



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.11.2011
SEC(2011) 1428 final

Volume 2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

"Programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020"

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU CONSEIL

sur le programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2014-2018) complétant le programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020"

{ COM(2011) 808 final }
{ SEC(2011) 1427 final }

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

La finalité des règles de participation et de diffusion (ci-après, les «**RP**») est la mise en œuvre des programmes-cadres pluriannuels de l'UE (ci-après, les «**PC**»).

Atteindre le niveau escompté de participation aux PC requiert au préalable des règles et des instruments clairs, une approche globale axée sur les participants, de la cohérence et de la stabilité, ainsi que des procédures administratives souples et rapides. À l'heure actuelle, le principal obstacle à la participation aux PC est la **complexité des procédures administratives**, ainsi que la **charge administrative** qu'elle représente pour les participants. C'est pourquoi la simplification est l'une des priorités qui ressortent des commentaires formulés par les parties intéressées et des documents rédigés par les institutions concernées. Les défauts du système actuel sont imputés aux contraintes imposées par le règlement financier en vigueur, à la conception du PC ou aux choix de gestion de la Commission. La présente analyse d'impact s'intéresse au potentiel de simplification que recèlent les dispositions des RP, étant entendu que les avantages de toute mesure de simplification doivent l'emporter sur ses inconvénients.

Les consultations effectuées ont révélé que les participants se plaignent d'avoir à appliquer différentes séries de règles en fonction du programme de recherche et d'innovation de l'UE concerné, et réclament une plus grande **homogénéité des règles qui régissent les instruments**. Le 7^e PC a multiplié le nombre des mécanismes d'intervention, en particulier avec la participation aux programmes conjoints des États membres (initiatives prises en vertu de l'article 185 du TFUE)¹ et la création des initiatives technologiques conjointes². Chacun de ses mécanismes est régi par des règles propres dans un cadre juridique et administratif distinct. En outre, le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) suit des règles différentes de celles du 7^e PC. Enfin, l'Institut européen d'innovation et de technologie mène également ses actions en soutenant des communautés de la connaissance et de l'innovation en vertu de dispositions ad hoc.

Conformément aux objectifs de la stratégie «Europe 2020», les règles doivent également **contribuer à la réalisation des objectifs de l'initiative phare «Une Union de l'innovation»**, qui vise notamment une plus grande synergie entre la recherche et l'innovation. Parmi les principaux facteurs qui contribuent à renforcer l'incidence des PC en termes d'innovation, la participation des entreprises innovantes, en particulier des PME, dont le poids dans l'innovation a été largement démontré, joue un rôle déterminant. Les mécanismes de financement de l'innovation faisant appel à de nouvelles formes de passation de marchés constituent une autre composante, même s'ils ne sont actuellement utilisés qu'à une échelle expérimentale limitée.

En outre, la nécessité de prévoir des mécanismes appropriés de coopération internationale est une question commune à la mise en œuvre de tous les PC. Au cours de ses quatre premières

¹ Les initiatives prises en vertu de l'article 185 du TFUE sont destinées à intégrer, au niveau européen, les programmes nationaux de recherche et de développement, grâce à la participation de l'Union à des programmes conjoints lancés par plusieurs États membres.

² Une initiative technologique conjointe prend la forme d'un organisme juridiquement constitué sur la base de l'article 187 du TFUE. Chaque initiative technologique conjointe est responsable devant ses membres fondateurs, ainsi que devant le Conseil et le Parlement européen. .

années d'application, le 7^e PC a financé des projets auxquels ont participé des organisations issues de pas moins de 169 Pays.

Enfin, il est nécessaire de ménager un équilibre entre le risque et la confiance. À l'heure actuelle, trop nombreuses sont les procédures, notamment en matière de contrôles financiers, qui semblent être uniquement conçues dans le but de garantir un très faible risque d'erreur, mais qui génèrent des mécanismes de contrôle perçus comme rigides et excessifs³.

Pour conclure, il convient de relever que la simplification est à rechercher non seulement dans la définition des règles mais également dans leur application.

2. NÉCESSITÉ D'UNE ACTION AU NIVEAU DE L'UE

Les bases juridiques de l'action de l'UE et de la Communauté en la matière sont, respectivement, l'article 183 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le "TFUE") et l'article 7 du traité Euratom. Le principe de subsidiarité n'est pas d'application. Le principe de proportionnalité est respecté dans la mesure où la simplification et la rationalisation proposées garantissent que l'intervention de l'UE ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de la mise en œuvre du programme-cadre «Horizon 2020».

3. OBJECTIFS

Les objectifs généraux de l'initiative sont les suivants:

- Garantir la mise en œuvre du PC pluriannuel «Horizon 2020». Le but de la proposition est de fournir un jeu de règles cohérent, exhaustif, transparent et efficace tenant compte des préoccupations des participants et faisant appel à des procédures simplifiées et harmonisées;
- Contribuer à la réalisation des objectifs définis par la Commission dans son initiative «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», dont la recherche et l'innovation, et en particulier l'initiative phare «Une Union de l'innovation», forment la pierre angulaire.

Les objectifs opérationnels spécifiques et connexes sont les suivants:

1. Accroître l'intérêt et renforcer l'accessibilité des participants en
 - simplifiant les dispositions financières en matière de subventions;
 - réduisant la charge administrative pesant sur les participants.
2. Trouver un équilibre entre l'harmonisation et la flexibilité, qui sont toutes deux nécessaires, en

³ Conformément aux orientations de la Commission, l'incidence des propositions législatives pour le programme-cadre "Horizon 2020" et ses règles concernant cet objectif fera l'objet d'une analyse approfondie dans la fiche financière accompagnant les programmes-cadres et n'est par conséquent pas abordé dans la présente évaluation d'impact.

- élargissant le champ d'application des RP, afin de définir un ensemble commun de principes de base;
 - prévoyant la possibilité de répondre aux besoins spécifiques des initiatives «Horizon 2020», telles que l'EIT.
3. Assurer une protection adéquate et harmonisée de l'UE contre les risques liés aux erreurs commises par les participants et à leur insolvabilité en
- ménageant un équilibre entre la mise en œuvre effective de la stratégie de contrôle de l'UE et un allègement des contraintes pesant sur les bénéficiaires en matière de contrôle, ce qui permettrait de réduire le nombre des erreurs commises par les participants;
 - étendant le champ d'application du **fonds de garantie des participants** (ci-après, le «FG») à l'ensemble des actions financées au titre du PC «Horizon 2020» (il inclurait donc également le PIC, l'EIT, les initiatives technologiques conjointes et les initiatives prises en vertu de l'article 185).
4. Mettre en place une coopération internationale stratégiquement ciblée qui contribuera à la réalisation des objectifs du PC «Horizon 2020» en
- ciblant mieux le financement de la recherche (révision des dispositions actuelles relatives au financement des entités de certains pays tiers et remplacement de l'ancienne liste des pays partenaires au titre de la coopération internationale (PPCI);
 - facilitant la participation de chercheurs européens à des actions de recherche internationales (financement d'organisations internationales et d'entités de pays tiers);
 - améliorant les instruments permettant une orientation stratégique (appels à propositions conjoints).
5. Stimuler l'innovation en
- renforçant la participation de l'industrie et des PME;
 - fournissant des instruments adaptés pour la promotion de l'innovation;
 - élaborant un cadre juridique adéquat pour l'exploitation et la diffusion des résultats.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

Afin d'atteindre ces objectifs, deux séries d'options indépendantes abordant les deux principales problématiques ont été formulées.

A) Portée des règles: puisque les futures initiatives de l'UE visant à promouvoir la recherche et l'innovation devraient être fusionnées au sein du PC «Horizon 2020», la question est de savoir s'il serait opportun de conserver des jeux de règles différents pour les différentes

actions (situation actuelle) ou de disposer, dans la mesure du possible, d'un jeu unique de règles applicable au PC «Horizon 2020».

B) Contenu des règles: la question est ici de savoir s'il serait opportun de modifier les dispositions actuelles afin qu'elles se conforment aux objectifs politiques énumérés ci-dessus.

4.1. Problématique de la portée des règles

4.1.1. Option A1: option du statu quo (les RP applicables aux actions de l'UE et de l'Euratom conservent la même portée respective)

Cette option prévoit de conserver des jeux de règles différents pour régir la participation à des actions de recherche et d'innovation différentes: chaque jeu de règles sera formulé dans un règlement «sur mesure», ce qui autorise une flexibilité maximale.

4.1.2. Option A2: adopter un jeu de RP unique mettant en œuvre le PC «Horizon 2020» et définir un ensemble commun de principes de base, tout en ménageant une certaine souplesse

Cette option prévoit, dans la mesure du possible, qu'un jeu unique de règles communes régirait les principaux aspects communs à toutes les actions menées au titre des futurs PC, tels que l'excellence, les taux de financement ou l'éligibilité des coûts. Ce jeu de règles serait adopté au moyen de deux actes législatifs distincts, pour les PC de l'UE et pour ceux de l'Euratom.

4.2. Problématique du contenu des règles

4.2.1. Option B1: option du statu quo (les RP applicables aux futurs PC conservent le même contenu)

Cette option envisage la poursuite de la pratique actuelle; elle n'introduit aucun changement dans les conditions et les procédures de participation et continuer de fonder la contribution financière de l'UE sur le remboursement des coûts éligibles en application des taux de remboursement actuels. Les autres formes de financement (taux forfaitaires, barèmes de coûts unitaires, montants forfaitaires, etc.) seraient utilisées de façon marginale.

4.2.2. Options B2 – Modifier les RP pour les futurs PC

Cette option prévoit d'apporter un certain nombre de changements au cadre juridique défini par les RP. Ces changements seraient notamment:

- la **mise en œuvre de dispositions en matière d'achats publics avant commercialisation**, d'achats publics de solutions innovantes, et **de prix**;
- **l'adaptation du modèle actuel de coopération internationale**;
- **la modification des relatives à l'exploitation et à la diffusion**;
- **l'extension du FG**.
- En ce qui concerne le **modèle principal de financement**, trois sous-options possibles ont été recensées et analysées:

- **Option B2a: maintenir le financement fondé sur les coûts en simplifiant les critères d'éligibilité des coûts.** Cela signifierait que les coûts réels continueraient d'être remboursés (avec un recours limité aux taux forfaitaires et aux montants forfaitaires), mais que des **critères d'éligibilité des coûts simplifiés** seraient appliqués avec une grande tolérance à l'égard des pratiques comptables habituellement suivies par les bénéficiaires. Un taux de remboursement unique par projet permettrait de simplifier d'assouplir davantage l'exécution des projets.
- **Option B2b: un financement fondé sur la production/les résultats (montant forfaitaire spécifique pour l'ensemble du projet)** modifierait radicalement le système de remboursement fondé sur les coûts du 7^e PC pour instaurer un système accordant **un montant forfaitaire spécifique à chaque projet dans son ensemble**⁴. Dans ce scénario, les montants forfaitaires seraient des enveloppes globales convenues au cours de la phase de négociation en fonction d'une estimation des intrants (coûts) du bénéficiaire pour la réalisation du projet. La contribution financière de l'UE serait versée contre livraison des produits/résultats convenus. Cette sous-option permettrait une déclaration des coûts et des contrôles financiers moins détaillés, mais exigerait une évaluation technique plus approfondie des produits/résultats.
- Option B2c: il s'agirait de **combiner la première sous-option (B2a) à l'application, en général, d'un taux forfaitaire unique pour le remboursement des coûts indirects calculé sur la base des coûts directs.** La possibilité de déclarer les coûts indirects réels serait limitée aux seuls participants sans but lucratif dotés d'un système complet de comptabilité des coûts dont la méthode de calcul des coûts indirects aurait été approuvée au préalable par la Commission. Ainsi, outre son intérêt en termes de simplification, l'option B2a réduirait le nombre d'erreurs récurrentes dues au calcul des coûts indirects puisque ce calcul serait fondé soit sur une méthode certifiée soit sur le taux forfaitaire; de plus, elle serait synonyme d'assurance simplifiée et renforcée tant pour les bénéficiaires que pour la Commission.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Les RP complètent les PC «Horizon 2020» puisque ceux-ci déterminent les objectifs des politiques de recherche et d'innovation et les ressources nécessaires à leur financement. C'est pourquoi les incidences sur le plan sociétal, économique et environnemental des futurs cadres et leur valeur ajoutée sont exposées dans les analyses d'impact des RP.

Conséquences de l'harmonisation sur les politiques

L'option A1 maintiendrait le statu quo. En revanche, l'option A2, qui introduit une approche harmonisée, représenterait une simplification pour les bénéficiaires, en particulier pour ceux qui participent actuellement à différentes actions. Elle permettrait également de limiter la répétition inutile des efforts d'adaptation des outils informatiques, de la documentation, etc. à leurs utilisateurs, et de réduire la complexité des règles applicables. Cependant, une harmonisation excessive des règles pourrait se traduire par un manque de souplesse. Cela

⁴ Voir point 3.3 de la communication COM(2010)187.

pourrait dissuader l'industrie de participer à des initiatives technologiques conjointes ou décourager la mise en place d'initiatives au titre de l'article 185. Dès lors, cette option doit également prévoir la possibilité d'appliquer des règles supplémentaires ou des dérogations dûment justifiées dans le cadre de ces deux types d'initiatives. Quant au PIC et à l'EIT, leur succès est largement dû à la souplesse des règles qui les régissent. Par conséquent, l'équilibre entre harmonisation et souplesse mériterait d'être défini avec soin.

Conséquences des modifications du cadre juridique défini par les RP

L'option B2 introduirait un certain nombre de modifications dans le cadre juridique, comme décrit au point 4.2.2. Les incidences de cette option seraient les suivantes:

Les achats avant commercialisation déboucheraient sur des solutions innovantes qui pourraient par la suite être commercialisées à plus grande échelle. Les achats publics de solutions innovantes permettraient aux acheteurs de bénéficier de fonds pour acquérir des produits/services innovants déjà développés, ce qui stimulerait leur commercialisation. Ces deux instruments fourniraient un mécanisme supplémentaire et favoriseraient le transfert des résultats de la recherche vers le marché. Associés aux prix d'incitation, ils amplifieraient le potentiel innovant des PC. La modification des règles d'exploitation et de diffusion permettant de généraliser le principe de l'accès ouvert aux publications de recherche contribuerait également à cet objectif.

L'adaptation du modèle actuel de coopération permettrait de le centrer davantage sur des pays ne disposant pas encore d'une base scientifique et technologique très développée mais dont l'engagement dans des projets de recherche de l'UE est souhaitable, et de mettre en outre davantage l'accent sur la réciprocité.

En ce qui concerne la portée du FG, étant donné que les actions menées dans le cadre des initiatives technologiques conjointes, des initiatives au titre de l'article 185, du PIC et de l'EIT sont financées en grande mesure par l'UE et que la nature et la structure des participants sont largement compatibles avec la population bénéficiaire du 7e PC, le même niveau de protection devrait être assuré.

Effets pour les participants en termes de coûts administratifs et de simplification

L'application d'un jeu unique de règles allégerait la charge administrative pesant sur les entités qui participent à différentes actions puisqu'elle réduirait les coûts d'apprentissage. Il est estimé que les entités agissant pour la première fois en tant que coordonnateurs, quel que soit le type d'actions, supportent, en raison de leur participation, un coût administratif de 11,4 % supérieur à celui des coordonnateurs qui se sont déjà familiarisés avec les règles. En outre, l'extension du FG réduirait les coûts des bénéficiaires et améliorerait la gestion financière de la Commission. D'autres modifications du cadre juridique (à l'exception du modèle principal de financement) auraient un impact limité sur les coûts administratifs et la simplification.

En ce qui concerne le modèle principal de financement, le tableau ci-dessous présente l'incidence sur les coûts des bénéficiaires participant à des "projets types moyens du 7e PC". Ces chiffres sont des estimations résultant de l'enquête sur les coûts administratifs des projets relevant du 7e PC.

Option B1	Option B2
-----------	-----------

	(référence)	Option B2a		Option B2b		Option B2c	
Projet en collaboration de petite envergure (9 partenaires)	277 000	249 000	-10%	208 000	-25%	232 000	-16%
Projet en collaboration de grande envergure (20 partenaires)	885 000	777 000	-12%	588 000	-34%	699 000	-21%
Projet destiné aux PME (9 partenaires)	303 000	265 000	-13%	205 000	-32%	257 000	-15%
Bourse individuelle Marie Curie (1 partenaire)	18 000	18 000	0%	18 000	0%	18 000	0%
Subvention du CER (bénéficiaire unique) (1 partenaire)	36 000	32 000	-11%	22 000	-39%	29 000	-19%

Cela étant, si l'on prend comme modèle de financement principal l'option radicalement différente du financement fondé sur la production, d'autres aspects doivent être pris en compte. Premièrement, cette réforme impliquerait d'importants changements dans l'organisation de la Commission et des autres organismes d'exécution, la création de nouveaux savoir-faire et la modification de la répartition des profils professionnels au sein du personnel. Deuxièmement, le délai d'octroi des subventions pourrait être allongé, en raison de la nécessité de mener des négociations plus complexes et plus détaillées pour déterminer les montants forfaitaires spécifiques à chaque projet et la production quantifiable justifiant leur paiement. Troisièmement, un financement focalisé sur la production pourrait à terme dissuader les propositions à risque et à bénéfice élevés pour lesquelles le résultat potentiel ne saurait être défini ni garanti par avance.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Au vu de l'analyse présentée ci-dessus, qui repose sur un certain nombre d'évaluations a posteriori, d'études, de données statistiques, d'ateliers avec des experts et des parties intéressées externes, etc., l'incidence escomptée des deux séries d'options peut être résumée comme suit:

Tableau comparatif des incidences sur les objectifs stratégiques et d'autres considérations décisionnelles	Options stratégiques					
	Problématique de la portée des règles		Problématique du contenu des règles			
	Option A1 Statu quo	Option A2 Jeu de règles unique	Option B1 Statu quo	Option B2 Modification des règles		
				Option B2a <i>Financement simplifié fondé sur les coûts</i>	Option B2b <i>Financement fondé sur la production/les résultats</i>	Option B2c <i>Financement simplifié fondé sur les coûts, avec taux forfaitaire des coûts indirects</i>
Objectifs politiques						
1.1 Simplification des dispositions de financement	○	✓✓	○✓	✓	✓	✓✓
1.2 Réduction de la charge administrative	○	✓	○	✓	✓✓	✓
2. Harmonisation	××	✓✓	××	○	○	✓

Tableau comparatif des incidences sur les objectifs stratégiques et d'autres considérations décisionnelles	Options stratégiques					
	Problématique de la portée des règles		Problématique du contenu des règles			
	Option A1 Statu quo	Option A2 Jeu de règles unique	Option B1 Statu quo	Option B2 Modification des règles		
				Option B2a Financement simplifié fondé sur les coûts	Option B2b Financement fondé sur la production/les résultats	Option B2c Financement simplifié fondé sur les coûts, avec taux forfaitaire des coûts indirects
3. Protection de l'UE contre le risque d'insolvabilité des participants	○	✓	○	○/✓	○	✓
4. Incidences sur la coopération internationale	○	○	○	○/✓		
5.1 Incidences économiques sur les entreprises, y compris les PME	○	✓	○	✓	○/✓	✓
5.2 Incidences sur les résultats de l'innovation	○	✓	○	○/✓		
Autres incidences						
Attentes des responsables politiques	✗✗	✓✓	✗✗	✓	✗	✓
Opinion des parties intéressées	✗✗	✓✓	✗✗	✓	✗✗	✓
Incidence sur le coût de mise en œuvre	○	✓	○	✓	✓✓	✓
Incidence sur la stabilité des règles	✓	✗	✓	✓	✗✗	✓

Symboles: (✗) incidence négative; (✓) incidence positive; (○) pas d'incidence; (✗✗/✓✓) incidence considérable

S'agissant des choix présentés pour la première problématique, l'option A2 est l'option privilégiée car elle introduit une approche harmonisée d'où découlent des règles cohérentes, une simplification pour les bénéficiaires et une réduction des outils informatiques et de la documentation. Elle présenterait également des avantages en termes de réduction de la charge administrative. La question de la souplesse serait réglée par l'adoption de règles plus générales, avec la possibilité de dérogations spécifiques notamment en faveur de l'Institut européen d'innovation et de technologie, étant donné que la spécificité de ses actions et la typologie de ses bénéficiaires nécessitent un degré approprié de flexibilité.

S'agissant des choix présentés pour la deuxième problématique, l'option B2 prévoit une série de modifications et d'outils capables de résoudre de façon adéquate les problèmes actuels et de réaliser les objectifs proposés. En ce qui concerne la modification du modèle principal de financement, bien que l'option B2b semble offrir la perspective de réductions plus importantes des coûts administratifs en termes financiers, l'option A2 est l'option privilégiée. En effet, cette sous-option fournit aux bénéficiaires un degré élevé de certitude juridique, permet de renforcer la gestion financière et évite les risques de charges administratives et de

goulets d'étranglement imprévus. C'est également l'option que la majorité des parties intéressées déclare préférer.

Il ressort clairement de l'analyse ci-dessus que la façon la plus efficace de réaliser les objectifs de l'initiative et de satisfaire les attentes des parties intéressées est de combiner les options A2 et B2c. Cette combinaison est parfaitement en accord avec le principe de proportionnalité, tant en ce qui concerne le choix de l'instrument législatif que le contenu des mesures individuelles envisagées.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Pour une mise en œuvre réussie du programme-cadre «Horizon 2020», il est essentiel de mettre en place un système global de suivi et d'évaluation centré sur le rendement et l'efficacité.

Le système reposera sur une stratégie harmonisée garantissant que l'évaluation porte sur l'ensemble du programme-cadre «Horizon 2020», et un calendrier détaillé des travaux d'évaluation sera défini. Il sera notamment prévu une évaluation globale intermédiaire en 2017 et une évaluation exhaustive a posteriori en 2023.

Le suivi et l'évaluation s'appuieront sur une vaste gamme de travaux d'analyse qui porteront sur l'ensemble des activités menées au titre du programme-cadre «Horizon 2020». Des formats, des méthodologies et des indicateurs communs seront adoptés, dans la mesure du possible, afin de favoriser la comparabilité et la cohérence, et de permettre une meilleure vision d'ensemble. Un élément déterminant du suivi et de l'évaluation sera l'archivage des données, qui permettra de réunir des informations sur une panoplie d'activités diverses en s'attachant particulièrement à la production et aux résultats.

La transparence est un aspect essentiel pour une stratégie globale dans laquelle l'action menée doit être intégralement justifiée. Le système d'évaluation et de suivi prévoira notamment l'élaboration de rapports annuels d'évaluation et de suivi. Un site web consacré à l'évaluation et au suivi présentera l'ensemble de la documentation utile.