

LA COMPÉTENCE « RECHERCHE » DE L'UE

LES ETATS MEMBRES ENTRE PROGRAMME-CADRE ET PROGRAMMATION CONJOINTE

PAR

ISABELLE KUSTOSZ (*)

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ont pris en compte dans leurs efforts de reconstruction l'impératif de faire émerger des projets scientifiques d'envergure sur la base de grands projets collaboratifs ouverts aux Etats membres qui souhaitaient y participer. Ainsi, bien avant la mise en place du programme-cadre de recherche et de développement technologique qui remonte au début des années 1980, le cadre de l'Union européenne a déjà servi à la mise en œuvre d'initiatives d'envergure en matière de recherche. Ces premières réalisations remarquables pour leur pérennité (plusieurs décennies à ce jour) peuvent être qualifiées de « structures collaboratives » : les Etats membres souhaitant s'associer peuvent le faire de leur propre initiative ; aucun outil juridique « type » n'existant, chacune de ces collaborations crée « sur mesure » sa forme organisationnelle et juridique. A cette époque, la politique scientifique européenne se construit sur la création d'institutions scientifiques spécifiques, autour de grands équipements, et selon un modèle de financement et de gouvernance qu'on peut qualifier de modèle « à géométrie variable » ou « *ad hoc* » (1) et dont le Centre européen pour la recherche nucléaire, le CERN, créé en 1954, fut le premier fleuron. Ce modèle assurant la visibilité sectorielle de quelques domaines-clefs pour l'Europe (le nucléaire avec le CERN, l'espace avec l'ESA, la biologie moléculaire avec EMBO) ne permet pourtant pas l'ancrage institutionnel fort d'une véritable politique communautaire de recherche (2).

(*) Ingénieur de recherche au laboratoire Lille Economie & Management de l'Institut d'administration des entreprises de l'Université de Lille I (LEM UMR CNRS 8179, France).

(1) Papon utilise le terme de « *géométrie variable* » et Muldur celui de « *ad hoc* » pour désigner cette période antérieure au PCRDT. Cf. PAPON, *L'Europe de la science et de la technologie*, Presses universitaires de Grenoble, 2001, p. 71 : « *Toutes ces institutions ont été créées en application du principe, non écrit, de la "géométrie variable" : les pays intéressés par la construction d'une infrastructure ont constitué un consortium dont ils financent le budget (coût en capital pour la construction et frais de fonctionnement) soit au prorata de leur PIB, soit en fonction d'une grille spécifique de répartition des charges* ». Cf. aussi MUL DUR et al., *A New Deal For An Effective European Research Policy*, Springer, 2006.

(2) BUSQUIN / LOUIS, *Le Déclin de l'empire scientifique européen : comment enrayer la chute ?*, Editions Luc Pire, Bruxelles, 2005, p. 13 : « *Mais cette construction européenne s'est réalisée par petites touches, dans une profusion d'initiatives peu coordonnées, rendant aujourd'hui la lecture de ce paysage institutionnel particulièrement difficile* ».

En effet, il ne s'agissait pas là encore d'une politique scientifique communautaire en tant que telle. C'est donc au cours des années 1970 que l'idée d'un programme communautaire spécifique apparaît et au début des années 1980 qu'elle se réalise dans le programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT). Depuis 1984, date du premier programme-cadre, celui-là considérablement évolué en poids, mais aussi en sophistication, tant en ce qui concerne la diversité de ses outils que la gestion de sa mise en œuvre : il passe de 3,8 milliards d'euros sur trois ans à 50 milliards pour une programmation de sept ans, puis dans le programme Horizon 2020 (2014-2020) à une fourchette située entre 72 et 80 milliards selon le vote final du budget prévu en début 2013, soit un financement annuel multiplié par huit en trois décennies.

Pourtant on observe aujourd'hui, à la veille du lancement du huitième programme-cadre, des réactions aux excès programmatiques et technocratiques du PCRDT : les Etats membres s'investissent dans des initiatives de programmation conjointe qui, par bien des aspects, peuvent être interprétées comme un retour en grâce de la « géométrie variable ». Pourtant, cette reprise en main des Etats membres sur les programmations de recherche européenne, si elle témoigne d'une volonté d'affranchissement, est en réalité très largement coordonnée par la Commission européenne elle-même.

Après avoir rappelé l'histoire juridico-institutionnelle du PCRDT, nous verrons comment la compétence recherche de l'UE se construit sur une ambition de coordination toujours plus grande de la part de la Commission, jusqu'à l'actuel Traité de Lisbonne en vigueur, qui fait de la recherche une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres. C'est sur ces bases que nous proposons une lecture ambivalente de la programmation conjointe entre différenciation et coordination.

LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA COMPÉTENCE RECHERCHE DE L'UE

Le cadre juridique qui entérine la compétence européenne en matière de recherche est marqué par différents traités, qui confirment une volonté de programmation et de coordination toujours plus affirmée par l'UE. On peut schématiquement retracer l'histoire juridico-institutionnelle du PCRDT en présentant le tableau récapitulatif ci-après. Celui-là permet d'établir par périodes successives le lien entre les traités européens en vigueur (3), les différentes phases de programmation du PCRDT, les différents Commissaires européens à la recherche correspondants et les principaux objectifs attribués aux programmes-cadres.

(3) COUTRON / GAILLARD / TRONQUOY, *L'Union européenne : institutions et politiques*, La Documentation française, 2010, pp. 24-27.

