FR 2022

23

Rapport spécial

Les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens

Un potentiel encore partiellement inexploité

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 09
Le financement de la recherche et de l'innovation par les Fonds structurels et par Horizon 2020	01 - 08
Rôles et responsabilités	09
Étendue et approche de l'audit	10 - 12
Observations	13 - 77
Les facteurs déterminants pour la création de synergies n'ont pas tous reçu toute l'attention requise	13 - 39
La Commission a réagi aux insuffisances de la réglementation qui entravaient la création de synergies	15 - 17
Les organismes participant à la gestion des Fonds ESI et d'Horizon 2020 n'ont guère coopéré les uns avec les autres	18 - 24
Un manque de données appropriées a nui au recensement et au suivi des synergies	25 - 32
Les autorités de gestion n'ont guère demandé à bénéficier des actions de renforcement des capacités	33 - 39
Les synergies prévues dans les documents stratégiques ont été mises en œuvre à des degrés divers	40 - 77
Des synergies étaient prévues dans les documents stratégiques des Fonds ESI, mais avec des niveaux de détail variables	43 - 49
Les synergies en amont prévues ont généralement été mises en œuvre	50 - 54
Les synergies en aval ont été peu mises en œuvre	55 - 67
Le label d'excellence a du potentiel, mais n'a guère été utilisé	68 - 77
Conclusions et recommandations	78 - 90

Annexes

Annexe I – Différences entre Horizon 2020 et les Fonds ESI

Annexe II – Statistiques

Annexe III – Méthodologie

Annexe IV – Les synergies dans la réglementation de l'UE: comparaison entre les périodes 2014-2020 et 2021-2027

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I Dans la stratégie Europe 2020, la Commission a mis en avant le rôle de la recherche et de l'innovation en tant que moteur essentiel de la prospérité économique et sociale ainsi que de la viabilité environnementale. Les deux principaux pôles de financement de la recherche et de l'innovation ont été le huitième programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation, appelé «Horizon 2020» et doté d'un budget de 76,4 milliards d'euros, et les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), en particulier le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui a permis d'engager près de 41 milliards d'euros en faveur d'activités de recherche et d'innovation. Bien que soutenant l'un comme l'autre la recherche et l'innovation, ces programmes différaient par leurs objectifs, leur mise en œuvre, leur mode de gestion et les priorités fixées.

II Les cadres juridiques régissant Horizon 2020 et les Fonds ESI, mis en place pour la période 2014-2020 contenaient, pour la première fois, des dispositions spécifiques demandant que des synergies soient établies entre ces deux programmes. On parle de «synergie» lorsque plusieurs programmes interagissent pour produire un effet plus important que celui qu'engendreraient des interventions séparées. Les synergies peuvent revêtir différentes formes, par exemple un soutien des Fonds ESI à des activités de renforcement des capacités dans le domaine de la recherche pour accroître les chances des bénéficiaires d'obtenir, par la suite, un financement plus concurrentiel au titre d'Horizon 2020 (synergies en amont) ou le financement, par les Fonds ESI, de l'exploitation ou de la poursuite du développement des résultats issus des projets relevant d'Horizon 2020 (synergies en aval).

III Ce rapport spécial est la plus récente des publications que la Cour des comptes européenne a consacrées au soutien apporté par l'UE aux activités de recherche et d'innovation. Il complète notre rapport spécial 15/2022 relatif aux mesures visant à élargir la participation à Horizon 2020.

IV Lors de cet audit, nous avons cherché à savoir si la Commission et les autorités nationales/régionales chargées de la mise en œuvre concernées avaient pris des mesures appropriées pour établir des synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI. Nous avons examiné si elles avaient accordé toute l'importance requise aux facteurs déterminants pour créer des synergies et si elles avaient prévu et appliqué des mesures à cet effet.

V Nous avons constaté que certains facteurs déterminants pour la création de synergies n'étaient pas encore totalement en place et que la mise en œuvre variait selon le type de synergie. Par exemple, abstraction faite des divergences entre les cadres juridiques des deux programmes, auxquelles la Commission s'était déjà attaquée pour la période 2021-2027, la coopération entre les parties prenantes de la recherche et de l'innovation des deux programmes est restée limitée. Faute d'une base de données intégrée relative aux projets relevant des Fonds ESI qui soit interopérable avec la base de données d'Horizon 2020, il était difficile pour la Commission et les autorités nationales/régionales de recenser et d'étudier les possibilités de synergies. De plus, comme il n'existait aucun système de suivi des synergies, la Commission n'était pas en mesure d'assurer un repérage et une promotion systématiques des exemples de bonnes pratiques.

VI Nous avons constaté que les documents stratégiques des Fonds ESI, c'est-à-dire les stratégies de spécialisation intelligente et les programmes opérationnels, ne faisaient guère référence aux priorités d'Horizon 2020. En outre, les priorités énoncées dans ces documents étaient souvent assez générales et limitaient par conséquent les possibilités de créer des synergies.

VII Les autorités de gestion des Fonds ESI n'ont pas appliqué toutes les mesures destinées à favoriser les synergies, prévues dans les documents stratégiques. En particulier, les mesures visant à créer des synergies en aval afin de mieux exploiter les résultats issus des projets relevant d'Horizon 2020 n'ont été mises en œuvre que dans une très faible mesure et ce, pour deux principales raisons: i) les bénéficiaires des subventions d'Horizon 2020 envisageaient rarement des synergies en aval avec les Fonds ESI et ii) les autorités de gestion ne savaient pas comment établir ces synergies ou comment trouver des résultats de projets financés au titre d'Horizon 2020. Qui plus est, ces autorités n'ont guère participé aux activités de renforcement des capacités organisées par la Commission et n'ont pas suffisamment promu la notion de synergies.

VIII Enfin, certaines propositions de projets qui avaient fait l'objet d'une évaluation positive dans Horizon 2020, mais n'avaient pas été financées en raison de l'insuffisance des ressources du programme-cadre ont reçu un label de qualité (le label d'excellence) censé leur permettre d'obtenir plus facilement un financement, que celui-ci relève des Fonds ESI ou de tout autre instrument. Toutefois, dans notre échantillon de programmes opérationnels, seul un petit nombre de projets ont finalement reçu un financement des Fonds ESI.

IX Nous recommandons des moyens par lesquels la Commission pourra:

- améliorer la coopération entre les parties prenantes qui exercent des activités dans le domaine de la recherche et de l'innovation;
- exploiter le potentiel des bases de données pour ce qui est de favoriser les synergies;
- accroître le recours aux synergies en aval;
- améliorer la circulation des informations sur les projets ayant reçu le label d'excellence.

Introduction

Le financement de la recherche et de l'innovation par les Fonds structurels et par Horizon 2020

01 Dans la stratégie Europe 2020, la Commission a mis en avant le rôle de la recherche et de l'innovation (R&I) en tant que moteur essentiel de la prospérité économique et sociale ainsi que de la viabilité environnementale dans l'Union européenne. Ses priorités pour 2019-2024 témoignent de l'importance que la R&I revêt au niveau de l'UE, car elle est cruciale dans au moins quatre de ces six priorités: «un pacte vert pour l'Europe», «une économie au service des personnes», «une Europe adaptée à l'ère du numérique» et «une Europe plus forte sur la scène internationale».

02 Au cours de la période 2014-2020, les investissements dans la R&I financés sur le budget de l'UE ont atteint un niveau sans précédent. Les deux principaux pôles de financement de la R&I ont été le huitième programme-cadre (PC) pour la recherche et l'innovation, ou «Horizon 2020», et les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), dont l'enveloppe a été allouée à hauteur de 95 % au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER). Horizon 2020 était doté d'un budget total de 76,4 milliards d'euros, et les financements de l'UE engagés en faveur d'activités de R&I au titre du FEDER ont avoisiné les 41 milliards d'euros. En tout, cela représentait 12 % du budget de l'UE pour la période 2014-2020. Pour la période 2021-2027, le budget de l'UE consacré à la R&I a encore augmenté: à titre d'exemple, le budget du nouveau programme-cadre s'élève à 95,5 milliards d'euros, le montant estimatif à allouer à la R&I au titre du FEDER atteint 56 milliards d'euros, et le budget de R&I prévu dans les plans pour la reprise et la résilience approuvés à la fin de mars 2022 se montait à 44,4 milliards d'euros.

03 La Commission encourage la création de synergies. Dans le présent rapport, ce terme désigne la coordination du financement de la recherche au titre des Fonds ESI et d'Horizon 2020 afin d'accroître l'efficacité et l'efficience de ces deux programmes et, ainsi, de renforcer leur impact du point de vue des résultats d'innovation.

04 Les synergies ont été évoquées pour la première fois dans une communication de la Commission de 2007 et n'ont fait que gagner en importance depuis lors. Les cadres

juridiques régissant Horizon 2020[1] et les Fonds ESI[2], mis en place pour la période 2014-2020 contenaient tous deux, pour la première fois, des dispositions spécifiques demandant que les organismes chargés de la mise en œuvre établissent des synergies entre ces deux programmes. L'importance de ces dernières est encore accrue dans les cadres juridiques de la période 2021-2027 relatifs à Horizon Europe (le successeur d'Horizon 2020) et aux Fonds mettant en œuvre la politique de cohésion (qui succèdent aux Fonds ESI), plus précisément:

- le règlement portant établissement d'Horizon Europe («règlement Horizon Europe»), qui insiste particulièrement sur la coordination et la complémentarité entre les politiques de R&I et de cohésion, et dont l'annexe IV est entièrement consacrée aux synergies;

- le règlement portant dispositions communes régissant les Fonds mettant en œuvre la politique de cohésion, qui souligne l'importance, pour les États membres et la Commission, de renforcer la coordination et d'établir des synergies ainsi que des complémentarités avec Horizon Europe.

05 Un document d'orientation[3] relatif aux synergies, établi en 2014 par la Commission, décrit les différents types de synergies possibles entre Horizon 2020 et les Fonds ESI (voir ***figure 1***).

---

[1] Voir considérant 33 et article 21 du règlement (UE) n° 1291/2013.

[2] Voir annexe I, section 4.3, du règlement (UE) n° 1303/2013.

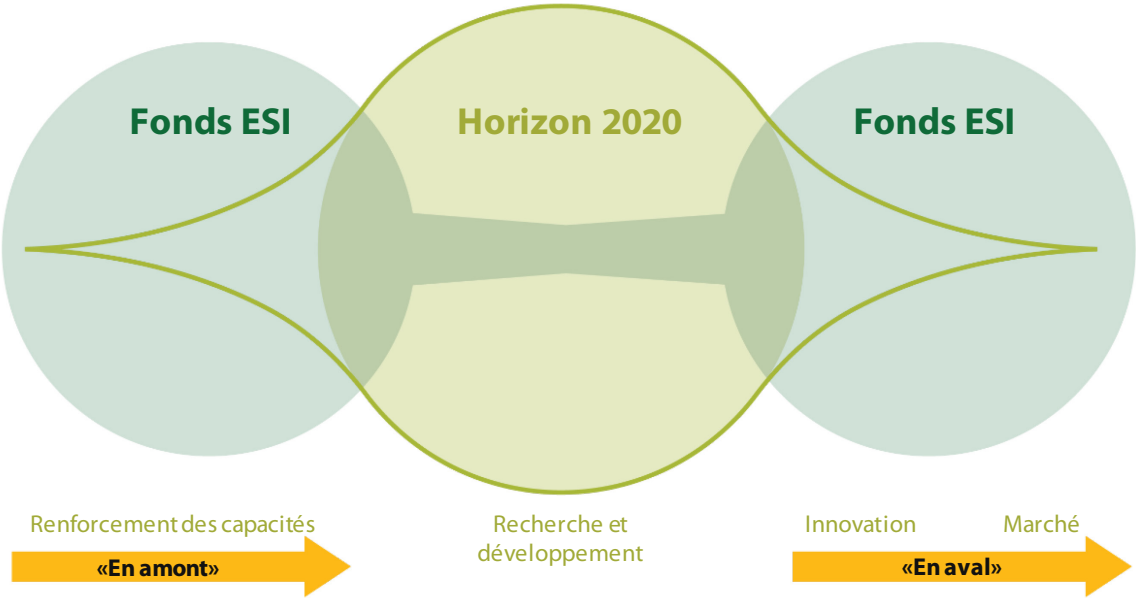
[3] «Permettre des synergies entre les Fonds structurels et d'investissement européens, Horizon 2020 et d'autres programmes européens liés à la recherche, l'innovation et la compétitivité».

Figure 1 – Types de synergies

Source: Cour des comptes européenne.

06 La *figure 2* illustre la logique des synergies en amont et en aval entre Horizon 2020 et les Fonds ESI.

Figure 2 – Synergies en amont et en aval entre Horizon 2020 et les Fonds ESI



Source: Cour des comptes européenne.

07 Bien qu'Horizon 2020 et les Fonds ESI fournissent d'importants montants de soutien en faveur de la R&I, la planification et la mise en œuvre de synergies sont complexes parce que ces deux programmes diffèrent à maints égards (pour de plus amples informations, voir ***annexe I***):

- **objectifs** – les financements au titre d'Horizon 2020 ciblent l'excellence, alors que les Fonds ESI visent à renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant les disparités entre les régions. Cette divergence se retrouve également au niveau de la répartition, entre Horizon 2020 et les Fonds ESI, des financements consacrés à la R&I dans chaque pays (voir ***annexe II***);

- **gestion** – la Commission a directement géré Horizon 2020 (moyennant des appels à propositions de projets au niveau de l'UE), tandis que les Fonds ESI ont été mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée entre la Commission et les États membres (c'est-à-dire par l'intermédiaire d'appels à propositions de projets à l'échelon national/régional);

- **mise en œuvre** – Horizon 2020 a été mis en œuvre au moyen de programmes de travail pluriannuels établis par la Commission, alors que les Fonds ESI l'ont été sur la base de programmes opérationnels élaborés par les autorités nationales/régionales et approuvés par la Commission;

- **fixation des priorités** – durant la période 2014-2020, les dépenses consacrées à la R&I au titre des Fonds ESI devaient être effectuées conformément à des «stratégies de spécialisation intelligente» élaborées par les États membres ou les régions. Les stratégies de spécialisation intelligente sont des stratégies d'innovation «qui définissent des priorités afin de créer un avantage compétitif en développant et en faisant correspondre les points forts en matière de recherche et d'innovation avec les besoins des entreprises […] tout en évitant la redondance et la fragmentation des efforts»[4]. Les dépenses relevant d'Horizon 2020 étaient consacrées aux grands domaines prioritaires définis dans le règlement et, à l'intérieur de ces domaines, aux thématiques définies dans les programmes de travail adoptés par la Commission selon la procédure de comitologie (c'est-à-dire avec la participation d'un comité de représentants de tous les États membres).

08 Les synergies revêtent une importance particulière pour les pays qui présentent de moins bonnes performances en matière de R&I et qui, de ce fait, participent moins à Horizon 2020 (voir rapport spécial 15/2022). Ces pays comptent parmi ceux pour

[4] Voir règlement (UE) n° 1303/2013.

lesquels les montants destinés au financement de la R&I disponibles au titre des Fonds ESI sont les plus élevés (voir ***annexe II***).

Rôles et responsabilités

09 Le ***tableau 1*** indique quelles principales parties prenantes jouent un rôle dans la conception, la mise en œuvre et le suivi d'Horizon 2020 et des Fonds ESI. De plus amples informations sont présentées dans l'***annexe I***.

Tableau 1 – Autorités responsables de la conception ainsi que de la gestion des Fonds ESI et d'Horizon 2020 ou y participant

	Fonds ESI	Horizon 2020
Direction générale (DG) de la Commission européenne assumant la responsabilité principale	Direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO)	Direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD)
Conception des interventions	DG REGIO et organismes des États membres, y compris les autorités de gestion La DG REGIO, entre autres, a évalué et approuvé les programmes opérationnels.	DG RTD et autres DG, selon le domaine prioritaire La DG RTD a élaboré les programmes de travail ainsi que les appels à propositions de projets en relevant.
Mise en œuvre	Autorités de gestion (conception et mise en œuvre des programmes opérationnels, y compris la sélection des projets, leur approbation et l'octroi de subventions) Organismes intermédiaires (mise en œuvre de mesures spécifiques figurant dans un programme opérationnel) L'octroi de la subvention est généralement formalisé au moyen d'une convention de subvention.	Plus de 20 organismes chargés de la mise en œuvre, y compris les agences exécutives. Six de celles-ci ont exécuté plus de 65 % du budget d'Horizon 2020, sous la surveillance de leur DG de tutelle. L'octroi de la subvention est formalisé au moyen d'une convention de subvention.
Soutien aux personnes présentant des propositions de projets et aux bénéficiaires	Autorités de gestion	Points de contact nationaux (PCN)

Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

10 L'audit a visé à déterminer dans quelle mesure la demande consistant à établir des synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI, formulée pour la première fois dans les bases juridiques correspondantes pour la période 2014-2020 (voir point ***04***), a été satisfaite. Nous avons décidé d'effectuer cet audit en raison de l'importance croissante attachée aux synergies ainsi qu'aux occasions manquées lorsque des synergies ne sont pas créées, et pour compléter notre rapport spécial 15/2022, récemment publié, qui traitait des mesures visant à accroître la participation des pays peu performants à Horizon 2020. Le règlement portant établissement d'Horizon 2020 («règlement Horizon 2020») dispose en effet que les synergies avec les Fonds ESI ainsi que les mesures visant à élargir la participation à Horizon 2020 contribueront à combler la fracture en matière de R&I en Europe.

11 Nous avons cherché à savoir si la Commission et les autorités nationales/régionales chargées de la mise en œuvre avaient pris des mesures appropriées afin d'établir des synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI. Pour ce faire, nous avons examiné:

- si la Commission et les autorités nationales/régionales chargées de la mise en œuvre avaient accordé toute l'importance requise aux facteurs déterminants pour la création de synergies;
- si la Commission et les autorités nationales/régionales chargées de la mise en œuvre avaient efficacement planifié et mis en œuvre les synergies.

12 Nos travaux d'audit ont porté sur la mise en œuvre de synergies au cours de la période 2014-2020. Nous avons examiné des éléments probants tirés de diverses sources (pour de plus amples informations sur la méthodologie, voir ***annexe III***):

- l'examen de documents pertinents communiqués par la Commission, ainsi que de questionnaires remplis par des agents de la Commission et d'entretiens avec ces agents;
- un examen de données analytiques;
- une analyse par exploration de textes de programmes de travail et de conventions de subvention d'Horizon 2020;
- l'analyse de documents pertinents pour un échantillon de cinq États membres (Portugal, Pologne, Slovénie, Croatie et Roumanie), ainsi que d'entretiens avec

des représentants de leurs autorités de gestion et avec leurs points de contact nationaux. Nous avons sélectionné ces pays en fonction de leur performance dans le domaine de la R&I, de leur participation à Horizon 2020 et des financements disponibles pour la R&I au titre des Fonds ESI;

- des enquêtes adressées aux autorités de gestion de 27 programmes opérationnels (taux de réponse: 64 %) et à 78 points de contact nationaux (taux de réponse: 67 %) dans tous les États membres;

- des entretiens avec des experts du domaine.

Observations

Les facteurs déterminants pour la création de synergies n'ont pas tous reçu toute l'attention requise

13 Créer des synergies est complexe, car les financements apportés par l'UE au titre des Fonds ESI et d'Horizon 2020 diffèrent à de nombreux égards (voir point ***06***). Nous avons examiné des documents et recueilli des commentaires de la Commission et de parties prenantes nationales qui ont fait apparaître un certain nombre de facteurs pouvant s'avérer déterminants pour la réussite ou l'échec de la création de synergies: la cohérence de la réglementation, la coopération entre les acteurs concernés au niveau de l'UE et des États membres, la disponibilité des données pertinentes et les capacités administratives au niveau national et régional.

14 Nous avons donc cherché à déterminer:

- si la réglementation facilitait la création de synergies;
- si la coopération, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, était adaptée à la création de synergies;
- si la Commission disposait de données et d'outils de suivi appropriés pour recenser et favoriser les synergies potentielles;
- si la Commission soutenait de façon adéquate le renforcement des capacités de l'administration nationale/régionale.

La Commission a réagi aux insuffisances de la réglementation qui entravaient la création de synergies

15 Plusieurs études[5] réalisées au nom de la Commission ont attiré l'attention sur un manque de cohérence – décrit comme un obstacle aux synergies – entre les dispositions réglementaires régissant Horizon 2020, le règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds ESI et le règlement général d'exemption par catégorie concernant les règles en matière d'aides d'État. Nos travaux d'audit, en particulier nos

[5] *MLE on National Practices in Widening Participation and Strengthening Synergies*, Commission européenne, 2018; *Synergies between FPs for Research and Innovation and European Structural and Investment Funds*, Commission européenne, 2017.

enquêtes ainsi que les entretiens avec des experts, des représentants des autorités de gestion et des points de contact nationaux (PCN), ont corroboré cette conclusion, mettant ainsi en évidence l'importance d'assurer la cohérence entre les dispositions réglementaires.

16 Face à ce constat, la Commission a présenté plusieurs propositions de modifications, reprises dans les règlements pertinents de la période 2021-2027 (voir ***annexe IV***). Par exemple:

- le fait de réputer acceptées, aux fins des Fonds mettant en œuvre la politique de cohésion, les conditions déjà évaluées dans le cadre d'Horizon Europe, tant pour les projets cofinancés au titre de ce programme que pour ceux ayant reçu le label d'excellence;
- l'harmonisation des critères relatifs aux activités jugées éligibles, des méthodes de calcul des coûts éligibles et des règles en matière d'aides d'État pour les projets cofinancés au titre des deux programmes ou ayant reçu le label d'excellence;
- la possibilité d'utiliser les subventions des Fonds ESI comme contributions nationales aux partenariats européens établis au titre d'Horizon Europe (partenariats entre la Commission et des partenaires privés ou publics au sein d'initiatives de R&I concertées);
- la possibilité de transférer jusqu'à 5 % de la dotation nationale initiale de chacun des Fonds mettant en œuvre la politique de cohésion vers tout autre instrument en gestion directe ou indirecte (y compris Horizon Europe).

17 Ces changements n'ayant été introduits que pour la période 2021-2027, il reste à voir dans la pratique si et, le cas échéant, dans quelle mesure ils répondront à l'attente consistant à influer favorablement sur les synergies.

Les organismes participant à la gestion des Fonds ESI et d'Horizon 2020 n'ont guère coopéré les uns avec les autres

18 Le règlement portant dispositions communes[6] et le règlement Horizon 2020[7] ont souligné l'importance de la coordination et d'une interaction étroite entre les deux programmes. Comme l'indique le ***tableau 1***, les Fonds ESI et le programme-cadre pour la R&I ont des structures de gouvernance distinctes, tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national/régional. En 2016, le Service de recherche du Parlement européen[8] a insisté sur le rôle de la coordination entre les DG de la Commission pour mettre un terme aux approches compartimentées, au niveau de l'UE comme à celui des États membres. Cette coordination peut être réalisée moyennant un échange régulier et structuré d'informations.

19 Un rapport publié en 2018[9] par la Commission a conclu que des approches cloisonnées existaient toujours à la Commission et dans les États membres. Il expliquait que les ministères ou les administrations publiques traitent avec divers organes de la Commission européenne aux missions, priorités et modes de fonctionnement divergents, voire incompatibles, et recommandait de mettre en place et d'institutionnaliser un dialogue structuré sous la forme d'un forum, avec des ordres du jour axés sur la recherche de synergies.

20 Malgré cette recommandation, nous avons constaté que certaines faiblesses décrites en 2016 persistaient encore en 2021. Nous notons que les deux principales DG concernées (à savoir la DG RTD et la DG REGIO) ont bien coopéré lors de l'élaboration des règlements de la période 2021-2027. Cependant, la Commission n'a pas mis en place de processus de dialogue régulier et structuré entre ses DG compétentes et les acteurs nationaux chargés de la conception et de la mise en œuvre des deux programmes.

21 En particulier, nous n'avons recensé que quelques exemples de dialogue structuré entre les DG de la Commission et les parties prenantes nationales/régionales

---

[6] Annexe I, section 4.3.

[7] Considérant 33.

[8] *Maximisation of synergies between European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain Europe 2020 Goals*, Service de recherche du Parlement européen, 2016.

[9] *Mutual Learning Exercise – Widening Participation and Strengthening Synergies*, Commission européenne, 2018.

au sujet de questions spécifiques. La «communauté de pratique du label d'excellence» (voir ***encadré 1***) est un exemple sur lequel les parties prenantes ont porté un jugement favorable.

Encadré 1

La «communauté de pratique du label d'excellence»: un bon exemple de coopération à plusieurs niveaux

La «communauté de pratique du label d'excellence» est une plateforme créée par la Commission afin d'échanger des informations, de collecter des données et de partager les bonnes pratiques. Elle réunit des représentants de la DG REGIO, de la DG RTD, des autorités de gestion, les PCN et d'autres parties prenantes au niveau non seulement de l'UE, mais aussi des États membres, c'est-à-dire des représentants du Centre commun de recherche (JRC), de l'Institut européen d'innovation et de technologie, et des ministères et administrations nationaux et régionaux. Le réseau compte 250 membres.

Dans notre enquête auprès des PCN, nous avons demandé quel était leur degré de satisfaction à l'égard de différentes initiatives lancées par la Commission européenne afin de promouvoir les synergies. Parmi les répondants, 60 % étaient satisfaits ou très satisfaits de la communauté de pratique du label d'excellence.

22 En ce qui concerne les organismes nationaux, le règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020 ainsi que les normes minimales et principes directeurs pour la mise en place de réseaux de points de contact nationaux dans le cadre d'Horizon 2020 exigeaient davantage de communication et de coopération entre les autorités de gestion des Fonds ESI et les PCN Horizon 2020.

23 Dans deux des cinq États membres de notre échantillon (le Portugal et la Slovénie), nous avons constaté que les PCN et les autorités de gestion travaillaient en bonne coopération. Dans les trois autres États membres sélectionnés, la coopération et les échanges d'informations étaient limités. Nos enquêtes l'ont confirmé: la plupart des autorités de gestion et des points de contact nationaux qui ont répondu continuaient à travailler de manière compartimentée. En d'autres termes, les autorités de gestion (Fonds ESI) et les PCN (Horizon 2020) ne coopéraient guère (pour de plus amples informations sur ces enquêtes, voir ***annexe III***):

- parmi les autorités de gestion qui ont répondu à notre enquête, 41 % ont déclaré qu'il n'existait pas de collaboration structurée avec les PCN. Quelque 59 % ont en outre indiqué qu'elles n'organisaient pas d'événements rassemblant les parties prenantes concernées représentant les deux communautés (bénéficiaires

d'Horizon 2020 ainsi que des Fonds ESI, et autres parties prenantes), ou en organisaient rarement;

- 85 % des PCN qui ont répondu à notre enquête ont affirmé soit que le niveau de coopération avec les autorités de gestion était faible à très faible, soit qu'il n'existait pas de coopération du tout. De plus, 75 % des PCN ont déclaré qu'ils connaissaient mal ou très mal le soutien à la R&I au titre des programmes relevant des Fonds ESI, voire qu'il n'entrait pas dans leurs attributions de posséder des connaissances sur ces Fonds.

24 Le rapport de 2020[10] relatif aux enseignements tirés d'un appel à propositions de projets expérimental financé par les Fonds ESI au titre du programme Interreg «Europe centrale» a lui aussi mis en évidence un besoin accru de coopération entre les parties prenantes d'Horizon 2020 et des Fonds ESI (voir ***encadré 2***). Cet appel à propositions expérimental a été lancé parce que les connaissances issues des projets financés par l'UE n'étaient pas pleinement exploitées sur le terrain, et que les résultats de recherche et d'innovation ne parvenaient souvent pas aux parties prenantes concernées dans les régions de l'UE. Cela s'expliquait par un manque de communication, de coordination et de coopération entre les chercheurs et les parties prenantes régionales.

Encadré 2

Appel à propositions expérimental relevant d'Interreg: «Capitalisation through coordination»

Cet appel à propositions visait à essayer de nouveaux moyens de coordonner différents projets financés par l'UE, dans le but de renforcer l'impact de la coopération transnationale dans les régions d'Europe centrale. Le rapport sur les enseignements tirés établi en 2020 contenait, entre autres, les conclusions suivantes:

1) les parties prenantes d'Horizon 2020 et d'Interreg sont très désireuses de travailler ensemble et de combiner les résultats afin d'en accroître la prise en considération au niveau de la politique ainsi que l'exploitation par de nouveaux groupes cibles et sur de nouveaux territoires. Elles ont cependant besoin d'une incitation pour rechercher et utiliser activement les synergies entre les Fonds;

[10] *Capitalisation through coordination across EU funds*, Commission européenne, 2020.

2) pour renforcer l'impact des résultats des projets financés au titre d'Horizon 2020 et d'Interreg, un soutien actif doit être apporté aux bénéficiaires. Des mesures de renforcement des capacités et des possibilités de mise en relation permettent de faire que les parties prenantes soient plus au fait des résultats susceptibles de répondre aux besoins spécifiques de certaines régions et de certains groupes cibles.

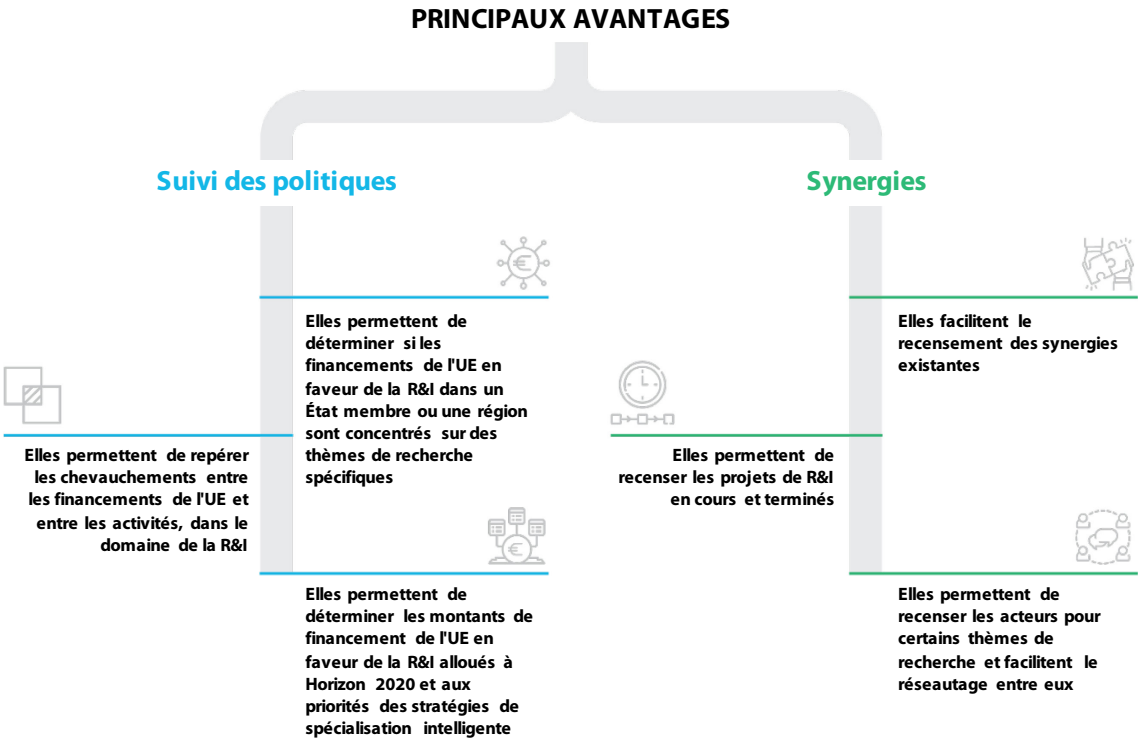
Un manque de données appropriées a nui au recensement et au suivi des synergies

25 D'après un rapport publié par le Centre commun de recherche de la Commission, le suivi et l'évaluation des politiques, de même que le recensement et la création de synergies, seraient grandement facilités si les bases de données d'Horizon 2020 et des Fonds ESI étaient rendues interopérables[11].

26 En nous fondant sur un examen de la documentation et des commentaires d'agents de la Commission, nous avons recensé les avantages de bases de données interopérables (couvrant les projets relevant d'Horizon 2020 et des Fonds ESI) pour i) le suivi et l'évaluation des politiques, et ii) les synergies (voir ***figure 3***).

[11] *Dataset of projects co-funded by the ERDF during the multi-annual financial framework 2014-2020*, Centre commun de recherche, 2019.

Figure 3 – Avantages des bases de données interopérables



Source: Cour des comptes européenne.

27 Nous avons cherché à déterminer si la Commission avait pris des mesures pour mettre en place des bases de données interopérables sur les projets relevant d'Horizon 2020 et des Fonds ESI, et si la Commission ou les États membres avaient recensé i) les domaines dans lesquels il serait possible de créer des synergies et ii) les synergies existantes afin de repérer des exemples de bonnes pratiques.

28 Durant la période 2014-2020, les informations sur les projets financés au titre d'Horizon 2020 et des Fonds ESI étaient dispersées dans des bases de données séparées:

- pour les projets relevant d'Horizon 2020, la Commission n'a disposé que d'une base de données interne jusqu'au lancement, en 2018, du tableau de bord d'Horizon 2020, qui est public. Le nouveau tableau de bord contient des données sur les projets financés et leurs bénéficiaires, ventilées par pays, par région, par type d'organisation et par domaine prioritaire (par exemple énergie, santé et domaine spatial);

- pour les projets cofinancés par les Fonds ESI, il n'a pas existé de base de données intégrée jusqu'en mars 2022. Les autorités de gestion enregistraient et publiaient les informations concernant ces projets sur les pages internet liées à leurs

programmes opérationnels, comme elles étaient légalement tenues de le faire[12]. En mars 2022, la Commission a lancé Kohesio, une base de données intégrée relative aux projets cofinancés par les Fonds ESI. Kohesio couvre actuellement les projets de la période 2014-2020, mais la Commission vise à l'étendre à ceux de la période 2021-2027. Toutefois, Kohesio n'est pas interopérable avec la base de données d'Horizon 2020.

29 Ces bases de données disparates permettaient difficilement de repérer les projets qui ciblaient des domaines prioritaires similaires dans le cadre d'Horizon 2020 et des Fonds ESI et qui se prêtaient donc à la création de synergies, car:

- il n'existait pas de classification (taxinomie) commune aux priorités d'Horizon 2020 et à celles des stratégies de spécialisation intelligente;
- les données relatives aux Fonds ESI enregistrées par les autorités de gestion n'étaient pas entièrement normalisées et étaient le plus souvent présentées dans les langues nationales;
- les autorités de gestion ne mentionnaient pas systématiquement les priorités de la stratégie de spécialisation intelligente dont relève un projet. Cela risque de rester problématique, car le règlement portant dispositions communes relatif à la période 2021-2027 n'oblige pas les États membres à fournir des informations sur les domaines prioritaires des stratégies de spécialisation intelligente couverts par les projets.

30 Par conséquent, les bases de données existantes ne permettaient pas d'établir une cartographie des principaux projets de R&I financés par l'UE et des investissements correspondants (par exemple en fournissant des informations sur la répartition géographique ou sur les priorités se prêtant davantage aux synergies). Cela a nui à la fois à la création de synergies et au suivi des politiques au sens illustré à la ***figure 3***.

31 Par ailleurs, malgré les avantages qu'offre le suivi des synergies entre les Fonds ESI et Horizon 2020 (voir point ***25***), nous avons constaté que ni la Commission, ni les autorités de gestion chargées des programmes opérationnels que nous avons analysés ne réalisaient systématiquement un tel suivi.

---

[12] Voir article 46, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013.

32 Au niveau de la Commission, nous avons en outre relevé les limites suivantes dans le recensement des synergies et le suivi de leur mise en œuvre:

- informations pour recenser les stratégies en amont – s'il est vrai que la Commission dispose d'un outil d'exploration de textes (CORTEX) théoriquement apte à détecter les synergies en amont, celui-ci ne peut pas être utilisé dans la pratique, car les propositions de projets relevant d'Horizon 2020 ne contiennent pas de champ spécifique qui permettrait de signaler les liens avec de précédents projets cofinancés par les Fonds ESI;

- suivi des projets financés au titre d'Horizon 2020 – des données sur l'utilisation des résultats de recherche issus des projets achevés relevant d'Horizon 2020 pourraient permettre de détecter les synergies en aval existantes, mais la Commission ne recueille pas ce type d'informations;

- informations disponibles au niveau national – les informations sur les projets ayant reçu le label d'excellence cofinancés par les Fonds ESI ne sont pas systématiquement collectées et communiquées à la Commission.

Les autorités de gestion n'ont guère demandé à bénéficier des actions de renforcement des capacités

33 Les deux pôles de financement que constituent Horizon 2020 et les Fonds ESI ayant chacun ses propres règles, ses propres mécanismes de mise en œuvre et ses propres parties prenantes, il était essentiel de disposer de capacités appropriées en matière de gestion et d'administration pour la conception et la mise en œuvre d'actions de R&I caractérisées par des synergies au niveau national et régional. Cela est d'autant plus vrai pour la période 2021-2027, où les montants de financement de l'UE en faveur de la R&I sont plus élevés.

34 Nous avons analysé:

- le soutien apporté par la Commission aux parties prenantes nationales, en particulier les autorités de gestion, pour accroître leurs compétences en matière de synergies;

- la réceptivité des parties prenantes nationales.

35 La Commission a pris différentes mesures afin d'aider les parties prenantes nationales à augmenter leurs connaissances dans le domaine des synergies. En particulier:

- en 2014, elle a publié un document d'orientation traitant des diverses actions (y compris les activités de promotion et de formation, les pratiques de coordination et le suivi) que les services de la Commission, les autorités de gestion et les points de contact nationaux doivent entreprendre afin de créer des synergies. Dans les cinq États membres sélectionnés, les autorités de gestion ont reconnu que le document d'orientation contribuait à la sensibilisation aux synergies, mais qu'elles ne l'avaient guère utilisé. En juillet 2022, la Commission a publié un nouveau document d'orientation sur les synergies entre Horizon Europe et le FEDER;

- dans le cadre du mécanisme de soutien aux politiques (un instrument d'Horizon 2020 destiné à favoriser les réformes dans les écosystèmes nationaux de R&I), la Commission a organisé une activité consistant notamment à favoriser l'échange de bonnes pratiques en matière de synergies. Les participants ont en particulier partagé leurs expériences sur la manière i) d'encourager la participation nationale aux programmes-cadres et ii) d'optimiser les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI[13]. Nous avons toutefois constaté que 11 États membres seulement (la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et la Suède, ainsi que l'Allemagne en qualité d'observateur) étaient représentés parmi les participants;

- la Commission s'est attachée à promouvoir la notion de synergies lors de conférences (telles que la Semaine des régions innovantes en Europe et la Semaine européenne des régions et des villes) et d'événements spécifiques organisés par des tiers.

36 Enfin, c'est le Parlement européen qui a lancé et financé le projet «Stairway to Excellence» ou S2E (Échelle de progression vers l'excellence), qui a constitué la principale initiative en vue de soutenir la création de synergies au cours de la période 2014-2020. Le projet S2E a été exécuté par le Centre commun de recherche de la Commission, en collaboration avec la DG REGIO, qui a aidé les États membres et les régions i) à exploiter les synergies entre les Fonds ESI et Horizon 2020, et ii) à mettre en œuvre avec efficacité les stratégies nationales et régionales de spécialisation intelligente, ainsi qu'à s'efforcer d'atteindre l'excellence en matière d'innovation en général. Le projet a pris fin en 2020 et ne sera pas reconduit pour la période 2021-

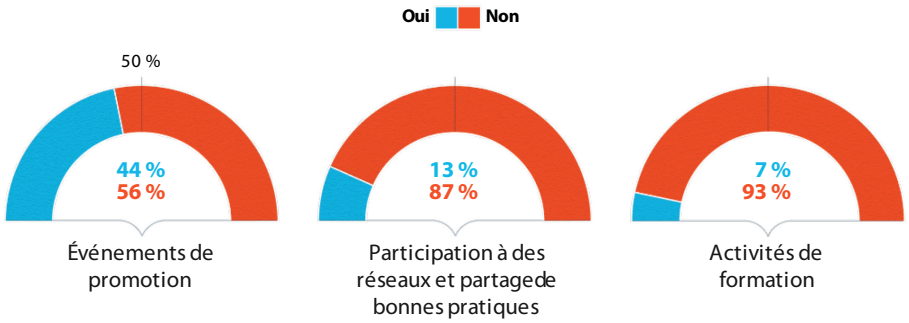
---

[13] *MLE on National Practices in Widening Participation and Strengthening Synergies*, Commission européenne, 2018.

2027. Les parties prenantes de trois des cinq États membres de notre échantillon ont affirmé avoir participé aux activités de ce projet et ont exprimé un haut degré de satisfaction à cet égard.

37 Nous observons également que la participation aux activités de renforcement des capacités organisées par la Commission a été médiocre: d'après notre enquête, elle s'est inscrite dans une fourchette allant de 44 % pour les événements de promotion à 7 % pour les activités de formation (voir ***figure 4***).

Figure 4 – Participation des autorités de gestion aux activités de soutien organisées par la Commission

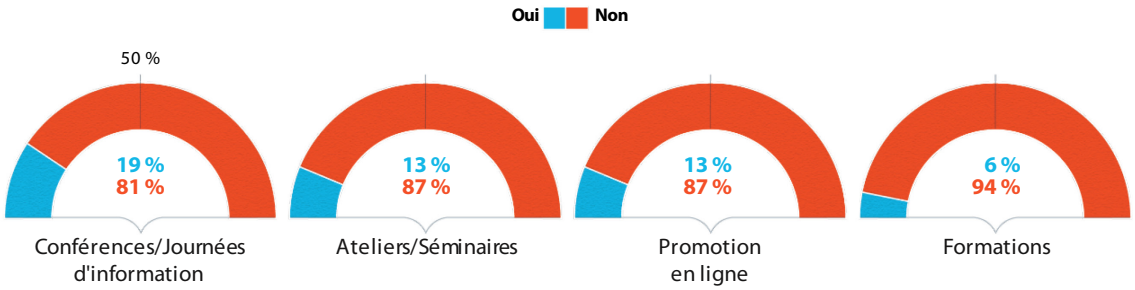


Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès des autorités de gestion.

38 Malgré cette faible participation, les autorités de gestion et les PCN auprès desquels nous nous sommes rendus ont déclaré avoir besoin de davantage de formation, d'activités d'accompagnement et de partage de bonnes pratiques.

39 Enfin, dans notre enquête, les autorités de gestion ont déclaré qu'elles-mêmes avaient pris très peu de mesures pour favoriser la création de synergies entre les deux programmes (voir ***figure 5***).

Figure 5 – Organisation d'activités de promotion par les autorités de gestion pour soutenir la création de synergies entre les Fonds ESI et Horizon 2020



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès des autorités de gestion.

Les synergies prévues dans les documents stratégiques ont été mises en œuvre à des degrés divers

40 D'après le document d'orientation relatif aux synergies, établi en 2014 par la Commission (voir point ***35***), «il est de la plus haute importance de garantir des synergies optimales entre les fonds […] pour porter à leur maximum l'incidence et l'efficacité du financement public. Le Parlement européen et le Conseil ont été très clairs: il ne s'agit plus d'une piste à envisager, mais bien d'une nécessité.» Cela supposait que toutes les parties prenantes concernées adoptent une approche systématique à l'égard des synergies, et signifiait que les possibilités de synergies présentées dans les stratégies de spécialisation intelligente et dans les programmes opérationnels devaient être accompagnées, sur le terrain, d'efforts concertés pour faire en sorte de les concrétiser.

41 Nous avons donc cherché à déterminer:

- si les stratégies de spécialisation intelligente et les programmes opérationnels correspondants comprenaient des mesures pour créer des synergies avec Horizon 2020;
- si les différents types de synergies étaient réellement mis en œuvre. Cet examen a concerné en particulier:
  - a) les synergies en aval,
  - b) les synergies en amont,
  - c) le financement alternatif pour les projets ayant reçu le label d'excellence.

42 De plus, toutes les autorités de gestion sélectionnées ont apporté un financement complémentaire (voir point ***05***) pour un type de projet spécifique (projets de «collaboration» ou de «chaires EER») relevant du volet «Propager l'excellence et élargir la participation» d'Horizon 2020. Parmi les autorités de gestion qui ont répondu à notre enquête, 44 % (7 sur 16) ont indiqué que leur programme opérationnel comportait des mesures de ce type, et 31 % (5 sur 16) ont déclaré les avoir appliquées. Toutefois, ayant déjà traité du financement complémentaire dans notre récent rapport spécial relatif aux mesures d'élargissement de la participation (rapport spécial 15/2022), nous ne développons pas davantage cette question dans le présent rapport.

Des synergies étaient prévues dans les documents stratégiques des Fonds ESI, mais avec des niveaux de détail variables

43 Pour se concrétiser, les synergies doivent être planifiées de façon appropriée dans les documents stratégiques, en particulier les stratégies de spécialisation intelligente (voir point ***06***) et les programmes opérationnels, dans le cadre des Fonds ESI.

44 D'après le guide des stratégies de spécialisation intelligente établi en 2012 par la Commission, les stratégies de spécialisation intelligente devraient permettre de concentrer les investissements nationaux/régionaux consacrés à la R&I dans quelques domaines compétitifs au niveau mondial et empêcher une utilisation dispersée des ressources. Le centrage sur un petit nombre d'activités économiques prioritaires et de domaines technologiques spécifiques au niveau national/régional visait à faciliter la planification stratégique des investissements dans la R&I. Le guide explique également que les priorités fixées dans le contexte des stratégies de spécialisation intelligente doivent résulter d'une concordance efficace entre i) la détermination d'objectifs généraux conformes aux politiques de l'UE et ii) la définition de priorités (niches) pour la spécialisation intelligente.

45 En ce qui concerne la fixation des priorités dans les stratégies de spécialisation intelligente, plusieurs rapports d'étude[14] ont conclu que l'on assistait à une prolifération des objectifs. En particulier, l'étude relative à la détermination des priorités dans les stratégies de spécialisation intelligente, réalisée en 2021 par la Commission[15], a montré que dans plusieurs États membres, les domaines prioritaires des stratégies de spécialisation intelligente englobaient une large palette de thématiques. Cette étude, dans le cadre de laquelle 2 324 appels à propositions de projets lancés par les autorités de gestion ont également été analysés, a permis d'observer qu'une grande majorité d'entre eux (74 %) couvraient toutes les priorités des stratégies de spécialisation intelligente à la fois.

46 Le ciblage insuffisant des priorités des stratégies de spécialisation intelligente et le fait que les appels à propositions pouvaient généralement se rapporter à n'importe

---

[14] *Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?*, Regional Studies Association, 2020; *How 'smart' are smart specialisation strategies?*, University Association for Contemporary European Studies, 2020.

[15] *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, Commission européenne, 2021.

laquelle de ces priorités au lieu de tenir compte, comme le voudrait la logique même de la spécialisation intelligente, des spécificités sectorielles et technologiques[16], réduisent les chances d'atteindre la masse critique et de créer ainsi des synergies.

47 Nous avons cherché à déterminer si, dans les cinq États membres sélectionnés, les stratégies de spécialisation intelligente et les programmes opérationnels correspondants comprenaient des mesures pour créer des synergies. Nous avons également examiné si les stratégies de spécialisation intelligente mentionnaient explicitement certains partenariats européens soutenus dans le cadre d'Horizon 2020. Ces partenariats ont pour but de réunir la Commission et des partenaires publics et/ou privés (y compris ceux qui gèrent les Fonds ESI) au moyen d'initiatives de R&I concertées visant à répondre aux priorités politiques de l'UE.

48 Nous avons constaté que:

- parmi les stratégies de spécialisation intelligente sélectionnées, une seule (celle de la Roumanie) mentionnait des partenariats européens précis avec lesquels il était envisagé de créer des synergies moyennant l'octroi, à des entités nationales, de subventions qui leur permettraient de participer à ces partenariats;

- trois des cinq programmes opérationnels sélectionnés (ceux du Portugal, de la Roumanie et de la Slovénie) indiquaient que (certaines de) leurs priorités étaient liées aux priorités d'Horizon 2020. Dès lors qu'elles sont conscientes de ces liens, les autorités nationales/régionales sont en mesure d'adopter une approche proactive envers leurs parties prenantes afin de les informer des possibilités dans le domaine de la recherche offertes par Horizon 2020 et d'encourager les liens avec les partenariats européens (par exemple en accordant des subventions);

- toutes les stratégies de spécialisation intelligente, de même que les programmes opérationnels correspondants, comprenaient des mesures visant à la création de synergies. Cependant, les stratégies de spécialisation intelligente et les programmes opérationnels des États membres sélectionnés faisaient référence de façon très différente aux actions liées aux synergies: ceux de certains pays (la Croatie et la Pologne) comportaient relativement peu d'éléments ayant trait à ces actions et/ou mentionnaient ces dernières en termes très généraux, d'autres (ceux de la Slovénie, de la Roumanie et du Portugal) comprenaient des descriptions détaillées de plusieurs mesures.

---

[16] Voir la note de bas de page précédente.

49 L'*encadré 3* présente des exemples de synergies prévues dans les programmes opérationnels.

Encadré 3

Exemples de mesures, figurant dans les programmes opérationnels, destinées à créer des synergies

Le programme opérationnel **croate** relatif à la compétitivité et la cohésion comprenait trois mesures visant à la mise en place de synergies:

a) un financement alternatif pour les propositions adressées au Conseil européen de la recherche;

b) un financement complémentaire pour les projets de collaboration au titre d'Horizon 2020;

c) un financement complémentaire pour les autres mesures d'élargissement de la participation.

Toutefois, le programme opérationnel ne faisait pas explicitement référence aux priorités d'Horizon 2020 ni aux partenariats européens. En outre, l'enveloppe réservée à chaque mesure était insuffisante pour permettre de financer un seul projet au titre de la mesure a) ou de la mesure b). En fin de compte, l'autorité de gestion croate n'a mis en œuvre que la mesure c).

Dans le programme opérationnel **roumain** relatif à la compétitivité, huit mesures concrètes ciblant trois types de synergies (synergies en amont, financement alternatif et financement complémentaire) étaient prévues. Le programme opérationnel mentionnait également certaines priorités d'Horizon 2020 et certains partenariats européens. Le budget alloué a été entièrement utilisé, mais son exécution a accusé d'importants retards: la plupart des subventions n'ont été accordées qu'en 2020.

Les synergies en amont prévues ont généralement été mises en œuvre

50 Les actions en amont (voir point *05*) comprennent le plus souvent le développement des infrastructures de recherche ainsi qu'un soutien visant à aider les parties prenantes du secteur de la R&I à élaborer des propositions de projets à présenter en réponse aux appels à propositions concurrentiels d'Horizon 2020. Ce soutien était particulièrement approprié pour les États membres dont le taux de participation aux programmes-cadres demeure faible, en particulier du point de vue du nombre de projets approuvés. Bien que de nombreuses variables aient une incidence sur le niveau de participation d'un pays au programme-cadre (voir rapport

spécial 15/2022), la disponibilité de fonds pour soutenir le processus de demande de financement est l'un des principaux facteurs qui influent sur la participation.

51 Il est ressorti de notre enquête auprès des autorités de gestion que 50 % de celles qui ont répondu (8 sur 16) ont prévu des mesures pour créer des synergies en amont, tandis que 44 % d'entre elles (7 sur 16) les ont réellement appliquées.

52 Notre analyse des programmes opérationnels sélectionnés a montré que tous ceux-ci prévoyaient des actions visant à développer des infrastructures de R&I (telles que des centres d'excellence) et ont permis de les mettre en œuvre. Parmi ces actions figurent, par exemple, des investissements dans des infrastructures de physique photonucléaire en Roumanie et dans des centres d'excellence ainsi que dans un centre de supercalcul national en Slovénie.

53 Nous avons également constaté que quatre des cinq programmes opérationnels sélectionnés (ceux de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie et de la Slovénie) ont prévu et ont permis de mettre en œuvre des actions visant directement à aider les parties prenantes nationales de la R&I à participer au programme-cadre Horizon 2020. Dans deux de ces quatre États membres (la Pologne et la Roumanie), ce soutien n'a toutefois été apporté que plusieurs années après le démarrage d'Horizon 2020 (cinq ans pour la Pologne et sept ans pour la Roumanie).

54 Selon un article de recherche de 2016[17] et selon le rapport final sur un projet[18] financé par le budget de l'UE, des dispositifs de soutien de ce type jouent un rôle essentiel pour renforcer la participation au programme-cadre et, ainsi, accroître les chances de créer des synergies en amont. Nous avons constaté que les États membres qui avaient tardé à mettre en œuvre leurs dispositifs de soutien au titre des Fonds ESI figuraient également parmi ceux qui affichaient les plus faibles niveaux de participation à Horizon 2020 (voir rapport spécial 15/2022, figure 6):

- la Pologne et la Roumanie sont les États membres qui ont reçu les plus bas montants de financement d'Horizon 2020 par habitant;

[17] «Who gets Horizon 2020 research grants? Propensity to apply and probability to succeed in a two-step analysis», Enger, S. G., Castellacci, F., *Scientometrics* 109, p. 1611-1638, 2016.

[18] Rapport final sur le projet MIRRIS (*Mobilizing institutional reforms for better R&I systems/institutions in Europe*), juin 2016.

- du point de vue du montant de financement d'Horizon 2020 par chercheur (en équivalent temps plein), la Pologne se trouvait en queue de classement.

Les synergies en aval ont été peu mises en œuvre

55 Selon le règlement portant dispositions communes, les stratégies de spécialisation intelligente devaient comprendre «des "actions en aval" fournissant les moyens d'exploiter et de diffuser sur le marché les résultats d'Horizon 2020 et de programmes précédents, en prêtant une attention particulière à l'instauration d'un environnement propice à l'innovation pour les entreprises et l'industrie […].»

56 En outre, le document d'orientation relatif aux synergies publié en 2014 par la Commission (voir point ***35***) indiquait que, lors de la mise en œuvre d'Horizon 2020, la Commission devrait encourager l'utilisation en aval des résultats des projets relevant d'Horizon 2020 (et des précédents programmes-cadres de recherche) dans les projets cofinancés par les Fonds ESI.

57 Les agents de la Commission avec lesquels nous nous sommes entretenus ont insisté sur l'importance d'exploiter les résultats de projets financés au titre d'Horizon 2020 indépendamment du pays où la technologie a été développée, afin de renforcer l'impact du programme-cadre et la circulation des connaissances dans l'UE. L'exploitation transfrontalière des résultats de R&I présente également une utilité toute particulière pour les pays et les régions participant peu aux programmes-cadres (voir rapport spécial 15/2022), car elle leur permettrait d'accéder aux technologies de pointe et de les utiliser.

58 Ne pas chercher à établir des synergies en aval revient à gâcher une occasion d'appliquer concrètement les résultats de R&I et de les exploiter pour relever des défis territoriaux, ce qui permettrait d'assurer l'impact des financements de l'UE.

59 Nous avons donc examiné:

- si les autorités de gestion ont appliqué les mesures des programmes opérationnels destinées à créer des synergies en aval;
- si la Commission a encouragé la création de synergies en aval au moyen des programmes de travail qu'elle établit pour Horizon 2020 (y compris les appels à propositions);

- si les bénéficiaires de projets relevant d'Horizon 2020 ont réellement envisagé des synergies en aval.

60 Bien que la Commission ait mis l'accent sur les synergies en aval, notre enquête auprès des autorités de gestion a montré que 44 % seulement de celles qui ont répondu (7 sur 15) avaient prévu des mesures visant à créer ce type de synergies. Qui plus est, 13 % seulement (2 sur 15) ont ensuite appliqué ces mesures. De toutes les mesures visant à l'établissement de synergies, celles relatives aux synergies en aval sont, de loin, celles qui ont été le moins mises en œuvre.

61 Il en est allé de même dans les cinq programmes opérationnels établis par les États membres de notre échantillon: aucun n'a donné lieu au lancement de mesures concernant les synergies en aval d'Horizon 2020. En outre, aucun ne prévoyait la possibilité d'utiliser les Fonds ESI pour établir des synergies en aval des résultats de R&I obtenus dans d'autres États membres ou régions, grâce à Horizon 2020.

62 Nous avons également constaté que quatre des cinq programmes opérationnels sélectionnés faisaient référence aux marchés publics de solutions innovantes (ou «achat public de solutions innovantes»), un instrument de nature à créer des synergies en aval. Dans ce cas, l'acquéreur public joue le rôle de client de lancement pour des solutions innovantes (produits ou services) qui ne sont pas encore commercialisées à grande échelle. Cependant, sur ces quatre programmes opérationnels, un seul (celui de la Pologne) permettait réellement de recourir aux marchés publics de solutions innovantes, au demeurant sans mentionner explicitement l'utilisation des résultats de projets financés au titre d'Horizon 2020.

63 D'après nos constatations, le fait que les autorités de gestion ne cherchaient pas à créer de synergies en aval s'expliquait principalement par un manque de connaissances et d'information:

- elles ne comprenaient pas toujours la notion de synergies en aval et les avantages y afférents;

- elles ne possédaient que des connaissances limitées sur la création de synergies et sur le recensement des résultats issus d'Horizon 2020 s'y prêtant. En outre, l'absence d'un outil (tel qu'une base de données interopérable) permettant d'établir des correspondances entre Horizon 2020 et les Fonds ESI a nui au recensement des projets pouvant être mis en synergie. Le rapport sur les enseignements tirés de l'appel à propositions expérimental relevant d'Interreg (voir point ***24***) contenait des conclusions similaires;

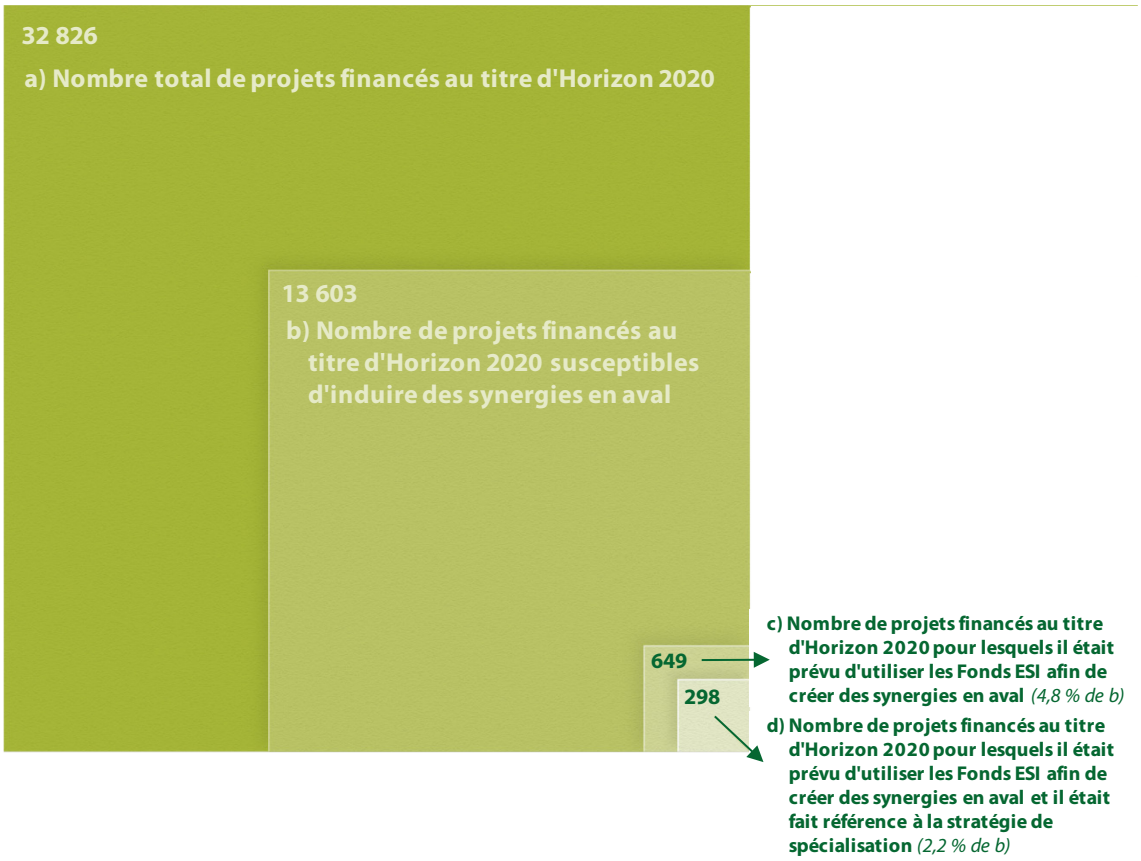
- souvent, elles connaissaient mal CORDIS, la base de données d'Horizon 2020 destinée à la diffusion et à l'exploitation des résultats des projets financés par ce programme-cadre.

64 Nous avons procédé à une analyse par exploration de textes de programmes de travail d'Horizon 2020 ayant un lien avec des actions de nature à générer des synergies en aval. Nous avons sélectionné les programmes publiés à la fin d'Horizon 2020 (période 2018-2020). Nous avons constaté qu'ils mentionnaient tous au moins une fois les synergies en aval avec les Fonds ESI.

65 Cependant, dans la plupart des cas, seule l'introduction (qui présente des informations très générales à l'intention des candidats) faisait référence à ces synergies, contrairement aux appels à propositions de projets (qui comportent des informations plus détaillées): sur les 632 appels à propositions que nous avons analysés, 2 % seulement mentionnaient les synergies en aval.

66 Nous avons également réalisé une analyse par exploration de textes des 13 603 conventions de subvention relevant des actions d'Horizon 2020 dont nous avions établi qu'elles étaient susceptibles d'induire des synergies en aval. Ces conventions représentaient 38 % de l'ensemble des conventions de subvention d'Horizon 2020 et 63 % des montants de financement engagés au titre de ce programme-cadre. Nous avons complété cette analyse par un examen détaillé d'un échantillon de 100 projets. D'après nos constatations, la création de synergies de ce type n'était prévue que pour 4,8 % des 13 603 projets (voir ***figure 6***) et seules 2,2 % des propositions de projets mentionnaient explicitement les stratégies de spécialisation intelligente.

Figure 6 – Projets pour lesquels la création de synergies a été prévue, par rapport à l'ensemble des projets financés au titre d'Horizon 2020



Source: Cour des comptes européenne.

67 Nous avons par ailleurs procédé à une analyse détaillée des projets relevant d'un instrument d'Horizon 2020, en l'occurrence la «"validation de concept" du Conseil européen de la recherche (CER)». Celle-ci vise à faciliter l'étude du potentiel d'innovation commerciale et sociale des idées générées grâce à des subventions du CER, objectif qui se prête particulièrement bien à l'établissement de synergies en aval. Nous avons constaté que la possibilité de créer des synergies en aval n'était prévue que dans 0,5 % des projets relevant de la «"validation de concept" du CER».

Le label d'excellence a du potentiel, mais n'a guère été utilisé

68 Le label d'excellence est un label de qualité décerné à des propositions de projets présentées dans le contexte des programmes-cadres de R&I de l'UE (voir point ***05***). Il a été mis en place dans Horizon 2020, en vue d'aider ses titulaires à obtenir, pour leurs propositions, des financements provenant d'autres sources, y compris les Fonds ESI. Il a aussi eu pour effet de permettre à d'autres organismes de financement de tirer parti du processus d'évaluation des projets réalisé par la Commission.

69 La Commission a lancé le label d'excellence en 2015 pour les projets présentés par de petites et moyennes entreprises (PME) dans le cadre de l'instrument d'Horizon 2020 dédié aux PME, rebaptisé par la suite «Accélérateur du Conseil européen de l'innovation (CEI)». Le label a ensuite été étendu à trois autres instruments d'Horizon 2020, à savoir: les «actions Marie Skłodowska-Curie» (le volet du programme-cadre qui concerne la formation doctorale et postdoctorale), les «collaborations» (voir rapport spécial 15/2022) et les subventions au titre de la «"validation de concept" du CER» (voir point ***67***).

70 Nous avons examiné si les autorités de gestion avaient fait un bon usage du label d'excellence et avaient financé les projets qui l'avaient reçu. Notre enquête auprès de ces autorités a montré que l'octroi d'un financement alternatif aux projets concernés était le type de synergie le plus fréquemment prévu dans les programmes opérationnels de celles qui ont répondu: il était envisagé dans 63 % (10 sur 16) de ces PO et a finalement été mis en œuvre dans 50 % (8 sur 16) d'entre eux. La Commission elle-même ne dispose pas d'informations exhaustives sur le nombre de projets ayant reçu le label d'excellence qui ont été financés par les Fonds ESI.

71 Toutefois, l'analyse de notre échantillon de programmes opérationnels a révélé que le degré de mise en œuvre des mesures de soutien aux projets ayant reçu le label d'excellence variait:

- tous ces PO, à une exception près (celui de la Croatie), contenaient des mesures visant à octroyer un financement alternatif aux projets relevant de l'«instrument dédié aux PME»/«Accélérateur du CEI» ayant reçu le label d'excellence. Comme le montre le ***tableau 2***, trois programmes opérationnels (ceux de la Pologne, du Portugal et de la Slovénie) ont ensuite été utilisés pour apporter un financement de ce type, et un quatrième (celui de la Roumanie) l'a été pour lancer un appel à propositions, qui n'a cependant donné lieu qu'à quelques réponses et n'a permis de financer aucun projet;

- deux programmes opérationnels (ceux de la Pologne et de la Slovénie) comprenaient et ont permis de mettre en œuvre des mesures visant à fournir un financement alternatif aux projets relevant des actions «Marie Skłodowska-Curie» auxquels avait été décerné le label d'excellence;

- aucun des programmes opérationnels de l'échantillon ne contenait de mesures pour soutenir les projets de «collaboration» ou de «"validation de concept" du CER» qui avaient reçu le label d'excellence. Nous relevons qu'en ce qui concerne la «"validation de concept" du CER», l'initiative relative au label d'excellence a débuté en 2018, mais a été suspendue en 2019 en raison de problèmes liés aux

systèmes informatiques. D'après la Commission, elle devrait être relancée en 2023.

Tableau 2 – Nombre de projets relevant de l'«instrument dédié aux PME»/«Accélérateur du CEI» ayant reçu le label d'excellence, cofinancés par les Fonds ESI (données au 30 juin 2021)

État membre	Nombre de projets ayant reçu le label d'excellence	Nombre de projets ayant reçu le label d'excellence, cofinancés par les Fonds ESI	Pourcentage	Montant du financement alloué aux projets ayant reçu le label d'excellence cofinancés *(millions d'euros)*
Croatie	9	0	0 %	0,0
Pologne	77	20	26 %	17,9
Portugal	108	35	32 %	27,8
Roumanie	16	0	0 %	0,0
Slovénie	54	15	28 %	15,7
Total	**264**	**70**	**26 %**	**61,4**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission européenne et par les autorités de gestion.

72 Nous avons mis en évidence deux principaux obstacles administratifs qui ont empêché de soutenir efficacement les projets relevant de l'«instrument dédié aux PME»/«Accélérateur du CEI» ayant reçu le label d'excellence au cours de la période 2014-2020: i) des divergences entre les règles en matière d'aides d'État et ii) le fait que les autorités de gestion disposaient de peu d'informations sur les projets ayant reçu le label d'excellence.

73 Les différences entre les règles en matière d'aides d'État se sont traduites par un important écart d'intensité de financement entre les Fonds ESI et Horizon 2020, ce dernier présentant des taux de subvention plus élevés pour les bénéficiaires. La Commission a réagi à cette situation et, en juillet 2021 (six ans après le lancement du label d'excellence), elle a modifié le règlement applicable relatif aux aides d'État (le règlement général d'exemption par catégorie) afin de résoudre ce problème pour les PME. Dans Horizon Europe, les petites entreprises de taille intermédiaire peuvent elles aussi, dans des cas exceptionnels, devenir titulaires du label d'excellence. La différence d'intensité de financement persistera dans ces cas.

74 Avant d'approuver l'octroi de subventions à un projet ayant reçu le label d'excellence, les autorités de gestion doivent toujours s'assurer du respect des critères suivants pour déterminer si le projet est éligible ou non:

- conformité aux règles en matière d'aides d'État – l'entreprise bénéficiaire doit i) être une PME au sens de la définition des PME donnée par la Commission et ii) ne pas être une entreprise en difficulté. La personne qui présente la proposition de projet dépose une déclaration sur l'honneur, qui, si le projet a reçu le label d'excellence, ne fait pas l'objet d'une vérification par la Commission;

- conformité au règlement sur la politique de cohésion – le projet proposé doit être conforme aux priorités de la stratégie nationale/régionale de spécialisation intelligente ainsi qu'au programme du FEDER et entrer dans le champ d'application dudit Fonds[19].

75 Au cours de nos entretiens, quatre des cinq autorités de gestion représentant des États membres sélectionnés ont signalé qu'un mécanisme de notification automatique permettant de fournir des informations complètes et structurées sur les projets nationaux/régionaux ayant reçu le label d'excellence, et notamment les coordonnées du titulaire du label, faisait défaut.

76 En fait, la Commission ne diffusait que des informations agrégées; des informations détaillées étaient communiquées sur demande. Pour la période 2021-2027, la Commission prévoit de rendre plus facilement accessibles les informations concernant les projets ayant reçu un label d'excellence.

77 Le Portugal fournit un exemple des avantages qu'apporte la mise en place d'un système assurant cette circulation des informations: il s'est classé au premier rang des pays financeurs de projets ayant reçu le label d'excellence (32 % des projets), notamment grâce à un dispositif efficace pour obtenir, traiter et transmettre des informations détaillées et structurées sur ces projets (voir ***encadré 4***) et à des appels à propositions spécifiques les ciblant. Nous n'avons trouvé aucun dispositif similaire dans les autres pays de notre échantillon.

---

[19] Voir article 73 du règlement (UE) 2021/1060.

Encadré 4

Exemple d'autorités nationales proactives

Le Portugal finance des projets ayant reçu le label d'excellence depuis 2018, au moyen d'une mesure figurant dans ses divers programmes opérationnels. Après une analyse interne, les autorités portugaises ont estimé que l'évaluation de la Commission était valable et que des évaluations techniques supplémentaires au niveau national n'étaient donc pas nécessaires.

L'agence nationale pour l'innovation (*Agência Nacional de Inovação*) a systématiquement demandé à la Commission de lui fournir des informations sur les projets portugais ayant reçu le label d'excellence. L'agence faisait partie de la «communauté de pratique du label d'excellence» (voir ***encadré 1***) et le point de contact national responsable des PME était employé par l'agence, ce qui a facilité ce processus.

L'agence a transmis les informations à l'autorité de gestion du programme opérationnel national, qui a elle-même informé les autorités de gestion des PO régionaux. Elle a proposé d'organiser des appels à propositions de projets et a demandé à chaque autorité régionale de lui communiquer des informations sur le budget qu'elle apporterait pour chaque appel. L'agence a également recherché les titulaires du label d'excellence, les a identifiés et a pris contact avec eux pour les informer des appels à propositions lancés.

Conclusions et recommandations

78 Notre conclusion générale est que la mise en œuvre des synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) a varié selon le type de celles-ci: par exemple, les mesures visant à créer des synergies en amont ont été bien appliquées, alors que celles visant à générer des synergies en aval ne l'ont presque pas été. Cela s'explique par plusieurs raisons: un manque de cohérence dans la réglementation, une coopération limitée entre les parties prenantes de la recherche et de l'innovation des deux programmes et l'absence d'interopérabilité entre les bases de données de ceux-ci ont restreint les possibilités dont disposaient la Commission et les autorités nationales/régionales pour ce qui est de créer des synergies. De plus, il n'existait aucun système de suivi des synergies, de sorte que la Commission n'était pas en mesure d'assurer un repérage et une promotion systématiques des exemples de bonnes pratiques.

79 Nous avons mis en évidence plusieurs facteurs déterminants pour la création de synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI. Le premier concerne la réglementation. Celle-ci n'était pas cohérente au cours de la période 2014-2020, mais la Commission a réagi à cette insuffisance et a apporté des modifications qui s'appliqueront pendant la période 2021-2027. Il reste à voir dans la pratique quels seront les effets des changements introduits pour la période 2021-2027 (voir points ***15*** à ***17***).

80 La coopération au sein de la Commission, avec les États membres et au niveau de ces derniers – deuxième facteur déterminant – n'était que partiellement en place. Nous avons constaté que les principales directions générales de la Commission ont bien coopéré lors de l'élaboration du cadre réglementaire de la période 2021-2027. Cependant, la Commission n'a pas organisé de dialogue régulier et structuré réunissant la DG REGIO, la DG RTD et les parties prenantes responsables de la conception ainsi que de la mise en œuvre des programmes à l'échelon national. Au niveau des États membres, une approche cloisonnée a également été appliquée: les autorités de gestion (Fonds ESI) et les points de contact nationaux (Horizon 2020) ne se sont pas toujours unis pour créer des synergies (voir points ***18*** à ***24***).

Recommandation n° 1 – Améliorer la coopération entre les organes et organismes participant à la gestion des Fonds ESI et des programmes-cadres

Pour améliorer la coordination et l'échange d'informations, la Commission devrait:

a) mettre en place un dialogue régulier et structuré réunissant les organes et organismes compétents de la Commission et des États membres au niveau des politiques (politique de recherche et politique de cohésion) et au niveau de la mise en œuvre (Horizon Europe et Fonds européen de développement régional);

b) travailler, conjointement avec les États membres, à encourager cette coopération au niveau national/régional.

Quand? D'ici fin 2023.

81 Le troisième facteur déterminant est lié à la disponibilité des données et au suivi. Pour pouvoir créer des synergies entre des projets ou entre différentes communautés de chercheurs (recevant un cofinancement des Fonds ESI et bénéficiant d'un financement au titre d'Horizon 2020), il est essentiel de disposer d'informations non seulement sur les projets, mais aussi sur les bénéficiaires (voir points ***25*** et ***26***).

82 Or, pour les Fonds ESI, il n'existait pas de base de données intégrée couvrant la totalité des projets cofinancés dans l'ensemble de l'UE. Une base de données de ce type a commencé à fonctionner en mars 2022, après la fin de nos travaux d'audit. Cependant, les bases de données du nouveau programme-cadre et des Fonds ESI ne sont pas encore totalement interopérables (voir points ***27*** à ***29***).

83 Nous avons constaté que la Commission n'a pas réalisé de suivi systématique des synergies, de sorte qu'elle n'a pas été en mesure de repérer les exemples de bonnes pratiques et de les faire connaître des autorités des États membres de façon systématique. Nous avons relevé plusieurs éléments qui pourraient faciliter cette activité de suivi, mais qui ne sont actuellement pas utilisés par la Commission: i) un outil d'exploration de textes de la Commission apte à détecter les synergies en amont, ii) un suivi des projets financés au titre d'Horizon 2020 permettant de détecter des synergies en aval ou iii) des informations disponibles au niveau national, relatives aux projets ayant reçu le label d'excellence cofinancés par les Fonds ESI, qui ne sont pas systématiquement collectées et communiquées à la Commission (voir points ***30*** et ***31***).

Recommandation n° 2 – Exploiter le potentiel des données pour ce qui est de favoriser les synergies

Afin d'améliorer la disponibilité des données relatives aux projets et, ainsi, de faciliter la création de synergies et leur suivi, la Commission devrait:

a) utiliser les bases de données du programme-cadre et des Fonds mettant en œuvre la politique de cohésion (qui succèdent aux Fonds ESI) afin de cartographier les domaines politiques ou thématiques, de manière à faciliter l'établissement de correspondances entre les projets et entre les bénéficiaires;

b) se servir des outils en place (tels que CORTEX ou la «communauté de pratique du label d'excellence») pour assurer le suivi des synergies existantes, mais aussi pour repérer et faire connaître les exemples de bonnes pratiques.

Quand? D'ici fin 2024.

84 L'expertise et les capacités de gestion des parties prenantes nationales constituent un quatrième facteur. La Commission a mis en place un certain nombre de mesures de soutien destinées aux États membres, afin de renforcer les capacités des parties prenantes nationales. La plus grande intensité de soutien a été celle offerte par le projet «Stairway to Excellence», géré par la Commission, mais financé par le Parlement européen, et qui a également été la mesure de soutien la plus appréciée des parties prenantes dans les cinq États membres sélectionnés. Cette mesure ne sera pas reconduite pour la période 2021-2027 (voir points ***33*** à ***36***).

85 Les autorités de gestion ont clairement affirmé avoir besoin d'un renforcement des capacités supplémentaire, mais n'ont participé que dans une mesure limitée aux événements de promotion et de formation organisés par la Commission. De leur côté, elles n'ont pas promu activement la notion de synergies (voir points ***37*** à ***39***).

86 Pour se concrétiser systématiquement, les synergies doivent être prises en considération dans la planification stratégique à un stade précoce. Souvent, les priorités fixées dans les stratégies de spécialisation intelligente étaient assez générales, ce qui a limité leur capacité à permettre de concentrer les investissements. En outre, il n'existait, dans certains cas, aucun lien avec les priorités d'Horizon 2020 ni avec des partenariats européens. Nous avons constaté que les mesures visant à créer des synergies, prévues dans les stratégies de spécialisation intelligente, ont été reprises dans les programmes opérationnels pertinents, mais que les mesures correspondantes des PO n'ont été qu'en partie appliquées (voir points ***43*** à ***49***).

87 La mise en œuvre des synergies a varié selon leur type: s'il est vrai que les synergies en amont ont généralement été mises en œuvre, les synergies en aval l'ont beaucoup moins été. Le fait que les autorités de gestion aient peu mis en œuvre les synergies en aval s'expliquait principalement par un manque de connaissances relatives à la notion correspondante, à la façon d'appliquer ces mesures et aux moyens de trouver des résultats de projets financés au titre d'Horizon 2020 (voir points ***55*** à ***61*** et ***63***).

88 Qui plus est, alors que quatre des cinq programmes opérationnels sélectionnés prévoyaient que soient mis en œuvre les marchés publics de solutions innovantes (un instrument de nature à créer des synergies en aval), un seul a effectivement permis d'y recourir (voir point ***62***).

89 Bien que les programmes de travail d'Horizon 2020 établis par la Commission aient mentionné en termes généraux les synergies en aval, les différents appels à propositions de projets relevant d'Horizon 2020 y ont rarement fait référence. De la même manière, la possibilité de créer des synergies en aval avec les Fonds ESI n'était envisagée que dans un petit nombre de projets financés au titre d'Horizon 2020 (voir points ***64*** à ***67***).

Recommandation n° 3 – Accroître le recours aux synergies en aval

Afin d'accroître le recours aux synergies en aval, la Commission devrait:

a) aider les autorités de gestion à concevoir et à mettre en œuvre des actions visant à créer des synergies en aval des projets relevant d'Horizon 2020 et d'Horizon Europe;

b) encourager les autorités nationales et régionales (autorités de gestion et autres) à recourir à l'achat public de solutions innovantes sur la base des résultats des projets de recherche financés au titre du programme-cadre;

c) faire connaître, parmi les bénéficiaires d'Horizon Europe, les possibilités offertes par le FEDER pour ce qui est d'exploiter et de commercialiser les résultats de leurs projets conformément aux stratégies de spécialisation intelligente, le cas échéant.

Quand? D'ici fin 2024.

90 Nous avons constaté que, dans les cinq programmes opérationnels sélectionnés, les dispositifs de soutien des projets ayant reçu le label d'excellence n'ont pas été pleinement mis en œuvre. Cela s'expliquait en partie par le fait que les programmes opérationnels ne contenaient pas tous des dispositifs de ce type, et par un manque de cohérence des règles en matière d'aides d'État. De plus, des informations complètes et structurées sur les projets ayant reçu le label d'excellence n'étaient pas systématiquement mises à la disposition des autorités de gestion, et la Commission elle-même ne dispose pas d'informations exhaustives sur le nombre de projets ayant reçu le label d'excellence qui ont été financés par les Fonds ESI (voir points ***68*** à ***77***).

Recommandation n° 4 – Améliorer la circulation des informations sur les projets ayant reçu le label d'excellence

La Commission devrait régulièrement fournir, à toutes les autorités de gestion, des données sur les propositions de projets ayant reçu le label d'excellence dans leur État membre ou leur région.

Quand? D'ici fin 2023.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 octobre 2022.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

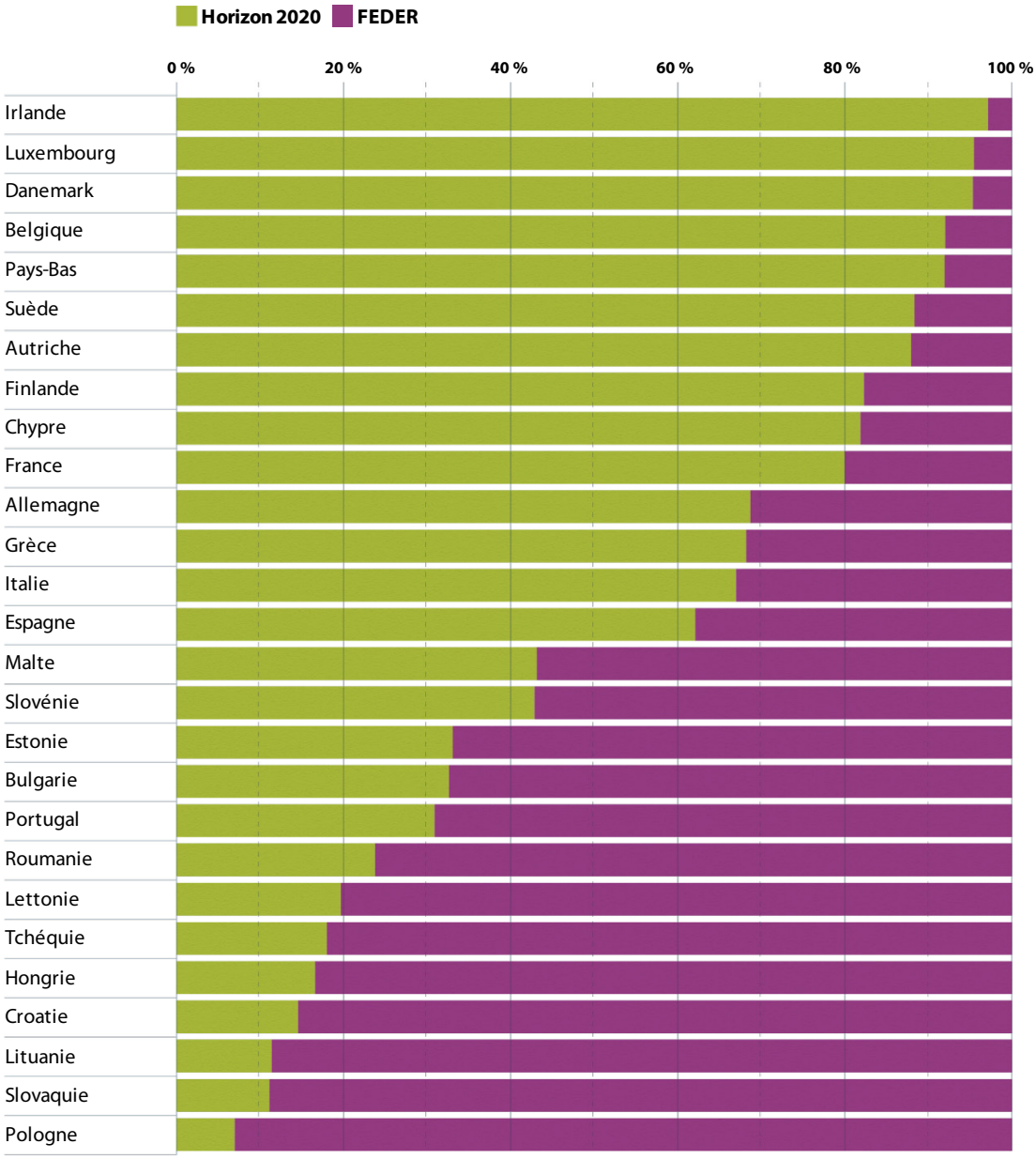
Annexe I – Différences entre Horizon 2020 et les Fonds ESI

Critère	Horizon 2020	Fonds ESI (Feader et FEDER)
Priorité	Excellence en matière de R&I	Pertinence à l'échelon régional et transformation économique, sur la base de la stratégie de spécialisation intelligente élaborée par les autorités nationales/régionales
Gestion	Gestion centralisée: appel à propositions lancé annuellement par la Commission	Gestion partagée Dans les programmes opérationnels, les États membres expliquent comment l'argent provenant des Fonds ESI devra être dépensé durant la période de programmation. Des PO peuvent être établis pour une région donnée ou pour un objectif thématique concernant l'ensemble d'un pays. L'État membre désigne une autorité de gestion chargée de la gestion et de la mise en œuvre pour chaque PO.
Octroi des fonds	Concurrence, fondée sur la qualité, pour l'obtention des financements	Soutien affecté en priorité aux parties de l'UE qui en ont le plus besoin: la dotation financière de chaque État membre dépend de la situation de chaque région par rapport au PIB moyen par habitant à l'échelle de l'UE (les régions les moins développées reçoivent davantage d'argent que les autres). Une fois les fonds alloués aux régions, à leurs programmes opérationnels et à leurs priorités, les projets présentés doivent respecter des critères d'éligibilité, parmi lesquels figure la qualité des projets.
Types de projets et de bénéficiaires	Principalement des projets et des consortiums transnationaux	Principalement des bénéficiaires individuels ou des parties prenantes situées dans un même pays/une même région (exception: projets relevant de programmes opérationnels transfrontaliers ou interrégionaux établis pour l'objectif de coopération territoriale européenne).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations de la Commission.

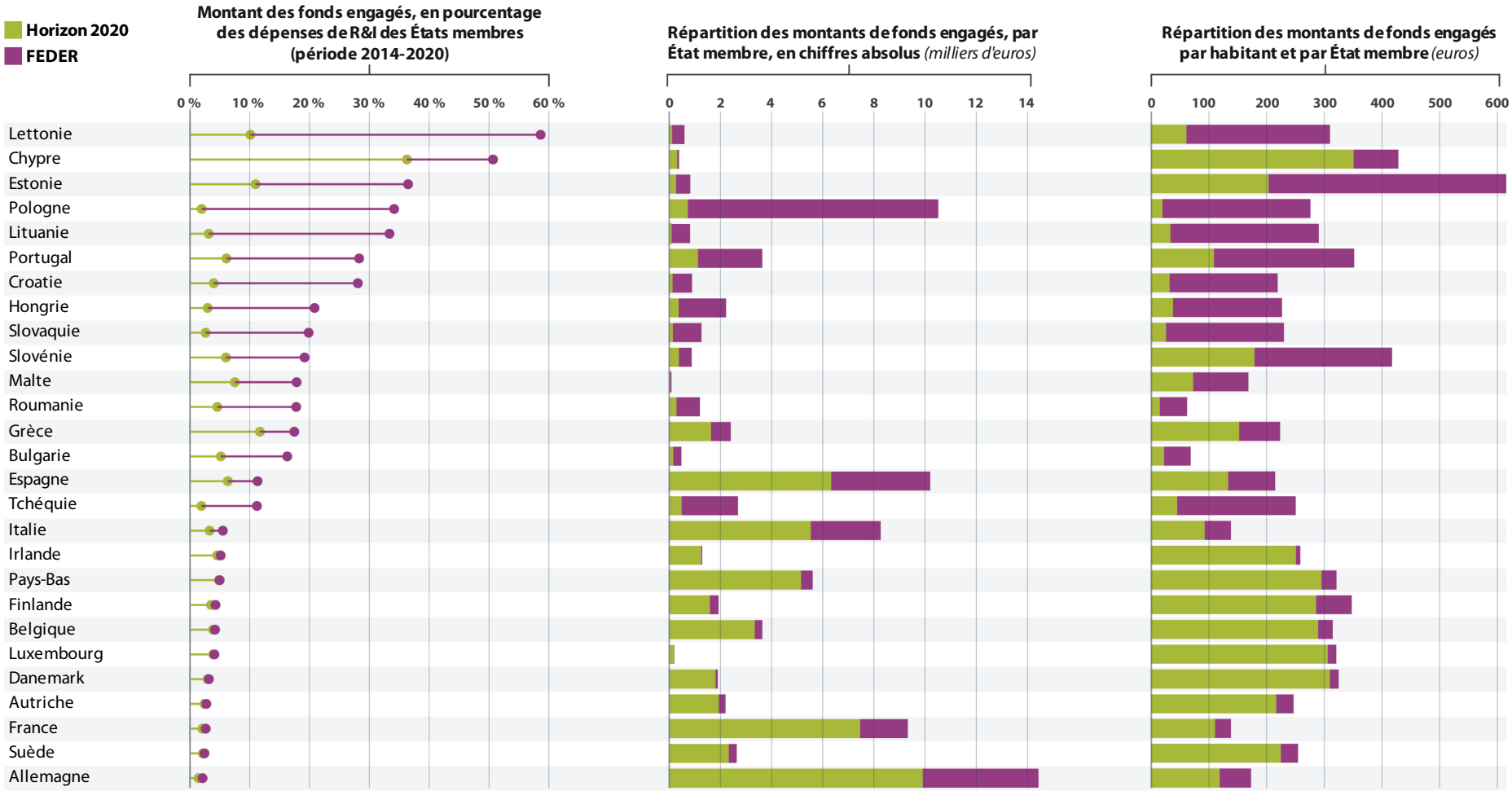
Annexe II – Statistiques

Figure 7 – Répartition en pourcentage, entre Horizon 2020 et les Fonds ESI, des financements consacrés à la R&I dans chaque État membre au cours de la période 2014-2020 (données au 31 décembre 2021)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

Figure 8 – Montants de fonds engagés au titre d'Horizon 2020 et des Fonds ESI (données au 31 décembre 2021)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

Annexe III – Méthodologie

La méthodologie appliquée pour notre audit a été la suivante:

1) un examen de documents publics et de documents internes de la Commission tels que des textes juridiques, des lignes directrices et des évaluations;

2) une analyse statistique de données tirées de diverses sources: CORDA, le tableau de bord d'Horizon 2020, Eurostat et des données sur les projets cofinancés par les Fonds ESI;

3) une analyse par exploration de textes comprenant:

   i) la détermination des paramètres (mots et expressions) à utiliser pour l'analyse, par exemple «smart specialisation strategy» (stratégie de spécialisation intelligente), «ESIF» (Fonds ESI) ou «Interreg»,

   ii) la recherche, dans les derniers programmes de travail d'Horizon 2020 (ceux de la période 2018-2020), des mots et expressions sélectionnés à l'étape i),

   iii) une analyse détaillée d'un échantillon aléatoire de programmes de travail d'Horizon 2020 (11 programmes de travail) afin de recenser les références aux synergies dans les programmes de travail retenus à l'étape ii);

4) une analyse par exploration de textes des conventions de subvention d'Horizon 2020, comprenant:

   i) le recensement des projets financés au titre d'Horizon 2020 susceptibles d'induire des synergies en aval, c'est-à-dire les projets relevant de la «"validation de concept" du Conseil européen de la recherche» ainsi que des deuxième et troisième piliers d'Horizon 2020 (à l'exclusion des actions de soutien commun). Le résultat a été un ensemble de 13 603 conventions de subvention représentant 38 % des projets relevant d'Horizon 2020 et 63 % des montants de financement engagés au titre de ce programme-cadre,

   ii) la détermination, avec le concours d'agents de la Commission, des paramètres (mots et expressions) à utiliser pour l'analyse, par exemple «cohesion policy» (politique de cohésion), «smart specialisation strategy» (stratégie de spécialisation intelligente), «operational programme» (programme opérationnel), «ESIF» (Fonds ESI), «managing authority» (autorité de gestion), etc.,

iii) une analyse par exploration de textes (réalisée au moyen de l'outil CORTEX de la Commission) consistant à rechercher, dans les conventions de subvention sélectionnées à l'étape i), les mots et expressions choisis à l'étape ii), afin de repérer les projets pour lesquels il était fait référence aux Fonds ESI,

iv) une analyse détaillée d'un échantillon aléatoire (100 projets) statistiquement représentatif de la population obtenue à l'issue de l'étape iii), afin de distinguer les projets visant à produire des synergies en aval de ceux pour lesquels les Fonds ESI étaient mentionnés pour d'autres raisons (par exemple l'expérience préalable des participants en matière de projets soutenus par les Fonds ESI),

v) une analyse détaillée des projets relevant de la «"validation de concept" du CER» (16 projets) recensés à l'étape iii), afin de distinguer les projets visant à produire des synergies en aval de ceux pour lesquels les Fonds ESI étaient mentionnés pour d'autres raisons (par exemple l'expérience préalable des participants en matière de projets soutenus par les Fonds ESI);

5) des enquêtes en ligne destinées à recueillir les points de vue des parties prenantes nationales et adressées:

— aux 27 autorités de gestion (une par État membre) des programmes opérationnels ayant donné lieu aux plus importants investissements dans la R&I pour chaque État membre. Le taux de réponse s'est élevé à 64 %. Ces PO représentaient quelque 63 % du montant total des dépenses de R&I de l'UE engagées au titre du FEDER (période 2014-2020),

— à 78 points de contact nationaux, soit un échantillon représentatif de PCN sélectionné de manière aléatoire. Le taux de réponse s'est chiffré à 67 %;

6) des questionnaires et des entretiens avec la Commission;

7) des questionnaires et des entretiens avec des experts du domaine;

8) des questionnaires et des visioconférences de vérification des faits avec les autorités de gestion et les PCN, ainsi qu'une analyse portant sur un échantillon de stratégies de spécialisation intelligente et sur les programmes opérationnels y afférents dans cinq États membres (Croatie, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovénie). Nous avons sélectionné ces pays en fonction de leur performance dans le domaine de la R&I, de leur participation à Horizon 2020 et des financements disponibles pour la R&I au titre des Fonds ESI.

Tableau 3 – Échantillon de programmes opérationnels

État membre	Programme opérationnel	Montant prévu des investissements dans la R&I relevant du FEDER *(millions d'euros)*	Montant des engagements du FEDER en faveur de la R&I à la fin de 2021 *(millions d'euros)*
Croatie	2014HR16M1OP001	760	984
Pologne	2014PL16RFOP001	7 476	11 545
Portugal	2014PT16M3OP001	1 512	3 475
Roumanie	2014RO16RFOP001	780	1 011
Slovénie	2014SI16MAOP001	500	843
	Total	**11 027**	**17 858**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

Les programmes opérationnels sélectionnés représentent 34 % des investissements du FEDER en faveur de la R&I (période 2014-2020). Les codes d'intervention correspondants, communiqués par la DG REGIO, sont les suivants:

— 002 – Processus de recherche et d'innovation dans les grandes entreprises;

— 056 – Investissements dans les PME directement liés aux activités de recherche et d'innovation;

— 057 – Investissements dans les grandes entreprises directement liés aux activités de recherche et d'innovation;

— 058 – Infrastructures de recherche et d'innovation (publiques);

— 059 – Infrastructures de recherche et d'innovation (privées);

— 060 – Activités de recherche et d'innovation dans les centres de recherche publics;

— 061 – Activités de recherche et d'innovation dans les centres de recherche privés;

— 062 – Transfert de technologies et coopération entre universités et PME;

— 063 – Soutien aux grappes et réseaux d'entreprises;

— 064 – Processus de recherche et d'innovation dans les PME;

— 065 – Processus de recherche et d'innovation, transfert de technologies et coopération.

Annexe IV – Les synergies dans la réglementation de l'UE: comparaison entre les périodes 2014-2020 et 2021-2027

Tableau 4 – Mécanismes visant à assurer les synergies dans les règlements portant dispositions communes pour la période 2014-2020 et pour la période 2021-2027

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020	Règlement portant dispositions communes pour le CFP 2021-2027
[niveau général]	*Contenu de l'accord de partenariat* L'accord de partenariat doit contenir les modalités visant à garantir la mise en œuvre efficace des Fonds ESI. Ces modalités doivent assurer la coordination entre les Fonds ESI et d'autres instruments de financement de l'Union et nationaux et avec le financement de la BEI. (Article 15, paragraphe 1, point b), i)) *Éligibilité* Une opération peut bénéficier du soutien d'un ou de plusieurs Fonds ESI/programmes et d'autres instruments de l'Union, à condition que les dépenses ne bénéficient pas du	*Investissements financés sur le budget de l'Union* Afin d'optimiser la valeur ajoutée des investissements financés par le budget de l'Union, des synergies devraient être recherchées entre les Fonds de l'UE et les autres instruments concernés […]. Il convient de créer ces synergies au moyen de mécanismes essentiels qui soient faciles à utiliser (par exemple la reconnaissance de taux forfaitaires pour les coûts éligibles d'Horizon Europe et la possibilité de combiner des financements provenant de différents instruments de l'Union dans le cadre d'une même opération, tant qu'un double financement est évité). Le présent règlement doit fixer des règles relatives au financement complémentaire au titre des Fonds de l'UE. (Considérant 49)

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020	Règlement portant dispositions communes pour le CFP 2021-2027
	soutien d'un autre programme/Fonds/instrument de l'Union. (Article 65, paragraphe 11) Il est possible d'harmoniser les modèles de coûts (barèmes de coûts unitaires, montants forfaitaires et taux forfaitaires) entre Horizon 2020 et d'autres programmes de l'UE, pour des coûts correspondants et pour des types d'opérations et de bénéficiaires similaires. (Article 67, paragraphe 5, point b) et article 68, paragraphe 1, point c))	
Label d'excellence		Il convient d'optimiser les synergies entre les Fonds de l'UE et les instruments faisant l'objet d'une gestion directe. Il y a lieu de faciliter la fourniture d'un soutien aux opérations qui ont déjà reçu un label d'excellence/qui ont été cofinancées par Horizon Europe au moyen d'une contribution des Fonds de l'UE. Les conditions ayant déjà été évaluées au niveau de l'Union ne devraient pas être évaluées à nouveau, tant que les opérations respectent les exigences établies dans le règlement portant dispositions communes. (Considérant 61) On entend, par «label d'excellence», le label de qualité décerné par la Commission en ce qui concerne une proposition, indiquant que la proposition qui a été évaluée dans le cadre d'un appel à propositions au

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020	Règlement portant dispositions communes pour le CFP 2021-2027
		titre d'un instrument de l'Union est jugée conforme aux exigences de qualité minimales de cet instrument de l'Union, mais ne pourrait pas être financée faute de budget disponible pour cet appel à propositions, et pourrait bénéficier d'un soutien provenant d'autres sources de financement de l'Union ou de sources de financement nationales. (Article 2, paragraphe 45) Pour les opérations qui ont reçu un label d'excellence ou qui ont été sélectionnées au titre d'un programme cofinancé par Horizon Europe, l'autorité de gestion peut: o décider d'accorder un soutien direct du FEDER ou du FSE+, à condition que ces opérations respectent les exigences énoncées dans le règlement portant dispositions communes; o appliquer à ces opérations les montants maximaux et les méthodes de calcul des coûts éligibles fixés dans le cadre de l'instrument de l'Union concerné. (Article 73, paragraphe 4)
Transferts		Les États membres devraient disposer d'une flexibilité suffisante pour la mise en œuvre des fonds qui leur sont alloués au titre de la gestion partagée; il devrait être possible de transférer certains niveaux de financement entre les Fonds et entre les instruments en gestion partagée et en gestion directe et indirecte. (Considérant 19) *Transfert de ressources (article 26, paragraphes 1 à 9)*

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020	Règlement portant dispositions communes pour le CFP 2021-2027
		o Les États membres peuvent demander le transfert d'un montant maximal de 5 % de la dotation nationale initiale de chaque Fonds à tout autre instrument en gestion directe ou indirecte. Les États membres peuvent également demander, dans le cadre de l'accord de partenariat ou dans la demande de modification d'un programme, le transfert d'un montant maximal de 5 % de la dotation nationale initiale de chaque Fonds à un autre Fonds ou à d'autres Fonds. Les États membres peuvent en outre demander un transfert supplémentaire d'un montant maximal de 20 % de la dotation nationale initiale d'un Fonds entre le FEDER, le FSE+ ou le Fonds de cohésion dans le cadre des ressources globales de l'État membre au titre de l'objectif «Investissement pour l'emploi et la croissance». Les États membres dont le taux de chômage total moyen pour la période 2017-2019 est inférieur à 3 % peuvent demander un transfert supplémentaire d'un montant maximal de 25 %. o Après concertation avec l'État membre concerné, la Commission s'opposera à une demande de transfert dans la modification de programme correspondante: i) si un tel transfert risque de nuire à la réalisation des objectifs du programme dont les ressources doivent

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020	Règlement portant dispositions communes pour le CFP 2021-2027
		être transférées, et ii) si l'État membre n'a pas dûment justifié le transfert. o Lorsque la Commission n'a pas conclu d'engagement juridique dans le cadre de la gestion directe ou indirecte, les ressources non engagées correspondantes peuvent être retransférées vers le Fonds depuis lequel elles ont été initialement transférées et allouées à un ou plusieurs programmes.
Financement cumulé		Une opération peut bénéficier du soutien d'un ou de plusieurs Fonds/programmes/instruments de l'Union. Dans de tels cas, les dépenses déclarées dans une demande de paiement destinée à l'un des Fonds ne sont pas déclarées pour: a) le soutien d'un autre Fonds ou instrument de l'Union, ou b) le soutien du même Fonds au titre d'un autre programme. (Article 63, paragraphe 9)
Financement combiné/Partenariats		*Autorités responsables des programmes – Organisme intermédiaire* Lorsqu'un soutien du FEDER ou du FSE+ est apporté à un programme cofinancé par Horizon Europe, l'autorité de gestion du programme concerné devrait désigner l'organisme intermédiaire (l'organisme mettant en œuvre le programme cofinancé par Horizon Europe). (Article 71, paragraphe 5) *Sélection des opérations par l'autorité de gestion*

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020	Règlement portant dispositions communes pour le CFP 2021-2027
		Pour les opérations qui ont reçu un label d'excellence ou qui ont été sélectionnées au titre d'un programme cofinancé par Horizon Europe, l'autorité de gestion peut décider d'accorder un soutien direct du FEDER ou du FSE+, à condition que ces opérations respectent les exigences énoncées dans le règlement portant dispositions communes. Les autorités de gestion peuvent appliquer à ces opérations les montants maximaux et les méthodes de calcul des coûts éligibles fixés dans le cadre de l'instrument de l'Union concerné.

Source: Cour des comptes européenne.

Tableau 5 – Mécanismes visant à assurer les synergies dans les programmes-cadres de la période 2014-2020 et de la période 2021-2027

Mécanismes relatifs aux synergies	Période 2014-2020: règlement Horizon 2020	Période 2021-2027: règlement Horizon Europe
Synergies avec d'autres programmes	Il convient d'établir des synergies et de renforcer les synergies existantes entre Horizon 2020 et les autres programmes de l'UE, ainsi qu'avec la politique de cohésion. Ces synergies peuvent également prendre la forme de partenariats publics avec les programmes régionaux, nationaux et internationaux de recherche et d'innovation. (Considérants 18, 32, 33, 39 et 41) Synergies avec les Fonds ESI Horizon 2020 contribuera à combler la fracture en matière de R&I au sein de l'Union en favorisant les synergies avec les Fonds ESI. Lorsque cela est possible, il conviendra d'utiliser un financement cumulé. (Article 21)	Nécessité d'élaborer davantage de synergies concrètes entre les différents instruments de financement de l'Union (Considérant 33) Horizon Europe devrait rechercher des synergies avec d'autres programmes de l'Union, depuis le stade de leur conception et de leur planification stratégique, jusqu'à la sélection des projets, la gestion, la communication, la diffusion et l'exploitation des résultats, le suivi, l'audit et la gouvernance. Les synergies devraient permettre une harmonisation aussi large que possible des règles, y compris des règles d'éligibilité en matière de coûts. La promotion des synergies devrait être assurée en particulier par un financement alternatif, combiné et cumulé et par des transferts de ressources. (Considérant 34)

Mécanismes relatifs aux synergies	Période 2014-2020: règlement Horizon 2020	Période 2021-2027: règlement Horizon Europe
Niveau général		<u>Planification stratégique et mise en œuvre et formes de financement de l'Union</u> La planification stratégique devrait s'aligner sur d'autres programmes de l'Union concernés, assurer la cohérence avec les priorités et les engagements de l'Union et accroître la complémentarité et les synergies avec les programmes de financement et priorités au niveau national et régional, renforçant ainsi l'Espace européen de la recherche (EER). (Article 6) <u>Principes du programme Horizon Europe</u> Le programme Horizon Europe devrait être mis en œuvre en synergie avec d'autres programmes de l'Union, tout en visant une simplification administrative maximale. (Article 7, paragraphe 7) <u>Missions</u> Les missions devraient bénéficier de synergies avec d'autres programmes de l'Union de manière transparente, ainsi qu'avec des écosystèmes d'innovation nationaux et, le cas échéant, régionaux. (Article 8, paragraphe 4) <u>Financement alternatif, combiné et cumulé et transferts de ressources</u> Horizon Europe sera mis en œuvre en synergie avec d'autres programmes de l'Union, conformément au principe énoncé à l'article 7, paragraphe 7. (Article 15, paragraphe 1)
Activités	Objectifs et activités Sections I à III: objectifs spécifiques	<u>ANNEXE I – Grandes lignes des activités</u> Écosystèmes européens d'innovation: les activités devraient être mises en œuvre en synergie avec des domaines tels que le soutien du FEDER aux

Mécanismes relatifs aux synergies	Période 2014-2020: règlement Horizon 2020	Période 2021-2027: règlement Horizon Europe
	Élargissement de la participation: les activités devraient contribuer à combler la fracture en matière de R&I en Europe en favorisant les synergies avec les Fonds ESI, et grâce à des mesures spécifiques pour libérer l'excellence dans les régions peu performantes en matière de recherche, développement et innovation, et, partant, en élargissant la participation à Horizon 2020 et en contribuant à la réalisation de l'EER. Primauté industrielle: la structure de mise en œuvre d'Horizon 2020 soutenant les technologies clés génériques et les activités transversales dans le domaine des technologies clés génériques devrait veiller à la mise en place de synergies et d'une coordination efficace avec des éléments tels que les défis de société. En outre, des synergies seront recherchées, le cas échéant, entre les activités portant sur les technologies clés génériques et les activités s'inscrivant dans le cadre de la	écosystèmes d'innovation et aux partenariats interrégionaux autour de projets de spécialisation intelligente. ANNEXE III – Partenariat européen Assurer la cohérence et les synergies du partenariat européen avec le paysage de l'Union en matière de R&I, en suivant dans toute la mesure du possible les règles du programme – tant lors de la sélection que de la mise en œuvre. ANNEXE IV – Synergies avec d'autres programmes de l'Union Une liste non exhaustive des synergies avec d'autres programmes de l'Union, y compris les Fonds mettant en œuvre la politique de cohésion, figure à l'annexe IV.

Mécanismes relatifs aux synergies	Période 2014-2020: règlement Horizon 2020	Période 2021-2027: règlement Horizon Europe
	politique de cohésion pour la période 2014-2020. Section IV – Objectif spécifique: propager l'excellence et élargir la participation	

Source: Cour des comptes européenne.

Tableau 6 – Comparaison entre les versions de 2014 et de 2021 du règlement général d'exemption par catégorie concernant les projets de recherche et de développement

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2014	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2021
	Article 25 du règlement général d'exemption par catégorie, concernant l'aide aux projets de recherche et de développement	**Nouveaux articles 25 *bis* à 25 *quater* du règlement général d'exemption par catégorie**
Niveau général		Extension de la portée des exemptions qui autoriseront les États membres à mettre en œuvre certaines mesures d'aide sans notification préalable ni examen de la Commission. Aides octroyées par les autorités nationales à des projets financés dans le cadre de certains programmes gérés de manière centralisée par l'Union au titre du nouveau cadre financier pluriannuel:
Label d'excellence		Aides en faveur de projets de recherche, développement et innovation ayant reçu un label d'excellence au titre d'Horizon 2020 ou d'Horizon Europe (article 25 *bis*) Les aides octroyées à des PME pour des projets de recherche et de développement (R&D) et des études de faisabilité ayant reçu un label d'excellence au titre des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de l'obligation de notification préalable.

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2014	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2021
		Les activités admissibles du projet de recherche et de développement ou de l'étude de faisabilité bénéficiant de l'aide seront celles définies comme admissibles par les règles du programme Horizon 2020 ou du programme Horizon Europe, à l'exclusion des activités dépassant le stade des activités de développement expérimental. Les catégories, montants maximaux et méthodes de calcul des coûts admissibles du projet de recherche et de développement ou de l'étude de faisabilité bénéficiant de l'aide seront ceux définis comme admissibles par les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe. Le montant maximal de l'aide ne devrait pas dépasser 2,5 millions d'euros par PME et par projet de R&D ou étude de faisabilité. Le financement public total fourni pour chaque projet de R&D ou chaque étude de faisabilité ne devrait pas dépasser le taux de financement fixé pour ce projet de R&D ou cette étude de faisabilité par les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe.
Actions Marie Skłodowska-Curie et actions «validation de		Aides en faveur des actions Marie Skłodowska-Curie et des actions «validation de concept» du CER (article 25 *ter*) Les catégories, montants maximaux et méthodes de calcul des coûts admissibles de l'action bénéficiant de l'aide seront ceux

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2014	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2021
concept» du CER ayant reçu un label d'excellence		définis comme admissibles par les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe. Le financement public total fourni pour chaque action bénéficiant de l'aide ne doit pas dépasser le niveau maximal de soutien prévu dans les programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe.
Aides contenues dans des projets de recherche cofinancés		Aides octroyées à un projet de recherche et de développement ou à une étude de faisabilité bénéficiant d'un cofinancement (y compris les projets de recherche et de développement mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat européen institutionnalisé fondé sur l'article 185 ou l'article 187 du traité ou une action de cofinancement au titre du programme, au sens des règles du programme Horizon Europe). Le projet ou l'étude de faisabilité est mis(e) en œuvre par au moins trois États membres, ou deux États membres et au moins un pays associé, et a été sélectionné(e) sur la base d'une évaluation et d'un classement réalisés par des experts indépendants à la suite d'appels transnationaux conformes aux règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe. Les aides doivent être compatibles avec le marché intérieur […] pour autant que les conditions prévues dans le règlement soient remplies. Les activités admissibles du projet de recherche et de développement ou de l'étude de faisabilité bénéficiant de l'aide seront celles définies comme admissibles par les règles du

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2014	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2021
		programme Horizon 2020 ou du programme Horizon Europe, à l'exclusion des activités dépassant le stade des activités de développement expérimental. Les catégories, montants maximaux et méthodes de calcul des coûts admissibles seront ceux définis comme admissibles par les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe. Le financement public total fourni ne doit pas dépasser le taux de financement établi pour le projet de recherche et de développement ou l'étude de faisabilité suite à la sélection, au classement et à l'évaluation selon les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe.
Actions de formation d'équipes		Les aides octroyées aux actions cofinancées de formation d'équipes, qui concernent au moins deux États membres et qui sont sélectionnées sur la base d'une évaluation et d'un classement réalisés par des experts indépendants à la suite d'appels transnationaux selon les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe, sont compatibles avec le marché intérieur. Les activités admissibles de l'action cofinancée de formation d'équipes seront celles définies comme admissibles par les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe. Les activités

Mécanismes relatifs aux synergies	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2014	Règlement général d'exemption par catégorie, version de 2021
		dépassant le stade des activités de développement expérimental sont exclues. Les catégories, montants maximaux et méthodes de calcul des coûts admissibles seront ceux définis comme admissibles par les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe. Seront en outre admissibles les coûts d'investissement dans des actifs corporels et incorporels liés au projet. Le financement public total fourni ne devrait pas dépasser le taux de financement établi pour l'action de formation d'équipes à la suite de la sélection, du classement et de l'évaluation selon les règles des programmes Horizon 2020 ou Horizon Europe.

Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

CEI: Conseil européen de l'innovation

CER: Conseil européen de la recherche

CORDIS: Service communautaire d'information sur la recherche et le développement (*Community Research and Development Information Service*)

CORTEX: exploration de textes de base (*Core Text mining*)

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission

DG RTD: direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission

FEDER: Fonds européen de développement régional

JRC: Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*)

PC: programme-cadre

PCN: points de contact nationaux

PME: petites et moyennes entreprises

PO: programme opérationnel

R&I: recherche et innovation

Glossaire

Affectation des financements fondée sur l'excellence – Octroi des fonds sur la base d'appels à propositions concurrentiels et au terme d'évaluations par les pairs indépendantes et fondées sur le mérite, seuls les meilleurs projets étant ainsi sélectionnés, sans que la répartition géographique soit prise en considération.

Autorité de gestion – Autorité publique (ou privée) nationale, régionale ou locale désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

Centre commun de recherche – Service scientifique et d'information de la Commission, qui fournit des conseils scientifiques et un appui en ce qui concerne la politique de l'UE.

Collaborations, ou formation d'équipes – Mesure d'élargissement de la participation consistant à associer des établissements scientifiques de pointe avec des États membres et des régions moins performants en matière de recherche et d'innovation en créant des centres d'excellence (ou en mettant à niveau ceux qui existent) dans des régions d'accueil.

Conseil européen de la recherche – Organisme de l'UE établi afin de soutenir la recherche innovante animée par la communauté scientifique dans tous les domaines.

Conseil européen de l'innovation – Programme-phare de l'UE en matière d'innovation, destiné à permettre de recenser, d'élaborer et de perfectionner des technologies et des innovations révolutionnaires.

Engagement – Dans le budget, montant affecté au financement d'une dépense spécifique, telle qu'un contrat ou une convention de subvention.

Fonds européen de développement régional – Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

Fonds structurels et d'investissement européens – Les cinq principaux Fonds de l'UE destinés à soutenir conjointement le développement économique dans l'ensemble de l'Union: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Gestion directe – Gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission. S'oppose à la gestion partagée ou à la gestion indirecte.

Interreg – Instrument de coopération interrégionale, transfrontalière et transnationale, servant de cadre aux échanges en matière de politiques et à la mise en œuvre d'actions communes.

Mesure d'élargissement de la participation – Mesure spécifique visant à contribuer au renforcement des capacités, à établir des liens entre des institutions de recherche de premier plan et les régions de l'UE moins performantes en matière de recherche et d'innovation, et à apporter un soutien spécialisé en matière politique.

Partenariats européens – Initiative dans le cadre de laquelle la Commission européenne collabore avec des partenaires privés et/ou institutionnels issus des États membres afin de soutenir les activités de recherche et d'innovation de façon concertée.

Point de contact national – Entité instituée et financée par le gouvernement d'un État membre de l'UE ou d'un autre pays participant afin d'apporter soutien et conseils, au niveau national, aux candidats au programme Horizon 2020 ou Horizon Europe ainsi qu'à ses bénéficiaires.

Programme opérationnel – Cadre pour la mise en œuvre des projets de cohésion financés par l'UE pour une période donnée, qui tient compte des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les États membres.

Stratégie de spécialisation intelligente – Stratégie nationale ou régionale qui définit des priorités afin de créer un avantage concurrentiel en développant les atouts en matière de recherche et d'innovation, en les faisant correspondre avec les besoins des entreprises et en favorisant la convergence des performances dans le domaine de l'innovation.

Stratégie Europe 2020 – Stratégie décennale de l'UE lancée en 2010 pour stimuler la croissance et créer des emplois.

Réponses de la Commission

https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=62446

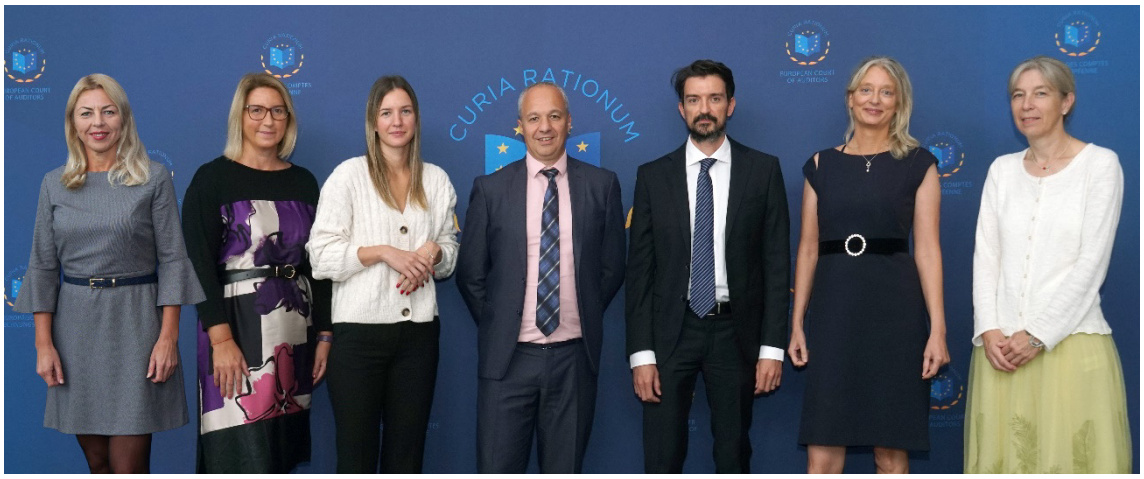
Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=62446

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ivana Maletić, Membre de la Cour, assistée de: Sandra Diering, cheffe de cabinet; Tea Vlainić, attachée de cabinet; Marion Colonerus, manager principale; Juan Antonio Vazquez Rivera, chef de mission; Marco Montorio et Katja Mravlak, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Laura Mcmillan.



De gauche à droite: Katja Mravlak, Ivana Maletić, Tea Vlainić, Juan Antonio Vazquez Rivera, Marco Montorio, Sandra Diering et Marion Colonerus.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 1 et 3 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-8950-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/375106	QJ-AB-22-021-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-8912-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/216072	QJ-AB-22-021-FR-Q

En vertu des cadres juridiques régissant les principaux programmes de l'UE utilisés pour soutenir la recherche et l'innovation (à savoir Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens) au cours de la période 2014-2020, la Commission et les autorités nationales étaient tenues d'établir des synergies entre ces programmes.

Nous avons évalué le degré de mise en œuvre de quatre types de synergies et conclu que celui-ci variait de l'un à l'autre de ces types. En particulier, contrairement aux mesures visant à établir des synergies en amont (par exemple le soutien aux centres de recherche), bien appliquées, celles visant à générer des synergies en aval (par exemple le financement de l'exploitation des résultats de recherche) ne l'ont presque pas été.

Des divergences entre les cadres juridiques, une coopération limitée entre les parties prenantes de la recherche et de l'innovation des deux programmes et l'absence d'interopérabilité entre les bases de données relatives à leurs projets ont restreint les possibilités de créer des synergies. Nous formulons des recommandations pour remédier à ces problèmes dans le but d'accroître le recours aux synergies.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors