	CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE
	6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - FR Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19 email : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

FEVRIER 2010

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

LES REGIONS ET LES TERRITOIRES REGIONAUX, PIERRES ANGULAIRES DES SYNERGIES ENTRE LA POLITIQUE REGIONALE ET LES POLITIQUES DE R&D DE L'UE

Au cours des dernières années, la question des synergies entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D¹ a été plusieurs fois abordée au niveau européen, dans le cadre de différents rapports et initiatives². Dans les prochains mois, elle demeurera à l'agenda européen, par exemple à travers un rapport actuellement en préparation au Parlement européen³, et dans le cadre de la conférence WIRE⁴ qui de tiendra pendant la Présidence espagnole. A plus long terme, elle sera l'un des angles sous lesquels la préparation de la prochaine génération de politiques européennes après 2013 sera discutée. Aujourd'hui, elle peut déjà être reliée aux débats en cours sur la stratégie EU2020, ainsi qu'à ceux sur le futur du budget, de la politique régionale de l'UE et sur les politiques européennes de R&D, questions sur lesquelles la CRPM est active.

Cette note technique présente les principales lignes de l'approche actuelle de la CRPM, qui sera approfondie dans les mois à venir⁵. Plutôt que de viser à aborder toutes les questions possibles dans ce débat, elle met l'accent sur l'intérêt de traiter ces questions sous l'angle de la dimension territoriale et du rôle des Régions.

La politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI sont aujourd'hui très différents, à la fois en termes d'objectif et de gouvernance. Ils devraient toutefois dans l'idéal être au service d'une stratégie commune partagée par tous les niveaux de gouvernance. Cette stratégie devrait considérer les territoires régionaux comme un niveau pertinent de mise en œuvre et de coordination des politiques européennes, et les Régions comme de véritables partenaires.

¹ Cette note technique fait ici référence au PCRDT (Programme Cadre de Recherche et de Développement Technologique), au PCI (Programme cadre pour la Compétitivité et l'Innovation) et à la BEI (Banque Européenne d'Investissement). Dans une moindre mesure, elle fait occasionnellement également fait référence aux financements européens pour la recherche liés à des politiques sectorielles.

² Cf. par exemple :

- « Synergies entre le 7^e programme-cadre de recherche, le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et les Fonds structurels », Étude commandée par le Parlement européen (2007);

- Final report of the European Research Advisory Board on « Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds », April 2007 ;

- Rapport du CREST « Lignes directrices sur la coordination du Programme Cadre de Recherche et des Fonds structurels pour le soutien à la recherche et au développement », Mai 2007

- Commission européenne, « Guide pratique des opportunités de financement de l'UE de la recherche et de l'innovation », SEC (2007) 1045, 16/08/2007.

- « La territorialisation des politiques européennes de recherche et de développement et d'innovation » (2009), Étude commandée par le Parlement européen

³ Rapport sur la mise en œuvre des synergies de fonds destinés à la recherche et l'innovation dans le règlement (CE) n° 1080/2006 concernant le Fonds européen de développement régional et le septième programme-cadre pour les actions de recherche, de développement technologique et de démonstration dans les villes et régions, ainsi que dans les États membres et l'Union Européenne Commission du développement régional - Rapporteur: Lambert van Nistelrooij

⁴ Week of Innovative Regions in Europe - 15-17 March 2010 <http://wire.fecyt.es/publico/Inicio/index.aspx?idioma=en>

⁵ Cette note technique est une base de travail. Elle n'apporte donc pas de réponses à l'ensemble des questions qu'elle pose.

Ces idées constituent une ligne directrice commune aux analyses et recommandations mises en avant dans cette note technique, qui sont présentées sous les principales idées suivantes :

- 1- **De meilleures synergies à travers une plus forte convergence des approches politiques de la cohésion et de la compétitivité**
- 2- **De meilleures synergies à travers une implication plus forte des Régions dans la gouvernance des politiques européennes de R&D**
- 3- **De meilleures synergies à travers une utilisation combinée plus facile des instruments européens de financement de la R&D**

Les idées résumées ci-dessous sont détaillées dans la note :

- 1- **De meilleures synergies à travers une plus forte convergence des approches politiques de la cohésion et de la compétitivité**
 - a. Identifier et dépasser les contradictions
 - Entre des impacts contradictoires et des synergies potentielles
 - Une contradiction évidente en termes d'impact potentiel sur la cohésion territoriale
 - Une autre contradiction entre la cohésion, l'excellence scientifique et la compétitivité économique
 - Des synergies potentielles
 - Analyser les tensions sur le long terme, et dans une perspective dynamique
 - Relativiser les frontières entre les politiques européennes de cohésion et d'excellence
 - Les Régions et la politique régionale de l'UE soutiennent également l'excellence
 - Le PCRD ne soutient pas uniquement l'excellence
 - b. Construire des passerelles pour de meilleures synergies entre les approches politiques
 - Mener une nouvelle réflexion sur les concepts de cohésion et d'excellence, et définir comment ils pourraient s'inclure plutôt que s'exclure l'un et l'autre
 - Améliorer les données et la connaissance de l'impact territorial des politiques européennes de R&D
 - Élargir les approches de l'innovation
- 2- **De meilleures synergies à travers une implication plus forte des Régions dans la gouvernance des politiques européennes de R&D**
 - a. Depuis le Pacte Territorial Européen jusqu'aux stratégies régionales d'innovation
 - Un Pacte territorial européen en parallèle à la stratégie EU2020
 - Une coordination horizontale multi-niveaux à travers la politique régionale de l'UE
 - L'amélioration continue des stratégies régionales de R&D
 - b. Les Régions, futurs réels partenaires des initiatives publiques-privées structurantes de l'EER ?
 - c. Les Régions, futurs réels partenaires de la coordination et de la gestion des politiques européennes de R&D ?
 - Accroître la participation des Régions dans la coordination des programmes de recherche au niveau européen, et dans la programmation conjointe (article 169)
 - Vers une décentralisation de la gestion de la politique européenne de recherche ?
- 3- **De meilleures synergies à travers une utilisation combinée plus facile des instruments européens de financement de la R&D**
 - a. Organiser la cohérence des politiques européennes autour des fonctions clés des systèmes régionaux d'innovation
 - b. Faciliter l'utilisation combinée des financements européens

I. DE MEILLEURES SYNERGIES A TRAVERS UNE PLUS FORTE CONVERGENCE DES APPROCHES POLITIQUES DE LA COHESION ET DE LA COMPETITIVITE

Une première difficulté dans le débat sur les synergies entre la politique régionale de l'UE et les instruments européens en matière de R&D tels que le PCRDT résulte du fait que les approches politiques qui les inspirent, respectivement basées sur la cohésion et sur l'excellence, sont généralement considérées comme étant plutôt contradictoires⁶.