Traités	Phases	Périodes	Commis-saires	Budget (en mil-liards d'euros)	Objectifs des programmes
1951, Traité CECA 1957, CEE et CEEA	Grands projets	Après-guerre	Géométrie variable		Construire les très grands équipements européens avec les Etats qui le souhaitent et qui s'engagent à en financer la construction et le fonctionnement
De l'Europe des 6 à l'Europe des 12	Première initiative de politique scientifique et technologique communautaire	1973	Spinelli (1970-1972) Dahrendorf (1973-1976) Brunner (1977-1980)		Mettre en place les coopérations scientifiques et technologiques intergouvernementales Coopération européenne en science et en technologie (COST) Initiative intergouvernementale de soutien à la coopération technologique européenne (EUREKA) Fondation européenne de la science (ESF)
1986 Acte unique européen	PCRDT1	1984-1986	Davignon (1981-1984)	3,8	Cibler et coordonner les efforts de la communauté scientifique européenne dans le cadre d'une recherche préconcurrentielle et de la politique industrielle. Programmes spécifiques : Technologies de l'information, des télécommunications, de l'environnement, Energie.
	PCRDT2	1987-1990	Narjes (1985-1988)	5,4	Favoriser la coopération entre chercheurs : Science, recherche et développement ; Télécommunications, industries de l'information et innovation ; Centre commun de recherche
1993 Traité de Maastricht	PCRDT3	1991-1993	Pandolfi (1989-1992)	6,6	Coopérer pour le développement technologique
1995 Europe des 15	PCRDT4	1994-1997	Ruberti (1993-1994)	12	Développer une stratégie technologique européenne
1997 Traité d'Amsterdam	PCRDT5	1998-2002	Cresson (1995-1999)	15	Développer une technologie tournée vers la résolution de problèmes
2003 Traité de Nice UE à 25	PCRDT6	2003-2006	Busquin (1999-2004)	17,5	Lancer l'Espace européen de la recherche (intégration de la recherche européenne)
2007 Traité de Lisbonne UE à 27	PCRDT7	2007-2013	Potocnik (2004-2009)	50	Créer des plate-formes technologiques et soutenir la recherche exploratoire
	PCRDT8 Horizon 2020	2014-2020	Depuis 2010-Geoghegan Quinn	72 à 80	Systématiser l'approche par les grands défis sociétaux et soutenir l'innovation

Les balbutiements d'une politique scientifique communautaire

Si le premier programme-cadre ne voit le jour qu'en 1984, il répond à des aspirations déjà formulées au tout début des années 1970. La conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ou adhérents des communautés européennes à Paris les 19-21 octobre 1972 aboutit à une déclaration officiellement annexée au rapport fait au nom de la Commission politique (document 194-72) (4). Cette déclaration comporte plusieurs points, dont la politique économique et monétaire, la politique régionale, la politique sociale, mais aussi la politique industrielle, scientifique et technologique. Elle affirme déjà, concernant ce dernier domaine : « *Il importe de définir des objectifs et d'assurer le développement d'une politique commune dans le domaine scientifique et technologique. Cette politique implique la coordination au sein des institutions communautaires des politiques nationales et l'exécution en commun d'actions d'intérêt communautaire [...]. A cette fin, un programme d'actions assorti d'un calendrier précis d'exécution et des moyens appropriés devrait être arrêté, par les institutions communautaires, avant le 1^{er} janvier 1974* ».

Le premier programme de politique scientifique et technologique présenté au Conseil par la Commission le 1^{er} août 1973 affiche donc une ambition affirmée pour une coordination européenne de grande ampleur. Il propose d'emblée d'œuvrer pour la coordination des politiques nationales dans les domaines scientifiques et technologiques, pour l'exécution de projets communs d'intérêt communautaire, pour la création d'un centre commun d'information et de documentation, pour la mise en place d'un bureau européen de standardisation et d'harmonisation et, enfin, pour une méthodologie susceptible de déterminer un programme de recherche sur le long terme.

Toutefois, d'un point de vue opérationnel, ce premier programme quadriennal consiste essentiellement à consulter les instances déjà constituées, tels le Comité des hauts responsables de la recherche nationale (PREST) et le Comité d'experts pour la recherche et le développement (CERD), à renforcer la Fondation pour la science européenne (ESF), à constituer des groupes prospectifs sectoriels de R&D et à donner les premières impulsions au centre commun de recherche CCR ou Joint Research Center (JCR).

Lors de cette première étape, l'heure est alors à « l'audit interne », à l'articulation des instances consultatives et aux activités de perspectives permettant à l'horizon 1976 de proposer un programme multi-annuel et concret (5). Une liste des projets d'intérêts communautaires faisant l'objet d'une attention particulière est proposée : le développement de la recherche

(4) Rapport fait au nom de la Commission politique sur les résultats de la conférence au sommet des chefs d'état ou de gouvernement des Etats membres de la Communauté élargie, qui s'est tenue à Paris les 19 et 20 octobre 1972. Josef MULLER (rapporteur), Session documents 194 / 72, 14 nov. 1972, p. 6, disponible via Archives of European Integration, University Library System, University of Pittsburgh.

(5) *Scientific and Technological Policy Programme*, submitted to the Council by the Commission, COM (73) 1250 final, Parts I & II, 25 juil. 1973, *Bulletin of the European Communities*, supp. 14 / 73, disponible via Archive of European Integration, University Library System, University of Pittsburgh.

médicale, la politique énergétique, l'aide aux pays en voie de développement, la politique industrielle, la politique environnementale et, enfin, l'industrie aéronautique. Cette liste préfigure déjà l'ébauche de ce qui constituera plus tard ce qu'on appelle « les priorités thématiques » du PCRDT, méthode organisationnelle basée sur l'approche *top-down*, à savoir sur un mouvement descendant des autorités institutionnelles vers les parties prenantes jusqu'aux communautés de recherche.

Néanmoins, malgré la modestie de ses modes opératoires et de son budget, ce premier programme pluriannuel constitue une innovation dans le cadre de la politique scientifique européenne. La mise en place d'une première tentative de programme pluriannuel, dès 1974, vient dépasser le modèle qualifié d'« à géométrie variable » en proposant un programme à l'ensemble des Etats membres (de l'Europe des Six, puis des Neuf) comme financeurs mais aussi comme bénéficiaires.

Le premier programme-cadre pour la recherche

Le premier programme-cadre adopté en 1983 et couvrant les années 1984-1987, intitulé programme-cadre pour la recherche (6), présente en annexe 1 sept objectifs scientifiques et techniques clairement orientés vers la compétitivité européenne, mais surtout une annexe 2 spécifiant un ensemble de justifications au nom desquelles l'échelle européenne en matière de recherche peut se trouver mobilisée.

L'annexe 1 décline les sept objectifs scientifiques et techniques suivants :

Promouvoir la compétitivité agricole ;

Promouvoir la compétitivité industrielle ;

Améliorer la gestion des matières premières ;

Améliorer la gestion des ressources énergétiques ;

Intensifier l'aide au développement ;

Améliorer les conditions de vie et de travail ;

Améliorer l'efficacité de la communauté scientifique et de son potentiel technique.

L'annexe 2 précise quant à elle que l'action communautaire peut être justifiée dans les quatre cas suivants :

La recherche à grande échelle pour laquelle les Etats membres individuellement ne peuvent pas ou ne peuvent qu'avec difficulté assurer le fonctionnement en termes de financements et de personnels ;

La recherche qui, exécutée conjointement, offre des avantages financiers, même en tenant compte des coûts induits par la coopération internationale ;

(6) Framework Programme for Research 1984-87, COM (83) 260 final, 17 mai 1983, *Bulletin of the European Communities*, supp. 5 /83, pp. 7-11, disponible *via* Archives of European Integration, University Library System, University of Pittsburgh.

La recherche qui, par sa nature même, nécessite de dépasser le cadre national, notamment d'un point de vue géographique ;

La recherche qui renforce la cohésion du marché commun et unifie l'espace scientifique et technologique européen et le pilotage de la recherche en vue d'établir le cas échéant des standards uniformes.

On perçoit dans ces annexes l'orientation socio-économique de ce premier programme-cadre, qui applique en outre le principe de subsidiarité (7), selon lequel l'intervention de l'Europe est déterminée par sa pertinence ; le meilleur échelon étant toujours celui le plus proche du citoyen, l'UE n'intervient alors que là où les politiques nationales seraient en défaut.

VERS TOUJOURS PLUS DE COORDINATION POUR UN ESPACE SCIENTIFIQUE EUROPÉEN

L'ensemble des conditions justifiant l'intervention européenne, décrit plus haut, sera levé par l'Acte unique européen de 1986. Ce texte permet l'ouverture collaborative aux membres du Conseil de l'Europe et non plus seulement aux membres des Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA), en vertu de l'établissement d'un « espace scientifique européen » et d'une « communauté technologique européenne ». La recommandation I 063 (1987) relative à la coopération scientifique et technologique en Europe recommande au Comité des ministres de coordonner les actions des Etats membres et les actions des programmes des communautés européennes dans le cadre de la coopération interuniversitaire, de la mise en place de réseaux de coopération scientifique par l'ESF, de l'échange sur les activités de prospective et de l'ouverture des systèmes de recherche des communautés européennes à tous les membres du Conseil de l'Europe (8).

Coordination versus fragmentation des efforts de recherche

Le Traité de Maastricht (1993) puis le Traité d'Amsterdam (1997) reconnaîtront explicitement la compétence de l'Union européenne (UE) dans le domaine de la recherche au-delà des quatre conditions de subsidiarité ci-dessus et de l'ouverture aux membres du Conseil de l'Europe. Le Traité d'Amsterdam, notamment, entérine encore davantage l'idée d'une recherche communautaire et instaure définitivement le programme-cadre comme l'outil de base de cette approche transnationale de la recherche, d'une orientation vers des objectifs socio-économiques forts, mais aussi d'une montée en puissance de l'intervention communautaire. Cet outil communautaire doit

(7) Inscrit dans le Traité de Maastricht, ce principe appliqué à la recherche devrait en théorie conduire à des choix clairs : « les actions de recherche et de développement qui devraient être européanisées sont soit celles qui ont une dimension intrinsèquement européenne, soit celles pour lesquelles les modèles nationaux ont atteint leur limite d'efficacité », PAPON, *op. cit.* p. 135.

