

Décisiondu Bundesrat

Résolution du Bundesrat relative à la « consultation de la Commission européenne sur l'évaluation intermédiaire du programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche et l'innovation »

Lors de sa 952^e session, le 16 décembre 2016, le Bundesrat a décidé d'adopter la résolution figurant en annexe.

Annexe

Résolution du Bundesrat relative à la « consultation de la Commission européenne sur l'évaluation intermédiaire du programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche et l'innovation »

1. Le Bundesrat constate qu'en renforçant la coopération des systèmes de recherche et d'innovation nationaux, la promotion européenne de la recherche et de l'innovation consolide globalement la position mondiale de l'Europe dans ce domaine. Le programme-cadre « Horizon 2020 » est l'outil principal, à l'échelle européenne, de la structuration de l'Espace européen de la recherche. Il a bien démarré, mais requiert dans différents domaines des ajustements qui devront être pris en compte dans le prochain programme-cadre.
2. D'après le Bundesrat, la sursouscription extrêmement élevée à « Horizon 2020 » atteste de la dotation financière insuffisante du programme, qui s'est de surcroît encore dégradée durant la période en cours du fait de la réaffectation de crédits de recherche. Le Bundesrat attend donc du futur programme-cadre qu'il soit soutenu par un financement approprié afin de réduire considérablement le taux de refus trop élevé de demandes de subvention de très bonne qualité.
3. Le Bundesrat invite le gouvernement fédéral à tout mettre en œuvre pour que plus aucun crédit d'« Horizon 2020 » ne soit utilisé en vue d'augmenter la dotation du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) ou en vue d'être réaffecté à d'autres programmes. Ceci vaut également pour la reconduction du FEIS prévue après 2018 étant donné que, contrairement à l'annonce faite par la Commission, seule une très faible part des crédits FEIS est effectivement utilisée pour des projets de recherche et de développement.
4. Le Bundesrat observe que les projets de recherche sont de plus en plus cofinancés par des lignes de crédit, par capital-risque (« venture capital ») et par d'autres instruments de financement. Cette approche n'est que très partiellement accessible aux établissements d'enseignement supérieur publics allemands. Aussi demande-t-il au gouvernement fédéral d'intervenir contre les distorsions de concurrence dans ce domaine.

5. Le Bundesrat prie en outre le gouvernement fédéral de se mobiliser en faveur d'un assouplissement de la programmation afin de pouvoir réagir rapidement aux problématiques actuelles comme la migration et l'immigration. Le volet « Défis sociétaux » devrait prendre davantage en considération les priorités politiques de la stratégie « Europe 2020 ».
6. Il invite le gouvernement fédéral à œuvrer pour que le financement de la recherche fondamentale, y compris la recherche fondamentale orientée vers l'application, soit encore renforcé et pour qu'il soit également mis en œuvre en dehors du Conseil européen de la recherche et de la ligne de financement « Technologies futures et émergentes » (FET).
7. L'un des piliers de la promotion de la recherche de l'UE est la fructueuse recherche collaborative transfrontalière avec un accent sur la recherche appliquée. À côté de cela, de nouveaux instruments de financement ont été créés dans le programme « Horizon 2020 », à l'instar de l'instrument PME (petites et moyennes entreprises) qui a pour vocation de contribuer à accélérer la mise sur le marché d'innovations de rupture. Le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation devra d'une part viser la recherche collaborative porteuse orientée vers l'application en misant de manière ciblée sur cette force traditionnelle de la collaboration européenne et extra-européenne. Il devra d'autre part poursuivre avec détermination les efforts engagés pour aider en particulier les petites et moyennes entreprises à commercialiser plus rapidement les innovations.
8. Le Bundesrat prie de faire en sorte que lors d'appels à propositions dans le cadre d'« Horizon 2020 », un juste équilibre soit préservé entre la recherche fondamentale orientée vers la technologie et les thèmes liés à l'innovation à connotation économique.
9. Le Bundesrat estime que le développement de nouvelles solutions technologiques est essentiel pour relever les grands défis sociétaux. Il souligne également qu'à cet égard, la recherche et le développement en sciences humaines et sociales sont indispensables. De ce fait, « Horizon 2020 » et le programme qui lui succèdera nécessitent davantage d'appels à propositions interdisciplinaires ciblant les sciences humaines et sociales, et un renforcement des appels à propositions spécialisés dans ces domaines de recherche s'impose.
10. Le Bundesrat se félicite que la Commission ait nettement simplifié et accéléré les procédures dans le programme « Horizon 2020 ». Il prie le gouvernement fédéral

