la matière. Il est même imaginable que des étudiants dans un domaine lié à l'innovation définie plus haut, clôturent leur carrière universitaire par un stage de quelques mois dans une PME, dont l'objectif serait la mise en place d'une stratégie d'innovation ou la gestion d'un projet d'innovation bien déterminé. La Chambre des Métiers propose donc de réduire dans cette définition l'expérience requise. Il incombera à l'entre-

prise de choisir les personnes qui conviennent le mieux pour les projets en question. Pour la Chambre des Métiers, la constitution d'un pool d'experts regroupant du personnel hautement qualifié, disponible pour réaliser une telle mission, représente un défi important qui contribuera en majeure partie au succès de l'initiative!

- „*Recherche-développement-innovation (RDI)*“

La Chambre des Métiers accueille très favorablement le concept retenu pour la „recherche-développement-innovation (RDI)“ qui définit l'ensemble du processus menant à l'introduction d'un produit ou service nouveau ou fortement amélioré sur le marché ou à l'application pratique d'un procédé, d'une méthode ou organisation nouvelle ou fortement améliorée. Cette définition prend en compte une amélioration notable d'une situation existante, ce qui correspond à la notion de l'innovation que la Chambre des Métiers a préconisée depuis des années dans le contexte des PME.

2.1.2. Chapitre II – Projets ou programmes de recherche-développement

La Chambre des Métiers a analysé avec intérêt l'intensité des aides ainsi que les coûts admissibles. Le texte proposé suit les grandes lignes de l'encadrement communautaire.

2.1.2.1. Article 3 – intensité de l'aide

Les différents plafonds fixés selon le type de projet ou de programme R&D fixé reflètent exactement les seuils prévus par l'encadrement communautaire, notamment

- a) 100% pour les projets ou programmes de recherche fondamentale;
- b) 50% pour les projets ou programmes de recherche industrielle;
- c) 25% pour les projets ou programmes de développement expérimental.

On peut néanmoins se poser la question si dans la logique d'aides accordées par le Gouvernement dans le cadre d'une politique de soutien à la recherche, une aide de 100% correspond toujours à la définition d'une aide.

En outre, les PME sont en principe plutôt concernées par des projets ou programmes de développement expérimental. Le plafond de 25% est trop restrictif, étant donné que même en y ajoutant la majoration de 20% pour une petite entreprise, on n'atteindra jamais le seuil de 50% en vigueur pour les projets ou programmes de recherche industrielle. Ceci est d'autant plus regrettable, que les nouvelles orientations de la politique de la recherche et développement et de l'innovation ont justement pour objectif d'inciter les PME à faire de la recherche et à innover.

2.1.2.2. Article 5 – Coûts admissibles

Il convient de préciser sous (1) b) que, comme prévu par l'encadrement communautaire, les coûts des instruments, équipements, machines, outillages et installations sont éligibles dans la mesure où et aussi longtemps qu'ils sont utilisés pour le projet ou programme de R&D, mais également partiellement dans le cas où ces instruments et ce matériel ne sont pas utilisés pendant toute leur durée de vie pour le projet. Dans cette situation, les coûts d'amortissement correspondant à la durée du projet sont admissibles.

Cette remarque est également valable pour le point (1) c).

En effet, des situations se présentent souvent où l'entreprise et notamment une PME acquiert des instruments, équipements, machines, outillages et installations ou plus rarement des terrains et bâtiments en vue de la réalisation d'un projet concret de R&D, mais continuera à les utiliser par la suite pour d'autres projets ou activités. Il est dès lors primordial de prendre en compte une partie de ces dépenses dans le calcul des aides à recevoir.

L'encadrement communautaire prévoit d'accorder aux entreprises des avances récupérables. Cette possibilité n'est pas reprise dans le texte luxembourgeois. Mais, dans certains cas précis, une telle avance pourrait efficacement soutenir les entreprises pour mettre en place rapidement le dispositif de recherche nécessaire. Voilà pourquoi la Chambre des Métiers insiste sur l'introduction d'un tel dispositif dans le système national.

Elle déplore le fait que le présent projet de loi, contrairement à l'encadrement communautaire, ne prévoit pas de mesures fiscales pour inciter les entreprises à réaliser de la recherche et développement

et de l'innovation. En effet, l'avantage des mesures fiscales réside dans le fait qu'elles incitent les entreprises à prévoir une activité de recherche ou d'innovation en continu, et non seulement à planifier un projet de manière isolée. Afin de parfaire son imposition, l'entreprise sera ainsi incitée à préparer une stratégie de recherche et développement et d'innovation.

