



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

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

Le positionnement des régions françaises

Sophie Constant



DEPARTMENT OF EUROPEAN POLITICAL
AND GOVERNANCE STUDIES

Bruges Political Research Papers

68 / 2018



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Political and Governance Studies /
Études politiques et de gouvernance européennes

Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges

No 68 / July 2018

Permettre les synergies entre
les Fonds structurels et d'investissement européens et
Horizon 2020
Le positionnement des régions françaises

By Sophie Constant

© Sophie Constant

À propos de l'auteur

Sophie Constant est diplômée de l'Université Libre de Bruxelles (sciences politiques et études européennes), de l'Université de Victoria au Canada (relations internationales) et du Collège d'Europe (Bruges, Promotion Keynes).

Cet article est basé sur un mémoire de Master réalisé au Collège d'Europe et supervisé par le Professeur Stefaan De Rynck

Contact details

sophie.constant@coleurope.eu

Editorial Team

Michele Chang, Ariane Aumaitre Balado, Dimitria Chrysomallis, Frederik Mesdag, Ernestas Oldyrevas, Thijs Vandenbussche, Samuel Verschraegen, and Olivier Costa
Dijver 11, B-8000 Bruges, Belgium | Tel. +32 (0) 50 477 281 | Fax +32 (0) 50 477 280
email michele.chang@coleurope.eu | website www.coleurope.eu/pol

Views expressed in the Bruges Political Research Papers are solely those of the author(s) and do not necessarily reflect positions of either the series editors or the College of Europe. If you would like to be added to the mailing list and be informed of new publications and department events, please email rina.balbaert@coleurope.eu. Or find us on Facebook:

www.facebook.com/coepol

Résumé

L'un des objectifs de la stratégie Europe 2020 et de l'Union de l'innovation vise à améliorer les synergies entre différents instruments financiers de l'Union au bénéfice de la croissance et de l'emploi. Plus particulièrement, une mise en œuvre coordonnée et complémentaire des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» pour la période 2014-2020 doit permettre de stimuler l'innovation à l'échelon régional, national et européen. À ce titre, la démarche interfonds vise à maximiser la qualité, la quantité, mais également l'impact des investissements réalisés dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Cet article vise à exposer le rôle et le positionnement des régions françaises dans la recherche et la concrétisation de synergies entre ces deux programmes européens.

En juin 2010, le Conseil européen a adopté la «Stratégie Europe 2020», la nouvelle stratégie décennale européenne en matière d'emploi et pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Pour contribuer à ces objectifs, deux politiques européennes vont être largement mobilisées et feront l'objet d'une étude approfondie dans cet écrit:

- la politique régionale de l'UE, financée par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), et désignée par le Traité de Lisbonne comme la politique de cohésion économique, sociale et territoriale;¹
- la politique européenne de la recherche et du développement technologique.²

Dans le cadre de cette dernière, la Commission a présenté en novembre 2011 une proposition relative au programme-cadre pour la recherche et l'innovation (R&I) intitulé «Horizon 2020» (H2020), qui bénéficie d'un budget de près de 80 milliards d'euros sur une période de sept ans (2014-2020). Principal instrument financier de l'initiative phare intitulée une «Union de l'innovation», ce programme associe la recherche et l'innovation afin de «donner un nouvel élan à l'économie de la connaissance en Europe et répondre aux problématiques qui sont au cœur de la vie des citoyens». ³ Depuis une dizaine d'années, l'Union européenne (UE) connaît une période de raréfaction des ressources budgétaires et d'un faible niveau d'investissements, particulièrement difficile aux niveaux économique, social et politique. Face notamment à un taux de chômage élevé, l'UE souhaite se doter d'une politique d'investissements efficace et efficiente, en investissant dans la croissance et l'emploi. Par conséquent, la réalisation de la stratégie Europe 2020 nécessite un recentrage des priorités et des investissements sur plusieurs thématiques stratégiques, dont la recherche et l'innovation. En vertu des règlements qui fixent les mesures applicables aux Fonds ESI et à Horizon 2020, la

¹ Articles 174 à 178 TFUE.

² Articles 179 et 189 TFUE.

³ Commission européenne, *Communiqué de presse: Lancement du programme Horizon 2020 avec un budget de 15 milliards d'euros pour les deux premières années*, Bruxelles, 11 décembre 2013.

Commission européenne encourage conséquemment les synergies et les complémentarités entre ces deux programmes puisque tous deux soutiennent et financent des projets de R&I.

De manière générale, le terme «synergie» se définit comme l’alignement et la coopération entre différents cadres politiques, programmes ou actions afin d’atteindre leurs objectifs plus facilement et d’une manière plus efficiente.⁴ Si la recherche de synergies est encouragée depuis le début des années 2000, la Commission européenne a fait de ce concept l’un des principes clefs de la programmation 2014-2020, tant dans la réglementation des Fonds ESI que d’Horizon 2020. Plus particulièrement, il existe une corrélation évidente entre la recherche, l’innovation et le développement régional: la recherche et le développement génèrent de l’innovation et des nouvelles technologies qui, elles-mêmes, engendrent de la croissance économique régionale.⁵ Car les nouvelles technologies permettent des gains de productivité, ce qui entraîne «des effets positifs du côté de l’offre sur le potentiel de croissance de l’économie».⁶ Face à un tel constat, il n’est pas étonnant que les institutions européennes et la Commission Juncker aient consacré la démarche interfonds, afin de renforcer l’impact des investissements réalisés dans la R&I.

Il existe de nombreuses opportunités de synergies entre des programmes européens dits régionaux, tels que les fonds structurels ou Interreg, et d’autres programmes européens sectoriels de type centralisés comme Horizon 2020, COSME, Life + ou Europe Créative. Dans le présent article, le cadre d’analyse portera uniquement sur les synergies entre le programme-cadre pour la R&I Horizon 2020 et les Fonds ESI, et particulièrement le Fonds européen de développement régional (FEDER). Grâce à d’étroites interactions entre ces deux programmes, les synergies doivent permettre de maximiser la quantité, la qualité et l’impact des

⁴ Commission européenne, *Synergies between FP7, the CIP and the Cohesion Policy Funds. Final report of the expert group*, Luxembourg, 2011.

⁵ S. Piattoni et L. Polverari, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Camberley, Edward Elgar Publishing, 2016.

⁶ *Ibid.*, p. 54.

investissements en matière de recherche et d'innovation.⁷ Bien qu'ils possèdent chacun des spécificités propres, en matière d'approche, de management, ou d'attribution des fonds par exemple, des synergies sont envisageables précisément parce que ces deux programmes visent les mêmes objectifs: la compétitivité, l'emploi et la croissance.

Maintenant que le concept de synergies a été sommairement contextualisé et défini, il convient de s'interroger sur les acteurs qui vont permettre leurs réalisations. «Cette volonté politique doit imprégner les parties prenantes à tous les niveaux»,⁸ et plus encore les collectivités locales qui participent à la définition des programmes des Fonds ESI, *via* les programmes opérationnels régionaux (PO), et qui accompagnent les porteurs de projets au titre d'Horizon 2020. Basé sur un système de gouvernance multi-niveaux, ce principe de synergie repose dans une large mesure sur les autorités régionales. Leur implication est par conséquent essentielle pour la réussite de la démarche interfonds, «à toutes les étapes de la programmation et de l'exécution».⁹ Devenues autorités de gestion en 2014, les régions françaises offrent un cadre d'analyse pertinent et constituent pour cette raison l'objet d'étude de cet article. Jusqu'au septième programme-cadre (2007-2013), l'État français, qualifié de centralisé en opposition aux États fédéraux, agissait comme autorité de gestions des Fonds ESI. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 07 août 2015, a considérablement renforcé le rôle des régions françaises en désignant celles-ci comme les nouvelles autorités de gestion pour les Fonds européens et, *de facto*, responsables de la définition des orientations en matière de développement économique. En outre, il est nécessaire

⁷ M. De Carli, Présentation «The Seal of Excellence – A concrete example of operational synergies between Horizon 2020 and the ESIF», Bruxelles, 17 février 2016.

⁸ Direction générale de la politique régionale et urbaine, «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», Luxembourg, 2014, p. 2.

⁹ *Ibid.*, p. 10.

de préciser que toutes les régions européennes ne sont pas les autorités de gestion des Fonds européens.¹⁰

Après l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France est le troisième bénéficiaire du 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (7^e PC),¹¹ le programme européen en matière de R&I qui précède Horizon 2020. Cet État membre a capté près de 11,4% des subventions allouées à tous les participants, et 12,8% des financements octroyés aux membres de l'UE.¹² Avec plus de 7000 projets financés entre 2007 et 2013, elle représente également l'État membre ayant obtenu le meilleur taux de succès puisque 18,7 % des projets français déposés ont été retenus, contre une moyenne européenne de 14,9%.¹³ Deux ans après le lancement d'Horizon 2020, elle occupait encore la 3^e position, ayant d'ores et déjà obtenu près de 10 % des subventions du programme. Toutefois, la France n'est pas assez performante en ce qui concerne le transfert de technologies entre les mondes académique et scientifique et les entreprises. La France reste l'un des leaders mondiaux de la recherche, mais «ces technologies ne percolent pas assez dans le tissu économique».¹⁴ La croissance économique à long terme repose sur la capacité non seulement à innover, mais également à commercialiser avec succès ces innovations.¹⁵ C'est précisément l'enjeu de la mise en œuvre des synergies puisque des investissements plus axés sur l'innovation doivent permettre d'accélérer ce transfert technologique. Pour toutes ces raisons, la France et plus précisément ses régions constituent un cadre d'analyse pertinent au regard des enjeux de la démarche synergique.

¹⁰ «Pour chaque programme opérationnel, chaque État membre désigne en tant qu'autorité de gestion une autorité ou un organisme public national, régional ou local ou un organisme privé» selon l'article 123 du Règlement (UE) n° 1303/2013.

¹¹ Z. Friant et F. Laurent, «La place de la France dans le 7^e PCRDT», *L'état de l'enseignement supérieur et de la Recherche en France*, n° 8, juin 2015.

¹² Inspection Générale des Finances, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, «Evaluation de politique publique. La participation française au programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation – Annexes Tome 1», février 2016, p. 10.

¹³ CNRS, «Bilan FP7 et perspectives H2020», consulté le 13 mars 2017, <https://www.cnrs.fr/derci/spip.php?article959>.

¹⁴ S. Caulier, «Nous ne pouvons plus nous payer le luxe de ne pas être ambitieux», *Le Monde*, 17 avril 2017.

¹⁵ Asterès, «Etude réalisée pour l'Association des Régions de France: Le rôle des régions en matière d'innovation», octobre 2010, p. 4.

L'intérêt sera donc de comprendre comment les régions françaises peuvent créer des synergies entre la politique de cohésion, qui vise à réduire les disparités sociales et promeut le développement économique entre les régions, et Horizon 2020, qui finance des projets scientifiques d'excellence.

⇒ *Comment les régions françaises parviennent-elles à réaliser des synergies entre les Fonds structurels et d'investissement européens et le programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020, deux programmes européens liés à la recherche et l'innovation?*

De cette interrogation découlent deux thématiques centrales, à savoir le rôle des régions françaises et l'évaluation de la démarche interfonds telle qu'elle est encouragée par la Commission européenne. Deux hypothèses, énoncées ci-après, sont retenues pour répondre à cette question de recherche:

H1: Si les différents niveaux de gouvernement s'accordent sur la nécessité de la démarche interfonds, les régions françaises éprouvent de nombreuses difficultés à concrétiser des synergies.

H2: Découlant de cette première hypothèse, il semblerait que les Fonds ESI et le programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020 répondent de deux politiques et logiques distinctes, impliquant des objectifs et des moyens différents qui entravent la capacité des régions françaises à opérer ces synergies.

L'objectif de cet article sera double: rendre compte du rôle des régions françaises dans la réalisation de synergies, pour ensuite évaluer la pertinence et l'efficacité de cette démarche interfonds. Afin de tester les hypothèses émises ci-dessus, je procéderai à une analyse en trois temps. Je commencerai par une brève étude de la gouvernance multi-niveaux et une contextualisation de l'évolution du rôle des régions au sein de l'UE, notamment au travers de la politique de cohésion. Dans la deuxième partie, j'amènerai à la compréhension de la

consécration de la démarche synergique au sein de l'UE. Pour y parvenir, j'exposerai le positionnement des autorités européennes ainsi que les différents instruments mis en place par ces dernières. Une fois ces analyses théorique et empirique achevées, je consacrerai la dernière partie à l'analyse de la mise en œuvre de ces synergies en régions françaises *via* l'identification des principaux obstacles qui entravent cette démarche interfonds. Par ailleurs, la méthodologie de *process tracing* sera utilisée durant ces différentes parties. Celle-ci nécessite une analyse empirique détaillée de nombreuses variables indépendantes, reposant sur l'analyse de sources écrites (documents issus des institutions européennes et des instances étatiques nationales et régionales françaises) et orales.¹⁶¹⁷ Cette approche permettra de mettre en lumière les évolutions de la démarche synergique en parallèle du rôle des régions françaises sous forme chronologique.

LE RÔLE DES RÉGIONS EUROPÉENNES DANS UNE PERSPECTIVE DE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

S'interroger sur l'implication des régions françaises dans la recherche de synergies entre deux politiques communautaires implique de leur reconnaître un rôle au sein de la gouvernance de l'Union européenne, désormais caractérisée de multi-niveaux. Il s'agit donc de comprendre la position des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes. Particulièrement pertinente au regard de cette approche de gouvernance multi-niveaux, la politique régionale, et plus précisément les fonds structurels, constitueront l'objet principal de cette analyse. Le développement des gouvernements infra-étatiques,¹⁸ en parallèle de l'Union européenne en tant qu'institution supranationale, a conduit à l'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance: la gouvernance multi-niveaux. «La littérature sur

¹⁶ La liste détaillée des personnes interviewées lors d'entretiens semi-directifs se trouvent dans la bibliographie.

¹⁷ A. Bennet, et J. Checkel, *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

¹⁸ Les autorités infra-étatiques désignent toutes les autorités sub-nationales aux niveaux local, intermédiaire et régional.

l'Européanisation et la décentralisation se rencontrent autour de l'idée que l'autorité est devenue multicouche»¹⁹, mettant fin à la conception de l'État nation seul détenteur du pouvoir politique. Désormais, l'action publique se déploie à une multiplicité de niveaux, du local à l'international. Elle n'est, par conséquent, plus le fruit d'une seule entité politique, mais plutôt de l'interaction entre ces différents niveaux de gouvernement. En outre, les relations entre ces différentes entités sont caractérisées par leur mutuelle interdépendance à l'égard des ressources des unes et des autres,²⁰ plutôt que par une concurrence entre elles autour des ressources rares.²¹ À la lumière des travaux pionniers de Liesbet Hooghe et Gary Marks, le concept de la gouvernance multi-niveaux se base sur l'hypothèse que celle-ci met fin au monopole étatique et à la domination des gouvernements nationaux sur la totalité des ressources au profit des niveaux sub-nationaux et supranationaux.²² Il faut désormais composer avec les différents niveaux local, régional, national et européen, et dépasser le traditionnel clivage entre les théories intergouvernementaliste *versus* supranationaliste. En effet, aucun acteur ne détient un rôle monolithique, mais négocie dans un système politique où se retrouvent ces différents niveaux de gouvernance. En résumé, la théorie de la gouvernance multi-niveaux ne remet pas en cause l'importance des gouvernements nationaux, qu'elle considère par ailleurs comme «la pièce la plus importante du puzzle de l'européanisation»,²³ mais affirme à l'inverse que la compétence décisionnelle est désormais entre une multitude d'acteurs, tant au niveau européen qu'au niveau national ou sub-national.

¹⁹ A. H. Schakel, L. Hooghe et G. Marks, «Multilevel Governance and The State», p. 270 dans S. Leibfried, E. Huber, J. Stephens (dir.), *Oxford Handbook on the Transformation of the State*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

²⁰ L. Hooghe et G. Marks, «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance», *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, 2003, p. 234.

²¹ F. Wislade, «Managing European Union Structural Funds using Multilevel Governance», *Regional Studies*, vol. 48, n° 8, 2014, p. 1435.

²² D. Kulber et J. De Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2016, section 2.

²³ L. Hooghe, G. Marks et K. Blank, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, septembre 1996, p. 346.

La politique de cohésion, et plus tardivement la politique de R&I, reposent sur un processus de partenariat entre «des agences régionales, des acteurs non étatiques et le gouvernement central»,²⁴ permettant ainsi d'illustrer cette conception de la gouvernance multi-niveaux. Bien que des niveaux régionaux de gouvernement aient émergé au sein de l'UE, leurs pouvoirs et statuts varient en fonction du type de régime politique propre à chaque État membre». ²⁵ Par conséquent, définir la gouvernance régionale s'avère complexe vu l'hétérogénéité des collectivités territoriales et leurs grandes variations au sein de l'Union. On peut toutefois souligner l'importance de la politique régionale européenne comme l'un des facteurs explicatifs du développement des institutions régionales. ²⁶

Le contexte historique dans lequel les régions ont évolué depuis la création de l'UE permet de comprendre l'eupéanisation de l'échelon régional depuis la création de l'UE. Jusque dans les années 80, l'intégration européenne n'impacte que partiellement les entités sub-nationales puisque cette intégration passe essentiellement par des secteurs qui sont majoritairement sous la responsabilité des gouvernements nationaux. ²⁷ Dès lors, le cadre décisionnel et institutionnel local ne semble pas directement impacté et les autorités régionales conservent les pouvoirs que l'État central leur a originellement attribués. En effet, alors que «les promoteurs de la construction européenne ont très tôt essayé d'associer les régions à une réduction des disparités économique-territoriales»,²⁸ la politique régionale s'est heurtée durant des décennies à l'hostilité des États membres, ces derniers ne souhaitant pas que s'établissent des relations directes entre le niveau régional et le niveau supranational. Le développement des nouveaux domaines d'activité communautaires, dont certains reposent désormais sur le principe de partenariat, résulte dans d'importants changements politiques et institutionnels au niveau des

²⁴ S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 237.

²⁵ M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1997, p. 135.

²⁶ P. Newman, «Changing Patterns of Regional Governance in the EU», *Urban Studies*, vol. 37, 2000, p. 899.

²⁷ P. John, «The Europeanisation of Sub-national Governance», *Urban Studies*, vol. 37, 2000, p. 879.

²⁸ R. Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2012, p. 155.

autorités sub-nationales.²⁹ À ce titre, la création du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) en 1975 marque le réel lancement de la politique régionale de l'UE. Si le facteur régional semble occuper une place de plus en plus importante sur la scène européenne, la politique de cohésion s'établit au niveau des États membres et jusque dans les années 2000 dans une perspective largement top-down et de manière plutôt centralisée, au niveau des gouvernements nationaux. L'évolution des fonds structurels, notamment après l'adoption du Paquet Delors II,³⁰ démontre toutefois la prise en compte croissante du potentiel des régions.³¹

Avec l'objectif de faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, la stratégie de Lisbonne ambitionne de développer une économie basée sur la connaissance.³² La concomitance, début des années 2000, des enjeux de la politique de cohésion et des objectifs liés à la R&I engendre une augmentation substantielle des fonds FEDER alloués à la recherche et l'innovation. Tandis qu'elle lui consacrait 4% en 1989, la politique de cohésion lui affecte près de 11% pour la période 2000-2006 et 25% en 2007-2013. Parallèlement, la publication du Livre Vert sur l'innovation en 1995 marque le lancement d'une première stratégie en faveur de l'innovation à l'échelle européenne. La Commission préconise alors de «renforcer la dimension régionale de l'innovation», ce qui passe par l'accroissement du rôle et des prérogatives des échelons régionaux et locaux, et par la promotion de l'innovation au sein des PME. Le renforcement de la dimension régionale de l'innovation constituera l'un des objectifs prioritaires de la stratégie décennale européenne, entraînant alors une régionalisation des politiques publiques européennes en matière de R&I. Conséquemment, l'évolution de la politique de cohésion ainsi que celle de la politique de

²⁹ John, *loc. cit.*

³⁰ F. Gaeta, «La nouvelle politique régionale européenne mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe», *Revue française d'administration publique*, n° 3, 2004, p. 451.

³¹ J. Santer, *Le rôle des régions dans la construction européenne*, Luxembourg, 21 mars 1997, p. 2.

³² C. Kegels, «La politique d'innovation dans une économie de la connaissance», *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLVIII, 2009, p. 153.

recherche et d'innovation se traduisent par une augmentation progressive, mais conséquente, des pouvoirs des autorités régionales au sein de l'Union.

En conclusion, la perspective top-down associée à la politique régionale durant le XX^e siècle est remise en question par l'intégration progressive des autorités régionales dans l'élaboration et la mise en place de la politique de cohésion. Le croisement entre cette dernière et les enjeux liés à la R&I encourage les institutions supranationales à adopter une approche plus cohérente et mieux adaptée au contexte socio-économique des régions européennes. Le décloisonnement entre la politique de R&I et la politique régionale doit permettre de pallier «le manque d'efficacité et de cohérence dans les interventions conjuguées de ces politiques tant aux niveaux communautaire, national que régional limitant ainsi leurs impacts tant sectoriels que territoriaux». ³³ La recherche de synergies s'inscrit clairement dans cette continuité.

PERMETTRE DES SYNERGIES ENTRE HORIZON 2020 ET LES FONDS ESI

Avant d'entamer une analyse approfondie des synergies depuis les années 2000, il convient d'exposer brièvement le contenu de ces deux politiques européennes pour la période 2014-2020. L'exposé des spécificités de chaque instrument permettra de mieux comprendre les opportunités et les obstacles de la démarche interfonds. Les Fonds ESI regroupent le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le développement rural (FEADER) et finalement le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). L'État central français est en charge d'une partie du FSE (programme de type «emploi/inclusion») et du FEAMP. Les régions françaises sont les autorités de gestion pour le FEDER et le FSE, au travers du programme opérationnel (PO) régional. *A contrario*, le programme-cadre Horizon 2020 est géré par la Commission et par diverses agences européennes.

³³ Conférence des régions périphériques maritimes, «Conférence sur les régions et la politique de recherche & développement et d'innovation: défis et perspectives de la territorialisation: la territorialisation des politiques de recherche-développement et d'innovation: enjeux et perspectives d'actions», janvier 2001.

Figure 1: Les onze objectifs thématiques de la politique de cohésion.



Source: Commission européenne, *Une introduction à la politique de cohésion de l'UE 2014-2020*, juin 2014, disponible via http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_fr.pdf, p. 6.

Afin que les Fonds ESI puissent contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, onze objectifs thématiques ont été définis à l'article 9 du règlement des Fonds ESI. Le FEDER est le Fonds ESI le plus à même de permettre la réalisation de synergies dans le domaine de la R&I puisqu'il présente de nombreuses complémentarités avec Horizon 2020, avec qui il partage l'importance de l'innovation. Conséquemment, le choix a été fait de traiter principalement, mais non exclusivement, du FEDER dans sa démarche interfonds avec H2020.

Parallèlement, Horizon 2020 est le programme européen de recherche et d'innovation le plus important réalisé par l'UE.³⁴ Il se structure en trois piliers, chacun visant un objectif distinct: l'excellence scientifique, la primauté industrielle et les défis sociétaux.³⁵

Les appels à propositions sont publiés *via* des programmes de travail biannuels. En outre, puisque la participation des PME sera souvent évoquée dans la démarche interfonds, il convient de souligner la place que celles-ci occupent dans ce programme européen de R&I. Dans le cadre dudit programme, la Commission européenne souhaite soutenir les PME à forte

³⁴ Pour le 7^e PC, le budget était d'environ 50 milliards d'euros.

³⁵ Pour plus de détails, voir les Sections I, II et III du Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020).

croissance, hautement innovantes et désireuses de s'internationaliser. A ce titre, elle a conçu l'instrument PME, un outil spécifique exclusivement destiné aux PME porteuses d'une innovation de rupture. Celui-ci se retrouve aussi bien dans le 2^e pilier que dans le 3^e pilier, et sur des thématiques variées comme le transport, la santé ou encore l'énergie.

L'évolution de la démarche synergique depuis la stratégie de Lisbonne

La démarche interfonds a aujourd'hui considérablement évolué, jusqu'à constituer un élément clef de la période de programmation actuelle (2014-2020) et, plus largement, de la stratégie Europe 2020. Les premiers signes de cette démarche apparaissent réellement sous le 6^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, mais ne reflètent pas de réelles ambitions. La création de l'Espace Européen de la Recherche (EER) en janvier 2000, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, constitue alors le principal objectif de l'Union en matière de R&I et s'appuie sur le 6^e PC. Dans une communication sur le même thème,³⁶ la Commission mentionne pour la première fois la conception de synergies sous le titre 3 du présent document: «Favoriser les synergies entre les politiques de recherche, d'innovation et de cohésion». Sous une perspective de gouvernance multi-niveaux, elle encourage la coopération entre différents niveaux administratifs et organisationnels, entre les échelons européens, nationaux, régionaux et même locaux.³⁷

Sous le 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique, la Commission réitère sa position sur la nécessité de synergies entre la politique régionale et les programmes de R&I, y compris le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP). En effet, ces politiques œuvrent pour la réalisation de deux buts communs : la création d'emploi et de croissance.³⁸ Ces différents instruments communautaires doivent donc permettre

³⁶ Commission européenne, *Communication: La dimension régionale de l'espace européen de la recherche*, COM (2001) 549, Bruxelles, 03 octobre 2001.

³⁷ *Ibid.*, p. 5.

³⁸ Direction générale de la politique régionale, *Travailler pour les régions, La politique régionale de l'Union européenne 2007-2013*, janvier 2008, p. 2.

d'appuyer la stratégie de Lisbonne. Les autorités européennes attendent par conséquent que ces «synergies de conceptions» soient transformées en «synergies d'actions».³⁹ Elles sont d'autant plus attendues que, pour la première fois, les Fonds structurels, le CIP et le 7^e PC couvrent la même période de programmation, à savoir 2007-2013. De nouveau, les autorités régionales sont désignées comme les acteurs clefs pour une utilisation synergique et cohérente des différentes sources de financement dans le domaine la R&I. La démarche synergique pour la période 2007-2013 se heurte toutefois à de trop grandes divergences entre les deux programmes qui, *in fine*, la marginalisent. Les synergies impliquent différents niveaux d'autorité, qui ne travaillent pas forcément sur les mêmes programmes.

En outre, bien que tous les programmes poursuivent un but commun, les moyens utilisés pour y parvenir diffèrent. Ainsi, la politique de recherche se concentre sur la promotion de l'excellence au niveau international tandis que la politique d'innovation a pour objectif la «transformation des connaissances en créneaux économiques et en solutions nouvelles pour répondre aux besoins de la société».⁴⁰ La politique de cohésion soutient quant à elle l'excellence régionale. En conséquence, synergie ne signifie pas harmonisation, mais peut *a contrario* refléter deux visions qui ne sont pas exclusives l'une et l'autre, mais complémentaires. Tout d'abord, synergie peut se traduire par la volonté d'obtenir des financements de différents programmes afin d'atteindre les mêmes objectifs de croissance et de création d'emplois. La Commission souhaite développer des instruments au sein de la politique de cohésion qui orientent les investissements vers la R&I.⁴¹ Inversement, le 7^e PC doit permettre à chaque région européenne d'exploiter au maximum son potentiel de recherche, ce qui permet à terme de renforcer la cohésion européenne.⁴² La seconde vision de la Commission consiste en l'échange

³⁹ Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission: Des régions européennes compétitives grâce à la recherche et l'innovation*, COM (2007) 0474, Bruxelles, 16 août 2007, p. 2.

⁴⁰ Commission des communautés européennes, *op. cit.*, p. 3.

⁴¹ A. Kelber, «La politique de cohésion et les nouveaux États membres de l'Union européenne», *Bulletin de la Banque de France*, vol. 181, n° 3, 2010, p. 114.

⁴² Commission des communautés européennes, *op. cit.*, p. 5.

de connaissances et de savoir-faire par l'intermédiaire de partenariats interrégionaux et le transfert de bonnes pratiques.⁴³

Bien que la démarche interfonds ait été introduite depuis plus d'une dizaine d'années, celle-ci ne devient réellement pertinente qu'à partir de la programmation 2014-2020, face au constat qu'une utilisation optimale des ressources budgétaires est plus que nécessaire au sein de l'Union. Un bref exposé des facteurs contextuels ainsi que la position des institutions européennes (principalement celle des commissaires européens et des directions générales (DG) en charge de ces politiques) permettront de comprendre l'impulsion donnée en faveur des synergies au cours de cette programmation. L'objectif politique derrière le concept de synergie de maximiser l'impact des investissements dans les domaines de la R&I, est maintenu dans la nouvelle stratégie décennale européenne. La nouvelle Stratégie Europe 2020 se compose de trois axes prioritaires déclinés selon cinq objectifs.⁴⁴ Pour concrétiser les priorités de cette stratégie, sept initiatives phares ont été conceptualisées «afin de stimuler les progrès dans chaque thème prioritaire».⁴⁵ Parmi ces dernières, l'initiative «Une union de l'innovation» souligne à de nombreuses reprises la nécessité de mettre l'accent sur l'innovation et «a été placée au cœur de la Stratégie Europe 2020».⁴⁶ La Commission encourage par conséquent les États membres et les collectivités locales à adopter des approches stratégiques afin que les politiques européennes, nationales, régionales et locales soient plus alignées et se renforcent mutuellement. Elle souligne par ailleurs que les fonds structurels doivent plus que jamais contribuer au développement des capacités de R&I.⁴⁷ En outre, la Commission formule une

⁴³ Décision n° 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013).

⁴⁴ H.-P. Guillot, «Europe 2020»: la nouvelle stratégie décennale européenne», *Revue Projet*, vol. 1, n° 320, 2011, p. 92.

⁴⁵ Commission européenne, *Communication de la Commission: Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM (2010) 2020, 3 mars 2010, p. 3.

⁴⁶ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'Innovation*, SEC (2010), 161, 6 octobre 2010, p. 2.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 3.

série de trente-quatre engagements spécifiquement pour cette initiative. Elle s'engage pour les futurs règlements relatifs aux Fonds ESI à « affecter des ressources financières substantielles pour soutenir les initiatives en matière d'innovation dans les régions de l'Union européenne.⁴⁸

Une nouvelle impulsion sous la Stratégie Europe 2020

Jusqu'à la période de programmation 2007-2013, la politique régionale vise principalement la réduction des disparités entre les régions les plus développées et les régions les plus pauvres. Cet objectif s'est accentué à la suite de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 et 2007. Contrairement aux 3% du PIB européen annoncés pour les investissements au budget de la recherche, on estime que seul 1,9% a été réellement mobilisé.⁴⁹ Par ailleurs, l'Union ne semble pas être en mesure d'accomplir son objectif de devenir l'économie de la connaissance. Ce contexte constitue la «fenêtre d'opportunité» à partir de laquelle le concept de synergies a été repensé afin de contribuer à une meilleure utilisation des fonds européens. En novembre 2014, les commissaires nouvellement élus, Corine Crețu, commissaire responsable de la politique régionale, et Carlos Moedas, commissaire chargé de la recherche, de la science et de l'innovation, ont reçu leur «lettre de mission» de la part du Président Juncker. Dans chacune figure spécifiquement une demande de ce dernier les encourageant à maximiser les synergies « avec les instruments disponibles au niveau de l'UE, en utilisant pleinement les instruments financiers innovants». ⁵⁰ Ces deux commissaires doivent donc répondre de la volonté de Juncker qui souhaite la mise en place d'initiatives concrètes qui optimiseront les synergies et les investissements liés à la R&I.

En prévision de la nouvelle stratégie décennale européenne, la DG Regio s'est lancée dans une réflexion sur l'utilisation des fonds régionaux. Face au constat de l'échec de la

⁴⁸ *Ibid.*, p. 24. Voir les *commitments* n° 24 et n° 25.

⁴⁹ M. Gaillard, «De la stratégie de Lisbonne à la stratégie Europe 2020», 15 mars 2013, consulté le 3 avril 2017, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/strategie-lisbonne-strategie-europe-2020.html>.

⁵⁰ J.-C. Juncker, *Mission Letter to Corina Crețu*, Bruxelles, 1^{er} novembre 2014, p. 4.

stratégie de Lisbonne, cette dernière a réfléchi à la manière de faire une *smart* politique régionale. Comme je l'expliquerai plus en détail ci-dessous, c'est dans ce contexte qu'ont notamment émergé les stratégies régionales de spécialisation intelligente. C'est l'une des initiatives mises en place qui traduit la nécessité de repenser le fonctionnement de l'attribution des fonds. Mais plus important encore, cela démontre que la politique régionale s'équipe de capacités permettant de travailler sur les questions de R&I.⁵¹ On assiste par ailleurs à un changement de logique d'intervention du FEDER entre les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013, avec un recentrage sur trois priorités stratégiques,⁵² dont l'innovation. Plus particulièrement, «la place centrale de l'innovation dans les stratégies et l'éligibilité de l'ensemble du territoire régional dans l'Objectif Compétitivité a constitué un véritable tournant dans les régions».⁵³ Du côté de la DG R&I, le commissaire européen C. Moedas soutient et travaille à la mise en place de synergies entre différents programmes européens. Comme il l'a en effet souligné à de nombreuses reprises dans ses discours,⁵⁴ la politique de R&I de l'Union doit permettre de renforcer et maximiser l'impact des investissements pour une meilleure efficacité des fonds européens et nationaux. La création du «Seal of Excellence» (label d'excellence), qui fera l'objet d'une analyse ci-après, constitue à ce titre la contribution de la DG RTD pour y parvenir.

Au vu de l'engagement des commissaires européens précités, il serait attendu que leurs directions générales respectives adoptent une position similaire. La réalité des faits n'est

⁵¹ Entretien 1.

⁵² Pour rappel, les trois objectifs sont «convergence» pour les régions en retard de développement, «compétitivité régionale et emploi» pour les autres régions, «coopération territoriale européenne» pour les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales. Voir Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

⁵³ ADE, LL & A, à la demande la Commission européenne, Etudes sur l'évolution des diagnostics et des stratégies régionales d'innovation dans le cadre des PO FEDER 2007-2013, juillet 2010, p. 23.

⁵⁴ Voir notamment les discours suivants: C. Moedas, «Spreading excellence and crossing the Innovation Divide», Bruxelles, 23 novembre 2015, «Open innovation, Open science, Open the World», Bruxelles, 22 juin 2015 et «Les 25 ans du CLORA: l'impact et le rôle du CLORA dans la recherche et l'innovation: passé, présent, futur», Bruxelles, 26 janvier 2017.

pourtant pas totalement en adéquation avec leurs discours. En effet, il semblerait que la DG R&I soit moins encline à intégrer la dimension régionale dans les politiques de recherche, bien que les synergies représentent un «sujet politique largement porté par Moedas».⁵⁵ Comme souligné par plusieurs personnes interviewées, la question des synergies risque en réalité d’être limitée tant que les hauts fonctionnaires à la tête de la DG R&I n’intégreront pas plus la thématique régionale dans leurs programmes. Concrètement, cette tendance peut notamment se voir au travers de l’évolution et les changements importants qui ont été opérés entre le 7^e PC et H2020, ce dernier ne faisant quasi pas mention des intérêts régionaux dans ses appels à propositions. À titre d’exemple, l’action pilote «Régions de la connaissance»,⁵⁶ également appelée «KnowReg» sous le 7^e PC, n’a pas été reconduite sous Horizon 2020.⁵⁷

Parallèlement, des incertitudes persistent quant au fait que l’ensemble des fonctionnaires de la DG Regio aient été sensibilisés à la question des synergies.⁵⁸ Il semblerait en fin de compte qu’au sein de chacune de ces deux DG, des unités spécifiques aient mis en place des outils pour encourager la démarche synergique, bien que le concept général de synergie ne soit pas particulièrement développé au sein de toutes les unités. L’ensemble de la DG R&I ne semble pas très porté sur la question régionale, tandis que la DG Regio continue de mener ses programmes politiques avec en tête son objectif principal, à savoir la réduction des disparités régionales, un objectif qui ne passe pas forcément par l’innovation. Finalement, l’un des freins à la recherche de synergies, le plus conséquent selon certaines collectivités territoriales, est l’absence de communication entre les différentes DG. Selon les acteurs régionaux, aucune DG n’a réussi «à prendre suffisamment de hauteur sur cette question de synergies»⁵⁹ et à sortir de son fonctionnement en silo. Ces programmes communautaires semblent donc être élaborés

⁵⁵ Entretien 2.

⁵⁶ Initié en 2003 par le Parlement européen, son objectif est d’encourager les acteurs régionaux à participer à des projets basés sur la connaissance et soulignait l’importance de la connaissance pour le développement des régions.

⁵⁷ OECD, *Vers des pôles d’activités dynamiques*, Paris, OCED Publishing, 20 juin 2008, p. 73.

⁵⁸ Entretiens 2 et 3. .

⁵⁹ Entretien 8.

indépendamment l'un de l'autre, avec le risque évident que se développent des instruments qui ne sont finalement pas compatibles. Les autorités françaises encouragent par ailleurs une meilleure articulation entre les différentes DG «en vue de bâtir un EER cohérent».⁶⁰

Cadre juridique pour la période de programmation 2014-2020

Très limitées pour la période 2007-2013, les possibilités de synergies entre les Fonds ESI et les programmes de soutien à la R&I sont tout d'abord rendues possibles sur base de plusieurs fondements juridiques. Dans le cadre de la politique de cohésion, le règlement portant dispositions communes aux Fonds ESI,⁶¹ et plus particulièrement l'article 65§11 sur le principe de non-cumul ouvre la possibilité de cumuler plusieurs subventions issues de différents instruments de financement européens, pour un même projet et un même bénéficiaire.⁶² De plus, ledit texte incite les accords de partenariat⁶³ à adopter les modalités nécessaires pour une utilisation coordonnée des Fonds ESI et d'autres fonds européens (art. 15§1). Concernant le programme opérationnel, celui-ci doit définir «les mécanismes qui assurent la coordination entre les Fonds, le FEADER, le FEAMP et d'autres instruments de financement européens ou nationaux».⁶⁴ Par ailleurs, il est désormais possible d'aligner les modèles de coûts (barème des coûts unitaires, montants et taux forfaitaires)⁶⁵ pour des opérations similaires, comme indiqué aux articles 67 §5 et 68 §1. Du côté d'Horizon2020, l'article 37 du règlement 1290/2013⁶⁶ prévoit une dérogation au principe de non-cumul. Associé à l'article 65§11, il rend légalement possible la recherche de synergies, pour autant que le financement au titre d'H2020 et des Fonds

⁶⁰ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Note des autorités françaises. Objet: Réponse relative à la consultation de la Commission européenne sur l'évaluation intermédiaire du programme Horizon 2020», consulté le 6 avril 2017, http://cache.media.education.gouv.fr/file/2017/88/7/NAF_Consultation_evaluation_intermediaire_H2020_706887.pdf.

⁶¹ Règlement (UE) n° 1303/2013.

⁶² *Ibid.*, Article 65.

⁶³ L'Accord de partenariat est conclu entre la Commission européenne et chaque Etat membre. Il définit un socle stratégique commun aux quatre Fonds ESI.

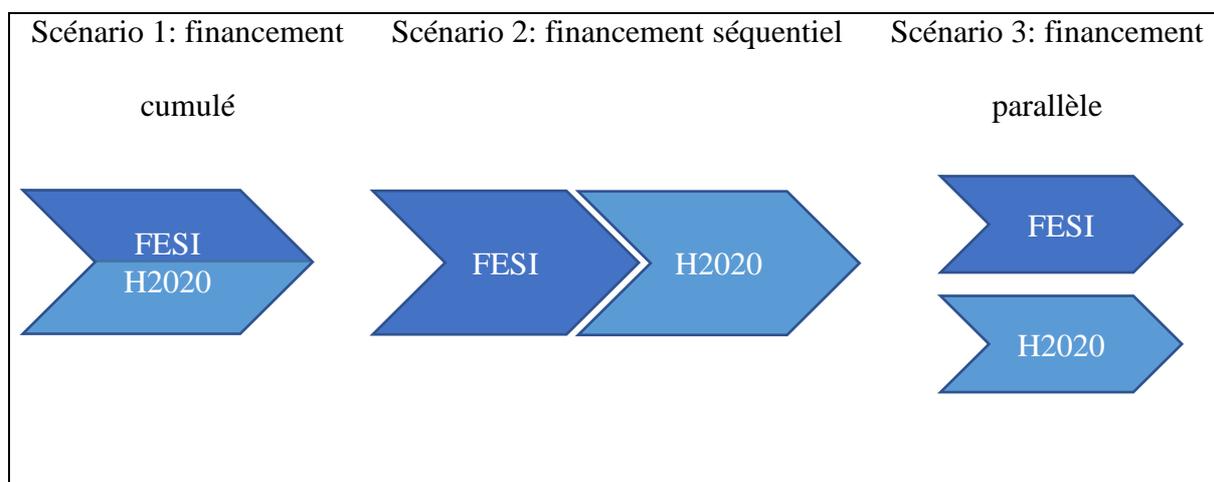
⁶⁴ Règlement (UE) n° 1303/2013, Article 96§6.

⁶⁵ Direction générale de la politique régionale et urbaine, *op. cit.*, 6.

⁶⁶ Règlement (UE) n° 1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats et abrogeant le règlement (CE) n° 1906/2006.

ESI ne couvre ni le même poste de dépense, ni le même élément de coût.⁶⁷ Afin de venir en aide aux collectivités territoriales sur la compréhension des différentes réglementations, un groupe de travail interservices coprésidé par la DG Politique régionale et urbaine et la DG Recherche et innovation⁶⁸ a publié un guide sur les synergies destiné aux responsables politiques. Sur cette base juridique, trois types de synergie peuvent être identifiés.

Figure 2: Les trois scénarios de combinaison des fonds



Source: figure adaptée de Direction générale de la politique régionale et urbaine, «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», Luxembourg, 2014, pp. 63-67.

Dans le cas d'un financement cumulé, une première subvention provenant d'H2020 et une seconde émanant d'un des Fonds ESI sont mobilisées pour financer un seul et même projet. Si cela impose une définition claire des postes de dépenses au cours de l'élaboration du projet, cela permet d'atteindre une masse critique de financement d'un projet structurant en région.

⁶⁷ Direction générale de la politique régionale et urbaine, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁸ *Ibid.*

Exemple:⁶⁹ Un projet bénéficie simultanément d’actions de formation cofinancées par le FSE, d’acquisitions d’équipements cofinancées par le FEDER. Les activités de recherche seront financées par une subvention octroyée par Horizon 2020.

Dans le 2^e scénario, les Fonds ESI sont utilisés soit en amont, soit en aval d’un projet H2020. Les synergies se font alors sur une période plus longue. Lorsque les financements FEDER sont utilisés en amont (*upstream actions*), l’idée sous-jacente est d’inciter et de faciliter la participation des acteurs régionaux à participer à H2020. La modernisation d’une université ou d’un centre de recherche, la formation de chercheurs ou l’achat de nouveaux matériels, qui sont autant d’exemples de projets financés par des subventions provenant du FEDER, doivent permettre d’atteindre à terme l’excellence scientifique. Les enveloppes attribuées en aval (*downstream actions*) visent une meilleure exploitation et, *a fortiori*, une diffusion plus large et rapide des résultats obtenus sur le marché. Cela contribue ainsi à la diffusion et au transfert de technologies développées dans H2020 qui est l’un des piliers de l’initiative phare «Une union de l’innovation». Enfin, ce type de financement permet d’atteindre une masse critique de financement d’un projet structurant en région, tout en évitant des projets doublons.⁷⁰

Exemple: Il est possible de financer un projet de création d’un centre d’excellence portant sur l’un des axes d’une stratégie régionale d’innovation pour une spécialisation intelligente en deux temps: construction de l’infrastructure par le FEDER puis participation de l’établissement créé à un projet collaboratif de recherche au titre d’H2020.

⁶⁹ Les exemples sont purement illustratifs et sont inspirés des différents exemples obtenus au cours des entretiens qui ont été menés dans le cadre de cet article.

⁷⁰ Entretiens 5 et 6.

Finalement, le financement parallèle constitue la 3^e possibilité de synergies entre les deux programmes. Dans ce schéma, les Fonds ESI ne sont pas directement utilisés en complément d'un projet H2020. Ils peuvent en revanche être sollicités pour cofinancer un projet régional lié aux activités dudit projet H2020. Ainsi, la synergie se produit au sein d'une même initiative régionale, mais sous deux projets distincts.

Exemple: Un premier projet, financé par le FEADER, finance la modernisation d'un centre technique. Horizon 2020 subventionne un second projet, indépendant du premier, qui constitue une action innovation à laquelle participe ce centre technique.

Ce dernier scénario permet de mettre en exergue l'un des principes clefs relatifs aux synergies, à savoir l'interdiction du double financement pour les mêmes dépenses. Par conséquent, une délimitation claire et précise des postes de dépenses est essentielle. Par ailleurs, la réalisation de synergies ne doit en aucun cas être utilisée comme un moyen de substituer la contrepartie, fût-elle privée, régionale ou nationale.⁷¹ Il est en effet interdit de mobiliser les Fonds ESI pour suppléer la contrepartie exigée dans le cadre d'une subvention octroyée par Horizon 2020. La même logique s'applique pour les deux programmes.

DE LA PROGRAMMATION À LA MISE EN ŒUVRE DES SYNERGIES VIA UN DÉPLOIEMENT D'OUTILS NOVATEURS

Il convient maintenant de s'interroger sur les moyens et outils proposés par l'Union européenne pour parvenir à ces objectifs en matière d'innovation. Contrairement à la période 2007-2013, la Commission propose des dispositifs concrets afin de parvenir à la réalisation de synergies. Pour

⁷¹ Dans le cas où un projet est cofinancé à hauteur de 70% par Horizon 2020, il est interdit de mobiliser des Fonds ESI pour abonder les 30% restant.

cette programmation, les autorités européennes proposent principalement quatre instruments: des guides pratiques, l'aide des réseaux et des Points de contact nationaux (PCN), l'appui des stratégies de spécialisation régionale intelligente et la création d'un nouveau label d'excellence «Seal of excellence». Dans ce travail, je m'attarderai en particulier sur ces trois derniers, afin d'analyser, d'une part, la façon dont les régions européennes utilisent ces outils et de rendre compte, d'autre part, de leur efficacité ou le cas échéant de leurs limites.

La spécialisation intelligente pour assurer la complémentarité entre Horizon 2020 et la politique de cohésion

«La synergie à trouver entre FESI et H2020 réside à la fois dans l'articulation entre les projets, tout le long de la chaîne de valeur, au cours du cycle d'innovation et dans une approche stratégique. Cette perspective à moyen et long terme se structure notamment grâce aux stratégies de spécialisation intelligente (S3).»

Katja Reppel (Commission européenne – DG Regio), le 22 septembre 2016, Paris.

La dynamique qui se forme derrière les synergies favorise les stratégies sectorielles et la spécialisation. Cela traduit la volonté de pallier aux nombreuses erreurs qui ont été commises par les régions européennes, car les politiques sur lesquelles reposaient leurs décisions n'étaient ni appropriées ni pertinentes au regard du contexte et de leurs spécificités régionales.⁷² Depuis le lancement du premier programme-cadre en 1984, les thématiques centrales de ce dernier, à savoir la recherche et le développement, ont progressivement été remplacées par l'innovation et le transfert de technologies. À la fin des années 1990, nous sommes en plein «paradoxe européen» en matière de R&I.⁷³ Le problème majeur réside dans la transformation ou l'adaptation de ces technologies à un éventail plus large de secteurs ou d'activités. Autrement dit, les États membres sont performants en matière de science

⁷² P. McCann et R. Ortega-Argilés, «Smart Specialisation: Insights from the EU Experience and Implications for Other Economies», *Journal of Regional Studies - Investigaciones Regionales*, n° 36, 2016, p. 282.

⁷³ J.-A. Héraud, «La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises», *Bulletin de l'observatoire des Politiques Economiques en Europe*, vol. 17, n° 1, 2007, p. 27.

fondamentale, mais pas d'application de la science.⁷⁴ Cette situation paralyse le transfert de technologies entre les différentes régions européennes.⁷⁵ Par conséquent, de nombreuses collectivités ont tenté de se diversifier en investissant notamment dans un nombre non restreint de domaines, y compris ceux pour lesquels ils n'avaient aucun avantage concurrentiel ou simplement pas, ou peu, de connaissances suffisamment solides pour rendre les investissements attrayants. Il semblerait que cette stratégie de diversification, en opposition à une politique de concentration, n'ait pas été réellement bénéfique pour les régions puisque dans «de nombreux cas, ces investissements ont échoué (...) et [que], par conséquent, une autre manière de penser a été demandée».⁷⁶ La démarche synergique se devait donc de s'opposer à cette tendance de dispersion des fonds. Dans ces conditions et face à un tel constat, la DG Regio a décidé de s'approprier la stratégie de spécialisation intelligente (S3), initialement développée au sein de la DG Recherche,⁷⁷ et d'en faire une condition *ex ante* à l'attribution des Fonds structurels.⁷⁸

L'une des clefs de cette stratégie repose sur le concept le principe de «processus de découverte entrepreneuriale»,⁷⁹ proposé par les économistes Hausmann et Rodrik en 2002. Ces derniers soulignent l'importance des «entrepreneurs» pour l'identification des opportunités de développement régional.⁸⁰ L'intérêt est d'identifier des domaines de spécialisation de manière décentralisée, c'est-à-dire non plus par le biais de l'État central, mais par les acteurs régionaux (les universités, les centres de recherche, les pôles de compétitivité, etc.). Cette sphère régionale est considérée comme centrale pour constituer le point de départ des réflexions stratégiques régionales en matière de R&I dans une dynamique bottom-up.⁸¹

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ McCann et Ortega-Argilés, *op. cit.*, p. 283.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Ce concept est issu des réflexions du groupe d'experts «*Knowledge for Growth*» (K4G), mandaté par la DG Recherche et son commissaire J. Potočnik en 2005.

⁷⁸ Commission du développement régional du Parlement européen, *Document de travail sur la spécialisation intelligente: mise en réseau des pôles d'excellence pour une politique de cohésion efficace*, 20 avril 2013, p. 2.

⁷⁹ Traduit de l'anglais «*Entrepreneurial Discovery Process*».

⁸⁰ R. Hausmann et D. Rodrik, «*Economic Development as Self Discovery*», *NBER*, n° 8952, 2002.

⁸¹ J. Lesourne et D. Randet, *La Recherche et l'Innovation en France: FutuRIS*, Paris, Odile Jacob, 2011.

Le contexte économique défavorable et les négociations de la future politique de cohésion 2014-2020 ont remis en question la manière dont les fonds structurels étaient attribués aux régions européennes. La nécessité de prioriser les Fonds européens sur un nombre restreint de domaines de spécialisation est apparue comme essentielle. Cependant, il ne s'agit pas «d'une simple spécialisation sectorielle», ou de «mettre en évidence (...) le domaine le plus en pointe (...), mais le ou les domaines dans lesquels des investissements supplémentaires en capital intangible compléteront de façon fructueuse les autres actifs productifs de l'économie locale en vue de construire les bases futures d'avantages comparés fondés sur la connaissance». ⁸² La logique sous-jacente est la suivante : prioriser et concentrer les ressources sur un nombre limité de domaines potentiels de spécialisation revendiquant des avantages comparatifs avérés et une masse critique importante (DPS) afin de permettre ensuite de «générer de nouvelles activités innovantes qui conféreront aux territoires, à moyen terme, un avantage concurrentiel dans l'économie mondiale». ⁸³ Dans une logique de compétitivité des régions, il apparaît essentiel d'adopter une logique d'optimisation des ressources disponibles, une logique de différenciation, ainsi qu'une démarche synergique entre les différents programmes européens. ⁸⁴ Une fois ces DPS identifiés, les autorités régionales peuvent élaborer leur stratégie de spécialisation intelligente qui doit permettre de mieux capter et distribuer les ressources vers ces domaines centraux pour leur économie régionale. Par conséquent, chaque S3 doit refléter deux principes élémentaires: «une logique de concentration et une logique de particularisation de la base de connaissances et du capital de la région». ⁸⁵ Il est donc attendu que la spécialisation intelligente puisse assurer la complémentarité entre la politique de cohésion et Horizon 2020.

⁸² D. Foray, «A la recherche d'une spécialisation intelligente des régions européennes», dans Lesourne et Randet, *op. cit.*, pp. 264-265.

⁸³ L'Europe s'engage en France, «Guide pour la préparation des stratégies de spécialisation intelligente pour les régions françaises», novembre 2012, p. 2.

⁸⁴ D. Foray, *Smart Specialisation : Opportunities and Challenges for Regional Innovation*, Abingdon, Routledge, 2015, p. 7.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 296.

Le «Seal of Excellence» pour améliorer la qualité du financement de la recherche à l'échelon régional

Comme mentionné ci-dessus, la DG Regio et la DG R&I ont réfléchi à la mise en place d'un outil commun pour favoriser la démarche interfonds. Le label «Seal of Excellence» (SoE) est décrit par la Commission comme un deuxième exemple concret d'outil permettant d'exploiter des synergies opérationnelles.⁸⁶ S'il s'inscrit de manière générale dans la dynamique des synergies lancée dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, ce label a été spécifiquement créé à la demande du Président Juncker, notamment *via* ses lettres de mission. Le SoE a été officiellement lancé par les deux commissaires des deux DG mentionnés ci-dessus lors de la session d'ouverture des «Open days», la semaine européenne des régions et des villes le 12 octobre 2015. Le SoE constitue un certificat de qualité décerné à des propositions de projets présentées en vue de l'obtention d'un financement au titre d'Horizon 2020, mais «bien que répondant à l'ensemble des critères de sélection et d'attribution rigoureux appliqués dans les évaluations pour Horizon 2020 n'entrent pas dans le budget de l'appel à propositions».⁸⁷ Dans le cadre dudit programme, des milliers d'organismes présentent en effet des propositions de projets chaque année, alors que le contexte budgétaire est restreint. Il n'est en conséquence pas possible de fournir un financement à chacune de ces propositions, bien que certaines répondent de manière satisfaisante à l'ensemble des critères de sélection. Puisque ces propositions méritent de trouver d'autres sources de financement, la Commission européenne a décidé de créer ce label d'excellence qui atteste du haut niveau de qualité du projet et qui, en théorie, lui assure une meilleure visibilité.⁸⁸

⁸⁶ M. De Carli, *op. cit.*, pp. 1-19.

⁸⁷ Commission européenne, *Déclaration de la Commission (programme-cadre)*, (2013/C 373/02), Bruxelles, 20 décembre 2013, p. 3.

⁸⁸ *Ibid.*

Ce label est actuellement en phase de test et ne concerne à ce jour que deux programmes mono-bénéficiaires: l'instrument PME et, depuis le 24 avril 2017, les actions Marie Sklodowska Curie. Si les données sur le nombre de labels qui ont été décernés par la Commission ne sont pas accessibles, Moedas a annoncé lors d'un discours prononcé en janvier 2017 que «4 500 labels [ont été] délivrés, dont plus de 250 ont effectivement abouti à un financement par des fonds régionaux européens ou nationaux». ⁸⁹

Pour rappel, le programme Horizon 2020 repose sur trois piliers: excellence scientifique, primauté industrielle et défis sociétaux. On retrouve l'instrument PME au sein des 2^e et 3^e piliers. Le Conseil et le Parlement se sont fixé l'objectif d'allouer près de 8 milliards d'euros à cet outil afin de faire des PME des partenaires incontournables dans la réalisation de projets de recherche et d'innovation européens. ⁹⁰ Partant du constat que près de trois projets sur quatre sous le 7^e PC incluaient au moins une PME, la programmation 2014-2020 leur consacre au moins 20% des budgets des 2^e et 3^e piliers. ⁹¹ L'instrument PME vise donc à valoriser l'innovation afin de pouvoir la commercialiser. Ce dispositif propose des appels à projets mono-bénéficiaires destinés exclusivement aux PME et se décline en trois phases:

- Phase 1: validation du concept et de la faisabilité avec une subvention forfaitaire de 50.000 € pour une durée de 6 mois.
- Phase 2: R&D, démonstration, applications commerciales avec une subvention de 1 à 3 millions d'euros pour une durée de 12 à 24 mois.

⁸⁹ C. Moedas, «Les 25 ans du CLORA: l'impact et le rôle du CLORA dans la recherche et l'innovation: passé, présent, futur», Bruxelles, 26 janvier 2017.

⁹⁰ Ministère de l'éducation, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Les PME et l'Europe», janvier 2017, consulté le 14 mars 2017, http://cache.media.education.gouv.fr/file/PME/97/9/PME-europe-2014_300979.pdf.

⁹¹ Cela doit contribuer à l'engagement n° 7 de l'initiative phare «Une Union de l'innovation», à savoir encourager les PME innovantes à participer de manière plus effective dans les futurs programmes de recherche et d'innovation de l'UE. Voir Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : Initiative phare Europe 2020, Une Union de l'Innovation*, COM (2010) 546 final, Bruxelles, 6 octobre 2010, p. 14.

- Phase 3: commercialisation pour faciliter l'accès aux financements privés. Pas de financement, mais un accès possible et facilité par des coachs aux instruments financiers pour les PME.⁹²

Pourront par conséquent être éligibles à ce programme les projets dont l'activité principale repose sur le prototypage, le design, la miniaturisation ou encore tout ce qui permet le déploiement et la mise en place d'un projet pour le lancement d'un produit d'innovation, dit également d'une innovation de rupture.⁹³ Durant la phase pilote, seules les propositions de projet présentées par des PME très innovantes au titre de l'instrument PME d'Horizon 2020 en phase 2 pouvaient bénéficier de cette initiative.⁹⁴ Le label a entre-temps été élargi à la phase 1 également. Cet outil doit théoriquement permettre d'accélérer les synergies à plusieurs niveaux. Les projets labellisés doivent être mis en avant, voire favorisés, dans l'obtention de Fonds ESI, mais également dans le cadre d'investissements régionaux ou nationaux, ou encore pour d'autres programmes européens tels que COSME ou Erasmus +. En effet, le système d'évaluation de la Commission, composé d'experts indépendants, est l'un des plus complets au monde. Le label témoigne ainsi de la reconnaissance de la qualité du projet et est la preuve qu'il a obtenu un score suffisamment élevé pour le rendre éligible à un financement d'Horizon 2020.

Dans le contexte actuel, ce label se présente donc comme un gain de temps et d'argent puisqu'il atteste déjà de l'excellence du projet et ne nécessite pas une nouvelle évaluation. Par ailleurs, les spécificités des projets déposés au nom de cet instrument font du label un outil devant faciliter la mise en place de synergies. Ces projets sont en effet plus modestes en matière de R&I que d'autres projets H2020 et engendrent des retombées potentielles importantes au

⁹² Ministère de l'éducation, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Les PME et l'Europe», *op. cit.*, p. 3.

⁹³ Dr. B. Reichert, DG Recherche et Innovation, Unité PME, «Présentation: *Soutien* spécifique aux PME dans Horizon 2020», consulté le 18 mars 2017, http://www.education.gouv.fr/file/PME/79/0/Linstrument_PME_EASME_rev1_313790.pdf

⁹⁴ Commission européenne, *Communiqué de presse: Un nouveau label d'excellence pour améliorer la qualité du financement de la recherche à l'échelon régional*, Bruxelles, 12 octobre 2015.

niveau local et au niveau régional. La Commission estime que pour le premier programme de travail biennuel d'H2020 (2014-2015), entre 60 et 85% des projets présentés sous l'instrument PME n'ont pas atteint le score suffisant et ont donc été rejetés. Parmi les projets ayant atteint un score suffisant, mais n'ayant pas obtenu le financement, environ 45% des projets ont obtenu le label sous la phase 1 de l'instrument PME, et près de 84% sous la phase 2. Par conséquent, plus de 2300 PME avaient bénéficié du label d'excellence à la fin de l'année 2015.⁹⁵

Des avis divergents émanent des quatre PME ayant bénéficié du label qui ont été interrogées dans le cadre de cet article.⁹⁶ Pour certaines, il s'agit d'un outil inutile, obtenu après une période longue et complexe et dont ils n'attendent finalement pas grand-chose. Ainsi, il est peu probable qu'ils se tournent vers les différents outils conventionnels mis en place pour trouver d'autres financements (PCN, EEN, etc.). Ils reconnaissent toutefois que cela leur apporte une certaine visibilité au niveau institutionnel, auprès de leur région, mais également de l'État français. *A contrario*, d'autres considèrent ce label comme un outil capable d'avoir un réel effet de levier pour trouver des sources de financement alternatives. En effet, le SoE certifie de l'excellence des entreprises lorsque celles-ci «communiquent au travers des différents canaux et circuits d'informations spécifiques à leur thématique».⁹⁷

À l'heure actuelle, la Commission européenne a élargi l'attribution du label aux propositions présentées au titre du Conseil européen de la recherche (ERC), des actions Marie Skłodowska Curie, des actions de formation d'équipes d'instituts de recherche («*Teaming*»), trois programmes relevant du pilier excellence scientifique.⁹⁸

⁹⁵ Pour les statistiques, voir *Ibid.*

⁹⁶ Dans le cadre de cet article, quatre PME françaises ayant reçu le label Seal of Excellence ont été interviewées au moyen d'un questionnaire écrit. La liste de ces PME se trouve dans la bibliographie.

⁹⁷ Questionnaire écrit soumis à une PME de la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, 21 mars 2017.

⁹⁸ European Commission, «What is the Seal of Excellence», consulté le 3 mai 2017, <https://ec.europa.eu/research/soe/index.cfm?pg=what>.

L'efficacité limitée des Points de contact nationaux

Selon la Commission, la démarche synergique repose également sur les Points de contact nationaux (PCN), présents dans chacun des États membres participant au programme Horizon 2020 et désignés comme des intermédiaires essentiels. En France, environ 150 PCN sont répartis au sein d'une vingtaine de consortia, travaillent selon des thématiques spécifiques⁹⁹ et proviennent d'établissements divers. Ils assurent principalement trois missions: sensibiliser les porteurs de projets sur les opportunités de financement d'Horizon 2020 et aider à la recherche de partenaires, les former aux modalités de fonctionnement du programme et enfin, les orienter vers d'autres sources de financement, au niveau européen, mais également national, susceptibles de mieux répondre à leurs besoins.¹⁰⁰ C'est précisément cette dernière mission qui nous intéresse. La Commission souhaite que les relations entre les PCN, les autorités politiques et les autorités de gestion, aux niveaux national et régional ainsi que les structures régionales de soutien¹⁰¹ s'intensifient «de manière à favoriser les synergies dans la sensibilisation, la fourniture d'informations, l'organisation de campagnes de communication».¹⁰² Nombreux sont pourtant ceux qui estiment que les PCN représentent en réalité une ressource sous-utilisée.¹⁰³ Comme souligné par plusieurs acteurs régionaux interviewés, ces derniers se révèlent être d'une efficacité limitée concernant la mise en place des synergies, principalement parce qu'ils n'ont pas de missions spécifiques sur cette thématique. Leur rôle est d'abord d'informer les potentiels porteurs de projets sur les financements H2020 et de les accompagner dans la réalisation de leurs projets:¹⁰⁴ «les PCN sont là par nature pour guider les acteurs régionaux dans la compréhension de ce que les programmes de travail d'Horizon 2020 peuvent offrir, c'est

⁹⁹ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Les réseaux des Points de Contact Nationaux», consulté le 18 mars 2017, <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid74103/le-reseau-des-pcn.html>.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Sont comprises par exemple les agences de développement régionales ou les organisations de clusters.

¹⁰² Direction générale de la politique régionale et urbaine, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰³ B. Fillon, «Comment réussir les projets européens», *Le journal de l'école de Paris du management*, vol. 5, n° 121, septembre-octobre 2016, p. 10.

¹⁰⁴ Entretien 5.

tout». ¹⁰⁵ Par conséquent, leurs connaissances sur les Fonds ESI ne sont pas très étendues et il est normal qu'ils renvoient les porteurs de projets vers les conseils régionaux, qui sont les autorités de gestion. De plus, ils sont répartis par consortium sur des thématiques du programme, ce qui limite leurs ressources et leur transversalité sur l'ensemble du programme. En France, seul un PCN est spécifiquement formé sur la question des synergies, ce qui ne permet pas une réelle efficacité à l'échelle de tout le territoire français. Au niveau de l'Union, il serait donc souhaitable de réfléchir à la meilleure façon de renforcer les interactions entre les Points de contact nationaux et les autorités nationales et régionales de gestion des fonds structurels.

Toutefois, on leur reconnaît un rôle important qui permettrait indirectement de produire des synergies. En effet, l'un des principaux obstacles auxquels les autorités régionales françaises font face est le manque d'informations sur les projets déposés au titre d'Horizon 2020, et surtout sur ceux qui ont réussi à obtenir un financement. À ce titre, il serait idéal que les PCN, en tant que personnes en charge d'H2020, «puissent informer les autorités de gestion sur les projets au moins financés, voire sur tous les projets». ¹⁰⁶ Mieux informées, ces autorités de gestion seraient plus à même d'accompagner les porteurs de projets et de mieux cerner la dynamique d'innovation sur son territoire régional. Malgré les différents relais qui existent en région comme les agences d'innovation, les chambres consulaires ou encore le réseau EEN, les régions éprouvent encore des difficultés à identifier, et donc à accompagner, les bénéficiaires d'H2020. Cette information permettrait de faire évoluer les dispositifs financiers en fonction des porteurs de projets, mais également «de stimuler la participation et d'organiser des événements d'information et ateliers ciblés pour mettre en relation des opérateurs thématiques et les orienter vers d'autres sources de financements». ¹⁰⁷ Issue de la réflexion menée par les régions françaises, l'une des pistes envisagées serait la création de Points de contact régionaux,

¹⁰⁵ Entretien 11.

¹⁰⁶ Entretien 9.

¹⁰⁷ Entretien 8.

qui auraient « ce rôle d'interface entre les différents acteurs et les différents bénéficiaires, ainsi qu'un rôle de traducteur». ¹⁰⁸

DIFFICULTÉS ET OBSTACLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉMARCHE INTERFONDS

Entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2014, le programme-cadre Horizon 2020 et les Fonds ESI arrivent à mi-parcours de leur programmation. Si l'évaluation ne sera complète qu'une fois la période de programmation achevée, il est toutefois possible d'exposer le positionnement des régions françaises dans la recherche de synergies au regard des différents outils développés ci-dessus. Comme je tenterai de le démontrer, l'articulation des dispositifs pose d'importantes difficultés de mise en œuvre, notamment en raison des dissemblances qui constituent d'importants points de blocage.

La logique d'allocation des fonds constitue la première différence majeure. Dans le cas des fonds structurels, ceux-ci ont pour objectif de soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale et sont, par conséquent, attribués selon les besoins spécifiques de chaque région européenne. C'est ce qu'on appelle la «place-based approach», selon laquelle les subventions allouées par la politique de cohésion doivent être spécifiquement adaptées aux territoires. ¹⁰⁹ Ainsi, les enveloppes budgétaires accordées pour chaque État membre varient selon les objectifs de développements socio-économiques à atteindre. De par ces différences, les gouvernements nationaux adoptent des positions distinctes envers les synergies. Sur ce dernier point, la

¹⁰⁸ Entretien 9.

¹⁰⁹ F. Barca, «An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations», avril 2009.

Commission reconnaît qu'un petit nombre de régions ne bénéficiant que d'une faible allocation des fonds du FEDER risque de ne pas pouvoir proposer de financements alternatifs.¹¹⁰

A ce premier obstacle s'ajoute également l'application des règles des aides d'État dans le cadre des financements régionaux (Fonds ESI), à savoir que «tout financement de l'Union géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union ne constitue pas une aide d'État».¹¹¹ Les fonds octroyés par le programme Horizon 2020 font partie de cette catégorie. Au regard de cette définition, ils ne sont donc pas soumis au principe des aides d'état puisque les financements proviennent directement de l'Union sans que les pouvoirs nationaux ne disposent d'un pouvoir d'appréciation.¹¹² Selon certaines régions françaises, les aides d'état constituent l'obstacle le plus difficile à surmonter pour la mise en place des synergies. Puisque ce régime s'applique pour les Fonds ESI, les subventions accordées par les régions sont soumises à des règles strictes qui limitent notamment l'aide financière à un certain montant, une aide finalement bien inférieure celle octroyée par Horizon 2020. Cela amène les autorités régionales à tenir un discours ambigu face aux porteurs de projets puisque l'aide financière proposée par une région ne pourra jamais être équivalente à ce qu'octroie l'instrument PME¹¹³. Il s'agirait davantage d'avoir une uniformité de traitement pour les porteurs de projets. Les autorités françaises proposent à ce titre de «permettre une dérogation à la législation sur les aides d'état pour l'ensemble des projets RDI cofinancés par des crédits de l'UE».¹¹⁴ Parallèlement, le Parlement européen a exprimé sa volonté de remédier à «cet état de fait [qui] est à l'origine de problèmes inutiles en ce qui concerne la synergie entre

¹¹⁰ Commission européenne, *Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 'Seal of Excellence*, SWD(2017) 11 final, Bruxelles, 4 janvier 2017.

¹¹¹ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne: Encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation*, C 198/1, 27 juin 2014, p. 3.

¹¹² Commission européenne, *Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, (2016/C 262/01), 19 juillet 2016.

¹¹³ Pour rappel, les subventions européennes peuvent atteindre jusqu'à 2,5 millions d'euros pour un seul projet.

¹¹⁴ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *loc. cit.*

ces fonds». ¹¹⁵ Soulignant que ces deux programmes visent à financer des projets similaires, il demande à la Commission une meilleure égalité de traitement concernant le principe d'aides d'état. L'une des solutions proposées par la Commission du développement régional du Parlement européen serait d'exempter du principe d'aides d'état les projets ayant reçu le SoE.

De plus, la réorientation pour un projet d'un programme européen vers un autre peut également se relever problématique. Horizon 2020 repose sur des appels à propositions ouverts et concurrentiels, qui requièrent des propositions de projets montées par un consortium d'acteurs provenant d'au moins trois États membres ou États associés. Il existe toutefois plusieurs exceptions puisqu'une PME peut répondre seule aux appels à projets issus des programmes suivants: les bourses du Conseil européen de la recherche et Actions Marie Sklodowska Curie (pilier «excellence scientifique»), ainsi que l'instrument PME (2^e et 3^e piliers). La réorientation de ce type de projet mono-partenaire est plus facile que celle des projets collaboratifs transnationaux, qui représentent pourtant la majorité des appels à projets d'H2020.

Plus particulièrement, les perspectives de réorientation des porteurs de projets labellisés pour les actions Marie Sklodowska Curie ¹¹⁶ ne sont pas engageantes bien que celles-ci soient des actions mono-bénéficiaires. Le label d'excellence récemment décerné à près de 2300 chercheurs dans le cadre desdites actions démontre plus encore les divergences qui peuvent exister entre les Fonds ESI et certains pans d'H2020. En effet, il existe une incompatibilité de faits, car la nature des actions financées par les fonds structurels ne correspond pas à celle financée par ces bourses de recherche. ¹¹⁷ La Commission encourage certes les régions à utiliser des financements provenant du FEDER ou du FSE pour améliorer leur attractivité «pour les talents de la recherche, par exemple grâce à l'élaboration de cours postuniversitaires, de

¹¹⁵ Commission du développement régional du Parlement européen, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁶ Le SoE a été attribué à près de 2300 chercheurs en avril 2017 pour des actions Marie Curie Sklodowska.

¹¹⁷ *Ibid.* Pour rappel, ce programme finance la formation doctorale des chercheurs et promeut la mobilité transfrontière et intersectorielle.

compétences entrepreneuriales et d'autres offres de formation pour les chercheurs»,¹¹⁸ mais il n'est pas question ici de mobilité. En conséquence, les PO FEDER et FSE ne seront jamais en mesure de fournir des financements qui accompagnent la mobilité des chercheurs, que ce soit à un niveau européen ou international. Si les régions françaises décident de les financer, cela impliquerait leurs fonds propres, ne serait-ce qu'à un niveau transfrontalier. On dépasse alors le cadre *stricto sensu* des synergies entre les Fonds ESI et H2020 pour envisager des synergies entre ce dernier et les fonds propres régionaux ou nationaux.¹¹⁹

Dans ce contexte, le label d'excellence se présente comme un instrument permettant de faciliter la réorientation d'un projet vers une source alternative de financement. Toutefois, la situation dépeinte par les acteurs régionaux montre qu'il n'est pas aisé de financer un projet SoE avec les fonds structurels, et en particulier avec du FEDER.¹²⁰ Ce constat s'explique notamment par l'état des ressources financières en régions. Pour rappel, la Commission européenne fournit, pour les projets retenus en phase 2, jusqu'à 70% du financement sur un budget maximum de 3,5 millions d'euros. Concrètement, cela signifie que les subventions européennes peuvent monter jusqu'à 2,5 millions d'euros pour un seul projet. Sur sept ans, la Commission estime que près de 1700 projets d'une taille budgétaire moyenne de 1,5 million pourront être financés.¹²¹ Puisque le régime d'aides d'état s'applique pour les financements FEDER, il paraît difficile pour les autorités régionales d'atteindre les mêmes montants que ceux proposés par H2020.¹²² Il existe donc ici une certaine ambiguïté entre le discours de la Commission, qui encourage les PME à chercher d'autres sources de financement au niveau régional avec le label, et la réalité en régions, puisque ces dernières ne sont pas aptes à financer de tels montants. Politiquement, cette situation est délicate, car il est d'autant plus difficile de

¹¹⁸ Direction générale de la politique régionale et urbaine, *op. cit.*, p. 78.

¹¹⁹ Entretien 7.

¹²⁰ Entretien 10.

¹²¹ La situation suivante est également envisagée par la Commission: 2 550 projets de 1 million d'euros ou 1 250 projets de 2 millions d'euros en moyenne.

¹²² Entretien 2.

concevoir que des sommes aussi conséquentes soient allouées à un seul bénéficiaire. Conscient de cette difficulté, le Parlement européen déplore que le potentiel du SoE ne puisse pas être totalement exploité et que celui-ci soit «appliqué d'une façon insuffisante dans la pratique».¹²³ Au-delà du montant des subventions, l'instrument PME offre également aux porteurs des projets un coaching, de trois jours pour la phase 1 et de douze jours pour la phase 2.¹²⁴ À nouveau, les autorités régionales ne sont pas en mesure d'assurer une telle formation dans le cas présent.¹²⁵

Les acteurs régionaux ont identifié un autre obstacle qui concerne cette fois la confidentialité qui entoure l'identité des porteurs de projets. En effet, la Commission européenne refuse de divulguer l'identité des PME labellisées ou le contenu de leur proposition de projets. Si les autorités régionales ne s'opposent pas sur la non-divulgaration du contenu, elles regrettent toutefois que la liste des bénéficiaires sur leur territoire régional respectif ne leur soit pas communiquée.

Finalement, il faut penser aussi à la manière dont se structurent les Fonds ESI. Chaque région est tenue de présenter à la Commission un programme opérationnel qui établit une stratégie de déploiement des Fonds FEDER et FSE propres à chaque territoire. Celui-ci est élaboré avant chaque programmation, sur une période de sept ans et dans un objectif de croissance intelligente, durable et inclusive. En renforçant la dimension stratégique de la politique communautaire, l'Union européenne s'assure que ses investissements seront axés sur des objectifs fixés à long terme au travers du PO. Le FEDER et le FSE se concentrent donc autour d'objectifs thématiques, définis selon les secteurs stratégiques régionaux. En d'autres

¹²³ Commission du développement régional du Parlement européen, *Avis de la commission régionale à l'intention de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie sur l'évaluation de la mise en œuvre du programme Horizon 2020 en vue de son évaluation intermédiaire et de la proposition pour le neuvième programme-cadre*, 2016/2147(INI), 30 mars 2017, p. 4.

¹²⁴ Commission européenne, «Coaching under the SME instrument», consulté le 16 avril 2017, <https://ec.europa.eu/easme/en/coaching-under-sme-instrument>.

¹²⁵ Entretien 6.

mots, les thématiques sont « fléchées » et les budgets qui s'en suivent sont « verrouillés » par le programme opérationnel. Si certaines régions ont donné priorité à des thématiques directement liées aux PME, il faut souligner que «les fonds structurels ne sont absolument pas fléchés automatiquement pour le financement des PME». ¹²⁶ Dans ce contexte, deux remarques sont à considérer. Dans le cas où un porteur de projet labellisé développe un projet dont la thématique n'est pas identifiée par le PO dans sa région, il serait malaisé de considérer qu'un financement FEDER ou FSE puisse prendre le relai d'un financement Horizon 2020. Deuxièmement, il faut prendre en compte les budgets qui sont rattachés à chaque objectif thématique contenu dans le PO, car les subventions régionales sont nettement inférieures à ce qu'accorde l'instrument PME pour un même projet.

En passant de 22 à 13 régions, l'étendue géographique de six d'entre elles n'a pas été modifiée, tandis que les sept autres nouvelles régions sont issues de la fusion de deux ou trois régions préexistantes. La loi NOTRe prévoyait donc que chaque nouvelle région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ¹²⁷ (SRDEII) dans l'année qui suivit le renouvellement général des conseils régionaux. Si cet exercice a été réalisé par les treize nouvelles régions, ce document est particulièrement pertinent pour les régions fusionnées et est devenu le document de référence qui encadre les politiques et stratégies en matière de développement économique. La S3 est un outil au service de ce schéma, mais «elle n'est plus du coup l'alpha et l'oméga de la politique régionale. La SRDEII est un instrument beaucoup plus à jour et qui couvre l'ensemble du territoire». ¹²⁸ Cette nouvelle stratégie commune doit permettre de pouvoir traiter tous les porteurs de projets sur un même pied d'égalité. Il faut donc de mettre en cohérence les stratégies régionales d'innovation pour une spécialisation intelligente (SRI-SI). Marjorie Jouen, conseillère à l'Institut Jacques Delors,

¹²⁶ Entretien 12.

¹²⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Art. L. 4251-13.

¹²⁸ Entretien 5.

fait état des difficultés qu'un tel exercice représente, notamment en raison de «la diversité de profils économiques et des choix stratégiques des régions, mais aussi, de manière plus problématique, l'ampleur des différences entre des régions appelées à être réunies». ¹²⁹

Il convient néanmoins de rappeler que l'élaboration de celle-ci s'est faite sur la base d'une large consultation territoriale, suivant le modèle du «*entrepreneurial discovery process*» qui est au cœur de la stratégie de spécialisation intelligente. La SRDEII définit la feuille de route la plus à jour en matière d'innovation, produite à la demande du gouvernement français suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. La SRI-SI reste toutefois le document de référence sur lequel s'appuie la Commission. Au-delà de l'intérêt désormais limité de certaines régions pour leur SRI-SI, il faut considérer l'exercice demandé au travers de la SRDEII. En effet, il pose de nouveau la question de l'optimisation de l'utilisation des fonds européens et également, celle de l'amélioration de la performance du système en faveur de l'innovation et du développement économique du territoire. ¹³⁰ Une synergie de fonds ne doit pas uniquement consister à obtenir du financement provenant d'H2020 ou du FEDER. Il s'agit d'adopter une stratégie globale, s'appuyant sur une gouvernance efficace qui inclut les acteurs régionaux et reposant sur une solide ingénierie financière. ¹³¹

CONCLUSION

L'objectif des synergies est de décloisonner les fonds européens afin d'optimiser leurs impacts sur la compétitivité, l'emploi et la croissance en combinant des Fonds ESI et des financements provenant d'Horizon 2020 pour la période 2014-2020. Dans un contexte de raréfaction des ressources, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité des financements européens et de

¹²⁹ M. Jouen, «Les nouvelles régions françaises, vue d'Europe», *Institut Jacques Delors*, Policy Paper 150, décembre 2015, p. 9.

¹³⁰ Entretien 1.

¹³¹ A.-E. Kervella, Intervention lors du séminaire «Recherche et innovation: quels financements européens?: Articulation dans le cycle de vie d'un projet», Paris, 22 septembre 2016.

promouvoir une meilleure utilisation des fonds publics. À ce titre, les synergies entre ces deux programmes européens doivent permettre de maximiser la qualité, la quantité, mais également l'impact des investissements réalisés dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Plus largement, la réussite de la stratégie Europe 2020 nécessite un recentrage des priorités et des investissements sur l'innovation. La démarche interfonds permet donc d'accroître les investissements dans la R&I en combinant différentes formes d'aides à l'innovation et à la compétitivité.

Le terme «articulation» semble pourtant mieux refléter l'idée selon laquelle des financements peuvent soit se cumuler sur un même projet, soit être accordés simultanément à un ensemble de projets qui soutiennent le même objectif. Les régions françaises reconnaissent que la multiplication des dispositifs au niveau européen, national et régional nécessite une réelle articulation pour garantir l'effet de levier attendu. Il convient de mettre en avant les raisons pour lesquelles ces dernières préfèrent parler d'articulations plutôt que de synergies, comme initialement encouragées par la Commission. De manière générale, même si le terme «articulation» recouvre une réalité plus large, il semble davantage proche de la réalité. Comme cela a été précédemment démontré, il est difficile de concevoir la mise en place de synergies pour un seul projet. En effet, les autorités régionales préfèrent considérer l'articulation et la mobilisation de différents fonds européens sur des projets structurants et à long terme. C'est dans ce contexte que la stratégie de spécialisation intelligente prend tout son sens. Elle doit inciter les régions à élaborer et mener des stratégies politiques de longue durée, en priorisant un nombre restreint de domaines et de secteurs à fort potentiel d'innovation pour lesquels une région européenne présente de réels avantages concurrentiels. Elle doit également permettre de mettre un terme au «saupoudrage» des fonds européens et, *a contrario*, favoriser une utilisation optimale de l'argent public pour améliorer la performance du système en faveur de l'innovation et du développement économique du territoire.

Parvenir à la mise en œuvre concrète des synergies implique un alignement entre ces deux instruments communautaires, ou au moins des rapprochements entre les thématiques, le système des allocations des fonds, le type de projet financé, etc. Les différences qui existent entre la politique régionale et la politique de R&I s'expliquent principalement par le fait que celles-ci répondent de deux politiques distinctes : la cohésion économique et territoriale *versus* l'excellence scientifique. De cette dichotomie découlent des objectifs et des moyens qui diffèrent et constituent d'importantes entraves à la démarche interfonds.

Enfin, il faut prendre en compte la réalité et les obstacles auxquels les régions font face. Comme j'ai tenté de le démontrer tout au long de cet article, de nombreuses différences subsistent entre les deux programmes et constituent d'importantes entraves à la concrétisation de synergies. Parler d'articulations permet de reconnaître qu'il s'agit de deux instruments distincts, mais qui peuvent être combinés. Les acteurs régionaux souhaitent mettre à mal l'un des principes souvent associés à l'idée de synergies, qui est celle du «pot commun». En effet, nombreux sont ceux qui pensent, à tort, que l'approche multi-fonds permet de recevoir différents financements sur un même projet et sur un même poste de dépense. Ils regrettent également que l'approche des synergies, notamment au travers du label d'excellence, puisse s'apparenter à une sorte de «repêchage» de projets non financés par l'un pour être sauvés par l'autre. Nul ne doute de la pertinence de l'utilisation synergique des fonds européens. Toutefois, la concrétisation systématique de «synergies d'actions» ne sera rendue possible que par une meilleure coordination et cohérence entre le programme-cadre Horizon 2020 et les Fonds ESI. Cela passe également par une sensibilisation accrue des acteurs régionaux, mais aussi par l'instauration d'un dialogue plus structuré et permanent entre les différentes directions générales. En conséquence, les régions françaises ont choisi d'adopter une vision et une stratégie en faveur de l'articulation entre Horizon 2020 et les Fonds ESI.

Bibliographie

Acte Unique Européen, 17 et 28 février 1986.

ADE, LL & A, à la demande la Commission européenne, «Etudes sur l'évolution des diagnostics et des stratégies régionales d'innovation dans le cadre des PO FEDER 2007-2013», juillet 2010, pp. 1-98.

Asterès, «Etude réalisée pour l'Association des Régions de France: Le rôle des régions en matière d'innovation», octobre 2010, pp. 1-34.

Barca, Fabrizio, «An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations», avril 2009, consulté le 11 avril 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca.pdf

Bennet, Andrew et Jeffrey T. Checkel, *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

CNRS, «Bilan FP7 et perspectives H2020», consulté le 13 mars 2017, <https://www.cnrs.fr/derci/spip.php?article959>.

Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission: Des régions européennes compétitives grâce à la recherche et l'innovation*, COM (2007) 0474, Bruxelles, 16 août 2007.

Commission du développement régional du Parlement européen, *Avis de la commission régionale à l'intention de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie sur l'évaluation de la mise en œuvre du programme Horizon 2020 en vue de son évaluation intermédiaire et de la proposition pour le neuvième programme-cadre*, 2016/2147(INI), 30 mars 2017.

Commission européenne, «Coaching under the SME instrument», consulté le 16 avril 2017, <https://ec.europa.eu/easme/en/coaching-under-sme-instrument>.

Commission européenne, «What is the Seal of Excellence», consulté le 13 avril 2017, <http://ec.europa.eu/research/soe/index.cfm?pg=what>

Commission européenne, *Communication: Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3 mars 2010.

Commission européenne, *Communication: La Commission européenne réclame une meilleure utilisation des sources de financement européen pour la recherche, l'innovation et la cohésion*, IP/07/1291, Bruxelles, 10 septembre 2007.

Commission européenne, *Communication: La dimension régionale de l'espace européen de la recherche*, COM (2001) 549, Bruxelles, 3 octobre 2001.

Commission européenne, *Communication de la Commission: Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM (2010) 2020, 3 mars 2010.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'Innovation*, SEC (2010), 161, 6 octobre 2010.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions: Initiative phare Europe 2020, Une Union de l'Innovation*, COM (2010) 546 final, Bruxelles, 6 octobre 2010.

- Commission européenne, *Communication de la Commission européenne: Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation*, C 198/1, 27 juin 2014.
- Commission européenne, *Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, (2016/C 262/01), 19 juillet 2016.
- Commission européenne, *Communiqué de presse: Lancement du programme Horizon 2020 avec un budget de 15 milliards d'euros pour les deux premières années*, Bruxelles, 11 décembre 2013.
- Commission européenne, *Communiqué de presse: Un nouveau label d'excellence pour améliorer la qualité du financement de la recherche à l'échelon régional*, Bruxelles, 12 octobre 2015.
- Commission européenne, *Déclaration de la Commission (programme-cadre)*, (2013/C 373/02), Bruxelles, 20 décembre 2013.
- Commission européenne, *Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 'Seal of Excellence*, SWD(2017) 11 final, Bruxelles, 4 janvier 2017.
- Commission européenne, *Horizon 2020 – Le programme cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation*, 2014.
- Commission européenne, *Le Septième programme-cadre (7^e PC)*, Bruxelles, 2007.
- Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil, Rapport annuel sur les activités de l'Union européenne en matière de recherche et de développement technologique en 2014*, COM (2015) 41 final/2, Bruxelles, 10 février 2016.
- Commission européenne, *Synergies between FP7, the CIP and the Cohesion Policy Funds. Final report of the expert group*, Luxembourg, 2011.
- Commission européenne, *Une introduction à la politique de cohésion de l'UE 2014-2020*, juin 2014.
- Commission du développement régional du Parlement européen: *Document de travail sur la spécialisation intelligente: mise en réseau des pôles d'excellence pour une politique de cohésion efficace*, 20 avril 2013.
- Conférence des régions périphériques maritimes, «Conférence sur les régions et la politique de recherche & développement et d'innovation: défis et perspectives de la territorialisation: la territorialisation des politiques de recherche-développement et d'innovation: enjeux et perspectives d'actions», janvier 2001, Valence, http://www.cpmr.org/pub/docs/41_rech_doc_02_01_fr.pdf.
- De Carli, Magda, «Présentation: The Seal of Excellence – A concrete example of operational synergies between Horizon 2020 and the ESIF», Bruxelles, 17 février 2016.
- Décision n° 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013).
- Direction générale de la politique régionale et urbaine, *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*, Luxembourg, 2014.

- Direction générale de la politique régionale, *Travailler pour les régions, La politique régionale de l'Union européenne 2007-2013*, janvier 2008.
- European Commission, «What is the Seal of Excellence», consulté le 3 mai 2017, <https://ec.eur/research/soe/index.cfm?pg=what>.
- Foray, Dominique, Paul A. David et Bronwyn Hall, «Smart specialization – the concept», *Knowledge Economist Policy Brief*, n° 9, juin 2009, pp. 1-5.
- Foray, Dominique, *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation*, Abingdon, Routledge, 2015.
- Friant, Zoé et Frédéric Laurent, «La place de la France dans le 7^e PCRD», *L'état de l'enseignement supérieur et de la Recherche en France*, n° 8, juin 2015, pp. 1-16.
- Gaeta, Francesco, «La nouvelle politique régionale européenne mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe», *Revue française d'administration publique*, n° 3, 2004, pp. 447-459.
- Gaillard, Marion, «De la stratégie de Lisbonne à la stratégie Europe 2020», 15 mars 2013, consulté le 3 avril 2017, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/strategie-lisbonne-strategie-europe-2020.html>.
- Guillot, Hervé-Pierre, «"Europe 2020": la nouvelle stratégie décennale européenne», *Revue Projet*, vol. 1, n° 320, 2011, pp. 92-93.
- Hausmann, Ricardo et Dani Rodrik, «Economic Development as Self Discovery», *NBER working paper series*, n° 8952, 2002, pp. 603-633.
- Héraud, Jean Alain, «La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises», *Bulletin de l'observatoire des Politiques Economiques en Europe*, vol. 17, n° 1, 2007, pp. 25-35.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks, «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance», *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, 2003, pp. 233-243.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks et Kermit Blank, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, septembre 1996, pp. 340-378.
- Hull, Chris et Roderick Arthur William Rhodes, *Intergovernmental Relations in the European Community*, Farnborough, Saxonhouse, 1977.
- Inspection Générale des Finances, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, «Evaluation de politique publique. La participation française au programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation - Annexes Tome 1», février 2016, pp. 1-392.
- Institut national de la statistique et des études économiques, «Régions de l'Union européenne», 2015, pp. 1-29.
- John, Peter, «The Europeanisation of Sub-national Governance », *Urban Studies*, vol. 37, n° 5-6, 2000, pp. 877-894.
- Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1984.
- Jouen, Marjorie, «Les nouvelles régions françaises, vue d'Europe», *Institut Jacques Delors*, Policy Paper 150, décembre 2015, pp. 1-18.
- Juncker, Jean-Claude, *Mission Letter to Carlos Moedas*, Bruxelles, 1^e novembre 2014.

- Juncker, Jean-Claude, *Mission Letter to Corina Crețu*, Bruxelles, 1^{er} novembre 2014.
- Kalisz, David E. et Maria Aluchna, «Research and Innovation Redefined. Perspectives on the European Union Initiatives on Horizon 2020», *European Integration Studies*, n^o 6, 2012, pp. 140-149.
- Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1997.
- Kegels, Chantal, «La politique d'innovation dans une économie de la connaissance», *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLVIII, 2009, pp. 151-159.
- Kelber, Anna, «La politique de cohésion et les nouveaux États membres de l'Union européenne», *Bulletin de la Banque de France*, vol. 181, n^o 3, 2010, p. 111-123.
- Kervella, Anne-Emmanuel, Intervention lors du séminaire «Recherche et innovation: quels financements européens?: Articulation dans le cycle de vie d'un projet. L'exemple de l'infrastructure EMBRC», Paris, 22 septembre 2016.
- Kulber, Daniel et Jacques De Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2016.
- Le Galès, Patrick et Peter John, «Is the grass greener on the other side? What went wrong with French regions, and the implications for England», *Policy & Politics*, vol. 25, n^o 1, 1997, pp. 51-60.
- Leboutte, René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Berne, Peter Lang, 2008.
- Leclerc, Stéphane, *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Emile Bruylant, 2003.
- Lesourne, Jacques et Denis Randet, *La Recherche et l'Innovation en France: FutuRIS*, Paris, Odile Jacob, 2011.
- Loi n^o 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- Loi n^o 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
- Marks, Gary, «Structural policy and Multilevel Governance in the EC», *The state of the European Community*, vol. 2, 1993, pp. 391-410.
- McCann, Philip et Ortega-Argilés, Raquel, «Smart Specialisation: Insights from the EU Experience and Implications for Other Economies», *Journal of Regional Studies - Investigaciones Regionales*, n^o 36, 2016, pp. 279-293.
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Note des autorités françaises. Objet: Réponse relative à la consultation de la Commission européenne sur l'évaluation intermédiaire du programme Horizon 2020», consulté le 6 avril 2017, <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid112507/position-francaise-sur-la-revision-a-mi-parcours-d-horizon-2020.html/>
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Les réseaux des Points de Contact Nationaux», consulté le 18 mars 2017, <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid74103/le-reseau-des-pcn.html>
- Ministère de l'éducation, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, «Les PME et l'Europe», janvier 2017, consulté le 14 mars 2017, http://cache.media.education.gouv.fr/file/PME/97/9/PME-europe-2014_300979.pdf

- Moedas, Carlos, «Les 25 ans du CLORA: l'impact et le rôle du CLORA dans la recherche et l'innovation: passé, présent, futur», Bruxelles, 26 janvier 2017.
- Moedas, Carlos, «Open innovation, Open science, Open the World», Bruxelles, 22 juin 2015, consulté le 7 avril 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5243_fr.htm
- Newman, Peter, «Changing Patterns of Regional Governance in the EU», *Urban Studies*, vol. 37, n° 5-6, 2000, pp. 895-908.
- OECD, *Vers des pôles d'activités dynamiques*, Paris, OECD Publishing, 20 juin 2008.
- Pasquier, Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2012.
- Piattoni, Simona et Laura Polverari, *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Camberley, Edward Elgar Publishing, 2016.
- Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fond européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.
- Règlement (UE) n°1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats et abrogeant le règlement (CE) n° 1906/2006 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.
- Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020).
- Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.
- Reichert, Bernd, DG Recherche et Innovation, Unité PME, «Présentation: *Soutien* spécifique aux PME dans Horizon 2020», consulté le 18 mars 2017, http://www.education.gouv.fr/file/PME/79/0/Linstrument_PME_EASME_rev1_313790.pdf.
- Santer, Jacques, *Le rôle des régions dans la construction européenne*, Luxembourg, 21 mars 1997.
- Saurugger, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- Schakel, Arjan H, Liesbet Hooghe et Gary Marks, «Multilevel Governance and The State», dans Leibfried Stephan, Evelyne Huber et Jonh D. Stephens (dir.), *Oxford Handbook on the Transformation of the State*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 269-285.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Lisbonne, 13 décembre 2007.
- Traité instituant la Communauté économique européenne, Rome, 25 mars 1957.
- Wishlade, Fiona, «Managing European Union Structural Funds using Multilevel Governance», *Regional Studies*, vol. 48, n° 8, 2014, pp. 1434-1447.

Entretiens:

- Semi-directifs:

1. Chargée de mission Innovation et Territoires auprès du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), entretien téléphonique, 3 avril 2017.
2. Chargée de mission auprès de la Représentation de la Région Normandie à Bruxelles, entretien, Bruxelles, 3 avril 2017.
3. Chargée de mission de la Recherche et de l'Innovation, des TIC, des Instruments financiers et de la Croissance bleue auprès de la Représentation de la Région Occitanie à Bruxelles, entretien, Bruxelles, 20 mars 2017.
4. Chargée de Mission Europe et Coopérations auprès du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, entretien téléphonique, 3 avril 2017.
5. Chargée de mission politique de cohésion auprès de la Représentation de la Région Nouvelle-Aquitaine à Bruxelles, entretien, Bruxelles, 19 avril 2017.
6. Chargée de mission recherche et innovation auprès de la Représentation de la Région Nouvelle-Aquitaine à Bruxelles, entretien, Bruxelles, 19 avril 2017.
7. Chargée des politiques d'enseignement supérieur et de recherche auprès de la Région Bretagne, entretien téléphonique, 23 mars 2017.
8. Chef du service Affaires européennes, Direction Europe et International auprès de la Région Grand Est, entretien téléphonique, 27 mars 2017.
9. Cheffe du département Projets Européens à l'Université Bretagne Loire, entretien téléphonique, 5 avril 2017.
10. Directeur de la Représentation de la Région Occitanie à Bruxelles, entretien, Bruxelles, 20 mars 2017.
11. Fonctionnaire de la Direction Générale de la recherche et de l'innovation, C5 Dimension régionale de l'innovation, Commission européenne, entretien téléphonique, 1^{er} avril 2017.
12. Fonctionnaire de la Direction Générale de la recherche et de l'innovation, D3 Advanced Materials and Nanotechnologies, entretien, Bruxelles, 9 février 2017.

- Via un formulaire écrit:

Affichem, PME de la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, 21 mars 2017.

Qivivo, PME de la Région Haute-Bretagne, 22 mars 2017.

PME de la Région Île-de-France, 24 mars 2017.

PME de la Région Rhône-Alpes, 27 mars 2017.

Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges

No 68 / 2018

Ariane Aumatire, From the SGP to the TSCG through the lenses of European integration theories

No 66/ 2018

Martin Westlake, Asymmetrical institutional responses to civil society clauses in EU international agreements: pragmatic flexibility or inadvertent inconsistency?

No 65 / 2017

Adrian Mattman, Investments of the European Investment Bank in European Neighbourhood Policy Countries and in Turkey: Evidence from the Global Financial Crisis, the Arab Spring and the Conflict in Ukraine

No 64 / 2017

Michael Kaeding, Overriding the European Commission's rulemaking? Practical experience in the European Union with post-Lisbon legislative vetoes with quasi-legislative acts

No 63 / 2017

Klaus Regling, Deepening EMU: Ambition and Realism

No 62 / 2017

Camille Saint-Genis, A New Instrument for a Better Implementation of the European Union Environmental Law: The Environmental Implementation Review

No 61 / 2017

Erik Jessen, European Diplomacy in the Iran Nuclear Negotiations: What Impact Did It Have?

No 60 / 2017

Martin Westlake, Possible Future European Union Party-Political Systems

No 59 / 2017

Andrea Perilli, Erasmus Student or EU Ambassador ? People-to-People Contact in the European Neighbourhood Policy: The Cases of Georgia, Ukraine and Tunisia

No 58 / 2017

Althea Cenciarelli, Norms and Interests in the Caspian Region: Bridging the Division Between ENP and EUCAS

No 57 / 2017

Robert Hine, Sink or Swim? UK Trade Arrangements after Brexit

No 56 / 2017

Martin Westlake, The Inevitability of Gradualness: The Longer-Term Origins of the 23 June 2016 'Brexit' Referendum

No 55 / 2017

Thijs Vandenbussche, For My Next Trick, I'll Need a Volunteer: The Role of ENGOs in Integrating Environmental Concerns in the European Biofuel Policy Through the European Parliament

No 54 / 2016

Dieter Mahncke, What's Wrong with the European Union? And What Can Be Done?

No 53 / 2016

Riccardo Trobbiani, European Regions in Brussels: Towards Functional Interest Representation?

No 52 / 2016

Martin Westlake, The Antecedents, Origins and Creation of the European Economic and Social Committee

No 51 / 2016

Tobias Kellner, Going Beyond Pure Economics: The EU's Strategic Motivation to Negotiate the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

No 52 / 2016

Crispin Mäenpää, Something Worth Fighting For: The Evolution of Lobbying Coalitions in the Emissions Trading System

No 49 / 2016

Benedict J.A. Göbel, The Israeli lobby for Research and Innovation in the European Union: An Example of Efficient Cooperation in the European Neighbourhood?

No 48 / 2016

Patrick Jacques, Great Hatred, Little Room—Northern Ireland and the European Union: Attitudes, Perspectives, and the Role of Religion

No 47 / 2016

Matthieu Moulonguet, What Drives the European Parliament? The Case of the General Data Protection Regulation

See the complete archive at <https://www.coleurope.eu/study/european-political-and-administrative-studies/research-publications/bruges-political-research>