Si cette contradiction ne peut pas être niée ou minimisée, elle n'est cependant pas radicale. Pour une part, des synergies sont possibles et existent. Aborder la question sous l'angle régional est d'ailleurs utile pour les identifier.

A. IDENTIFIER ET DEPASSER LES CONTRADICTIONS

1. Entre des impacts contradictoires et des synergies potentielles

Une contradiction évidente en termes d'impact potentiel sur la cohésion territoriale

Les politiques de compétitivité et leur volet en matière d'innovation et de recherche sont susceptibles d'avoir un impact fort et plutôt négatif sur la cohésion territoriale, ainsi que sur les tensions entre les centres et les périphéries, tant au niveau européen qu'au sein des Régions. Le rapport Barca a ainsi souligné « *une forte polarisation de l'innovation : la présence de lieux névralgiques technologiques s'accompagne d'un important nombre de régions ayant de faibles ou de très faibles performances. Mis à part les régions Finlandaises et Suédoises du nord (dont les territoires sont grands, mais qui sont faiblement peuplées, et pour lesquelles des données non agrégées n'existent pas) la polarisation de l'innovation en Europe est fortement marquée par une forme de dynamique centre-périphérie. Plusieurs de ces régions physiquement localisées aux extrêmes de l'Europe ou au plus loin du centre de l'Europe semblent demeurer en arrière en termes de recherche et d'innovation* ».

Cette réalité nécessite la mise en œuvre d'actions correctives, car un accroissement supplémentaire des disparités territoriales en Europe serait contradictoire avec l'objectif de cohésion territoriale, renforcé par le Traité de Lisbonne. Ce risque doit par conséquent être pris en compte à tous les niveaux, afin d'éviter une plus forte fragmentation territoriale qui aurait des conséquences négatives pour les périphéries. La politique régionale de l'UE représente aujourd'hui un outil puissant pour faire face à ce problème et permet par exemple aux Régions d'entreprendre des politiques actives pour la valorisation et la dissémination des résultats des activités de R&D à travers leurs territoires, au-delà des principaux centres urbains.

Une autre contradiction entre la cohésion, l'excellence scientifique et la compétitivité économique

En parallèle, les considérations en lien avec la cohésion sont facilement exclues par nature des objectifs des politiques européennes ciblant l'excellence scientifique mondiale. La tendance dans les débats autour de ces politiques est en effet souvent de plaider pour le renforcement d'acteurs puissants ayant une masse critique importante, plutôt que d'encourager le développement d'activités dans toutes les parties du territoire européen. En tant que telle, cette approche n'est bien entendu pas incompatible avec l'existence d'une politique régionale de l'Union européenne, qui est également utilisée pour soutenir la compétitivité des territoires en matière de d'innovation et de recherche, et qui en même temps contre-balance les tendances à la concentration au niveau européen.

Les deux contradictions mentionnées sont difficiles à résoudre, et représentent donc une difficulté en termes de synergies entre les politiques européennes. Elles doivent cependant être mises en perspective avec d'autres éléments, tels que les synergies que les approches de la cohésion et de la compétitivité peuvent générer l'une pour l'autre.

Des synergies potentielles

Plutôt qu'un élément contradictoire, la dimension territoriale peut être perçue comme un atout pour la compétitivité européenne. En effet, sans détailler un point de vue aujourd'hui largement admis, une part significative des dynamiques d'innovation et des liens entre les acteurs de la triple hélice se construit aux niveaux régional et local.

⁶ Sauf lorsque cela est spécifié, cette note technique fait référence à la cohésion comme approche politique, et non comme un objectif de l'Union Européenne.

De plus, des potentiels spécifiques en termes d'innovation existent dans les Régions périphériques et rurales, tels que par exemple ceux liés à leurs ressources maritimes ou agricoles.

La croissance européenne ne bénéficierait pas du plein potentiel des territoires européens si les Régions les plus désavantagées, rurales et périphériques étaient laissées de côté dans la course pour la compétitivité. Comme indiqué dans le rapport Barca, « si, dans le processus de polarisation, des zones qui en sont pas à la frontière technologique, mais qui disposent d'une forte base de connaissance devaient chuter en arrière, l'opportunité d'utiliser de nouvelles technologies dans les activités dans lesquelles elles sont spécialisées seraient abandonnées. La diversité serait gaspillée et des opportunités de croissance seraient perdues. Les trappes d'inefficacité se multiplieraient. L'effet global sur la croissance de l'innovation et de la productivité européennes serait négatif. De plus, l'échec persistant d'adapter les nouvelles technologies aux régions éloignées de la frontière, en érodant leurs avantages comparatifs accroîtrait les peurs des populations qui y vivent quant aux conséquences de l'innovation, tout comme leur opposition à elle, (...). Cette opposition aurait elle aussi des effets négatifs sur la croissance globale ».

Ces observations sont utiles pour introduire de la relativité dans les contradictions entre cohésion et excellence, et pour placer la dimension régionale au centre d'une éventuelle future meilleure convergence entre ces deux approches. Un autre élément pour aller plus loin dans cette direction est que les contradictions décrites plus haut semblent plus évidentes et homogènes dans une perspective statique que dans une perspective dynamique à travers le temps.

Analyser les tensions sur le long terme, et dans une perspective dynamique

Les actions et les politiques publiques entreprises dans les domaines de l'innovation et de la recherche, et dans le cadre de politiques de cohésion telles que la politique régionale de l'UE, visent en définitive également à accroître la compétitivité des organisations et des territoires qui en bénéficient. A long terme, il ne devrait en théorie pas être nécessaire de financer sans fin des actions dans le cadre des politiques de cohésion, même si en réalité, on observe que les écarts entre territoires ont facilement tendance à persister, notamment du fait que les niveaux de développement des territoires les plus compétitifs est également en constante évolution. Dans une perspective dynamique et en théorie, les politiques menées au titre de la cohésion devraient cependant permettre une convergence entre les différents territoires.