2.1.3. Chapitre III – Etudes de faisabilité technique, protection de la propriété industrielle et aide aux jeunes entreprises innovantes

2.1.3.1. Article 7 – Protection de la propriété industrielle technique

Dans le cadre des activités de recherche et du développement, la protection de la propriété industrielle technique joue un rôle fondamental afin de garantir la protection du capital intellectuel de l'entreprise. Outre les moyens classiques comme le brevet, les dessins et modèles, les modèles d'utilité ou le secret, il existe également d'autres outils pour protéger ce capital de manière plus large et au-delà de la pure propriété industrielle technique.

En effet, le capital intellectuel de l'entreprise ne se limite pas à tout ce qui peut être protégé par la propriété industrielle technique; un ensemble d'autres connaissances et informations peuvent également être protégées. Aussi est-il regrettable que le projet de loi se limite à la protection de la propriété industrielle technique et n'accorde aucune aide pour les autres moyens de protection de la propriété intellectuelle, tels les droits d'auteurs et les marques qui servent également à protéger l'entreprise. L'investissement pour une telle protection est certes plus limité, mais l'importance n'en est pas pour autant réduite. Un soutien financier pour une telle protection entraînera une sensibilisation accrue leur permettant de protéger le capital intellectuel de l'entreprise. Cette protection de la propriété intellectuelle stabilisera l'image de l'entreprise et la rendra donc plus robuste par rapport à la concurrence, notamment à la sortie de la crise économique actuelle.

Comme le capital immatériel représente aujourd'hui le capital le plus important de l'entreprise, la Chambre des Métiers est en faveur d'une mesure spécifique permettant aux entreprises de bénéficier d'une aide pour la protection de leur capital intellectuel en général.

2.1.3.2. Article 8 – Aide aux Jeunes entreprises Innovantes

Ce nouveau régime d'aide spécifique pour les jeunes entreprises innovantes représente une opportunité de financement intéressante. Ainsi, la Chambre des Métiers ne peut qu'accueillir favorablement cette mesure.

Le choix opéré par les auteurs du projet de loi pour la définition d'une entreprise innovante peut être pertinent par rapport à la vision théorique, mais la réalité est souvent très différente d'un cas de figure à un autre. Par conséquent, elle se doit de formuler certaines réserves quant à la manière de définir une entreprise innovante.

Une jeune entreprise innovante est une petite entreprise dont la création remonte à moins de six ans et où un expert externe va établir une évaluation sur demande de l'entreprise innovante, „sur base d'un plan d'activités, qu'il développera dans un avenir prévisible des produits, services ou procédés nouveaux ou des méthodes ou organisations nouvelles ou substantiellement améliorés par rapport à l'état de la technique dans le secteur concerné dans l'Union européenne, et qui présentent un risque d'échec technique ou industriel significatif“. Il paraît, aux yeux de la Chambre des Métiers, difficile de trouver des experts externes pour évaluer si l'entreprise est innovante ou non, d'après les critères précités, ceci notamment en ce qui concerne le risque d'un échec technique ou industriel significatif. Ensuite, le fait d'insister sur le risque technologique élimine toutes les innovations organisationnelles et non liées à une technologie. Il faudrait dès lors remplacer le „et“ par un „ou“ afin de rendre ces deux éléments du premier critère compatibles et complémentaires.

La Chambre des Métiers propose que le Gouvernement, en collaboration avec l'Agence pour la promotion de l'innovation et de la recherche et des représentants des secteurs professionnels respectifs, établisse un pool d'experts spécifiques par domaine d'expertise qui seraient en mesure d'établir le caractère innovant ou non d'une entreprise. Ensuite, il faudrait également prévoir un calcul du risque d'échec permettant d'établir ce risque de manière systématique par rapport à un certain nombre d'éléments prédéfinis.

En ce qui concerne le second critère, la Chambre des Métiers propose de prendre en compte les dépenses de RDI, et non pas de se limiter aux dépenses de pur R&D. Etant donné que l'objectif de la

mesure est le soutien aux jeunes entreprises innovantes, il paraît évident de soutenir l'activité d'innovation au-delà de l'activité de recherche et développement. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers demande à ce que les dépenses concernant globalement l'activité d'innovation de l'entreprise soient prises en compte.

L'article 20 énonçant les règles de cumul précise que cette aide n'est pas cumulable avec d'autres aides à la création d'entreprise; en plus une telle entreprise ne peut bénéficier d'autres aides que 3 ans après l'octroi de l'aide pour jeunes entreprises innovantes. La Chambre des Métiers soutient pleinement l'idée d'une aide supplémentaire pour les entreprises innovantes et insiste sur l'importance du soutien aux entreprises développant des produits, services ou procédés non technologiques nouveaux ainsi que des méthodes ou organisations nouvelles. Le fort potentiel de croissance de ces entités justifie pleinement le fait que ce régime ne soit pas lié à la réalisation d'un projet ou d'un programme, mais soit dépendant du caractère innovant de l'activité et de la jeunesse du bénéficiaire.

2.1.4. Chapitre IV – Démarche d'innovation

La Chambre des Métiers accueille favorablement les nouvelles aides, liées à la mise en place d'une démarche d'innovation structurée dans l'entreprise. En effet, un des déficits majeurs apparus lors de l'analyse des besoins des entreprises en matière d'innovation était justement la structuration des démarches d'innovation. Il est un fait bien connu que beaucoup d'entreprises font de l'innovation, mais n'affichent pas une approche structurée. Elles avancent plutôt par projets ponctuels sans liens stratégiques. Dès lors, ces nouvelles aides peuvent sensibiliser et inciter les entreprises à structurer leur approche, à prévoir une stratégie d'innovation et à agir de manière plus organisée; ce qui les rendra plus compétitives et plus pérennes.

2.1.4.1. Article 9 – Services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation

Cet article fixe le montant maximal (200.000 EUR) auquel peut prétendre un bénéficiaire, mais ne précise pas le taux de financement des coûts admissibles du recours à un prestataire agréé. Le texte précise uniquement que le service encouru en cas d'un prestataire non agréé ne peut dépasser 75% des coûts admissibles. Il serait dès lors opportun de préciser que les coûts d'une prestation fournie par un prestataire agréé peuvent être financés à 100%.

En ce qui concerne le détail des coûts admissibles, notamment les activités de conseil relatives à l'utilisation des normes techniques sont éligibles. La Chambre des Métiers propose que les activités de conseil relatives aux normes en général soient éligibles, étant donné que des normes en matière de qualité ou de management peuvent également rentrer dans le cadre d'un projet innovation, par exemple en matière d'un projet d'optimisation de la gestion de l'entreprise.

Etant donné que les services de soutien à l'innovation englobent également les coûts liés aux études de la qualité, il serait opportun d'étendre les coûts éligibles en matière de services de conseil en innovation également à tous les projets en relation avec la mise en place d'une politique de la qualité au sein de la structure du bénéficiaire.

2.1.4.2. Article 10 – Détachement temporaire de personnel hautement qualifié

La Chambre des Métiers souhaite réitérer à cet endroit la remarque faite pour la définition du personnel hautement qualifié. En effet, l'idée de détacher temporairement du personnel hautement qualifié est très pertinente et offre une incitation efficace aux PME pour mettre en place un projet innovation à fort potentiel. Cependant, il paraît, d'une part, difficile d'imaginer que des personnes rentrant dans les qualificatifs définis par le présent texte de „personnel hautement qualifié“ se prêtent à cette expérience et que, d'autre part, les personnes qui satisfont à ces critères et qui peuvent convenir pour un tel détachement sont assez rares.

Bien que cette mesure soit à première vue très intéressante, la Chambre des Métiers est d'avis qu'elle sera très difficile à mettre en oeuvre en pratique. Il faudra donc absolument revoir en détail les différents aspects du détachement, afin de ne pas en rester à la mesure, mais de permettre une utilisation concrète par les entreprises. La Chambre des Métiers propose ainsi d'alléger la définition des personnes qui peuvent faire un détachement dans une PME. En outre, elle propose que le détachement ne doive pas

forcément se faire à partir d'une grande entreprise ou d'un organisme de recherche privé ou public, mais que les PME soient également éligibles.

La Chambre des Métiers insiste également sur le fait qu'il est indispensable de prévoir une structure qui puisse gérer les personnes intéressées à opérer un détachement, ainsi que le domaine de leurs compétences. En effet, on ne peut laisser aux PME la tâche de trouver les candidats appropriés sur le marché, étant donné que les PME n'ont pas les réseaux, ni les relations nécessaires pour trouver des personnes potentiellement intéressantes.

