



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le xxx
SEC(2006) 1314

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à
l'Institut européen de technologie**

ANALYSE D'IMPACT

intégrant les exigences en matière d'évaluation ex ante

Résumé

**{COM(2006)-604 final
SEC(2006) 1313}**

Le présent rapport n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration.

Introduction

La proposition visant la création d'un Institut européen de technologie a été avancée pour la première fois par la Commission dans son rapport de printemps 2005. S'appuyant sur un vaste processus de consultation organisé en 2005, la Commission a adopté, le 22 février 2006, une première communication sur l'IET, qui définissait l'ambition de l'institut et son champ d'activité éventuel. Le Conseil européen de mars 2006 a reconnu que l'IET constituerait un pas important pour combler le décalage existant entre l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, et a invité la Commission à soumettre, pour la mi-juin 2006, une proposition relative aux prochaines démarches à entreprendre.

Au terme d'une consultation approfondie des parties prenantes européennes et des États membres, la Commission a présenté, le 8 juin 2006, une seconde communication relative à l'IET, apportant davantage de précisions sur certaines questions spécifiques et indiquant de nouvelles démarches en vue de la création de l'institut. Le Conseil européen de juin 2006 a réaffirmé l'importance de l'IET et appelé la Commission à soumettre une proposition officielle à l'automne 2006. La présente analyse d'impact fait partie intégrante de cette proposition¹.

Définition du problème

Le problème général auquel devrait remédier l'IET est le niveau peu élevé et la faible concentration des investissements réalisés dans l'enseignement supérieur et la R&D en Europe, ainsi que la conversion insuffisante des résultats de la connaissance et de la R&D en activité économique et en emplois, par comparaison avec les grands concurrents de l'Europe, que sont notamment le Japon et les États-Unis. Cet écart d'innovation entre l'Europe et les grandes économies concurrentes est perçu comme l'un des grands défis à relever par l'Europe dans le contexte de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Les faits ne semblent guère indiquer que l'écart se comble.

Au moins cinq éléments peuvent être identifiés comme des facteurs sous-jacents:

- une concentration insuffisante des ressources dans les pôles d'excellence capables d'affronter la concurrence sur la scène internationale;
- un niveau insuffisant de recherche et d'éducation dans des domaines transdisciplinaires et interdisciplinaires axés sur les enjeux de l'innovation à moyen et à long termes;
- la faible intégration des trois éléments du triangle de la connaissance;
- le caractère peu innovant des modèles de gouvernance et d'organisation des établissements européens de recherche et d'enseignement supérieur;
- un nombre excessif d'obstacles, accentuant le coût de la « non-Europe » en matière d'innovation.

¹ Le présent rapport n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration, sert uniquement de base de consultation et ne préjuge pas de la forme finale des décisions devant être prises par la Commission.

Initiatives actuelles et valeur ajoutée européenne de l'initiative proposée

Les politiques de l'éducation, de la recherche et de l'innovation relèvent essentiellement de la compétence des États membres. Il existe d'importantes variations dans la manière dont les différents pays de l'UE abordent la question de l'innovation, et l'on relève maintes initiatives et évolutions nationales positives qui méritent d'être encouragées et renforcées. Toutefois, la nature et l'ampleur du défi de l'innovation donnent à penser qu'une action au niveau européen est susceptible de générer des bénéfices additionnels, que les actions individuelles des différents États membres ne pourraient pas produire seules.

En tout état de cause, la Communauté s'investit pour soutenir les États membres dans leurs actions en faveur de l'innovation et du triangle de la connaissance. Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne et des méthodes ouvertes de coordination sur le programme de travail « Éducation et formation 2010 » ainsi que pour l'objectif des 3 %, la Commission facilite les échanges politiques en vue de cerner les bonnes pratiques et d'encourager de meilleures politiques pour combler le déficit en matière d'innovation. Plusieurs programmes axés sur le triangle de la connaissance sont mis en œuvre dans le cadre du programme communautaire de Lisbonne. Le soutien financier qu'ils assurent vise, entre autres, à créer un cadre dans lequel les universités, les centres de recherche, les entreprises et les autres acteurs du triangle de la connaissance dans l'UE pourront maximiser leur contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi. L'Union européenne met en œuvre plusieurs programmes communautaires qui soutiennent, de manière directe ou indirecte, différents aspects du triangle de la connaissance; c'est le cas, par exemple, du septième programme-cadre de recherche et de développement technologique, du programme pour la compétitivité et l'innovation, du programme intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie et des Fonds structurels.