En parallèle, le soutien apporté à des acteurs déjà « excellents » dans le cadre des politiques européennes de R&D n'est pas censé produire de la rigidité ou des positions dominantes sans fin dans le champ scientifique ou sur le marché. L'excellence scientifique et économique n'étant pas statique à travers le temps, les politiques d'excellence devraient en théorie être accessibles aux acteurs excellents en émergence, afin de favoriser leur succès. En pratique, il est cependant plus facile et moins risqué pour les administrations, y compris au niveau européen, d'apporter un soutien à des acteurs qui sont déjà excellents aujourd'hui. Un risque existe donc que les acteurs excellents de demain, qui sont par nature les plus difficiles à identifier, n'obtiennent pas le soutien approprié, alors qu'ils sont ceux qui en ont le plus besoin. A nouveau, dans une perspective dynamique et en théorie, les politiques pour l'excellence ne devraient pas exclure un soutien à des acteurs et à des territoires en émergence.

Sous cette perspective, et malgré les contradictions mentionnées, les politiques pour l'excellence et la cohésion peuvent en théorie être perçues comme pouvant contribuer à une même approche dynamique et de long terme.

En parallèle à cette réflexion, il est intéressant de souligner qu'en pratique, les politiques européennes et régionales pour l'innovation et la recherche ne sont pas séparées par des frontières strictes.

2. Relativiser les frontières entre les politiques européennes de cohésion et d'excellence

En lien avec l'idée que la cohésion et l'excellence sont plutôt contradictoires, le sentiment que ces approches doivent être mises en œuvre dans le cadre de politiques séparées demeure souvent fort. A nouveau, même si ceci est compréhensible, il est intéressant, afin d'explorer des directions possibles pour de meilleures synergies, de souligner qu'en pratique, les frontières entre ces politiques ne sont pas aussi strictes qu'elles peuvent sembler l'être.

De fait, de la même manière que les Régions ne laissent pas de côté l'objectif d'excellence, ni la dimension européenne dans le cadre de leurs politiques, les politiques européennes de R&D ne soutiennent pas uniquement l'excellence.

Les Régions et la politique régionale de l'UE soutiennent également l'excellence

Le fait que le PCRDT se concentre sur l'excellence ne devrait pas mener à la conclusion que les Régions ne soutiennent que des acteurs ou des projets non excellents. Au contraire, les Régions soutiennent également l'excellence, y compris dans une perspective européenne et internationale, dans le cadre de leurs politiques.

Ceci n'est cependant pas contradictoire avec le fait que les Régions mettent souvent en œuvre des stratégies qui tiennent compte de potentialités de secteurs ou d'acteurs moins avancés. Dans de nombreux cas, des acteurs devenus excellents ont initialement bénéficié du soutien des autorités régionales.

Le PCRDT ne soutient pas uniquement l'excellence

La forte compétition pour accéder aux financements du PCRDT et la qualité du processus de sélection font de la participation aux projets du PCRDT un bon indicateur de l'excellence scientifique. Cependant les entreprises et les équipes de chercheurs qui participent aux PCRDT ne sont pas toujours seulement ceux qui sont les plus excellents. En effet, la recherche de financements est souvent en soi une raison très importante et parfois prédominante dans la décision d'un acteur donné de candidater pour l'obtention de crédits européens. Il arrive par conséquent que d'excellentes équipes publiques ou privées situées dans une Région donnée ne participent pas fortement au PCRDT, simplement parce qu'elles n'en ont pas besoin. Il arrive également dans certains cas que pour obtenir des financements supplémentaires par rapport à ce qu'elles peuvent obtenir aux niveaux régional et national, les équipes excellentes utilisent d'autres opportunités que le PCRDT, telles que celles offertes par Interreg, simplement parce qu'elles sont plus faciles à utiliser et qu'elles apportent des réponses suffisantes à leurs besoins.

En conclusion la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D ne sont pas séparées par des frontières strictes dans la réalité. La CRPM approfondira cet axe de réflexion dans les mois à venir, en recherchant comment faciliter la définition d'une vision politique commune qui pourrait être prise en compte dans la définition des futures politiques européennes après 2013.

B. CONSTRUIRE DES PASSERELLES POUR DE MEILLEURES SYNERGIES ENTRE LES APPROCHES POLITIQUES

Les suggestions ci-dessous concernent la recherche de convergences entre les approches politiques qui guident les politiques de la cohésion et de l'excellence. Dans la deuxième partie de cette note technique, elles sont complétées par des suggestions relatives aux instruments de financement eux-mêmes. Pour l'instant, et sans avoir l'objectif d'être exhaustif, trois suggestions peuvent être faites :

1. Mener une nouvelle réflexion sur les concepts de cohésion et d'excellence, et définir comment ils pourraient s'inclure plutôt que s'exclure l'un et l'autre

Un tel travail mettrait en perspective les contradictions et les synergies potentielles entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D avec une évaluation de leur mise en œuvre et de leur impact en termes de compétitivité et de cohésion territoriale depuis 2007.

Sur la base de cette analyse, de nouvelles visions pourraient être construites:

- Sur le concept de cohésion et ses liens avec l'innovation et la recherche ;
- Sur le concept d'excellence, tel qu'il est utilisé dans le cadre du PCRDT. L'introduction d'une dimension territoriale dans le concept d'excellence pourrait être une option intéressante. Dans cette perspective, les idées suivantes pourraient par exemple être explorées :
 - Aborder l'excellence dans une perspective dynamique, qui tiendrait compte du niveau de développement initial des acteurs et des projets concernés ;
 - L'introduction d'une dimension territoriale dans les critères d'évaluation de l'impact socio-économique des projets ;
 - L'extension du principe appliqué dans le cadre du programme Régions de la connaissance, qui finance des projets impliquant des acteurs représentant des organisations de recherche, des entreprises et des autorités régionales dans chacun des territoires régionaux représentés dans le consortium. Ce faisant, les projets Régions de la connaissance ont un impact territorial à travers le développement de liens entre acteurs, non seulement au niveau européen, mais également au sein des Régions.

2. Améliorer les données et la connaissance de l'impact territorial des politiques européennes de R&D

Il y a aujourd'hui une forte contradiction entre le fait qu'il est fortement demandé aux autorités régionales de développer et d'améliorer des stratégies régionales d'innovation prenant en compte le contexte et les politiques européens, et le fait que dans la plupart des pays, il est très difficile pour elles d'accéder à des données statistiques fiables relatives aux projets du PCRDT impliquant des acteurs localisés sur leurs territoires⁷. De fait, très peu de Régions et très peu d'États membres sont en mesure de développer des données fiables et régionalisées relatives aux participations au PCRDT. Ce manque de données a bien entendu de fortes conséquences négatives sur la possibilité en soi de coordonner le PCRDT avec les politiques menées au niveau régional, et en premier lieu avec la politique régionale de l'UE.