Il convient également de noter que les entreprises ou organismes qui sont supposés détacher ce personnel, courent effectivement le risque de perdre leur expert. Ceci représente notamment un autre frein considérable pour la mise en pratique de la présente mesure. Il faut se poser la question, sous quelles conditions une entreprise ou un organisme de recherche privé – plus encore qu'un organisme de recherche public, qui poursuit d'autres objectifs d'intérêt public – est prêt à détacher temporairement un de ses meilleurs éléments à une autre entreprise au risque même que cette personne quittera définitivement son employeur, ceci même si la structure de détachement n'est pas un concurrent sur le marché.

Ces différentes réflexions conduisent la Chambre des Métiers à demander la reconsidération en détail de cette mesure afin de la recadrer pour garantir des résultats rapides et tangibles.

2.1.4.3. Article 11 – innovation de procédé et d'organisation dans les services

Ce nouveau régime d'aide spécifique aux projets et programmes d'innovation de procédé et d'organisation dans les services, tout en précisant que l'application ne se limite pas au seul secteur des services, peut constituer une aubaine pour les PME qui investissent dans l'amélioration de leur organisation. Au vu de l'analyse du texte, deux éléments exigent cependant une réflexion supplémentaire.

- Pour établir la nouveauté, le bénéficiaire devra produire une description de l'innovation en la comparant aux procédés ou aux techniques d'organisation les plus avancés utilisés dans le même secteur. A défaut de l'existence „d'un répertoire de l'état de l'art“, il paraît difficile pour une PME de faire un état des lieux exhaustif des procédés ou techniques utilisés dans toute l'Union européenne – notamment avec une Union européenne à 27 et différentes langues – sans avoir recours à une étude en la matière. Ceci risque de compliquer et d'allonger la procédure de demande tout en la rendant trop chère voire inintéressante.
- La documentation du risque d'échec réel semble dépasser le cadre de l'innovation. C'est une notion importante dans le cadre de projets de recherche et développement. Cependant, dans le domaine de l'innovation, les risques sont en principe moins élevés. En effet, il se peut que les résultats du projet final ne constituent pas une amélioration aussi importante que prévue au départ, mais les résultats peuvent néanmoins représenter un progrès pour l'entreprise. Ceci n'enlève rien à l'importance des projets d'innovation et au besoin de sensibilisation et de soutien à l'innovation. Une budgétisation du projet ainsi qu'une description succincte des facteurs de risque seraient plus adaptées pour l'innovation de procédé et d'organisation dans les services.

2.1.5. Chapitre V – Coopération nationale en recherche-développement-innovation

2.1.5.1. Article 12 – Investissement dans des pôles d'innovation

La Chambre des Métiers accueille favorablement le soutien à la création de pôles d'innovation. Ces pôles sont notamment importants pour les PME qui souhaitent effectuer des activités de recherche et innovation, mais qui n'ont pas les moyens pour exploiter leur potentiel au sein de leur seule entreprise. La participation dans un pôle d'innovation permet dès lors de bénéficier d'autres opportunités et de développer une activité connexe en matière de recherche et d'innovation.

Au vu de la présente loi, qui cumule le concept de l'innovation à la notion de recherche et développement, la Chambre des Métiers propose d'élargir le champ des investissements pouvant bénéficier d'une aide de la façon suivante: a) terrains et bâtiments pour laboratoires de recherche „et d'innovation“ et locaux de formation; b) équipements de recherche „et d'innovation“, de laboratoires et d'essais; c) équipements de réseau à haut débit.

Il convient de relever que cette aide n'est pas cumulable avec une autre aide à l'investissement.

2.1.6. Chapitre VI – Coopération internationale en recherche-développement-innovation

Il convient de préciser qu'en matière de coopération internationale, mais également de manière générale, le Ministre des classes moyennes est largement absent de toute la politique RDI. Même si cela peut s'expliquer par un souci de transparence, de simplification des charges administratives et d'efficacité inter-administrations, il paraît évident que le Ministre des classes moyennes devrait également s'impliquer dans la sensibilisation et l'incitation des PME aux activités de recherche, de développement et d'innovation et donc trouver sa juste place tout d'abord dans le présent projet de loi, mais également dans les différents dispositifs mis en place.

