

**21.09.18**

**Décision**  
du Bundesrat

---

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion**

**COM(2018) 435 final ; doc. du Conseil 9865/18**

Imprimé : 261/18

en lien avec

**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »**

**COM(2018) 436 final ; doc. du Conseil 9870/18**

Imprimé : 262/18

Lors de sa 970<sup>e</sup> session, le 21 septembre 2018, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires de l'Union européenne :

1. Le Bundesrat prend note des propositions de la Commission et renvoie à ses prises de position à la suite de la « consultation de la Commission européenne sur l'évaluation intermédiaire du programme-cadre 'Horizon 2020' pour la recherche et l'innovation » en date du 16 décembre 2016 (imprimé du Bundesrat 749/16 (décision)) et de « l'évaluation intermédiaire du programme 'Horizon 2020' – maximiser l'impact de la recherche et de l'innovation européennes » en date du 23 mars 2018 (imprimé du Bundesrat 5/18 (décision)).

2. Le Bundesrat se félicite que la proposition prenne appui sur les résultats de l'évaluation intermédiaire d'« Horizon 2020 », sur le large retour d'information des parties prenantes et sur les recommandations stratégiques du groupe indépendant de haut niveau en vue d'optimiser l'impact des programmes de recherche et d'innovation de l'UE (groupe de haut niveau présidé par Pascal Lamy). Dans son développement ultérieur, la stratégie devra tout particulièrement s'attacher à poursuivre la simplification, à démultiplier l'impact via une approche axée sur les missions et via la participation des citoyens, à renforcer les synergies avec les autres programmes de financement et politiques de l'UE, à intensifier la coopération internationale, à accentuer l'ouverture et à rationaliser le cadre de financement.
3. Le Bundesrat se félicite également que la Commission propose d'allouer 94,1 milliards d'euros à « Horizon Europe » et il soutient la demande du Parlement européen de porter le budget d'« Horizon Europe » à 120 milliards d'euros. Il rappelle que le groupe de haut niveau mis en place par la Commission (groupe Lamy) a recommandé en 2017 de doubler l'enveloppe financière par rapport à celle d'« Horizon 2020 ».
4. Le Bundesrat salue les structures proposées par la Commission pour un programme « Horizon Europe » axé sur la continuité et le développement. Il recommande de choisir des désignations plus claires pour les trois piliers, surtout pour les piliers I et III, car les dénominations jusqu'à présent suggérées décrivent des concepts méthodologiques qui sont désormais bien établis après s'être progressivement imposés au cours des dernières années. Le Bundesrat renvoie, dans ce contexte, au numéro 4 des considérations de la proposition de règlement d'après lesquelles les termes que sont « la science ouverte, l'innovation ouverte et l'ouverture au monde » constituent des principes généraux.

Les termes employés dans la version allemande des propositions de règlement s'écartent de la terminologie bien établie. Le mot anglais « pillar » est traduit dans la proposition de règlement par « Pfeiler ». Le Bundesrat propose d'utiliser pour la structure du programme le terme « Säule », auquel les acteurs de la recherche ont davantage recours.

Jugeant ambigu le terme « Auftrag » qui apparaît dans la traduction allemande pour désigner des mesures destinées à atteindre, pendant une période déterminée, un résultat mesurable et un impact donné, le Bundesrat propose de le remplacer par le terme « Mission ».

5. Le nouvel instrument qu'est la programmation stratégique comporte encore de nombreuses incertitudes. Le Bundesrat part du principe que les États membres seront impliqués dans la programmation stratégique de manière pertinente en termes décisionnels et il demande au gouvernement fédéral de faire également participer les Länder de manière appropriée.
6. Les prestigieuses aides du Conseil européen de la recherche (CER) sont désormais synonymes d'une promotion de la recherche de réputation internationale.  
  
Le Bundesrat reconnaît que le CER inscrit dans le pilier I d'« Horizon Europe » doit se voir octroyer des ressources financières nettement plus élevées, conformément aux propositions de la Commission. Il se félicite que le CER préserve son indépendance dans le futur programme-cadre pour la recherche. Il demande à la Commission de déployer des efforts pour faire progresser le taux de financement des projets ayant obtenu un avis favorable du CER.
7. Le Bundesrat souligne l'importance cruciale que revêt le programme Marie Skłodowska Curie, avec ses diverses activités (dont les réseaux et les bourses), pour la relève scientifique et pour les établissements d'enseignement supérieur d'une manière générale. Le Bundesrat regrette que cette importance ne se reflète pas, dans les propositions de la Commission, à travers une augmentation significative des fonds alloués au programme en question. Le Bundesrat demande par conséquent une amélioration de la dotation financière y afférente.
8. Le Bundesrat salue toutes les mesures contribuant à renforcer et à pérenniser les infrastructures européennes de recherche. Un accès transfrontalier aux infrastructures de recherche de pointe apporte une réelle plus-value européenne et encourage aussi, plus spécifiquement, l'implication de petits centres scientifiques.
9. Le Bundesrat souligne l'importance particulière des projets transnationaux, notamment pour les établissements d'enseignement supérieur et les centres de recherche. Pour cette raison, il demande qu'une partie prépondérante des fonds alloués aux différents pôles du deuxième pilier soit destinée à des projets de recherche collaborative afin que les établissements d'enseignement supérieur et les centres de recherche bénéficient d'opportunités de participation équitables.

10. Le pilier II vise à soutenir l'ensemble de la chaîne d'innovation, de la recherche fondamentale à l'élaboration de produits commercialisables. Le Bundesrat demande en l'occurrence une répartition équilibrée des financements sur l'ensemble de la chaîne d'innovation.
11. L'accès aux technologies clés génériques (TCG) comme fondement de l'innovation technologique est un critère décisif pour garantir emploi et la croissance. Le Bundesrat prend note des recommandations du groupe indépendant d'experts de haut niveau sur les technologies industrielles (« Re-finding Industry - Defining Innovation »). Il demande que le plein potentiel de TCG repensées soit libéré à l'aide d'un ancrage tout aussi vaste que solide. De ce fait, une promotion des TCG qui soit autonome et indépendante de leurs applications est nécessaire en sus des mesures proposées jusqu'à présent.
12. Le Bundesrat regrette que le pilier II regroupe dans le pôle « Société inclusive et sûre » des domaines fortement hétérogènes à tous égards. Il appelle instamment à les rediviser en domaines distincts les uns des autres. Le Bundesrat rappelle l'importance des sciences sociales, économiques et humaines pour résoudre les défis sociétaux tout comme la nécessité de doter également ces disciplines scientifiques de ressources financières propres et appropriées au sein du pilier II. Ceci englobe le domaine clé de la recherche en éducation. Le Bundesrat se félicite de l'ajout des domaines d'intervention « démocratie », « patrimoine culturel » et « transformations sociales et économiques ».
13. Les Länder approuvent le principe d'une approche axée sur les missions. Le Bundesrat estime judicieux de créer seulement quelques missions dotées d'un budget limité, dans un premier temps, puis de les évaluer rapidement. Il demande au gouvernement fédéral d'impliquer activement les Länder à un stade précoce dans le processus de définition et de sélection des missions. Lors de la conception de ces missions, il conviendra de veiller à permettre aux chercheurs d'adopter une approche souple et ouverte.

14. Compte tenu de la faiblesse relative de l'Europe dans le secteur de l'innovation, le Bundesrat approuve sur le principe la structure du pilier III et la proposition de créer un Conseil européen de l'innovation (European Innovation Council, CEI), mais il considère que les fonds envisagés pour le CEI sont démesurément élevés, compte tenu notamment de la non-augmentation des budgets alloués à d'autres domaines. Le Bundesrat fait observer que ce secteur bénéficie en outre d'une grande partie des fonds issus du programme « InvestEU ».

15. Depuis 2014, plus de 250 demandeurs ont bénéficié en Allemagne de l'aide européenne à l'innovation pour les petites et moyennes entreprises (PME), appelée instrument PME. La totalité du montant cumulé pour l'ensemble des projets soutenus s'élève à environ 130 millions d'euros.

Approuvant le maintien de l'instrument PME, le Bundesrat recommande de prendre en compte les résultats de l'évaluation de cet instrument dans la nouvelle conception d'« Horizon Europe ».

Dans le cadre d'« Horizon Europe », l'objectif doit être une tendance à la hausse, par rapport à « Horizon 2020 », du nombre de PME bénéficiant d'un soutien – notamment en raison de considérations de principe touchant à la politique européenne. Concernant les domaines dans lesquels les innovations sont éligibles au soutien, le pourcentage de fonds destinés aux PME devrait par ailleurs être comparable, dans le cadre d'« Horizon Europe », à celui d'« Horizon 2020 » en se chiffrant à au moins 20 %.

16. Les changements envisagés par l'UE en matière de promotion des innovations ne doivent ni se faire au détriment des PME, ni entraîner de nouvelles lacunes en la matière. « Horizon Europe » doit continuer de proposer aux PME des aides spécifiques. Cela vaut particulièrement pour les produits, les services et les modèles commerciaux innovants, de la conception de prototypes à la maturité commerciale, tout comme pour le domaine des améliorations incrémentales.

Les PME garantissent la croissance, la prospérité et l'emploi. Tout particulièrement dans le contexte d'une course à l'innovation de plus en plus dure à l'échelle planétaire, il faut empêcher que les PME européennes les plus innovantes ne soient défavorisées, par exemple par rapport aux PME américaines qui bénéficient fortement depuis des décennies des fonds du SBIR.

17. Le remodelage de la promotion de l'innovation envisagé par l'UE pourrait entraîner une réduction du nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien. Plutôt que d'accorder un soutien accru à un nombre réduit d'entreprises, il faudrait parvenir à un meilleur soutien pour davantage d'entreprises ayant un potentiel européen. Dans ce contexte, il serait vivement souhaitable d'étendre la promotion aux entreprises de plus de 250 salariés. Le Bundesrat demande à la Commission de préciser de quelle manière il conviendra de procéder pour empêcher que le nombre de PME bénéficiant d'un soutien ne diminue.

18. Le Bundesrat prend acte de l'introduction des nouveaux instruments « Éclaireur » et « Accélérateur » du CEI en vue de promouvoir l'innovation.

Eu égard aux modalités d'accès aux financements, les concepts de soutien des PME actuellement envisagés sont flous, tant pour la phase « Éclaireur » sur la base de subventions que pour la phase « Accélérateur » sur la base d'un financement mixte comprenant des subventions et des fonds propres. Le Bundesrat estime qu'il est nécessaire de renforcer dans les plus brefs délais la transparence des conditions envisagées pour l'octroi de soutiens dans le cadre de ces deux nouveaux programmes.

Le Bundesrat demande à la Commission de préciser les objectifs et les objets des aides. Ceux-ci devraient couvrir tous les secteurs du triangle du savoir et tenir compte du rôle déterminant des établissements d'enseignement supérieur.

19. Globalement, il y aurait lieu de porter un regard critique sur une approche passe-partout (« one fits all ») en matière de soutien. Il est au contraire nécessaire de personnaliser davantage les soutiens accordés au groupe cible des entreprises innovantes à potentiel européen en s'inspirant du « niveau de maturité technologique » (Technology Readiness Level, TRL). Le Bundesrat recommande d'accorder, lors de la phase « Accélérateur », des subventions aux innovations jusqu'à TRL 7 et de prévoir pour TRL 8 des subventions ainsi que, mais seulement si les entreprises le souhaitent, un financement mixte (blended finance).

Sachant que les investisseurs s'engagent en premier lieu dans des projets de participation de grande envergure, il faut veiller à ce que les aides financières puissent être accordées sous forme de pures subventions, même lors de la phase « Accélérateur », car il pourra également y avoir, à l'avenir, des cas dans lesquels un soutien sous forme de subvention sera, dans un premier temps, la solution la mieux adaptée aux besoins.

20. Le Bundesrat demande à la Commission de préciser les objectifs et les objets des soutiens accordés. Il demande en particulier à la Commission de préciser quels groupes d'entreprises bénéficieraient des modifications prévues et quels groupes d'entreprises seraient désavantagés par rapport au système actuel.

Par ailleurs, le Bundesrat demande à la Commission de préciser les répercussions des modifications prévues sur le nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien et d'expliquer comment garantir un soutien personnalisé afin qu'il corresponde aux besoins spécifiques de chaque entreprise concernée.

21. Le Bundesrat approuve sur le principe le concept des « missions de recherche et d'innovation ayant un impact public ». Il faut néanmoins veiller à ce qu'elles ne portent pas atteinte dans le pilier II aux projets conventionnels de recherche et d'innovation.

Le programme définit uniquement les critères et la marche à suivre pour mettre au point les missions. Des missions spécifiques devront être élaborées dans le cadre de la programmation stratégique, en étroite coopération avec les États membres, le Parlement européen, les parties prenantes et le grand public.

Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral d'impliquer également les Länder dans ce processus de manière appropriée.

22. Afin que chaque volet de la recherche et de l'innovation puisse bénéficier d'un soutien, il convient d'impliquer pleinement dans le paysage européen de la recherche et de l'innovation l'ensemble des acteurs concernés. Les PME et les centres de recherche devraient être encouragés à œuvrer de concert pour faire progresser l'innovation. Le Bundesrat est favorable à la réintroduction d'un programme comparable à « Research4SME » dans le 7<sup>e</sup> programme-cadre et les programmes précédents, parce que les PME ont également besoin dans le domaine de la recherche collaborative d'un cadre de soutien directement ciblé sur leurs besoins qui leur permette de réaliser des recherches et des innovations ouvertes à tous les sujets, et parce qu'un tel programme leur procure un accès direct supplémentaire à la promotion européenne de la recherche et de l'innovation.

23. Sachant que les centres de recherche évoquent fréquemment l'insuffisance des forfaits pour frais généraux dans le cadre de leurs projets, le Bundesrat suggère en outre d'augmenter les forfaits pour frais généraux desdits centres ou de permettre leur remboursement intégral dans le cadre d'« Horizon Europe ». En particulier dans le domaine de la recherche appliquée avec de maigres financements de base, certains projets risquent d'être abandonnés étant donné que les forfaits pour frais généraux sont trop faibles pour financer les travaux et infrastructures indispensables (acquisition et exploitation).
24. Le Bundesrat reconnaît, sur le principe, que les règles de participation à « Horizon Europe » sont porteuses d'une grande continuité. Il est néanmoins capital de formuler plus précisément ces règles. Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral d'impliquer les Länder dans les réflexions destinées à préciser les règles de participation.
25. Le Bundesrat salue la simplification accrue du système actuel de remboursement des coûts réels, notamment en ce qui concerne les coûts de personnel. Mais le Bundesrat continue de rejeter une promotion de la recherche des établissements d'enseignement supérieur et des centres de recherche extra-universitaires par des dotations forfaitaires. Sachant que la définition des critères d'évaluation relatifs à une mise en œuvre réussie ou appropriée des lots de travail achevés fait encore défaut, le Bundesrat considère également que les participants courent un risque financier. Il souhaite que l'excellence scientifique des projets ne soit pas subordonnée à des considérations liées aux coûts. Il estime en outre opportun d'optimiser et de renforcer la transparence du processus d'évaluation.
26. Pour faire accepter et légitimer la promotion de la recherche européenne, une implication accrue des scientifiques des États membres de l'UE-13 dans le futur programme-cadre reste essentielle. Il conviendrait d'élargir de manière significative la promotion ciblée de projets avec des partenaires de ces États membres, tout en respectant le critère d'excellence. À cette fin, il est nécessaire de modifier les méthodes existantes de participation, de développer de nouveaux formats de participation et de nouveaux systèmes d'incitation, et de les doter de ressources financières adéquates. Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'« Horizon Europe » ne saurait pallier, à lui seul, le retard de certains États membres ; seuls les États concernés peuvent y parvenir en investissant davantage dans la recherche et l'innovation.

27. Le Bundesrat se félicite que la Commission ait l'intention de simplifier le système des partenariats.
28. Il se félicite aussi que la Commission ait l'intention de mettre en œuvre « Horizon Europe » en synergie avec d'autres programmes de soutien de l'UE.
- D'après le Bundesrat, l'attribution de labels d'excellence n'a, jusqu'à présent, pas entraîné d'effets de synergie notoires. Il demande à la Commission de mettre en œuvre le potentiel de synergie lors de l'élaboration des modalités administratives par la Commission et par les agences qu'elle mandate.
29. Le Bundesrat apporte son soutien à l'intention de renforcer l'espace de recherche européen avec le programme « Horizon Europe ». Dans ce contexte, des synergies avec l'initiative « réseaux d'universités européennes » sont mentionnées. Le Bundesrat demande à la Commission de préciser la contribution d'« Horizon Europe » au perfectionnement de cette initiative.
30. Le Bundesrat reconnaît que la recherche envisagée en matière de défense doit être mise en œuvre dans le cadre général d'« Horizon Europe », tout en faisant néanmoins l'objet d'un programme spécifique. Se référant à l'article 5, paragraphe 1, de la proposition de règlement (imprimé du Bundesrat 261/18), le Bundesrat constate qu'il n'est pas possible de créer des synergies avec le Fonds européen de la Défense.
31. Le Bundesrat transmet directement cette prise de position à la Commission.