d'intervenir en faveur d'un suivi continu du processus d'amélioration pour des réglementations simplifiées, juridiquement sûres et transparentes. Cela implique notamment d'éviter toute nouvelle fragmentation du programme-cadre et de limiter la diversité des formes de financement. Le futur programme-cadre devra poursuivre les efforts engagés en vue de simplifier les procédures.

11. Afin de continuer de garantir, à l'avenir, l'acceptation sociale et politique, dans toute l'Europe, de la promotion de la recherche de l'UE, il convient d'accroître de manière significative, par le biais de mesures appropriées, la participation de scientifiques des 13 nouveaux États membres de l'UE à « Horizon 2020 » et au programme qui lui succèdera.
12. Le Bundesrat fait observer que l'utilisation synergétique de crédits des Fonds structurels européens et de la promotion de la recherche de l'UE telle que requise par la Commission est très difficile à mettre en œuvre dans la pratique. Il prie le gouvernement fédéral d'intervenir en vue d'une meilleure coordination préalable des différents instruments de financement, avant le début de nouvelles périodes de programmation.
13. Il conviendrait que le Conseil européen de l'innovation (CEI ou « European Innovation Council ») suggéré par la Commission propose un regroupement stratégique des activités de promotion de l'innovation offertes dans le programme « Horizon 2020 » et qu'il serve d'organe consultatif pour les États-membres, la Commission et les organismes de promotion de la recherche lors de la future programmation. La mission principale du Conseil européen de l'innovation devrait notamment consister à apporter une contribution efficace au déploiement accéléré des innovations de rupture, tout en permettant l'interaction des scientifiques, créateurs d'entreprise et entreprises tournés vers l'innovation. À cet égard, le Bundesrat souligne qu'une coopération de qualité ou plus exactement un juste équilibre est nécessaire entre le Conseil européen de la recherche (CER ou « European Research Council »), qui vise à renforcer la recherche fondamentale, et le Conseil européen de l'innovation ; une concurrence entre ces deux organes serait contre-productive.
14. Le Bundesrat estime qu'une recherche orientée vers la défense ne saurait, en raison de son caractère particulièrement sensible et de la spécificité des exigences et finalités en jeu, être intégrée à « Horizon 2020 », ni au programme qui lui succèdera.

15. Il se réserve le droit de prendre position une nouvelle fois à un moment ultérieur sur l'évaluation intermédiaire et les développements futurs du programme appelé à succéder à « Horizon 2020 ».
16. Le Bundesrat transmettra la présente prise de position directement à la Commission.

Argumentation :

Le 20 octobre 2016, la Commission a lancé une consultation publique sur l'évaluation intermédiaire du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 ». À cette occasion, les Länder ont élaboré une disposition sur leur position qui devra nourrir l'opinion nationale et européenne.

D'une durée de sept ans et doté d'un budget global initial de près de 80 milliards d'euros, le programme a démarré début 2014. L'objectif est de promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive en Europe par des investissements dans la recherche et l'innovation. Outil principal, à l'échelle européenne, de la structuration de l'Espace européen de la recherche, ce programme promeut des activités qui se déclinent tout au long de la chaîne de l'innovation – de la recherche fondamentale et de la recherche exploratoire à la planification de produits et services commercialisables, en passant par la recherche appliquée. Premier programme de recherche et d'innovation à l'échelle mondiale par sa taille, « Horizon 2020 » donne lieu à des coopérations supplémentaires et à des échanges par-delà les frontières nationales, et permet d'associer efficacement mesures nationales et initiatives européennes.