2.1.7. Chapitre VII – Mesures „de minimis“

La Chambre des Métiers n'a pas de remarque spécifique à formuler.

2.1.8. Chapitre VIII – Dispositions en matière de demande et d'octroi des aides

2.1.8.1. Article 16 – Modalités de demande

La Chambre des Métiers insiste sur l'importance de considérer la notion d'antériorité, c'est-à-dire que les demandes doivent être introduites avant le début de la réalisation des investissements ou opérations de R&D ou RDI ou des activités connexes, avec une certaine marge de manoeuvre. En effet, notamment dans les PME, les idées sont souvent développées au fur et à mesure, ainsi les projets d'innovation se développent par rapport à un besoin et apparaissent pas à pas. Il est dès lors souvent le cas qu'un projet d'innovation ait déjà débuté, sans que le chef d'entreprise n'ait vraiment considéré ses démarches d'innovation comme un projet proprement dit.

Il est clair que, à partir du moment où on se trouve dans une logique de sensibilisation et de stimulation à l'innovation, la logique d'antériorité est de mise. Cependant, en réalité, les situations se présentent souvent de manière différente, ceci notamment par rapport à l'organisation de travail spécifique dans les PME. La PME est confrontée à un problème, très souvent suite à la demande d'un client. La PME réfléchit de manière informelle sur la problématique et commence à élaborer une solution. Ce n'est que pendant cette phase que le chef d'entreprise va éventuellement considérer à en faire un „projet innovation“. La Chambre des Métiers plaide dès lors pour une certaine flexibilité dans l'application du critère d'antériorité.

Les entreprises qui ont bénéficié une première fois d'une aide en matière d'innovation vont aller dans la direction d'une structuration de leur activité de RDI. Une première expérience peut alors être valorisée lors d'un deuxième projet. Dès lors, il importe au moins dans une phase transitoire d'appliquer un régime où un subventionnement est possible, même si une première étape du projet a déjà été réalisée.

2.1.8.2. Article 17 – Procédure d'octroi

La Chambre des Métiers accueille favorablement le fait de limiter les charges administratives et les délais en matière d'octroi d'aides. Cependant, elle souhaite mettre en évidence que l'avis d'une commission consultative revêtant un caractère obligatoire, permet cependant de garantir la neutralité des décisions prises, étant donné que la commission consultative est composée de différents acteurs représentant les différents secteurs économiques luxembourgeois qui sont experts en la matière.

Dès lors, la Chambre des Métiers insiste à ce que soit maintenue une telle commission, non seulement pour les aides prévues aux articles 3, 4, 8, 11, 12 et 13, mais également pour les articles 6, 7, 9, et 10 concernant les études de faisabilité, la protection de la propriété intellectuelle, les services de conseil à l'innovation et de soutien à l'innovation, ainsi que le détachement de personnel qualifié.

2.1.8.3. Article 19 – Versement de l'aide

La possibilité de liquider des avances au fur et à mesure de la réalisation des investissements ou opérations de R&D ou RDI est importante, notamment pour des projets d'une certaine envergure ainsi que pour les projets dont le taux de financement de l'aide est assez élevé. En effet, les sources de

financement des PME étant limitées, il est souvent difficile pour ces entités de préfinancer des investissements plutôt importants sans avoir la garantie d'un retour direct et rapide sur investissements.

2.1.9. Chapitre IX – Sanctions et restitution des aides et autres dispositions

La Chambre des Métiers n'a pas de commentaires spécifiques à formuler.

2.2. Titre II – Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

2.2.1. Article 24 – Missions – Surveillance

Les missions de Luxinnovation GIE, Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, sont définies conformément aux statuts du groupement ainsi qu'au contrat de performance que Luxinnovation a conclu avec le Gouvernement et les membres privés du GIE.

2.2.1.1. Nouvelles missions attribuées à l'Agence

La Chambre des Métiers aimerait néanmoins relever que plusieurs missions ont été rajoutées dans le cadre du présent projet de loi. Il s'agit notamment des éléments cités sous e), f) et h). Le point e) charge Luxinnovation de l'animation des pôles d'innovation créés à l'initiative du Gouvernement ou d'un des Ministres ayant des compétences en matière de recherche dans le secteur public ou privé. Cette tâche rentre parfaitement dans les missions et objectifs de Luxinnovation. Comme Luxinnovation gère en effet déjà quelques clusters ou grappes d'innovation, la gestion de pôles d'innovation reste dans cette lignée. Dépendant de l'envergure des activités et du nombre de pôles d'innovation à gérer, ceci demandera le cas échéant une adaptation des objectifs de performance définis dans le contrat de performance.

