

NOTE	Etat des lieux et enjeux pour la recherche et l'innovation dans la future politique de cohésion de l'Union européenne
Date	17/4/2012
Auteur(s)	Eric Foucher (CPU), Corentin Chaboud (INSERM)
Référence	2012/

1/ Présentation du Cadre Stratégique commun de la politique européenne de cohésion

Le 29 juin 2011, la Commission européenne présentait ses propositions budgétaires pour la période 2014-2020 dans le cadre financier pluriannuel¹ et annonçait la mise en place d'un cadre stratégique commun pour la politique de cohésion regroupant les instruments "classiques" de la politique de cohésion telle qu'on la connaît aujourd'hui - FEDER, FSE et FdC²- et autres instruments relevant de politiques sectorielles comme le FEADER et le FEAMP³ issus de la Politique Agricole Commune.

Cette volonté par la Commission européenne de regrouper les instruments de soutien à la cohésion dans un cadre commun, d'harmoniser les règles de participation et de repenser le mode de gestion correspond à l'objectif de maximiser l'impact du programme tant sur la réduction des disparités régionales que sur la compétitivité et emploi, conformément à la stratégie UE 2020.

Outre la ligne budgétaire prévue par la Commission de 376 milliards d'euros pour la période 2014-2020, il convient également d'ajouter à ce montant une partie de l'enveloppe du pilier "développement rural" de la PAC.

La Commission européenne espère affiner ses dispositifs d'aide en prenant davantage en compte les disparités régionales observées à l'échelle européenne. C'est pourquoi elle propose de créer une troisième catégorie de régions éligibles dites de "transition", ce qui aboutit à une nouvelle configuration :

- les régions au PIB inférieur à 75% du PIB de l'Union (RUP pour la France) devraient bénéficier d'un budget de 62 milliards d'euros ;

¹ http://ec.europa.eu/budget/reform/commission-proposals-for-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/index_fr.htm

² FEDER : Fond Européen de Développement Régional

FSE : Fond social Européen

FdC : Fond de Cohésion

³ FEADER : Fond Européens Agricole et Développement Rural

FEP : Fond Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche

- les régions de transition dont le PIB s'échelonne entre 75 et 90% auraient à disposition une enveloppe de près de 39 milliards d'euros. Une dizaine de régions françaises seraient potentiellement concernées parmi lesquelles on compte le Nord-Pas de Calais, la Lorraine, le Poitou-Charentes, le Limousin, la Basse-Normandie, la Corse, le Languedoc-Roussillon, la Picardie et la Franche-Comté);
- les régions dont le PIB est supérieur à 90% seraient dotées d'un budget de 53 milliards d'euros.

Un montant de 11.7 milliards d'euros serait dévolu à la coopération territoriale. Le FSE devrait, quant à lui, bénéficier d'une enveloppe de 84 milliards d'euros soit 25% du budget total de la politique de cohésion.

Les fonds relevant de la politique de cohésion connaissent donc une augmentation budgétaire importante par rapport à la programmation précédente⁴. Notons cependant que les montants alloués à la Recherche et l'Innovation devraient rester sensiblement similaires (environ 86 milliards d'euros pour la période 2007-2013 contre environ 83 milliards d'euros pour la période 2014-2020).

Afin de cibler plus avant les objectifs, la Commission européenne a proposé un menu de 11 thématiques⁵ dans lesquelles les régions devront décliner leurs actions pour bénéficier de ce soutien financier communautaire. Sur les 11 thématiques avancées dans le CSF - 7 concernent le FEDER et 4 le FSE. La Recherche et l'Innovation compte parmi les trois priorités obligatoires aux côtés du soutien aux PME et l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Selon le développement des régions, la Commission européenne préconise un pourcentage plus ou moins élevé des montants alloués à ces trois thématiques. Il devrait atteindre 80% des montants alloués pour les régions dont le PIB est supérieur à 90%.

Notons tout de même, à l'instar du programme Horizon 2020, qu'il n'existe plus d'enveloppe spécifique "recherche" mais une enveloppe globale "recherche et innovation". Il appartiendra alors aux régions de décider la part accordée à la recherche et à ses acteurs, et à l'innovation et aux entreprises en particulier.

⁴ Les ressources disponibles pour la politique de cohésion sur la période 2007-2013 s'élèvent à 308,041 milliards d'euros

⁵ 1) Renforcer la recherche, le développement techno. & l'innovation

2) Améliorer l'accès aux TICs, leur utilisation et leur qualité

3) Améliorer la compétitivité des PME

4) Evoluer vers une économie sobre en carbone ("énergie")

5) S'adapter aux changements climatiques, prévoir/gérer les risques

6) Protéger l'environnement et bien gérer les ressources

7) Transport durable et infrastructures des réseaux clés

8) Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité dans le travail

9) Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté

10) Education, formation au long de la vie, compétences

11) Fonctionnement des institutions et administrations publiques

Dans l'objectif "Recherche et Innovation", la Commission européenne prévoit le cofinancement des infrastructures "R&I", le développement de l'excellence R&I dans les entreprises, le transfert technologique, l'innovation sociale, les clusters et l'Innovation dans les PME. Elle propose également de renforcer la valorisation des technologies clés⁶ ainsi que la recherche technologique et appliquée.

Mode de gestion

Conformément à la méthodologie préconisée par la Commission européenne, les Etats membres travailleront avec les principaux acteurs nationaux sur un contrat de partenariat déclinant les principaux axes et domaines de la politique de cohésion. C'est dans ce cadre que seront par la suite élaborés les Programmes Opérationnels (PO) par les régions et les administrations déconcentrées. A cette fin, la Commission a mis en place une plate-forme pour aider les Etats membres et les régions à développer des SRI-SI (stratégie régionale d'innovation). En effet, la mise en place de ces stratégies de spécialisation (smart specialisation) constitue une condition *si ne qua non* pour l'éligibilité aux fonds de cohésion.

2/ Etat des lieux des négociations - contexte politique européen et national

Au niveau européen

Comme pour l'ensemble des négociations des politiques de l'UE, l'incertitude sur le budget européen pourrait avoir des conséquences sur le rapport de force et sur les sensibilités politiques au Conseil.

Le processus de codécision entre le Parlement européen et la Commission européenne a pris du retard. Pour rappel, avec la mise en place du traité de Lisbonne, le Parlement intervient pour la première fois conformément à la procédure de codécision. Les propositions et amendements que seront amenés à mettre en avant les députés européens suscitent des incertitudes.

Constanze Angela Krehl (S&D, Allemagne) et Lambert Van Nistelrooij (PPE, Pays-Bas) sont co-rapporteurs sur le règlement général. Victor Bostinaru (SD/ Roumanie) est en charge du rapport sur le Fonds de cohésion et Jan Olbrycht (PPE/ Pologne) de celui sur le Feder. Il convient de mentionner que côté français, Elisabeth Morin-Chartier (PPE/France) est désignée rapporteur sur le FSE, Karima Delli (Verts) "rapporteuse fictive" sur le Feder et Catherine Grèze (Verts) "rapporteuse fictive" sur le groupement européen de coopération territoriale (Joachim Zeller, PPE, Allemagne rapporteur). Enfin, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid (PPE) et François Alfonsi (Verts) travailleront comme rapporteurs fictifs sur la coopération territoriale (Riika Manner rapporteure, ALDE, Finlande).

⁶ Voir le document CLORA « éléments d'analyse du programme Horizon 2020 » du 14/12/2011

Certains députés souhaiteraient introduire plus de flexibilité dans le choix des priorités : baisser le seuil d'utilisation des fonds à 75% parmi les thématiques prioritaires retenues (au lieu de 80% proposés par la Commission pour les régions dites développées) et élargir le choix des priorités à 4 ou 5 thèmes.

Des députés des commissions ITRE⁷, ENVI⁸, EMPL⁹, TRAN¹⁰, BUDG¹¹ et FEMM¹² transmettront pour fin juin un avis à la commission REGI¹³ du Parlement européen où se tiendront les premiers débats et votes avant le passage en plénière à Strasbourg. Au Conseil, la France serait *a priori* favorable à intégrer une quatrième thématique obligatoire (le numérique) alors que d'autres Etats membres comme l'Espagne souhaite baisser le pourcentage sur les trois thématiques prioritaires. Enfin, certains souhaitent ne pas établir de priorités parmi les thématiques.

A propos des régions dites intermédiaires dont la création a vocation à atténuer le fort effet de seuil entre les deux catégories existant aujourd'hui, les trois thématiques prioritaires resteraient les mêmes mais avec un pourcentage abaissé à 60%. Cette catégorie, imaginée en partie pour satisfaire à l'origine des demandes françaises, soulève un certain nombre de questions. En effet, ladite catégorie semble dans les faits problématique pour la France car la Commission réfléchit à introduire un aspect dégressif aux aides allouées (plus le pourcentage du PIB se rapproche de 90%, moins les sommes octroyées sont importantes). Or la majorité des régions françaises éligibles possèdent un PIB proche de 90%. La France n'a pas encore définitivement tranché sa position sur la question alors que d'autres demandent la fin du régime de transition pour les régions précédemment en dessous des 75% (notion de "filet de sécurité").

Enfin, des discussions sur le contenu des priorités de financement sont prévues.

3/ Synergies

La question de synergies entre le programme-cadre et les fonds relevant de la politique de cohésion remonte à plusieurs années.

Si le principe des synergies semble faire l'unanimité au sein du triangle institutionnel, peu de propositions concrètes ont, à ce stade, été avancées. Les principales DG

⁷ Industrie, Recherche et Energie

⁸ Environnement, Santé Publique et sécurité alimentaire

⁹ Emploi et Affaires Sociales

¹⁰ Transports et Tourisme

¹¹ Budgets

¹² Droits de la Femme et égalité des genres

¹³ Développement régional

concernées (Regio et R&I) de la Commission européenne ainsi que les groupes de travail du Conseil (Recherche et Politique Régionale) travaillent de manière séparée et sont pris dans des logiques différentes et des négociations parallèles. Cela ne permet pas la mise en place d'une vision globale et commune et l'établissement de véritables passerelles entre les deux programmes.

De nombreux députés européens ont fermement critiqué l'absence de propositions législatives de la Commission européenne à ce sujet. Pour eux, l'étanchéité entre les deux programmes risque d'entraîner des forces centrifuges avec d'une part des Etats membres qui devraient se "contenter" des fonds de cohésion au titre du rattrapage économique et d'autres qui devraient se limiter principalement à Horizon 2020. Les députés soulignent le danger de voir entériner une césure entre pays voués à l'« excellence » et d'autres au « rattrapage », entraînant ainsi une logique de marchandage dans les négociations à défaut d'une vision de la Recherche et de l'Innovation commune en Europe.

C'est pourquoi le PPE (Parti Populaire Européen) s'est engagé courant mars à publier prochainement une cinquantaine de propositions concrètes pour renforcer les synergies entre les deux programmes. L'objectif est de faciliter le travail des acteurs de terrain bénéficiant à la fois d'Horizon 2020 et des instruments de la politique de cohésion. En outre, comme mentionné ci-dessus, ces synergies devraient permettre à l'ensemble des acteurs d'inscrire leur activité dans un cadre d'action commun ainsi que de trouver des solutions concrètes à l'échelle du porteur de projet.

Face à ces critiques, la Commission européenne a rédigé un non-papier : parmi les pistes avancées, elle ouvre la possibilité, sur le plan juridique, de combiner les instruments de financement de la politique de cohésion et d'Horizon 2020 pour un même projet. Reste à définir les modalités de mise en place concrète de ce cofinancement. La Commission précise également qu'elle travaille sur l'harmonisation des règles de participation (taux forfaitaire, coûts éligibles) dans un esprit de simplification tel qu'il prévaut pour Horizon 2020. On peut néanmoins souligner la difficulté de cet exercice liée notamment à la gestion centralisée d'Horizon 2020 d'une part et à la gestion décentralisée de la politique de cohésion d'autre part.

La Commission européenne a également avancé certaines propositions censées illustrer son souci de renforcer les liens et complémentarités entre les deux programmes permettant selon elle la mise en place d'un « escalier vers l'excellence ». Parmi ces propositions, l'on retrouve :

- la volonté de continuer à soutenir les investissements dans les infrastructures de recherche en introduisant toutefois une nouveauté par rapport à la période de programmation précédente : une catégorie spécifique « infrastructures de recherche » devra permettre des financements plus nombreux à condition de respecter les critères de labellisation ESFRI ou équivalent de dimension paneuropéenne (grandes infrastructures nationales intégrées dans les projets I3 par exemple) et l'impact socio-économique dans la région concernée. Ce lien basé sur la feuille de route ESFRI et les feuilles de route nationales ouvrirait donc la possibilité d'un cofinancement de la construction ou la modernisation de certaines infrastructures, ce que ne prévoit pas de son côté Horizon 2020 ;
- le souhait de développer des technologies clés définies dans le cadre du programme Horizon 2020 qui trouveront leur prolongement dans la spécialisation intelligente (condition *sine qua non* à l'établissement des PO).

4/ Eléments de calendrier

Il est difficile d'avoir, à ce jour, un calendrier précis des négociations sur cette nouvelle politique de cohésion, étant donné le nombre de textes et rapporteurs impliqués. Le Parlement européen escompte toutefois des votes en commission REGI pour le mois de juillet 2012 (date du 11 juillet à confirmer) suivis d'un vote en plénière en septembre 2012.

Dans le même temps, les discussions au Conseil de l'UE devront progresser en vue d'obtenir un accord avant de lancer le processus de codécision en 2013. Là encore, le degré d'avancement des négociations sur le cadre financier pluriannuel sera déterminant.

Enfin, en ce qui concerne le thème plus spécifique des synergies entre Horizon 2020 et la politique de cohésion, une session commune des commissions ITRE et REGI pourrait avoir lieu le 29 mai au Parlement européen en présence d'experts pour évoquer précisément ce sujet.