Le développement de ces données pourrait être réalisé de manière horizontale, mais également en lien avec des thématiques spécifiques couvertes par le PCRDT. Par exemple, des données régionalisées sur la participation au PCRDT dans des domaines tels que la mer, l'énergie et le changement climatique, ou le développement rural, seraient très intéressantes pour les Régions de la CRPM. Elles pourraient en outre être mises en perspective avec d'autres données sur la mise en œuvre de la politique maritime de l'UE, du Set-plan et de la politique européenne en matière d'énergie, pour le développement rural... Aujourd'hui, ceci n'est malheureusement pas vraiment possible, simplement en raison du manque de données.

En parallèle à ce manque de données sur l'impact territorial du PCRDT, l'impact territorial du *earmarking* n'a pas été analysé jusqu'à aujourd'hui.

Pour remédier à cette situation, il serait pertinent de faciliter considérablement le développement d'une cartographie et d'une évaluation :

- De l'impact territorial du PCRDT au niveau européen. A l'occasion des premiers débats sur l'objectif de cohésion territoriale, la CRPM a déjà exprimé l'opinion que l'impact territorial de l'ensemble des politiques européennes devrait être analysé ;
- De l'impact territorial du *earmarking* ;
- Des résultats du PCRDT dans les Régions (combien de projets par Région, sur quelles thématiques ?) la Dg RTD travaille actuellement sur cette question, mais d'importants problèmes statistiques doivent toujours être traités. Le processus statistique pour la collecte de données sur les participations au 8^{ème} PCRDT devra par conséquent être adapté ;
- Des réseaux générés par le PCRDT au niveau européen :
 - Quelles sont les synergies à long terme résultant des réseaux du PCRDT en Europe, et quels acteurs de quelles parties de l'Europe impliquent-ils ? Ces financements bénéficient-ils à un nombre restreint d'acteurs, ou est-ce que la compétition pour l'obtention de financements permet un renouvellement des participants ?
 - Est-ce que la composition des réseaux européens financés par le PCRDT révèle une tendance à la polarisation géographique ou plutôt des dynamiques polycentriques ? Est-ce que certaines Régions, telles que celles qui présentent des contraintes géographiques ou démographiques permanentes, sont totalement exclues de la participation au PCRDT ?

3. Élargir les approches de l'innovation

Il y a un clair consensus global au niveau européen sur le fait que l'innovation ne doit pas être uniquement perçue comme un processus technologique ayant uniquement lieu dans les zones urbaines. Toutefois :

- Même si des progrès ont été accomplis, les indicateurs ainsi que les projets européens financés dans le domaine de l'innovation portent plus facilement sur des questions d'innovation de produit, et moins sur d'autres aspects. Plus d'attention devrait par conséquent être portée au niveau européen sur l'innovation de procédé ainsi que sur l'innovation dans les zones rurales, et dans les Régions à handicaps géographiques et démographiques permanents
- Le passage à une société de la connaissance requiert le développement d'importants facteurs sociaux, en lien avec les personnes, les talents et les compétences, et ne peut être seulement envisagé que sous le seul angle de la technologie. A cet égard, les facteurs sociétaux et culturels ainsi que certaines politiques telles que les politiques d'éducation par exemple, devraient être renforcées

Ces éléments montrent que certains chemins peuvent être explorés en termes d'approches politiques pour faciliter les synergies entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D. Au-delà,

⁷ La CRPM travaille depuis plusieurs mois sur la question du bilan territorial du PCRDT avec différentes Régions qui ont développé des analyses spécifiques de cette question au sein de leur territoire. Une réflexion spécifique est menée sur l'impact et la coordination des politiques européennes de R&D au niveau territorial.

une réflexion sur les instruments de financements européens et sur leur gouvernance doit également être développée. Là encore, la dimension régionale et le rôle des Régions peuvent être des sources d'inspiration utiles.

II. DE MEILLEURES SYNERGIES A TRAVERS UNE IMPLICATION PLUS FORTE DES REGIONS DANS LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES EUROPEENNES DE R&D

Cette partie relie la question des synergies avec celle du rôle des autorités régionales.

L'approche actuelle de la CRPM sur la question de la gouvernance des futures politiques européennes après 2013 est en premier lieu basée sur la proposition d'un Pacte Territorial Européen, qui serait adopté en parallèle à la stratégie EU2020 et qui consisterait en un accord politique et formel européen impliquant les Régions. A un niveau plus opérationnel, les Régions seraient considérées comme des partenaires, non seulement dans la définition des orientations politiques européennes, mais également dans la gestion de parties des politiques européennes, y compris dans les domaines de l'innovation et de la recherche. Ceci serait une manière de développer de meilleures synergies entre les autorités publiques de différents niveaux de gouvernance, ainsi qu'entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D.

A. DEPUIS LE PACTE TERRITORIAL EUROPEEN JUSQU'AUX STRATEGIES REGIONALES D'INNOVATION

1. Un Pacte Territorial Européen en parallèle à la stratégie EU2020

Comme indiqué dans sa contribution au Livre Blanc du CDR sur la gouvernance multi-niveaux⁸, la CRPM rappelle qu'il est fondamental de continuer à avoir une politique régionale pour toutes les Régions européennes avec des modalités de gouvernance à multi niveaux renforcées. C'est là, l'esprit des propositions de la CRPM depuis 2008 pour un Pacte Territorial Européen qui propose :

- Pour la mise en œuvre de la stratégie UE 2020 dans son ensemble, la signature d'un accord politique sur la vision, les objectifs et les priorités de cette stratégie, entre la Commission européenne et toutes les autorités régionales européennes par lequel ces dernières s'engagent à les mettre en œuvre dans leurs champs de compétences ;
- Pour la politique de cohésion, une contractualisation impliquant les autorités régionales, contractualisation bilatérale ou trilatérale avec les États membres en fonction des arrangements institutionnels nationaux.

Il y a aujourd'hui un grand besoin de liens entre les défis et priorités identifiés au niveau européen et la dimension territoriale et le rôle des Régions, y compris dans les domaines de l'innovation et de la recherche. Ces dernières années, la stratégie de Lisbonne, dans son volet dédié à l'innovation et à la recherche, ainsi que les instruments tels que le PCRDT, ont donné l'impression de ne pas suffisamment inclure la dimension territoriale et de considérer la cohésion comme un objectif secondaire, alors que dans le même temps, la politique régionale de l'UE était en partie alignée sur les priorités de la stratégie de Lisbonne à travers le *earmarking*. Pourtant, plusieurs des messages clés délivrés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne auraient nécessité une appropriation plus forte par le niveau régional, et d'être adaptés aux spécificités des territoires européens dans lesquels ils étaient supposés être mis en œuvre. Par exemple, l'objectif des 3% ou l'impératif de concourir pour l'excellence n'est pas en soi approprié pour toutes les Régions, y compris celles couvertes par l'Objectif de compétitivité. Plusieurs Régions, parmi lesquelles celles ayant des handicaps géographiques et démographiques permanentes, sont dans des situations très spécifiques qui nécessitent des solutions plus complexes qu'une simple mise en œuvre descendante de ces messages politiques classiques. Enfin, la crise est aujourd'hui un élément supplémentaire qui accentue la nécessité de donner une attention majeure aux questions territoriales et à l'objectif de cohésion territoriale.⁹

⁸ Cf. Note technique du Secrétariat Général de la CRPM « Réaction au Livre Blanc du Comité des Régions sur la gouvernance à multi-niveaux (GMN) », Décembre 2009.

⁹ Cf. par exemple :

- L'étude de la CRPM « Les Régions face à la crise - résultats de l'enquête de la CRPM », Août 2009

- La note technique du Secrétariat Général de la CRPM « Sortir plus forts de la crise : les territoires au cœur des politiques européennes de moyen terme », Aout 2009

2. Une coordination horizontale multi-niveaux à travers la politique régionale de l'UE

La CRPM considère qu'il est pertinent d'organiser la future stratégie UE2020 autour de questions thématiques clés. Dans sa contribution à la consultation sur la stratégie EU2020¹⁰, la CRPM a souligné son accord « avec les trois priorités clés proposées (...) : i) Créer de la valeur en fondant la croissance sur la connaissance; ii) Favoriser l'émancipation dans des sociétés ouvertes à tous et iii) Créer une économie compétitive, connectée et plus verte ».

Pour autant, et comme indiqué également dans la contribution de la CRPM à la consultation sur la stratégie UE2020 « la façon dont les priorités sont détaillées indique une éventuelle sectorialisation de l'intervention communautaire. (La CRPM estime qu'il) serait particulièrement imprudent dans la mesure où, d'un point de vue économique, il est de plus en plus admis que l'action publique est plus efficace quand elle intègre les décisions d'investissements plutôt que quand elle les sépare. Alors que le document déclare, à juste titre, que la coordination horizontale sera plus importante que jamais pour trouver une porte de sortie de crise, la sectorialisation rendrait au contraire cette coordination plus difficile, augmenterait les risques d'obtenir des résultats contradictoires et entraverait l'exploitation des synergies entre les politiques »;

Aujourd'hui, à travers les processus menant à l'adoption des Programmes Opérationnels et des stratégies régionales d'innovation qu'ils soutiennent souvent, la politique régionale de l'UE est un outil concret de gouvernance multi-niveaux. Cet élément fait de la qualité des stratégies régionales d'innovation un composant essentiel pour une mise en œuvre efficace des politiques européennes de R&D.

3. L'amélioration continue des stratégies régionales de R&D

Dans le cadre de la période 2007-2013, et plus encore depuis 2000, des évolutions très positives de la qualité des stratégies régionales d'innovation ont déjà été constatées. Ces évolutions sont d'autant plus notables que le temps politique qu'elles nécessitent est naturellement long. En effet, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'innovation ne se décrète pas, mais relève d'un processus politique et d'un apprentissage collectif auquel il faut savoir donner du temps. La négociation des Programmes opérationnels doit par conséquent demeurer une étape clé de définition des stratégies régionales d'innovation et de recherche. Sur ce point, le renforcement de la capacité de la Commission européenne à suivre l'évolution des Régions et se poser en interlocuteur sur le fond est fondamental.

Le niveau européen contribue au développement de la réflexion stratégique des Régions à travers le financement de projets européens collaboratifs. Aujourd'hui, différents programmes, qui dépendent de différentes politiques européennes, jouent ce rôle :

- La politique régionale de l'UE finance des projets collaboratifs à travers l'Objectif de Coopération territoriale qui, au-delà du financement de projets collaboratifs classiques, est aussi le cadre de l'initiative « Régions, actrices du changement économique ».
- Le 7^{ème} PCRDT contribue principalement au même objectif à travers les programmes « Régions de la connaissance », « Potentiel de recherche des Régions de la Convergence » et « OMC-Net »

L'impact de ces projets est intéressant en lui-même en termes de synergies entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D.

Quelques années après le début de la période 2007-2013, des évaluations de ces programmes sont nécessaires, et sont dans certains cas déjà programmées par la Commission européenne. Dans la perspective de la CRPM, les questions ci-dessous figurent parmi celles que ces évaluations devraient aborder :

- Dans quelle mesure les projets financés ont-ils eu un impact sur les politiques mises en œuvre par les Régions, et par les autres niveaux de gouvernance ?
- Les Régions qui participent à ces programmes sont-elles toujours les mêmes ?
- Comment simplifier la participation à ces programmes ?
- En définitive, ces programmes sont-ils utiles pour construire de réelles synergies entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D ?

¹⁰ Cf. Position politique de la CRPM, Avis du Secrétariat Général de la CRPM (à approuver par le Bureau politique de la CRPM - 15/16 février 2010, Gijón, Asturias -Espagne), « Contribution à la consultation sur la future stratégie « EU 2020 », Décembre 2009

Les réponses à ces questions pourraient permettre de définir la manière d'adapter ces programmes de sorte à les rendre plus utiles, toujours sous l'angle des synergies entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D. D'autres questions, telles que celles-ci-dessous, pourraient alors être posées :

- Ces programmes devraient-ils être fusionnés ?
- Ces programmes devraient-ils continuer à être gérés par différentes Directions générales de la Commission européenne, ou devrait-il être considéré que dès lors que leur objectif est d'améliorer la qualité des stratégies régionales, et donc également la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE, ils devraient plutôt être gérés seulement par la Direction Générale de la Commission européenne en charge de la politique régionale ?
- Leur gestion devrait-elle être plus décentralisée ou plutôt plus centralisée par la Commission européenne ?

En complément aux réponses à ces questions, il serait nécessaire d'accroître la participation des Régions, comme partenaires dans la gouvernance de certaines des initiatives européennes structurant l'Espace Européen de la Recherche.

B. LES REGIONS, FUTURS REELS PARTENAIRES DES INITIATIVES PUBLIQUES-PRIVEES STRUCTURANTES DE L'EER ?

Plusieurs initiatives ambitieuses ont été lancées au niveau européen dans le but de structurer les liens entre les acteurs privés et publics de la recherche. De fait, les Régions ne sont cependant malheureusement pas au cœur de la gouvernance de certaines de ces initiatives. Dans ces cas, il y a un important paradoxe entre cette situation, et le fait que les Régions sont appelées à tenir compte du contexte européen dans le cadre de leurs propres politiques, y compris dans l'usage qu'elles font de la politique régionale de l'UE. Par exemple :

- Très peu de Régions ont réussi à prendre directement part à la gouvernance des Initiatives Technologiques Conjointes (ITCs) et des Plateformes Technologiques Européennes (PTEs). Cependant, les Régions apportent souvent sur le terrain un soutien au niveau régional aux acteurs impliqués dans ces initiatives. Une représentation directe des Régions dans la gouvernance des ITCs et des PTEs faciliterait par conséquent considérablement la coordination des autorités publiques ;
- Les Régions n'ont pas directement pris part au processus qui a mené à l'identification des infrastructures de recherche ESFRI. De plus, elles ont rarement été représentées dans les groupes de travail et les conférences qui ont produit de la réflexion et des rapports officiels sur la dimension régionale de ces infrastructures¹¹. Cette situation nécessite d'être améliorée, d'autant plus qu'aujourd'hui, les liens avec les Régions sont considérés comme étant très importants pour discuter et convenir de l'éventuelle utilisation de la politique régionale de l'UE au bénéfice de ces infrastructures.

Au contraire, et à titre d'exemple montrant que l'intégration des Régions en tant que partenaires est possible, quelques unes des Communautés de l'innovation et de la connaissance (CICs) lancées par l'Institut Européen de Technologie, intègrent directement des autorités régionales dans leur gouvernance. Ceci est par exemple le cas de la CIC « Changement climatique – atténuation et adaptation », qui implique un consortium de « Communautés Régionales d'Innovation et de Mise en œuvre » composé de six Régions.¹² Chacune des Régions rassemble un cluster d'acteurs du développement économique régional qui comprend des Universités, des centres de recherche, des grandes entreprises, des PME, et des agences publiques. Cet exemple montre que le lien avec les Régions et avec les territoires régionaux peut être considéré comme utile. Pourquoi dès lors ne pas étendre cette approche aux autres initiatives européennes mentionnées plus haut ?

Les règles mises en place pour la gouvernance de ce genre d'initiatives devraient par conséquent faciliter l'implication des Régions et d'autres acteurs régionaux. In fine, ceci aurait des conséquences positives sur la capacité des Régions à utiliser la politique régionale de l'UE en meilleure cohérence avec les orientations européennes clés en matière de R&D.

Au-delà, les Régions devraient être plus directement impliquées dans la coordination des programmes de recherche au niveau européen, et dans la gestion des politiques européennes de R&D.

¹¹ Cf par exemple le rapport du groupe de travail ESFRI sur les questions régionales, 2008

¹² Ces Régions sont les suivantes : Hongrie Centrale, Basse Silésie (Pologne), Midlands (RU), Hessen (Allemagne), Emilia Romagna (Italie) and Valence (Espagne)

C. LES REGIONS, FUTURS REELS PARTENAIRES DE LA COORDINATION ET DE LA GESTION DES POLITIQUES EUROPEENNES DE R&D ?

1. Accroître la participation des Régions dans la coordination des programmes de recherche au niveau européen, et dans la programmation conjointe (article 169)

A travers les Era-nets et les Era-Nets +, le 6^{ème} et le 7^{ème} PCRDT ont mis en place et ont développé de nouvelles opportunités pour les autorités publiques de coordonner leurs programmes de recherche dans le cadre de partenariats européens. L'implication des Régions dans ces projets représente une autre possibilité d'organiser de meilleures synergies entre la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D. En effet, les programmes de recherche coordonnés à travers ces dispositifs correspondent à des priorités clés du PCRDT et des Régions impliquées.

Cependant, seul un petit nombre de Régions est impliqué dans les projets existants, même si la situation est meilleure dans le cadre du 7^{ème} PCRDT qu'elle ne l'était dans le cadre du 6^{ème} PCRDT. Les difficultés pratiques rencontrées par les Régions, et le fait que les programmes de recherche des Régions ne représentent pas toujours une masse critique suffisante font partie des raisons expliquant cette situation. Ceci soulève cependant les questions suivantes :

- Comment pourraient les Era-Nets et les Era-nets+ être simplifiés et rendus plus accessibles aux Régions ? Est-ce qu'un autre programme devrait être mis en place ?
- Les programmes existants, tels que Régions de la connaissance, qui cible directement les Régions, devraient ils être renforcés et mettre des financements à disposition pour le financement de la coordination des programmes de recherche ?
- Dans le futur, ces programmes devraient ils être gérés par la Direction Générale de la Commission européenne en charge de la recherche, ou bien par celle en charge de la politique régionale de l'UE, dans le but d'augmenter leur impact sur la programmation de cette politique ?
- Est-ce que les possibilités de coopérer au niveau interrégional à travers le *mainstream* du FEDER devraient remplacer ces programmes¹³ ?

La programmation conjointe (article 169) a de son côté été introduite comme une nouvelle opportunité pour la coordination des programmes de recherche. Des grandes attentes sont associées à la programmation conjointe, mais dès lors que le principe est de laisser l'initiative aux États membres et de coordonner des programmes représentant une importante masse critique, le risque est que les Régions ne puissent pas s'impliquer dans les programmes mis en place.

2. Vers une décentralisation de la gestion de la politique européenne de recherche ?

A travers le cofinancement des programmes de mobilité, le 7^{ème} PCRDT a introduit de nouvelles opportunités très intéressantes pour les autorités publiques et les Régions. Un caractère original de ce mécanisme de cofinancement est le fait qu'il ne nécessite pas la mise en place d'un partenariat au niveau européen.

Le cofinancement peut par conséquent être considéré comme une tentative pour la politique européenne de recherche de maximiser son impact sur les programmes publics de recherche, d'une manière décentralisée laissant une forte latitude aux bénéficiaires concernés. Cette manière de gérer la politique européenne de recherche devrait être envisagée comme une sérieuse option pour le futur, y compris dans d'autres domaines que celui de la mobilité des chercheurs.

III. DE MEILLEURES SYNERGIES A TRAVERS L'UTILISATION COMBINEE DES POLITIQUES EUROPEENNES PAR LEURS BENEFICIAIRES

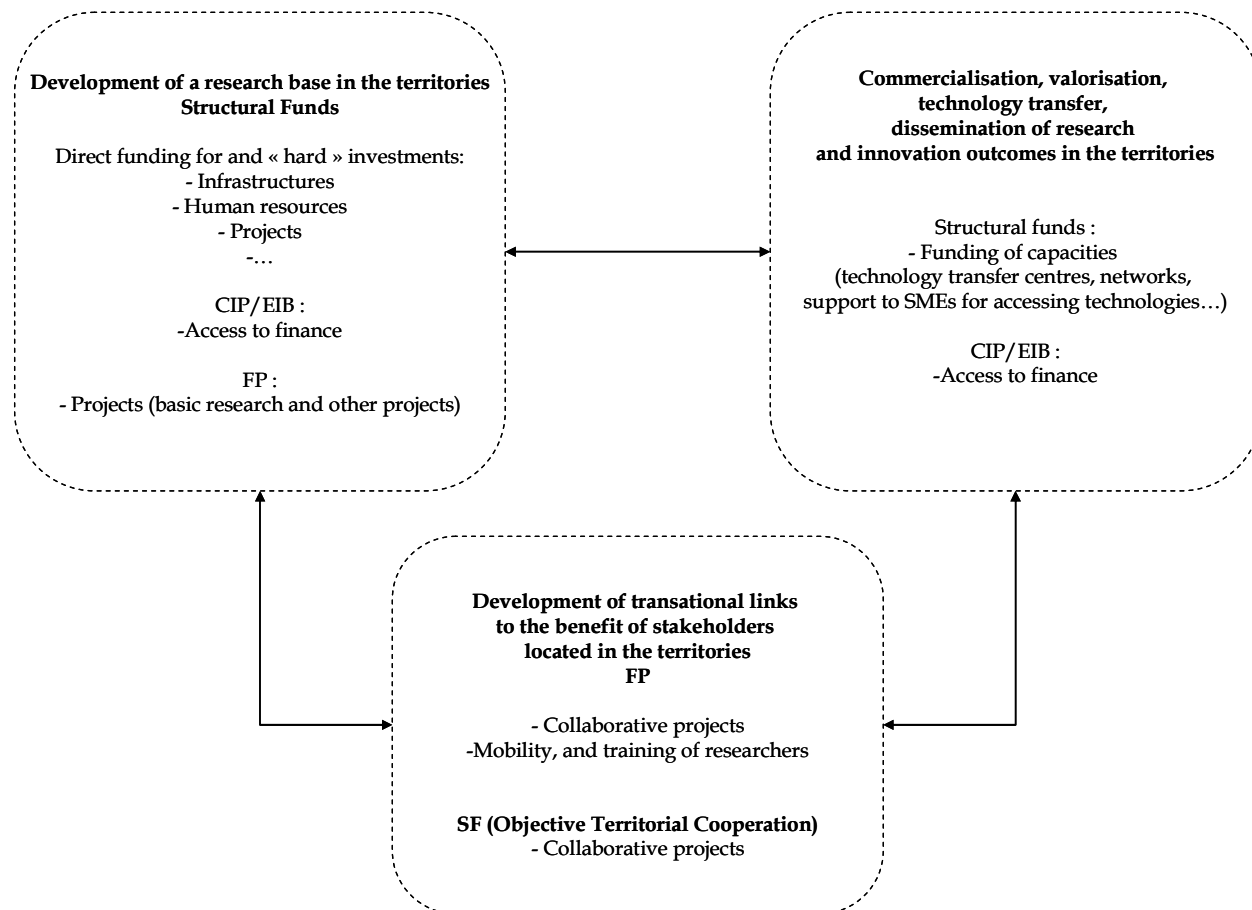
Dans cette partie, la question de l'utilisation combinée de la politique régionale de l'UE et des politiques européennes de R&D est abordée sous l'angle de leur contribution au fonctionnement des systèmes régionaux d'innovation, puis sous l'angle de certaines questions spécifiques.

¹³ La CRPM développe actuellement un travail spécifique sur les liens entre les Objectifs 1 et 2 et l'Objectif 3 de la politique régionale de l'UE dans le cadre de son groupe de travail sur la coopération interrégionale.

A. ORGANISER LA COHERENCE DES POLITIQUES EUROPEENNES AUTOUR DES FONCTIONS CLES DES SYSTEMES REGIONAUX D'INNOVATION

Comme représenté ci-dessous, la politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI contribuent à des actions variées utiles dans le cadre de l'une ou l'autre des fonctions clés des systèmes régionaux d'innovation¹⁴. En des termes généraux, ces fonctions peuvent être définies comme suit :

- Développement d'une base de recherche ;
- Commercialisation, valorisation, transfert de technologie, diffusion des résultats de l'innovation et de la recherche dans les territoires ;
- Développement de liens transnationaux au bénéfice d'acteurs localisés dans les territoires.



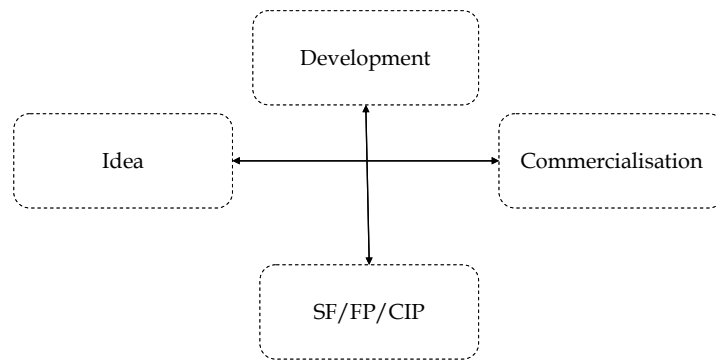
Pour chacune de ces fonctions, la politique régionale de l'UE et les politiques européennes de R&D peuvent être utilisées de manière combinée. La question est alors de travailler sur leur cohérence, dans le but d'éviter les chevauchements, et de rendre leur utilisation combinée aussi facile que possible.

Ceci doit également être complété par un travail plus précis à partir de la perspective très concrète des acteurs.

B. FACILITER L'UTILISATION COMBINÉE CONCRÈTE DES FINANCEMENTS EUROPEENS

Le schéma ci-dessous, très simple également, illustre le fait que la politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI contribuent au développement de projets, au long de leurs différentes phases.

¹⁴ Sur le schéma ci-dessous, ces fonctions sont représentées de manière très schématique et partiellement artificielle.



En théorie, plusieurs possibilités existent pour faire un usage combiné des sources de financement disponibles à travers la politique régionale de l'UE, et à travers les politiques européennes de R&D. par exemple :

- Les projets du PCRDT peuvent générer des idées qui nécessitent ensuite des investissements « durs » (ex : infrastructures) ou simplement des investissements importants que les Fonds structurels ou la BEI rendent possibles ;
- Les résultats des projets du PCRDT peuvent également conduire à la création de nouvelles entreprises qui auront besoin de bénéficier de financements du FSE et du FEDER ;
- Les entreprises et les organisations de recherche peuvent utiliser le PCRDT pour développer des idées qui bénéficient au développement d'activités initialement soutenues à travers les Fonds structurels. Plus globalement, il est possible de répondre aux besoins des entreprises à travers des projets de recherche financés soit par les Fonds structurels, le PCRDT ou de PCI (éco-innovation par exemple) ;
- Plusieurs autres exemples pourraient être cités ici¹⁵.

Des questions sur les manières d'améliorer des utilisations combinées peuvent être soulevées. Par exemple :

- Dans quelle mesure des projets qui ont reçu d'excellentes évaluations dans le cadre du processus de sélection du PCRDT pourraient ils être financés par des crédits de la politique régionale de l'UE ? Cela pourrait il par exemple être réalisé dans le cadre des possibilités ouvertes par l'article 37.6.B du règlement général sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion pour 2007-2013 ? Ou bien dans le cadre de programmes opérationnels interrégionaux ?
- Est-ce que les taux de cofinancement applicables aux financements appliqués dans le cadre de la politique régionale de l'UE devraient être plus importants pour des projets connexes à des projets du PCRDT ?

Ces questions pourraient être explorées en tant que telles, ainsi qu'également sous l'angle de questions spécifiques, telles que celles mentionnées ci-dessous. Ceux-ci ont été choisis du fait qu'ils sont spécifiquement identifiés dans le *earmarking*.

- **L'exemple des infrastructures de recherche**

Les infrastructures de recherche font partie des priorités du *earmarking* de la politique régionale et de la politique de soutien à la recherche de l'UE (cf. infrastructures de recherche ESFRI par exemple).

Ici, les synergies entre la politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI sont nécessaires et possibles étant donné, par exemple, que :

- Il y a d'évidents besoins de financement pour les infrastructures de recherche ESFRI. La Commission européenne, quelques États Membres et parfois quelques Régions examinent les possibilités d'utiliser les Fonds structurels pour cela. Des décisions ont déjà été prises pour certaines des infrastructures ESFRI (ELI par exemple) ;
- Les infrastructures ESFRI devraient être connectées à des « infrastructures régionales partenaires », pour lesquelles les Régions intéressées pourraient utiliser les Fonds structurels. De plus, le PCRDT fournit des financements pour le développement de réseaux permettant aux infrastructures de

¹⁵ Voir par exemple le rapport du CREST « Lignes directrices sur la coordination du Programme Cadre de Recherche et des Fonds structurels pour le soutien à la recherche et au développement », Mai 2007

recherche de travailler en collaboration avec d'autres infrastructures, et aux chercheurs d'accéder à des infrastructures existant seulement dans d'autres Régions que les leurs ;

- En plus du débat sur les infrastructures ESFRI, d'important besoins de financement existent dans de nombreuses Régions pour des investissements dans des infrastructures de recherche. Aujourd'hui, la politique régionale de l'UE rend ces investissements possibles.

- **L'exemple du transfert de technologies**

Ici, les synergies entre la politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI sont nécessaires et possibles étant donné, par exemple, que :

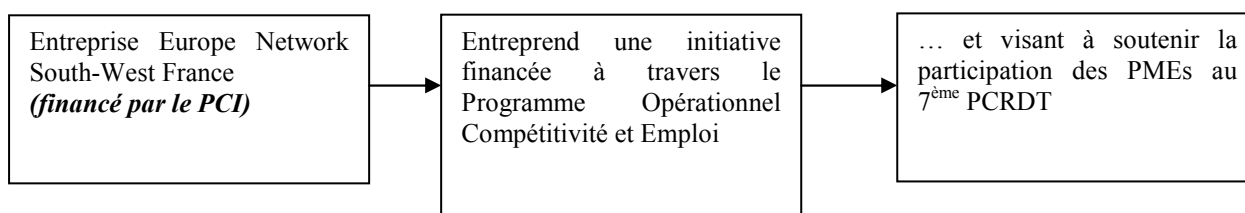
- Ces questions impliquent des investissements considérables dans les territoires, qui permettent à la fois la production et l'absorption des technologies et des procédés innovants (ex : centres de transfert de technologies qui aident les PME à utiliser les nouvelles technologies produites dans d'autres Régions) ;
- Ces investissements doivent être réalisés en cohérence avec une stratégie adaptée aux économies régionales. La politique régionale de l'UE est un outil efficace pour cela.

- **L'exemple des PME innovantes**

Ici, les synergies entre la politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI sont nécessaires et possibles étant donné, par exemple, que :

- La politique régionale de l'UE et le 7^{ème} PCRDT fournissent des opportunités de financement complémentaires pour les PME : tandis que le 7^{ème} PCRDT et le PCI peuvent financer des activités transnationales, la politique régionale de l'UE finance plus des investissements « durs » tels que des infrastructures, de l'équipement,
- Les Fonds structurels peuvent permettre aux acteurs locaux d'améliorer leur compétitivité, et de participer au PCRDT et au PCI. De nombreuses Régions ont de fait mis en place des actions spécifiques visant à soutenir la participation de PME innovantes au PCRDT, avec l'aide de la politique régionale de l'UE.

Par exemple :



- **L'exemple des clusters**

Ici, les synergies entre la politique régionale de l'UE, le PCRDT et le PCI sont nécessaires et possibles étant donné, par exemple, que :

- Les clusters ont besoin de financements pour des investissements « durs », qui ne peuvent être fournis qu'à travers les Fonds structurels, et ont également besoin de financements pour le développement de réseaux transnationaux. Ces financements peuvent être obtenus à travers la politique régionale de l'UE et le PCRDT