2.2.1.2. Agrément des prestataires de services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation

Le point f) reprend une des missions traditionnelles de Luxinnovation, notamment la promotion des dispositifs d'aides auprès des entreprises et organismes de recherche. En outre, ce point attribue à Luxinnovation la nouvelle mission d'agrément des prestataires de services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation. Bien que cette mission soit primordiale, notamment afin de disposer d'un pool de prestataires agréés auxquels les entreprises peuvent avoir recours si elles souhaitent mettre en place une stratégie innovation ou des projets innovants plus ponctuels, il faut pourtant se poser la question si cette mission ne dépasse pas le cadre des missions et objectifs de Luxinnovation tels que définis dans les statuts de base. La Chambre des Métiers pense que le rôle d'agrément de ces prestataires de services revient plutôt au Ministre, Luxinnovation ayant pour objet de se consacrer directement aux besoins des différents types de clients. Le rôle de Luxinnovation peut être celui de détecter certains prestataires susceptibles de faire la demande de l'agrément, respectivement de sensibiliser certains prestataires avec lesquels l'Agence travaille régulièrement, à une telle agrégation. Cependant, la procédure d'agrément en elle-même ne rentre pas directement dans les missions de l'Agence. Le fait que Luxinnovation serait en charge d'agrément des prestataires rendrait en outre les rapports entre Luxinnovation et ces prestataires biaisés. Luxinnovation jouerait en effet simultanément le rôle de contrôleur de l'agrément et devrait recommander ces mêmes prestataires aux entreprises ou organismes dans le cadre de la mise en place d'un projet innovation. Cette dernière tâche ne peut dès lors plus être assurée de manière neutre.

2.2.1.3. Etude et analyse des dossiers d'aide soumis par les entreprises à la demande des Ministres

Le point h) concède à Luxinnovation la mission de conseiller le Gouvernement pour les dossiers d'aide soumis par les entreprises. Luxinnovation connaît souvent en détail les dossiers soumis, étant donné que l'Agence accompagne un certain nombre d'entreprises lors de la phase de préparation des dossiers. Ceci permet à l'Agence de fournir un avis d'expert motivé en toute connaissance de cause.

Cependant, il faut veiller à ce que cet avis ne soit en aucun cas contraignant, et ne remplace pas l'avis de la commission consultative. Cet avis de Luxinnovation ne peut être que complémentaire et doit être considéré comme un avis d'expert sur un dossier particulier. Cette procédure ne doit pas devenir la règle générale, notamment aussi pour la raison que c'est une tâche qui demande des ressources humaines considérables, ressources qui ne seront dès lors plus investies dans les missions principales de l'Agence.

2.2.1.4. Autres missions complémentaires

La Chambre des Métiers souhaite faire un commentaire supplémentaire concernant le point g). Luxinnovation bénéficie effectivement d'une grande expérience dans les domaines les plus divers de la mise en oeuvre des politiques de recherche-développement-innovation dans les secteurs privés et publics. Ces compétences devraient être utilisées de manière plus systématique et structurée pour l'évaluation des politiques actuelles et l'élaboration des politiques futures. Sans vouloir créer de nouvelles structures lourdes ou des charges administratives superflues, il serait néanmoins très intéressant de créer un système de retour d'informations de la part des bénéficiaires et des utilisateurs des outils de soutien à l'innovation, dont Luxinnovation pourrait jouer le rôle moteur.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers accueille positivement le rôle que Luxinnovation sera amené à jouer dans le cadre de participations luxembourgeoises aux programmes de coopération internationale en recherche-développement-innovation. La Chambre des Métiers insiste cependant sur un droit de regard sur les programmes à coordonner ou gérer; il importe que ces programmes s'inscrivent dans l'orientation de la politique de RDI du Luxembourg et dans les priorités fixées par la politique économique de diversification.

2.3. Titre III – Etablissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes

2.3.1. Article 26 – Statut – Surveillance – Missions

La Chambre des Métiers soutient le fait que l'Etat participe à la création d'un établissement de droit privé, disposant de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière et administrative. Cependant, la Chambre des Métiers préconise l'association du Ministère des classes moyennes à cet établissement. En effet, l'établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes peut aussi bien héberger des entreprises du ressort du Ministre des classes moyennes, que celles du ressort du Ministre de l'économie. Il semble dès lors évident d'associer également le Ministre des classes moyennes à la surveillance d'un tel établissement au même titre que le Ministre ayant l'économie dans ses attributions en collaboration avec le Ministre ayant la recherche dans le secteur public dans ses attributions.

Ensuite, il convient de donner plus de précisions quant à la définition d'une entreprise innovante. Le présent projet de loi a bien défini l'innovation, mais il ne présente pas de définition de l'entreprise innovante. Or, dans le cadre de la gestion d'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes, il convient de préciser selon quels critères les entreprises peuvent être accueillies par un tel centre d'accueil et d'innovation. La Chambre des Métiers souhaite que la notion d'entreprise innovante soit définie dans la lignée de la définition de l'innovation et de la recherche-développement-innovation du présent projet de loi. Il convient de veiller à ce que les entreprises poursuivant une activité traditionnelle, puissent néanmoins être définies comme innovantes-l'innovation peut dans ce contexte se situer au niveau de l'organisation ou de la gestion de l'entreprise, du suivi des clients, etc.

La Chambre des Métiers insiste par ailleurs à ce que la troisième mission de l'établissement mentionnée au point c), c'est-à-dire l'organisation des services d'encadrement, devra être mise en oeuvre en étroite collaboration avec Luxinnovation. Il s'agit effectivement d'éviter que deux structures proposent des services identiques et au pire des cas se fassent même de la concurrence entre elles.

2.3.2. Article 27 – Dotations

La Chambre des Métiers approuve les différentes dotations que l'Etablissement reçoit de l'Etat dans l'intérêt de la réalisation de ses missions. Ces dotations seront négociées dans le cadre du budget de l'Etat et donc avisées par les chambres professionnelles.

Cependant, la possibilité de recevoir des recettes de sponsoring devrait selon la Chambre des Métiers être analysée de plus près. La Chambre des Métiers est d'avis que le sponsoring ne doit être utilisé que pour des actions ponctuelles, mais n'est pas adapté en tant que source de financement généralisée pour l'Etablissement. En effet, financer le fonctionnement de l'Etablissement en partie par le sponsoring pourrait créer un effet de dépendance et entraîner une perte de la neutralité et de l'autonomie de l'Etablissement voire engendrer des situations conflictuelles. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers propose de limiter le sponsoring à des actions concrètes, comme par exemple l'organisation d'un événement de mise en contact entre entreprises innovantes et partenaires potentiels.

La Chambre des Métiers approuve en principe la possibilité pour l'Etablissement de conclure des emprunts ou de se faire ouvrir des crédits pour des projets de construction, dans les cas où ceci est nécessaire pour l'atteinte des objectifs fixés en matière de politique de recherche, de développement et d'innovation.

**2.4. Titre IV – Fonds pour le financement des régimes d'aides
à la recherche-développement-innovation, de l'Agence nationale pour la promotion de la recherche-développement-innovation et des centres d'accueil et d'innovation**

La Chambre des Métiers propose que les Ministres ayant, d'une part, la recherche dans le secteur public, d'autre part, les classes moyennes dans leurs attributions soient associés dans une plus large mesure au Fonds, et non seulement de manière ponctuelle comme prévu au paragraphe (2) a) et b). En effet, le Ministre ayant les classes moyennes dans ses attributions est concerné aussi bien pour la mise en application des régimes et mesures d'aide faisant l'objet du titre I de la présente loi, que par la participation nationale à des programmes ou projets de coopération internationale en matière de recherche-développement-innovation, que par l'exécution des missions de l'Agence prévue au titre II et celles de l'Etablissement prévue au titre III. Le Ministre ayant la recherche dans le secteur public dans ses attributions est concerné aussi bien par la participation nationale à des programmes ou projets de coopération internationale en matière de recherche-développement-innovation, que par l'exécution des missions de l'Etablissement prévue au titre III. Cette implication peut éventuellement se faire par le biais d'une collaboration étroite en matière d'élaboration des dépenses lors d'une programmation pluriannuelle et lors de la préparation du budget annuel.

En conclusion, la Chambre des Métiers n'est en mesure d'approuver le présent projet de loi que sous réserve qu'il soit tenu compte de ses observations ci-dessus.

Luxembourg, le 14 avril 2009

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN