

I. Horizon Europe

La proposition que la Commission européenne devrait présenter le 7 juin prochain pour établir Horizon Europe, le programme de recherche et d'innovation qui succèdera à partir de 2021 à l'actuel programme Horizon 2020, ne devrait pas comporter d'indications précises quant au budget qui sera alloué à chacune de ses composantes. Le volume global du programme dépend en effet de l'issue des négociations en cours sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et les Etats membres souhaiteront sans doute imprimer leur marque sur l'équilibre entre les différentes priorités du programme. Elle pourrait cependant comporter une innovation budgétaire intéressante avec une partie initiale fixe et une seconde partie susceptible d'être abondée en fonction d'une évaluation à mi-parcours et des ressources libérées par ailleurs.

Si la dotation financière d'Horizon Europe demeure incertaine¹, sa structure est désormais bien connue. Elle devrait s'articuler autour de trois piliers :

- la science ouverte
- les défis mondiaux
- l'innovation ouverte

Les deux premiers piliers se situent directement dans le prolongement de H2020 et, de façon schématique, visent respectivement pour le premier la recherche de base (Conseil européen de la recherche (CER), bourses Marie Curie pour les chercheurs, etc.) et pour le second la recherche plus appliquée à finalité industrielle et les défis sociétaux.

Le pilier relatif à l'innovation ouverte est beaucoup plus novateur. C'est là que se situe le Conseil européen de l'innovation (CEI) voulu de longue date par le Commissaire à la Recherche Carlos Moedas² qui souhaitait encourager les innovations de rupture et les entreprises innovantes qui présentent un fort potentiel d'expansion.

II. Le Conseil européen de l'innovation (CEI)

Le constat est ancien d'une Europe qui excelle dans la production de connaissances mais qui se révèle beaucoup moins efficace que ses concurrents américains ou asiatiques lorsqu'il s'agit de traduire ces connaissances en réussite économique et en emplois. Ce n'est pas que le rythme de création des start-ups soit insuffisant en Europe mais leur mortalité est si importante que l'on y compte très peu de « licornes »³. Les raisons en sont multiples : aversion au risque des investisseurs européens, faible taille des fonds de capital-risque qui ne peuvent soutenir la croissance des start-ups au-delà d'un certain seuil, etc. Le peu de résultat obtenus jusqu'à

¹ Hors InvestEU, le CFP propose 94 100 milliards d'Euros

² L'idée avait été reprise sous une forme un peu différente par Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne du 27 septembre 2017 et soutenue par une note franco-allemande préparée dans la perspective du sommet européen de Sofia le 17 mai dernier.

³ Start-up valorisée à plus d'un milliard de dollars.

présent par les pouvoirs publics pour remédier à ces déficiences du marché est attribué à la fragmentation des instruments existants et à leur manque de cohérence.

Le CEI entend contribuer à la solution de ce problème récurrent en conjonction avec les divers instruments financiers existants en faveur des PME qui seront regroupés sous le label InvestEU. Il a pour objectif de faciliter l'innovation de rupture, qui est la plus risquée mais aussi la plus créatrice d'emplois, et d'accompagner le développement des start-ups sur une période suffisamment longue pour que les instruments financiers d'InvestEU puissent prendre le relais.

Le CEI comprendra deux volets principaux :

- **Le *Pathfinder*** qui s'intéresse à des projets de recherche individuels ou collaboratifs risqués et à bas TRL⁴, afin qu'ils soient repris par des entreprises dans des domaines prometteurs. Comme les piliers relatifs à la science ouverte et aux défis mondiaux qu'il complète, il devrait être largement *bottom-up*, c'est-à-dire sans thème prioritaire affiché⁵. Il s'appuiera notamment sur l'expérience acquise dans le programme « Future and Emerging Technologies (FET) Open » d'Horizon 2020. L'évaluation serait effectuée par des experts indépendants non seulement sur des critères scientifiques mais aussi sur la perspective de voir ces projets déboucher sur une création d'entreprise.
- **L'*Accelerator*** vise à soutenir la croissance d'entreprises porteuses de projets trop risqués pour être soutenus par des banques, projets qui peuvent être issus du *Pathfinder*, des deux autres piliers d'Horizon Europe ou de toute autre origine. Cet accompagnement pourrait prendre deux formes :
 - Un soutien financier mélangeant subventions et prises de participation en capital. Ce volet serait géré par un Fonds à créer, probablement en liaison avec le Fonds européen d'investissement, et dans lequel la Commission ne serait pas majoritaire. Le reste du capital serait apporté par des partenaires institutionnels ou privés ;
 - Un soutien humain à travers du coaching et de conseils divers notamment en matière de propriété intellectuelle.

Les projets seraient suivis par des directeurs de programme, responsables d'un portefeuille d'activités dans des domaines connexes afin de développer d'éventuelles synergies, et qui pourraient à tout moment stopper ou réorienter les projets. Ces directeurs de programme ne seraient pas des fonctionnaires de la Commission mais des agents contractuels recrutés sur des contrats courts de l'ordre de 3 ou 4 ans en fonction de leurs compétences scientifiques, financières et managériales et rémunérés en conséquence. Après avis d'un panel d'experts, les projets seraient soumis au conseil d'administration du CEI, la décision finale revenant à la Commission.

Si l'on s'en tient à l'analyse de la Commission, c'est le volet Accelerator qui devrait, au moins à terme, mobiliser la majeure part des crédits. Sa mise en œuvre pourrait en effet se révéler laborieuse car elle risque de buter sur des difficultés dans le recrutement des directeurs de

⁴ *Technology readiness level*, indice qui permet d'évaluer le degré de maturité d'une technologie.

⁵ Encore qu'un volet *top-down* puisse y être inclus comme souhaité semble-t-il par l'Allemagne et la France.

programme et dans la mise en place du nouveau Fonds. D'une façon générale, la gouvernance du CEI reste encore largement à préciser mais il est clair qu'il sera beaucoup plus dépendant de la Commission que le Conseil Européen de la Recherche (CER).

Au sein du pilier relatif à l'innovation ouverte, le CEI serait complété par un **programme « écosystème »** destiné à cofinancer des programmes conjoints avec des agences nationales de financement de l'innovation ou tout autre partenaire pertinent. Il serait également accompagné par la poursuite du soutien accordé à l'institut européen de technologie (EIT).

Les instruments financiers seraient exclus d'Horizon Europe et regroupés dans InvestEU. Ce programme comprendrait notamment une ligne budgétaire pour la R&D sous la responsabilité de la Direction générale de la Recherche (RTD) de la Commission et un volet PME dont la responsabilité serait partagée entre la DG RTD et la DG Industrie (GROW).

III. Les prochaines étapes

Sans attendre le démarrage d'Horizon Europe en 2021, la DG RTD a lancé une phase-pilote (2018-2020) en s'appuyant sur les instruments existants d'Horizon 2020 (Instrument PME, FET Open, etc.). Cette expérimentation est d'autant plus nécessaire que des procédures nouvelles devront être mises en place et que la réussite du CEI suppose un changement de mentalité profond quant à la façon dont la Commission conçoit et gère ses programmes.

Sur le plan politique, le projet devrait dans l'ensemble recevoir un accueil favorable. Si le soutien de la France et de l'Allemagne paraît acquis, les pays d'Europe orientale pourraient se montrer plus réservés et ils chercheront sans doute à renforcer les programmes visant à mieux répartir les activités de R&D en Europe. Nul doute également qu'ils ne soient très attentifs aux résultats de la phase-pilote et, une fois le programme lancé, au choix des membres du conseil d'administration et des directeurs de programme. Par ailleurs les tenants de la recherche collaborative ne manqueront pas de s'inquiéter de la part croissante accordée aux projets individuels dont la valeur ajoutée européenne leur paraît moins évidente. L'équilibre entre les trois piliers d'Horizon Europe sera donc suivi de façon attentive.

D'une façon plus générale, il ne faut pas se dissimuler que le CEI qui apparaît comme une voie originale pour surmonter l'un des handicaps majeurs de l'Europe en matière économique demeure un pari risqué. En effet, sa réussite suppose non seulement un renouvellement des modes de gestion des crédits européens de R&D mais aussi un volume de crédits suffisant pour surmonter les effets de seuil, faute quoi le CEI ne serait qu'un guichet supplémentaire. Son sort est désormais entre les mains du Parlement et des Etats membres.