(8) Recommandation I 063 (1987) I relative à la coopération scientifique et technologique en Europe, « Vers un nouveau schéma institutionnel », Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire. Le Conseil de l'Europe rassemble 47 Etats membres.

pouvoir mettre fin à ce que Philippe Busquin, qui fut Commissaire européen à la recherche de 1999 à 2004, appelle la politique des « 15+1 » : « *“Quinze”, ce sont les quinze politiques de recherche des Etats membres, qui ont chacun leurs particularités en termes de système et de priorités de recherche et “un”, c’est la politique de la Commission* » (9). Il est à noter que nous dirions aujourd’hui « 27 +1 », depuis l’élargissement, qui peut être considéré comme un facteur d’accroissement de la fragmentation de la politique de recherche européenne. La Commission considère que « *cette fragmentation est extrêmement néfaste pour le rayonnement mondial de la recherche européenne* » (10). C’est ce travers qui est également pointé par le Centre d’analyse stratégique : « *De l’efficacité de la recherche européenne dépend le positionnement de l’UE dans la compétition mondiale de demain. Mais alors que l’internationalisation de la recherche s’accélère, sa fragmentation entre les 27 Etats membres demeure un problème central* » (11).

La promotion de la Stratégie de Lisbonne

C’est aussi dans la première moitié des années 2000 que se met en place une machine discursive qui se mesure aux efforts produits par la Commission européenne pour promouvoir la Stratégie de Lisbonne – faire de l’Europe l’économie de la connaissance la plus compétitive au monde à l’horizon 2010 – et le fameux Triangle de la connaissance – articuler plus efficacement formation, recherche, innovation. Cette machine s’appuie sur une succession de Communications officielles de l’Union européenne, qui instaure progressivement un cadre de pensée qui devient naturel : les termes de fragmentation (objectif de 3% (12)), excellence, cinquième liberté, etc. finissent par ne plus susciter de questionnements et entérinent une politique de recherche tournée vers la compétitivité européenne (13), alors que toute une panoplie de termes techniques et de sigles viennent quant à eux établir une langue communautaire inaudible et excluante pour la plupart des opérateurs publics de recherche. C’est aussi à cette époque que commencent à poindre les critiques à l’encontre d’un programme-cadre jugé à la fois excessivement programmatique et technocratique dans son mode d’organisation et paradoxalement libéral dans ses objectifs.

(9) BUSQUIN / LOUIS, *op. cit.*, p. 39.

(10) RODRIGUEZ, « Europe de la recherche : où en sommes-nous ? », *Research*eu*, Communautés européennes, nov. 2009, p. 7.

(11) Centre d’analyse stratégique, « Analyse : Une nouvelle vision de l’espace européen de la recherche », *La Note de veille*, n° 119, déc. 2008 : « *Pour conserver son rang, l’Europe doit donc renforcer ses atouts scientifiques et technologiques par une meilleure coordination des politiques et des activités nationales de recherche et instaurer une gouvernance d’ensemble plus efficace. Or, l’un des principaux problèmes de l’EER tient à l’absence d’une volonté politique forte de la part de l’ensemble des Etats membres, même si la hausse des moyens alloués au 7^e programme-cadre de recherche et développement (PCRD) (+40 %) témoigne de la prise de conscience de la nécessité d’une coordination européenne.* »

(12) M. STEIN, « Europe de la recherche : où en sommes-nous ? », *Magazine de l’Espace européen de la recherche*, n° spécial, nov. 2009, p. 11 : « *Le martèlement de l’objectif de 3 %, devenu un véritable mantra des politiques scientifiques, a donc joué son rôle mobilisateur.* »

(13) I. BRUNO, *A vos marques, prêts...cherchez ! La Stratégie européenne de Lisbonne : vers un marché de la recherche*, Editions du croquant, 2008.

2007, LES IMPACTS DU TRAITÉ DE LISBONNE :
LA RECHERCHE COMME COMPÉTENCE PARTAGÉE

Les 18 et 19 octobre 2007, dans la capitale portugaise, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres trouvent un compromis par le Traité de Lisbonne au blocage français et néerlandais du printemps 2005 quant au processus de ratification du projet de Constitution européenne. Il s'agit d'un traité modificatif qui apporte des modifications aux traités de Rome (1957) et de Maastricht (1992). Le Traité de Lisbonne concerne notamment des dispositions institutionnelles telles que l'octroi de la personnalité juridique à l'Union européenne et le principe de codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres (dit de l'Union européenne) – la codécision est désormais appelée « procédure législative ordinaire ». La Commission européenne quant à elle rassemble 27 commissaires désignés par les Etats membres et investis par le Parlement européen, soit un par Etat membre ; elle se doit d'exprimer l'intérêt général européen et de proposer les directives et les règlements aux deux organes législatifs, d'assurer le respect des traités et d'être responsable des politiques communes.

La R&D comme compétence partagée

Le Traité de Lisbonne vient également réorganiser le partage des pouvoirs entre l'Union européenne et les Etats membres.

Ainsi, il distingue trois grandes catégories de compétences :

– les compétences exclusives de l'Union dans les domaines où l'UE légifère seule (Union douanière, règles de concurrence, politique monétaire, politique commerciale commune, politique commune de la pêche) ;

– les compétences partagées entre l'UE et les Etats membres, dont la recherche et le développement technologique (mais aussi le marché intérieur, la politique sociale telle que définie dans le Traité, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'environnement, l'énergie, etc.) ;

– les compétences exclusives des Etats membres pour lesquelles l'UE n'intervient qu'en appui ou coordination (santé, industrie, culture, tourisme, éducation, jeunesse et sport, protection civile, coopération administrative).

Le Traité de Lisbonne fait de la recherche et du développement technologique une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres. C'est-à-dire qu'elle n'est ni l'exclusive de l'UE, ni l'exclusive des Etats membres. Ce qui augure des agencements et des innovations organisationnels qui vont illustrer la fin des années 2000 en matière de politique publique de recherche.

Un programme-cadre légitimé par le triangle institutionnel de l'UE

Il importe en outre de souligner que cette montée en compétence est légitimée par le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne. Loin de pouvoir résumer cette orientation à la volonté monolithique de la Commission

européenne, il faut la comprendre comme un jeu complexe de régulation entre le Conseil des ministres et le Parlement européen. Certes, dans ce triangle institutionnel, la Commission propose le design et supervise la mise en œuvre du PCRDT, mais elle doit aussi se soumettre aux deux instances législatives précitées. Ainsi les Etats membres et la société européenne représentée par les élus parlementaires participent effectivement du processus de décision. La codécision constitue une étape importante dans la légitimation des programmes mis en œuvre, en réduisant la dimension arbitraire qu'aurait pu revêtir une action isolée de la Direction générale de la Recherche. La procédure de codécision, par le biais d'un dialogue entre le Conseil, le Parlement et la Commission, est censée réunir les intérêts de l'Union européenne, des Etats membres et de ses citoyens. L'initiative venant de la Commission européenne, mais le Parlement européen et le Conseil des ministres co-légiférant, cette procédure confère une dimension politique à des décisions qui pourraient sembler techniques (parfois technocratiques) si elles ne relevaient que de la Commission et de ses services. En effet, le Parlement représente les peuples des Etats membres et donc l'expression populaire, alors que le Conseil des ministres est le lieu de l'expression des intérêts nationaux représentant les Etats. L'exemple de la préparation du 8^e programme-cadre (2014-2020) illustre parfaitement le fonctionnement de ce triangle institutionnel. Sur la base de la proposition faite par la Commission européenne, des dépôts d'amendements sont portés par les parlementaires travaillant en commissions. Ainsi, les rapports Matias (2011/0387 COD), Carvalho (2011/0402 CNS), Ehler (2011/0399 COD), Lamberts (2011/0384 COD) et Madurell (2011/0401 COD) entrent en dialogue avec le Conseil et doivent peser sur la position définitive du Parlement.

Toutefois, en dépit de l'adhésion au référentiel du PCRDT, on voit apparaître chez les Etats membres des interrogations quant aux marges de différenciation qu'il leur semble indispensable de maintenir. Ces interrogations vont se traduire d'un point de vue organisationnel par la montée en puissance d'outils de programmation conjointe qui, en même temps qu'ils participent du projet européen de constitution d'un espace européen de la recherche, se distinguent néanmoins du PCRDT. En effet, la Commission n'intervient dans la programmation conjointe que sur la base d'un rôle de support à la coordination, laissant ainsi une marge d'autodétermination plus importante aux Etats membres – voire aux régions – pour organiser les modalités de leur collaboration et les thématiques justifiant leur association sur des dispositifs transnationaux – voire transrégionaux.

Dès le PCRDT VII, les actions ERANET – qui permettent aux organismes de financement nationaux, voire régionaux, de s'associer sur des appels à projets conjoints, l'UE finançant non pas la recherche, mais les frais inhérents à la coordination, la formation et la gestion des activités du consortium – préfigurent cette montée en puissance de la programmation conjointe, de même que les initiatives au titre de l'article 169 (du Traité instituant la Communauté européenne) devenues 185 du Traité sur le fonctionnement de

l'Union européenne (TFUE), qui permettent au-delà du programme-cadre de financer les grandes initiatives d'intérêt scientifique (14).

L'HORIZON DE LA PROGRAMMATION CONJOINTE

Initiée par une communication de 2008, la programmation conjointe a pour objectif, à l'initiative de la CE, de concentrer les efforts de recherche nationaux pour un meilleur usage des ressources de R&D et de relever les grands défis européens communs plus efficacement. Il s'agit d'un processus stratégique structuré, par lequel les Etats membres s'accordent sur des visions communes et des agendas stratégiques de recherche pour relever les « défis sociétaux majeurs ».

« *Aujourd'hui, 85 % de la R&D publique font l'objet d'une programmation, d'un financement, d'un suivi et d'une évaluation au niveau national sans grande collaboration ou coordination entre pays. Moins de 6 % de l'investissement total en R&D et seulement 15 % de la R&D civile européenne financée sur des fonds publics (dont 10 % sont réalisés par des organisations et des programmes intergouvernementaux et 5 % par le programme-cadre) entrent dans le cadre de financements transfrontaliers de coopération.* », COM (2008) 468 final, p. 4 (15).

Qu'est-ce que la programmation conjointe ?

La programmation conjointe est l'une des cinq initiatives stratégiques de la Commission pour la relance de l'Espace européen de la recherche (16). Elle s'articule autour de cinq grandes idées fondatrices (17) :

la coopération entre institutions publiques pour une stratégie paneuropéenne ;

le recours à la science et à la technologie pour résoudre les défis sociétaux ;

(14) André GRATTOIN (au nom de la Commission des Affaires européennes), Recherche et innovation en Europe : un pas décisif ?, Rapport d'information au Sénat, 26 juil. 2012 : « L'article 185 du TFUE permet à l'Union européenne de participer, dans la mise en œuvre du programme-cadre, à des programmes de recherche et de développement entrepris par plusieurs Etats membres et en accord avec eux. Le mécanisme est le suivant : dans un premier temps, des Etats lancent une initiative conjointe sur leurs propres fonds et avec leurs propres structures pour un programme de recherche conjoint dans un domaine d'intérêt commun ; dans un second temps, en accord avec les Etats membres concernés, l'Union décide de participer au programme conjoint et fournit une participation financière. »

(15) « La présente communication présente une nouvelle approche ambitieuse pour améliorer l'utilisation du volume limité de fonds publics consacrés à la recherche et au développement (R&D), grâce à un renforcement de la coopération », p. 1. « Il se présente actuellement une occasion unique de faire considérablement avancer la coopération paneuropéenne dans le domaine de la recherche, qui pourrait s'avérer aussi importante que la création des programmes-cadres », p. 8. « Dans la présente communication, la Commission propose une méthodologie pragmatique pour réaliser la programmation conjointe dans un nombre limité de domaines convenus. », p. 12.

(16) ANDRÉ, « L'espace européen de la recherche : histoire d'une idée », *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. XII, n° 2, 2006, pp. 131-150.

(17) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Vers une programmation conjointe de la recherche : travailler ensemble pour relever plus efficacement les défis communs », 15 juil. 2008, COM (2008) 468 final.

la montée en puissance des financements publics dévolus à la recherche au-delà du cadre communautaire ;

la chasse au gaspillage et la rationalisation des ressources publiques ;

la participation volontaire des Etats membres prêts à adopter une « nouvelle tournure d'esprit » – à savoir être capable de participer à des financements conjoints dont leurs propres opérateurs nationaux ne seraient pas forcément bénéficiaires.

Le dispositif de la programmation conjointe interroge donc l'actuelle politique de recherche européenne, dont l'instrument principal est le PCRDT. Les « critères de sélection des domaines spécifiques se prêtant à la programmation conjointe » résument les fondamentaux de ce processus (18). On en proposera la lecture suivante dans le tableau ci-après :

Éléments du texte de la communication.COM (2008) 468 final	Critères correspondants justifiant la programmation conjointe	Impact sur la politique de recherche européenne
Répondre aux enjeux socio-économiques / environnementaux d'envergure	L'« Universalité » de l'enjeu à traiter	Une approche « programmation » répondant à la résolution de défis sociétaux majeurs privilégiée sur une approche « projet »
Optimiser le financement sur fonds publics	Le non-financement par la recherche privée	Une sollicitation accrue des fonds publics pour les thématiques où les fonds privés ne contribuent pas au développement de la recherche
Promouvoir la valeur ajoutée de la programmation conjointe	La possibilité de démultiplier les financements publics	La constitution de « pots conjoints » qui mobilisent les ressources nationales
Favoriser les domaines centrés sur des objectifs clairs et réalistes	L'assurance de résultats	Un resserrement des thématiques lié à leurs promesses de résultats
Résoudre les problèmes de cloisonnement et de doubles emplois	L'efficacité des financements publics	La réorganisation des ressources publiques en matière de recherche
Intégrer les principales initiatives publiques	L'articulation des initiatives	La coordination des financements nationaux de la recherche hors cadre communautaire.
S'appuyer sur le soutien intégral des Etats membres participant.	L'engagement des Etats	Le retour du modèle de la « géométrie variable » sur celui des outils communautaires

(18) « Le domaine concerne un enjeu socio-économique ou environnemental d'envergure paneuropéenne et/ou mondiale ; la recherche financée sur des fonds publics est essentielle pour traiter cet enjeu ; la programmation conjointe apporte clairement une valeur ajoutée au domaine, lorsqu'il est nécessaire par exemple de dégager des fonds publics pour des travaux de recherche dont l'échelle et l'envergure dépassent les capacités des Etats membres pris indépendamment ; le domaine est suffisamment centré pour que des objectifs clairs et réalistes soient fixés. En outre, toute initiative de programmation conjointe dans un domaine choisi devrait : contribuer à surmonter les problèmes de cloisonnement et de doubles emplois inutilement coûteux dans la recherche financée sur des fonds publics et contribuer à une utilisation plus efficace et plus effective des ressources publiques ; intégrer les principales initiatives publiques dans le domaine et bénéficier du soutien intégral et de l'implication totale des Etats membres qui y participent », COM (2008) 468 final, p. 1.

Il est possible de comparer le PCRDT et la programmation conjointe sur la base des oppositions suivantes : celle entre objectif de programmation et objectif de résolution de problèmes ; celle entre enveloppe budgétaire communautaire contrainte et ampleur de financements nationaux conjoints ; celle entre engagement des décideurs publics et simple avis consultatif des experts scientifiques ; celle entre souplesse de la gouvernance intergouvernementale et rigidité de l'outil communautaire. Le tableau ci-dessous récapitule les attraits de la programmation conjointe au regard du programme-cadre.

La puissance publique est mise en avant comme relevé par l'opposition financement public / financement privé et encore par l'opposition engagement politique des décideurs publics / avis consultatif des experts scientifiques.	Les politiques de recherche nationales sont valorisées à travers l'opposition coordination thématique / fragmentation des politiques et l'opposition enveloppe budgétaire communautaire contrainte/ampleur de financements nationaux conjoints.
L'objectif « sociétal » est présenté comme prédominant dans l'opposition résolution de défis majeurs / mise en œuvre de projets de recherche thématiques.	L'initiative des Etats membres est préconisée dans l'opposition outils communautaires imposés / souplesse de mise en œuvre.

Comprendre la programmation conjointe au prisme des « grands défis sociétaux »

La notion de « grands défis sociétaux à relever » est corrélée à celle de « programmation conjointe ». Au-delà des sept « Grands challenges » proposés par la Commission dans le prochain programme Horizon 2020, la CE incite en effet les Etats membres à coordonner leurs initiatives autour de programmations de recherche communes. Ce dispositif programmatique consiste à concentrer les efforts de recherche nationaux pour un meilleur usage des ressources de R&D en vue de relever les grands défis européens communs plus efficacement. Il s'agit d'un processus stratégique structuré, par lequel les Etats membres s'accordent sur des visions communes et des agendas stratégiques de recherche pour relever les défis sociétaux majeurs identifiés par l'UE.

Ainsi, la notion même de « grand défis sociétaux » appelle des dispositifs organisationnels amont (la mise en place d'un groupe de haut niveau) et aval (proposer un cadre commun de mise en œuvre) et des étapes de validation par le Conseil européen.

A la lumière des conclusions du Conseil relatives à la programmation conjointe de la recherche en Europe en réponse aux défis sociétaux majeurs (2009, C 24/04), le comité CREST est mandaté pour « *promouvoir la coordination par la Communauté et les Etats membres de leur action en matière de RDT, en vue d'assurer la cohérence réciproque des politiques nationales et de la politique de l'UE* ».

Pour ce faire, les conclusions préconisent l'« *identification conjointe des enjeux sociétaux d'intérêt commun* » et l'accroissement de « *l'efficacité du*

financement public de la R&D en Europe ». « Sur une base volontaire et selon les principes de géométrie variable et d'accès ouvert », la CE soutient « la mise en place d'un processus conduit par les Etats membres visant à intensifier leur coopération dans le domaine de la R&D ».

Pour mettre en œuvre ce concept, le groupe de haut niveau pour la programmation conjointe (GPC) a été établi. Son travail consiste à identifier et à définir les champs thématiques des premières initiatives de programmation conjointe et de préparer les décisions du Conseil dans ce domaine. Le Conseil a décidé que le domaine des maladies neuro-dégénératives serait l'expérience pilote dans le respect de ses décisions « relatives à un engagement commun des Etats membres pour combattre les maladies neuro-dégénératives, en particulier la maladie d'Alzheimer » (décembre 2008).

Le GPC a identifié par la suite les premiers thèmes en novembre 2009 : agriculture, sécurité alimentaire et changement climatique, un régime sain pour une vie saine, héritage culturel et changement globaux. Le Conseil de l'UE a confirmé ces thèmes dans ses conclusions du 3 décembre 2009. Le GPC a encore identifié, dans une seconde vague, en mai 2010, les thèmes suivants : Europe urbaine, climat, vie plus longue, vie meilleure, résistance antimicrobienne, l'eau, mers et océans sains et productifs. Le Conseil a confirmé ces thèmes le 26 mai 2010 (19).

Une gouvernance à inventer, les conditions-cadres de la programmation conjointe

Depuis décembre 2008, le Conseil, encouragé par la Commission, essaie d'inciter les Etats membres à trouver des approches communes pour régler les problèmes de gouvernance induits par la mise en œuvre de la

(19) Fin 2010, 10 initiatives Joint programming initiatives (JPIs) sont donc identifiées aux côtés des sept « Grands challenges » du PCRDT VIII.

Initiatives de programmation conjointe (JPIs)	Nombre de pays participants	7 grands défis du PCRDT VIII concernant l'ensemble des Etats-membres
FACCE Agriculture, Food security, and climate change	20	1- Santé, changement démographique, bien-être 2- Sécurité alimentaire, agriculture durable et bio-économie 3- Energies sûres, propres et efficaces 4- Transports intelligents, verts et intégrés ; 5- Climat, gestion efficace des ressources et des matières premières 6- sécurité 7- sociétés inclusives et innovantes
A healthy diet for a healthy life	21	
Antimicrobial resistance	17	
Climate	12	
Cultural heritage and global change	18	
Healthy and productive seas and oceans	16	
More years, better lives	13	
Neurodegenerative disease research JPNP	23	
Urban Europe	12	
Water challenges	14	

programmation conjointe. Ces problèmes relèvent par exemple des procédures d'expertise, des activités de prospective, de l'évaluation, du financement au-delà des frontières par les autorités nationales et régionales, de la dissémination, de l'utilisation et de la protection des résultats, du management et du partage de la propriété intellectuelle. Les expériences passées montrent que définir de telles conditions cadre est difficile et qu'il est nécessaire de trouver le bon équilibre entre le fait de développer un modèle standard et le besoin de flexibilité.

Un sous-groupe de travail du GPC a publié en 2010 le document « Voluntary guidelines on Framework for joint programming in research ». Pour le moment, ces conditions-cadres consistent en un ensemble de recommandations non obligatoires basé sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre. Elles sont le fruit d'un projet spécifique appelé « JPIs TO CO-WORK », mis en place par la Commission elle-même et dont l'objet est de permettre de « *mieux décider les options disponibles pour la mise en œuvre* » via un processus d'apprentissage mutuel (*Toward a common adoption of Framework*). Ce projet du 7^e PCRDT, financé pour 30 mois, proposait six *workpackages* : 1) management, 2) prospective et évaluation *ex ante*, 3) évaluation et gouvernance, 4) examen par les pairs, 5) financement et management des appels, 6) résultats de recherche, dissémination, propriété intellectuelle et innovation.

Au vu de ces divers éléments, à l'aube de sa mise en œuvre effective, il est possible d'aborder la programmation conjointe sous deux angles. Du point de vue de la Commission, elle peut être considérée comme une réponse à l'insuffisance des moyens communautaires consacrés à la R&D. Le programme-cadre se heurte à la limitation de ses financements dans le cadre du budget européen : la programmation conjointe permettrait de contourner cette difficulté en parvenant à réaliser l'objectif de coordination des politiques de recherche des Etats membres sans en prendre en charge le coût – la coordination des Etats membres entre eux permettant de répartir les coûts d'une recherche finalement coordonnée par l'UE. Elle correspond donc bien, du point de la vue de la Commission, à une recherche d'efficacité et de rationalisation des dépenses. Du point de vue des Etats membres, la programmation conjointe évacue la question de l'articulation de la programmation de recherche du PCRDT. Elle peut ainsi être comprise comme un retour à la « géométrie variable » selon laquelle des Etats membres choisissent de s'associer librement sur une thématique de recherche de leur choix, les intéressant au premier chef, et d'en organiser eux-mêmes les modalités de financement. Elle apparaît aussi comme le moyen de soutenir des particularités nationales et régionales au-delà des choix programmatiques imposés par le PCRDT. L'aspect positif réside alors dans le fait que la programmation conjointe tempère les visées prospectives de l'UE, en laissant l'échelon national/régional affirmer ses particularités et ses choix.

*Les inquiétudes vis-à-vis de la programmation conjointe,
la position des communautés de recherche*

Pourtant, la programmation conjointe n'est pas pour autant considérée comme la panacée par les opérateurs publics de recherche qui manifestent leurs inquiétudes sur au moins trois grandes questions : la crainte d'un excès de centralisation, la crainte de voir le PCRDT disparaître et des doutes sur la plus-value du dispositif.

La programmation conjointe signe ainsi le retour, en matière de programmation de recherche, de la puissance publique incarnée par les Etats membres : présentée comme le retour de l'initiative des Etats, la programmation conjointe peut être comprise comme une nouvelle forme de centralisme, non plus communautaire, mais tout autant dirigiste. On décèle la crainte de voir l'initiative des organismes de recherche et des universités s'étioler au profit d'initiatives strictement gouvernementales, où les ministères de tutelle régulent à eux seuls l'activité de recherche.

De plus, des réactions s'inscrivent dans l'optique d'un soutien au PCRDT, dont on reconnaît qu'il laisse en grande partie l'initiative aux opérateurs, qu'il s'agisse des organismes ou des universités : la crainte exprimée est que si la programmation thématique ne se fait plus dans le cadre du PCRDT, alors nombre d'opérateurs qui n'auraient pas « le ticket d'entrée » – c'est-à-dire le poids en ressources financières, humaines et organisationnelles – de la programmation conjointe resteraient hors jeu. Le PCRDT focalise alors l'attachement de certains à l'outil communautaire comme garant d'une politique équitable et stable.

Enfin, une dernière série d'inquiétudes s'exprime par le scepticisme : qu'est-ce qu'un défi sociétal ? quelle valeur ajoutée réelle ?, n'y a-t-il pas écart entre organisations et équipes de terrain ?, peut-on fonctionner sans cadre commun ? On perçoit notamment des doutes quant à la coupure entre objectifs politiques des puissances politiques et activités quotidiennes des chercheurs. Ces derniers devront toujours répondre à un appel d'offres, mais peut-être avec des modalités d'accès moins souples et des règles du jeu moins claires, et les recherches financées pourraient n'être réduites qu'au strict intérêt politique.

* *

*

L'apparition, à la fin des années 2000, du concept de programmation conjointe peut être comprise à la fois comme le retour en grâce des approches intergouvernementales sur la politique communautaire et comme la possibilité pour l'UE de coordonner les activités de recherche européennes et par conséquent de créer enfin l'Espace européen de la recherche. C'est sur la base de cette double entrée qu'elle se présente comme une alternative au PCRDT.

Du point de vue des Etats membres, elle permet de réaffirmer le rôle de la puissance publique et des souverainetés nationales en termes de choix de programmation. Elle leur permet en outre de faire le choix de leurs partenariats en s'affranchissant des règles de participation du PCRDT souvent jugées artificielles et contraignantes. Les Etats membres envisagent de développer la programmation conjointe qui, à leurs yeux, présente comme vertu de réaffirmer le principe de subsidiarité, ainsi que de redécouvrir le dispositif de la « géométrie variable ».

Du point de vue de l'institution européenne, elle permet d'augmenter les financements au-delà des enveloppes communautaires, en mobilisant sur quelques thématiques phares les budgets de recherche nationaux – elle s'appuie en outre sur les outils de coordination du PCRDT sans le remettre fondamentalement en cause. On peut donc la percevoir comme une innovation organisationnelle qui démultiplie les financements de R&D européens. La Commission reste présente en articulant l'intervention des différents protagonistes, voire en finançant par des projets du PCRDT les espaces de conception et de gouvernance du dispositif de la programmation conjointe ; c'est du reste ce que la Commission fait pour les fonds de cohésion consacrés à la R&D en imposant aux régions des critères de conditionnalité *ex ante* sous la forme de stratégies de spécialisation intelligente par exemple.

Ainsi, ces initiatives ne remettent pas en cause définitivement le programme-cadre, car la Commission continue, sur la base des schémas de financement qu'il permet, à coordonner ces initiatives. C'est que le cadre législatif qui fait de la recherche une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres, autorise cette coordination. L'intergouvernementalité redécouverte dans la programmation conjointe n'est que la réalisation de la visée supranationale de l'UE par d'autres moyens.