Les Länder sont convaincus des effets positifs de la promotion européenne de la recherche et de l'innovation. La sursouscription extrêmement élevée témoigne néanmoins de l'insuffisance de la dotation financière globale du programme, qui s'est de surcroît encore dégradée durant la période en cours en raison de la réaffectation de crédits de recherche. Le premier bilan fait apparaître que différents points du programme méritent d'être améliorés.

1. Participation au programme et sursouscription

Le volume de postulations au programme « Horizon 2020 » dépasse de loin les crédits disponibles, ce qui se traduit notamment par une baisse de la proportion de projets retenus pour atteindre un taux d'environ 13 % (contre quelque 20 % dans le 7^e programme-cadre pour la recherche). Ces faibles chances de succès dissuadent de nombreux scientifiques hautement qualifiés de prendre part au programme. La méthode d'élaboration des programmes de travail liés à « Horizon 2020 » et l'« engagement budgétaire » qui l'accompagne restreignent les possibilités qui s'offrent au programme pour réagir rapidement aux problématiques actuelles. À titre d'exemple : le point thématique « Démographie » retrace certaines évolutions démographiques ; mais cette approche ne permet d'aborder que dans une mesure insuffisante le grave problème de la migration et de l'immigration auquel l'Europe est confrontée. Voilà pourquoi il est nécessaire d'assurer une dotation financière

appropriée – dans les limites des plafonds budgétaires –, tout en assouplissant davantage la programmation. Sachant qu'il permet aux acteurs intéressés de se préparer suffisamment à l'avance avant de déposer leur candidature, le rythme biennal des programmes de travail devrait être conservé.

2. Organisation financière d'« Horizon 2020 » et du prochain programme-cadre Le CER, les actions Marie Skłodowska-Curie (MSCA) et les investissements dans les grandes infrastructures de recherche européennes sont les garants du succès de la promotion européenne de la recherche. Le volet « Défis sociétaux » reflète les priorités politiques de la stratégie Europe 2020 et traite de problématiques majeures pour lesquelles les citoyens attendent des solutions de la part de la sphère scientifique et politique. De ce fait, il convient de développer aussi bien la collaboration transfrontalière dans la recherche collaborative, qui est encouragée dans ce volet du programme, que la promotion de la recherche fondamentale.

À l'heure actuelle, la Commission tend à soutenir la recherche appliquée tournée vers les produits par des lignes de crédit, par capital risque et par d'autres instruments de financement plutôt que par des subventions. Cette promotion de la recherche financée par des crédits constitue un désavantage concurrentiel grave pour les établissements d'enseignement supérieur et instituts de recherche allemands dans la mesure où ils ne sont généralement pas autorisés à contracter des crédits. Aussi faut-il considérer d'un œil extrêmement critique le recours à ces nouveaux instruments financiers.

Les crédits disponibles pour la recherche et l'innovation doivent de fait être spécifiquement utilisés à ces fins. L'élargissement et la prolongation du FEIS au-delà de 2020 – c'est-à-dire au-delà de la période de financement courante – tels que suggérés par la Commission sont actuellement rejetés. Contrairement à tout ce qui a été annoncé par ailleurs, le FEIS n'a apporté aucun bénéfice aux établissements d'enseignement supérieur et instituts de recherche allemands. En revanche, toute nouvelle réduction d'« Horizon 2020 » aurait de fortes retombées négatives sur la recherche et l'innovation.

Les projets FEIS approuvés jusqu'à présent totalisent un volume de 12,8 milliards d'euros (d'après le communiqué de presse de la Commission en date du 01/06/2016). Parmi eux, seule une part infime sont des projets de recherche et développement (R&D) proprement dits. Ceci ne correspond pas aux promesses initiales de la Commission qui entendait réinvestir dans les mêmes domaines, par l'intermédiaire du FEIS, les fonds réalloués d'« Horizon 2020 ».

Il n'est pas prouvé que l'effet de levier du Fonds FEIS dépassera les instruments déjà disponibles dans « Horizon 2020 ». L'évaluation insuffisante d'éventuels réinvestissements dans la R&D par la Commission et par la Banque européenne d'investissement (European Investment Bank (EIB)) contribue également à ce manque de clarté. Il faut créer une plus grande transparence en la matière et améliorer l'imputation de l'ensemble des investissements de la R&D dans le cadre du FEIS.

Dans la concurrence mondiale des idées et des économies, l'UE et ses États membres peuvent uniquement relever le défi par le biais d'investissements renforcés dans les sciences, la recherche et l'innovation. Tout euro investi dans ces domaines est donc un

investissement dans l'avenir de l'UE. Les augmentations budgétaires entre le 6^e et le 7^e programme de recherche tout comme entre le 7^e programme de recherche et « Horizon 2020 » ont été de l'ordre de 30 à 40 % du volume de chaque programme, même si ces taux de progression ne correspondent pas à des hausses budgétaires réelles, mais ont été principalement réalisés par l'intégration d'éléments de programme externes. Une augmentation budgétaire comparable serait souhaitable pour la prochaine période de financement de 2017 à 2021.

3. Recherche fondamentale

Au cours des dix dernières années, le CER s'est imposé – au même titre que le programme Marie Skłodowska-Curie – comme le phare européen mondialement reconnu pour la promotion de l'excellence dans la recherche fondamentale et la recherche exploratoire. La promotion assurée par le CER apporte une contribution au pool européen de recherche fondamentale d'où peuvent émerger des innovations de rupture. Promouvant des scientifiques de pointe et leurs idées de manière ciblée, le CER constitue un atout pour la place européenne face à la concurrence scientifique internationale, et crée une valeur ajoutée européenne incontestée.

Le CER fait partie intégrante d'une recherche fondamentale d'excellence par ailleurs cruciale qui, en tant que premier maillon de la chaîne de création de valeur, jette le fondement des innovations dans la recherche et l'industrie et qui est déterminante pour la compétitivité de l'Europe. Impossibles à planifier, les découvertes révolutionnaires de la recherche fondamentale sont favorisées par un haut degré de liberté et par de vastes horizons.

Les établissements d'enseignement supérieur en particulier, jouent un rôle prépondérant dans la recherche fondamentale et garantissent dans de nombreux projets européens l'apport d'idées nécessaire à de nouveaux développements. À l'avenir aussi, l'excellence devrait demeurer le principal critère de sélection pour la promotion de projets.

Afin de répondre aux futurs défis de la recherche fondamentale, il serait donc souhaitable de continuer à aspirer à une hausse du budget même après « Horizon 2020 ». Le fait que le CER et le programme Marie Skłodowska-Curie aient été exemptés des coupes touchant le FEIS est un signal positif.

D'une manière générale, il conviendrait de veiller à une répartition équilibrée des subventions entre la recherche fondamentale et les innovations au service de l'économie. La recherche fondamentale devrait être promue par des appels à propositions supplémentaires, y compris en dehors du CER et du programme FET.

4. Défis sociétaux/projets collaboratifs (sciences humaines et sociales (SHS) incluses)

L'un des piliers de la promotion de la recherche de l'UE est la fructueuse recherche collaborative transfrontalière avec un accent sur la recherche appliquée. Tout aussi importants et indispensables sont les nouveaux instruments de promotion créés dans « Horizon 2020 », comme l'instrument PME qui entend contribuer à accélérer la mise

sur le marché des innovations de rupture. Les réseaux scientifiques et économiques transfrontaliers auxquels participent des scientifiques dotés d'excellentes qualifications requièrent eux aussi un soutien doté d'instruments adéquats. Le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation devra d'une part viser la recherche collaborative porteuse orientée vers l'application en misant de manière ciblée sur cette force traditionnelle de la collaboration européenne et extra-européenne. Il devra d'autre part poursuivre avec détermination les efforts engagés pour aider en particulier les petites et moyennes entreprises à commercialiser plus rapidement les innovations.

Un degré élevé de développement technologique ne saurait à lui seul permettre de relever les grands défis de l'avenir. Pour y parvenir, les sciences humaines et sociales sont tout aussi indispensables. La promotion de la recherche doit en tenir compte : des appels à propositions interdisciplinaires équitables qui visent spécialement les SHS et qui accordent avant tout une place à part entière aux SHS sont cruciaux et judicieux. Tout particulièrement dans le 6^e défi sociétal « L'Europe dans un monde en évolution – sociétés inclusives, innovantes et réflexives » qui vise en priorité les SHS dans le 3^e pilier d'« Horizon 2020 », les taux de souscription particulièrement élevés montrent que, dans ce volet encore plus que dans les autres, le programme n'a pas été en mesure de répondre aux intérêts et aux propositions de contribution de la sphère scientifique.

5. Simplification, sécurité juridique et formes de promotion

Les nouveautés intervenues dans les domaines administratifs, tant dans la phase de candidature que dans l'exécution des projets, ont pour but de simplifier et d'accélérer sensiblement les procédures.

La mise en place du « Portail du participant », en particulier, a partiellement facilité le processus de travail et a sensiblement optimisé la communication grâce à l'automatisation. Il y a néanmoins lieu de critiquer ceci : les réponses aux candidatures adressées à la Commission sont laborieuses et cet instrument n'est pas encore en mesure de gérer tous les programmes de l'UE. Au moment de conclure le contrat, il est impossible de reprendre en toute simplicité les informations saisies dans le « Portail du participant » lors du dépôt de la candidature. Cela entraîne un gaspillage inutile des ressources. L'utilisation du portail n'est pas intuitive et devrait être simplifiée. Il est nécessaire de poursuivre l'optimisation des procédures et des opérations.

Pour faciliter le dépôt des demandes, la procédure de candidature en deux temps devrait être davantage appliquée : néanmoins, il importe de régler de manière contraignante le dépôt des demandes lors de la première étape (avec la présentation d'avant-projets, par exemple) et de respecter le taux de 33 % de projets retenus lors de la deuxième étape, comme le prévoit la Commission. Il faudrait également résoudre le problème des écarts d'évaluation se produisant lors de la première et de la deuxième étape (en créant un organe intermédiaire, par exemple). Cette procédure en deux temps ne saurait toutefois compenser à elle seule le déséquilibre entre le volume des candidatures et les crédits disponibles.

L'introduction d'un taux de subvention unique et d'un forfait pour les frais généraux, ainsi que le droit pour les établissements d'enseignement supérieur de se faire rembourser la TVA dans le cadre de l'administration financière de leurs projets, sont expressément approuvés. Cependant, le forfait de 25 % pour les frais indirects ne couvre généralement pas les frais devant inévitablement être engagés dans le cadre d'un projet. Le décompte des frais d'infrastructure – imputation interne des coûts – au titre de coûts directs représente une lourde charge administrative. Et la suppression de l'ajustement annuel des frais de personnel confronte les établissements d'enseignement supérieur à d'importants problèmes dans la mesure où il en résulte des pertes financières contribuant à la non-rentabilité des projets.

Il demeure nécessaire de définir, au début de tout nouveau programme-cadre, des règles claires et exhaustives pour le décompte des frais remboursables. Ceci vaut en particulier pour les frais de personnel et les imputations internes des coûts, afin d'éviter d'emblée les erreurs de système lors des calculs. Les chercheurs participants et leurs instituts doivent de toute urgence se voir offrir la sécurité juridique.

Réduisant la charge administrative et simplifiant la participation au programme-cadre, le taux de subvention unique par projet mérite en particulier d'être expressément salué. Toutefois, des possibilités d'optimisation ont été identifiées quant au nombre de formes et d'instruments de financement.

Avec une fragmentation plus poussée, la complexité du programme-cadre s'accroît, ce qui s'accompagne de répercussions certaines sur l'activité de conseil et sur le dépôt des demandes. La Fédération et les Länder y ont réagi avec une offre de conseil performante. Dans la collaboration, majoritairement requise et souhaitée, de plusieurs partenaires originaires des États membres et d'États associés, la diversité des formes de financement demande à être encore restreinte. Il serait bon d'éviter de nouvelles différenciations par le biais d'adaptations supplémentaires ou spécifiques à certaines formes de subvention, pour faire place à l'application rigoureuse des règles de participation.

6. Élargir la participation (widening participation)

Le déficit existant en matière d'innovation au sein de l'UE est un défi politique que l'Union se doit de relever. Afin de continuer de garantir, à l'avenir, l'acceptation sociale et politique de la promotion de la recherche de l'UE dans toute l'Europe, il convient d'accroître de manière significative, par le biais de mesures appropriées, la participation de scientifiques des 13 nouveaux États membres de l'UE à « Horizon 2020 » et au programme qui lui succèdera.

Jusqu'à présent, les instruments utilisés par la Commission n'ont pas atteint cet objectif. Aussi convient-il de garantir une plus forte participation des scientifiques des 13 nouveaux États membres de l'UE par des méthodes de participation innovantes qu'il reste à développer. À cet effet, il serait possible d'utiliser les approches, les idées et les structures macro-régionales existantes comme dans la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, dans l'esprit d'un « laboratoire d'expérimentation pour l'Espace européen de la recherche » (EER). Ce n'est pas par le biais de systèmes de quotas que l'élargissement doit se réaliser, mais par des structures d'incitation

positives. Ce faisant, il conviendra de toujours respecter le critère d'excellence déterminant dans la promotion de la recherche de l'UE.

7. Tendances d'« Horizon 2020 » – le CEI comme nouvel instrument

Le CEI suggéré par la Commission a pour vocation de jouer le rôle de guichet unique (« one stop shop ») dans le domaine de l'innovation et de regrouper les activités d'« Horizon 2020 » qui s'y rapportent. Le CEI devra soutenir les innovations de la même manière que le CER soutient la science d'excellence. On ne sait néanmoins pas encore aujourd'hui comment ce conseil pourrait être constitué, quelles missions il pourrait avoir et comment pourrait se présenter une promotion de l'innovation de haut niveau, par analogie avec l'approche d'excellence du CER.

Le CEI devrait proposer un regroupement stratégique des activités d'« Horizon 2020 » relatives à la promotion de l'innovation et conseiller les États membres, la Commission et les organismes de promotion de la recherche et de l'innovation pour l'organisation future des programmes.

La mission principale du Conseil européen de l'innovation devrait notamment consister à apporter une contribution efficace au déploiement accéléré des innovations de rupture, tout en permettant l'interaction des scientifiques, créateurs d'entreprise et entreprises tournés vers l'innovation. Il est impératif d'éviter la concurrence entre le CER, qui vise à renforcer la recherche fondamentale, et le CEI ; c'est au contraire une coopération de qualité et un juste équilibre qui sont requis entre ces deux organes.

L'exemple de la recherche collaborative entre équipes de petite et moyenne taille issues du secteur privé et de l'univers scientifique : cette recherche constitue un trait d'union entre la recherche fondamentale et le développement de l'innovation dans des entreprises existantes ou en cours de création. Il importe de renforcer à nouveau, dans le cadre d'« Horizon 2020 », cet instrument indispensable.

Comme indiqué précédemment, il convient, pour les instituts de recherche publics, de rejeter le remplacement des subventions par des prêts. Le CEI ne saurait donc jouer le rôle d'instrument de financement, il pourra tout au plus faire fonction de plate-forme contribuant à combler les lacunes en matière d'innovation. À la condition, toutefois, d'avoir à sa disposition l'expertise nécessaire.

8. Synergies entre les Fonds structurels et « Horizon 2020 »

De plus en plus d'appels à propositions exigent le recours à des Fonds structurels de l'UE. Cette demande d'effets de synergie entre des projets d'« Horizon 2020 » et des projets des Fonds structurels de l'UE est cependant très difficile à mettre en œuvre dans la pratique. Il faudrait mieux coordonner ces deux instruments de promotion très différents l'un de l'autre. Pour le reste, il aurait été utile de disposer de davantage de temps pour permettre aux Länder de réagir opportunément aux nouvelles exigences dans leurs programmes.