Toutefois, jusqu'à présent, aucune initiative européenne n'a pleinement abordé les trois composantes du triangle de la connaissance de manière totalement intégrée et dans une perspective de renforcement mutuel. Les instruments existants traitent, de manière isolée, un seul aspect du triangle de la connaissance ou, tout au mieux, en intègrent deux, la plupart du temps en soutenant le développement à l'échelle nationale. À ce jour, aucune initiative communautaire n'a encouragé la création d'un établissement de niveau européen et de référence internationale dans le but d'atteindre la « masse critique » et l'excellence nécessaires en matière de recherche, d'éducation et de formation dans un domaine d'intervention particulier. Ce potentiel reste inexploité.

Pour combler l'écart existant entre l'Union européenne et ses principaux concurrents en matière d'innovation, il faudra soutenir, sur une base transdisciplinaire et interdisciplinaire, les partenariats stratégiques d'excellence au niveau européen entre des acteurs intervenant dans les trois volets du triangle de la connaissance. L'Institut européen de technologie (IET) a vocation à devenir, dans son domaine, un opérateur de référence au niveau mondial ainsi qu'un porte-drapeau, capable d'encourager les autres acteurs et réseaux européens du triangle de la connaissance à plus de performance. De cette manière, l'IET pourra compléter les initiatives stratégiques et les instruments financiers en place au niveau communautaire et national pour combler l'écart séparant l'Union européenne de ses principaux concurrents en matière d'innovation.

Objectifs de l'IET

L'IET aura pour objectif général:

- de contribuer à améliorer la capacité d'innovation de l'Europe en faisant intervenir des organisations partenaires dans des activités intégrées d'innovation, de recherche et d'éducation, selon les normes internationales les plus élevées;
- de devenir un modèle et un porte-drapeau pour l'espace européen intégré de l'innovation, de la recherche et de l'éducation en générant des innovations dans des secteurs clés pour l'économie et la société et en servant de modèle de référence pour la gestion de l'innovation.

En particulier, l'IET:

- entreprendra et/ou promouvra des recherches stratégiques transdisciplinaires et interdisciplinaires dans des domaines revêtant un réel intérêt pour l'économie et la société;
- constituera un modèle de référence qui encouragera des changements salutaires plus en profondeur ainsi que la « modernisation » de l'enseignement supérieur et de la recherche dans l'UE, de manière tant directe (par les activités générées) qu'indirecte;
- promouvra l'utilisation des « produits » des activités de l'IET au bénéfice de l'Union européenne;
- créera une « masse critique » de ressources humaines et physiques dans des domaines de connaissance transdisciplinaires et interdisciplinaires stratégiques en mobilisant les organisations partenaires, ce qui permettra d'attirer et de retenir les chercheurs de haut niveau et les investissements du secteur privé dans la recherche et le développement;
- promouvra de nouvelles formes de collaboration entre les différents types d'organisations partenaires intervenant dans le triangle de la connaissance;
- renforcera les synergies (et permettra d'éviter les doubles emplois) avec d'autres politiques et programmes européens dans le domaine de l'éducation et de la R&D.

Solutions envisagées

L'analyse d'impact s'est penchée sur cinq solutions envisageables pour la création d'un IET poursuivant les objectifs précités. Les trois premières solutions prévoient de nouveaux mécanismes de fonctionnement pour l'innovation, la recherche et l'éducation, mais elles diffèrent quant au degré de centralisation et au type d'organisation (hiérarchique ou privilégiant les initiatives partant de la base). La quatrième solution envisagée ne prend pas la forme d'un opérateur mais poursuit les mêmes objectifs par l'attribution de bourses aux opérateurs et aux réseaux déjà en place. La cinquième possibilité (celle du statu quo) offre un point de repère pour l'évaluation des autres solutions.

- (1) Cas d'un Institut européen de technologie centralisé. Cette possibilité impliquerait la création d'un IET qui sélectionnerait et générerait des communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) menant des activités relatives à l'éducation, à la recherche et à l'innovation dans un ou plusieurs domaines transdisciplinaires et interdisciplinaires stratégiques. Les CCI seraient créées à partir de ressources « détachées » à l'IET et employées par lui. Ces ressources seraient fournies par les organisations partenaires et relèveraient statutairement de l'IET, configuré comme un nouvel organisme unique. L'IET ainsi envisagé délivrerait des diplômes de troisième cycle. Il serait géré par un

organe de direction central jouissant d'un haut degré d'autonomie pour sélectionner les CCI, rémunérer le personnel, coopter – par la négociation – des éléments d'autres organismes et coopérer avec d'autres parties. Chargé de fixer le cadre et les règles communs pour l'organisation des activités des CCI ainsi que pour l'évaluation et la rémunération du personnel, cet organe exercerait un rôle direct de gestionnaire. Son financement initial serait assuré par l'Union européenne.

- (2) Cas d'un Institut européen de technologie décentralisé. Comme dans le premier cas de figure, cette possibilité impliquerait la création d'une série de communautés de la connaissance et de l'innovation, mais celles-ci seraient complètement indépendantes d'une gouvernance centrale et aussi l'une de l'autre. L'IET constituerait un organisme de financement canalisant les ressources vers ces nouvelles entités juridiques. Les CCI auraient la possibilité de délivrer des diplômes de troisième cycle en recourant à des modèles plus flexibles, tels que des diplômes communs. Les organismes existants seraient invités à avancer des propositions et bénéficieraient d'une subvention de lancement assurée par l'IET. La gouvernance serait largement déléguée au niveau des CCI et des organismes constitutifs. La coordination centrale ne fixerait pas de domaines d'intérêt ou de cadres opérationnels particuliers d'autorité, mais laisserait à chaque CCI le soin d'en décider.
- (3) Cas d'un Institut européen de technologie intégré. Cette solution est un compromis entre la première et la deuxième solution. Comme dans le deuxième cas de figure, la création de nouvelles entités juridiques est envisagée, que les organisations partenaires des secteurs de l'éducation, de la recherche et des entreprises doteraient en ressources humaines et physiques (CCI). Ces « entreprises communes » bénéficieraient d'un haut degré d'autonomie dans le choix des modalités d'association des partenaires, mais devraient respecter un cadre commun de principes et de lignes directrices défini par le comité directeur de l'IET. En réalité, comme dans la première solution, les CCI seraient coordonnées par une autre entité juridique – le comité directeur de l'IET – qui définirait la stratégie générale (par exemple les domaines dans lesquels investir), sélectionnerait et évaluerait les partenariats proposés, leur attribuerait le statut de CCI de l'IET et les fonds y afférents et suivrait leurs réalisations. Néanmoins, les CCI conserveraient un haut degré d'autonomie, plutôt comme dans la solution n° 2. Dans le présent cas de figure, les CCI organiseraient leurs travaux et leurs activités de manière autonome, y compris le recrutement et la délivrance des diplômes.
- (4) Cas d'un Institut de technologie octroyant des fonds ainsi qu'un label. Dans cette hypothèse, l'IET, en tant qu'organisme de financement, attribuerait un label « IET » et allouerait des ressources aux organisations existantes remplissant les critères d'excellence. L'IET sélectionnerait et financerait des organisations existantes remplissant les critères d'excellence sur la base d'appels de propositions. Certaines organisations soutenues financièrement pourraient s'engager dans une coopération transnationale, instaurée toutefois selon des mécanismes de collaboration existants. Les institutions sélectionnées adopteraient un label « IET ».
- (5) Solution du statu quo: pas d'IET et résolution des problèmes évoqués ci-avant par les programmes et politiques existants. Cette possibilité offre un point de repère pour l'évaluation des autres solutions.

Comparaison entre les différentes solutions envisagées

Cette évaluation se fonde sur un large éventail de contributions émanant de diverses parties prenantes et obtenues selon des procédures diverses, telles que la consultation publique, les prises de position, la publication d'articles et les réunions. On suppose ici un niveau de financement (émanant de l'UE et d'autres sources) identique de l'IET pour les solutions 1, 2, 3 et 4 et pour le statu quo (solution n° 5), aucun financement communautaire. Le niveau de financement s'élèverait à 2,4 milliards d'euros pour la période 2008-2013, comme exposé à la section 8 du rapport d'analyse d'impact.

Il ressort de l'analyse que trois des possibilités d'action envisagées (cas de figure 1, 2 et 3) produiraient des effets différentiels importants par rapport à la solution du statu quo. Ces effets sont liés au fait que ces cas de figure prennent en compte la nécessité de mettre en commun des ressources pour atteindre une « masse critique » dans certains domaines et de fournir de nouveaux modèles capables d'intégrer les trois aspects du triangle de la connaissance.

La principale différence entre les trois solutions réside dans le modèle de gouvernance par lequel cette intégration est réalisée. La première solution souligne le besoin de coordination et attribue donc un rôle plus important à la structure de gouvernance dans la définition des priorités et l'organisation du travail des CCI. Cette approche génère de meilleures synergies entre les CCI et crée les conditions pour que des modèles plus innovants associent des partenaires privés, mettent davantage en évidence la nécessité d'éliminer les obstacles à la mobilité et à la coopération dans l'Union européenne et servent de porte-drapeau en devenant le symbole plus visible de l'Europe de la connaissance. En revanche, une forte centralisation peut conduire à une bureaucratisation et à un manque de flexibilité, laquelle est pourtant nécessaire à la gestion de nouveaux domaines de la connaissance. De plus, la centralisation risque de freiner la volonté de contribution des partenaires et de réduire ainsi la capacité de l'IET à rassembler une « masse critique » en unissant les atouts existants.

Dans le cas de figure n° 2, la plupart des tâches stratégiques et opérationnelles sont déléguées aux CCI, davantage ouvertes à l'influence et à l'action des partenaires. Cette deuxième possibilité compense les faiblesses de la solution n° 1 en proposant un modèle potentiellement plus adaptable et plus attrayant pour les participants, mais présente toutefois certains inconvénients par rapport à la solution n° 1: la coordination des CCI serait moindre et il existerait donc un risque de chevauchement des activités; les modèles élaborés par les CCI pour organiser leurs travaux seraient moins innovants, en comparaison des pratiques actuelles; les CCI répondraient de façon moins éclatante à la nécessité d'apporter des solutions de niveau communautaire pour surmonter les obstacles à la mobilité et à la coopération; et enfin, elles ne jouiraient pas du même degré de visibilité ni de la même portée symbolique.

La solution n° 3, que nous préconisons, offre un modèle permettant d'échapper à l'alternative. Elle propose un compromis entre une série de besoins contradictoires: la nécessité d'une coordination permettant d'assurer la synergie et le maintien d'une orientation stratégique, conjuguée à l'autonomie nécessaire aux CCI pour conserver leur capacité d'adaptation; la nécessité d'une indépendance suffisante pour poursuivre les objectifs propres à l'IET tout en conservant suffisamment d'attrait pour mobiliser les organisations partenaires; la nécessité d'expérimenter des façons inédites d'intégrer la recherche, l'éducation et l'innovation, tout en recourant aux bonnes pratiques établies. L'atteinte d'un juste équilibre entre ces besoins quelque peu contradictoires dépendra fortement de l'application concrète du modèle.

Principales difficultés liées à la solution préconisée

La solution n° 3 pose un certain nombre de difficultés qui tiennent essentiellement à l'obligation de trouver des compromis entre une série d'alternatives. L'analyse d'impact examine ces difficultés et alternatives en proposant des orientations pour les concilier, notamment en ce qui concerne la gouvernance, la sélection des CCI, les ressources humaines, la propriété intellectuelle, la délivrance des diplômes et le financement.

Justification des coûts

Compte tenu des ambitions définies dans la proposition, les dépenses totales de l'IET et des CCI au cours de la période 2007-2013 peuvent être estimées à 2 367,1 millions d'euros. La majeure partie des ressources provenant de l'Union européenne seraient consacrées au financement des capacités de production des CCI. Les ressources requises au niveau des CCI refléteraient le profil général de leurs recettes et dépenses et devraient être comparables à celles des universités et des instituts de recherche réalisant le meilleur rapport coût-efficacité dans l'Union européenne. Les ressources consacrées à la capacité de production des CCI viseront la rentabilité, car l'IET entend éviter les activités redondantes et créer des synergies entre les ressources existantes.

Les frais d'administration et de gouvernance de l'ensemble de l'IET ne devraient représenter qu'une part relativement limitée des coûts globaux. Ces coûts sont liés à la coordination du processus général d'intégration de l'innovation, de la recherche et de l'éducation. Il convient de les mettre en balance avec la valeur ajoutée qui peut être générée par l'instauration d'une base institutionnelle nouvelle et forte pour la coopération au niveau européen et par le potentiel de création d'excellence et de la « masse critique » permettant d'accroître la compétitivité de l'Union européenne. Si le modèle d'IET proposé aboutit, l'IET réalisera alors un rapport coût-efficacité très élevé.