

Rapport spécial

**L'Institut européen
d'innovation et de
technologie doit revoir ses
mécanismes opérationnels
et corriger certains défauts
de conception pour
produire l'impact escompté**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4234-1	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/353307	QJ-AB-16-003-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4264-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/25761	QJ-AB-16-003-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4270-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/547695	QJ-AB-16-003-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de l'image de l'encadré 1 figurant à la page 10 nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

Rapport spécial**L'Institut européen
d'innovation et de
technologie doit revoir ses
mécanismes opérationnels
et corriger certains défauts
de conception pour
produire l'impact escompté**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin Cvikl, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux recettes, à la recherche et aux politiques internes, à la gouvernance économique et financière, ainsi qu'aux institutions et organes de l'Union européenne. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour, assisté de: M. Antonius Moonen, chef de cabinet; M. Raphael Debets, attaché; M. Michael Schuppan, stagiaire; M. Paul Stafford, manager principal; M^{me} Maria Echanove, chef de mission; MM. Alexandre Hugé, Eddy Struyvelt et Juan Vazquez Rivera, auditeurs.



De gauche à droite: R. Debets, A. Hugé, M. Schuppan, A. Brenninkmeijer, P. Stafford, M. Echanove, A. Moonen.

Points

Glossaire, sigles et acronymes

I-IX **Synthèse**

1-13 **Introduction**

1-2 **L'Europe a du retard en matière d'innovation**

3-6 **Recentrage de la politique de l'Union européenne sur l'innovation**

7-13 **L'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)**

7-8 **Mission et objectif de l'EIT**

9-13 **Fonctionnement**

14-18 **Étendue et approche de l'audit**

19-103 **Observations**

19-23 **La raison d'être de l'EIT est valable**

24-68 **Certains éléments clés n'ont pas été conçus de façon appropriée**

25-26 **L'intégration du triangle de la connaissance n'est pas assurée de manière adéquate au niveau de la Commission**

27-33 **Le financement de l'EIT repose sur la notion mal définie d'«activités complémentaires»**

34-37 **L'effet de levier proclamé n'est pas démontré et est peu plausible**

38 – 39 **Il est peu probable que les communautés de la connaissance et de l'innovation soient, un jour, financièrement viables**

40 **La Fondation de l'EIT n'est pas parvenue à attirer de fonds supplémentaires**

41 – 50 **Le processus d'octroi annuel de subventions n'est pas approprié pour favoriser les activités d'innovation des communautés de la connaissance et de l'innovation**

- 51-54 Les indicateurs de performance clés existants ne permettent pas un suivi efficace
- 55-57 La participation des entreprises pourrait être améliorée
- 58-62 Le modèle de l'EIT ne comporte pas suffisamment d'objectifs en matière de soutien aux PME existantes
- 63-64 Les synergies et les complémentarités créées ne sont pas suffisantes
- 65-68 Certaines caractéristiques de l'EIT sont très appréciées: la place centrale donnée au marché, l'adoption d'une perspective à long terme, l'autonomie des communautés de la connaissance et de l'innovation et les centres de co-implantation
- 69-95 **La mise en œuvre du modèle de l'EIT doit être améliorée**
- 69 L'EIT n'est pas encore entièrement autonome
- 70-72 L'EIT n'a pas rempli son rôle d'investisseur axé sur l'impact
- 73 L'importance attachée à la performance dans le mécanisme de financement concurrentiel est insuffisante
- 74-79 Les partenaires des communautés de la connaissance et de l'innovation doivent supporter une charge administrative et une charge d'audit importantes
- 80-84 L'EIT ne dispose pas de suffisamment de ressources et sa gestion a laissé à désirer dans le passé
- 85-86 Le soutien financier de l'EIT est inégalement réparti
- 87-88 Au niveau des communautés de la connaissance et de l'innovation, la transparence est insuffisante
- 89-95 Les communautés de la connaissance et de l'innovation ont favorisé un réseau d'innovation et une culture entrepreneuriale, mais peu d'éléments attestent un impact ou des résultats tangibles à ce jour
- 96-103 **L'avenir**
- 97-98 Des principes de viabilité financière ont été adoptés
- 99-100 La définition des activités complémentaires des communautés de la connaissance et de l'innovation a été revue
- 101 Des indicateurs de performance clés plus appropriés seront élaborés
- 102 L'EIT essaie d'impliquer davantage de pays
- 103 De nouveaux accords-cadres de partenariat sont actuellement examinés

104-111 **Conclusions et recommandations**

105 **Raison d'être**

106-107 **Conception**

108-109 **Mise en œuvre et impact**

Annexe I — Les centres de co-implantation régionaux en Europe

Annexe II — Objectifs de l'EIT

Réponses de la Commission

CCI: Une communauté de la connaissance et de l'innovation (CCI) est un partenariat largement autonome d'établissements d'enseignement supérieur, instituts de recherche, entreprises et autres leaders parmi les parties prenantes du processus d'innovation, qui entreprend de répondre aux défis de société en développant des produits, des services et des processus, et en accompagnant les personnes qui ont l'esprit d'innovation et d'entreprise.

Centre de co-implantation: Un centre de co-implantation est une structure locale mise en place et gérée par une communauté de la connaissance et de l'innovation afin de constituer une «plaque tournante» pour l'intégration concrète du triangle de la connaissance. Il propose des bureaux où les innovateurs peuvent se rencontrer physiquement pour travailler ensemble.

DG Éducation et culture: La direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne est l'organe exécutif de l'Union européenne chargé de la politique de l'éducation, de la culture, de la jeunesse, des langues et des sports. L'EIT est placé sous sa supervision.

DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME: La direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME de la Commission européenne a pour mission de promouvoir un cadre favorable à la croissance, à l'intention des entreprises européennes. Elle assure plusieurs activités visant à améliorer l'environnement des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises (PME), et à soutenir le développement d'une base industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale.

DG Recherche et innovation: La direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission européenne est responsable de la politique de l'Union européenne en matière de recherche et d'innovation, et assure la coordination des activités afférentes à cette politique. Elle finance des activités d'innovation par l'intermédiaire des programmes-cadres (actuellement, le programme Horizon 2020).

EIT: Institut européen d'innovation et de technologie.

Europe 2020: La stratégie Europe 2020 est la stratégie de croissance de l'UE pour les années à venir; elle vise à faire de l'Union une économie intelligente, durable et solidaire.

Horizon 2020: Horizon 2020 est le programme-cadre qui a succédé au 7^e programme-cadre (7^e PC). Initialement doté d'un budget de 77 milliards d'euros pour la période 2014-2020, il vise essentiellement à faire de l'Europe un acteur scientifique de premier plan, à lever les obstacles à l'innovation et à aider le secteur public et le secteur privé à collaborer pour apporter des innovations. L'EIT s'inscrit dans le programme Horizon 2020.

Impact: Conséquence socio-économique à long terme qui peut être observée un certain temps après l'achèvement d'une intervention et qui peut affecter aussi bien les destinataires directs de l'intervention que les destinataires indirects situés en dehors du cadre de l'intervention.

IPC: Les indicateurs de performance clés (IPC) servent à obtenir des données quantitatives sur les facteurs cruciaux pour la réussite d'une organisation.

7^e PC: Le septième programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (7^e PC) a été le principal instrument utilisé par l'Union européenne pour soutenir la recherche et l'innovation durant la période 2007-2013. L'EIT ne figurait pas parmi les éléments du 7^e PC.

Pépinière d'entreprises: Une pépinière d'entreprises est une organisation conçue pour aider les entreprises à réussir leur démarrage et leur développement ultérieur. Elle donne souvent accès à des infrastructures professionnelles et à des services de soutien opérationnel adaptés aux besoins de chaque entreprise tout en offrant des possibilités de réseautage.

Recherche fondamentale: La recherche fondamentale consiste en des travaux expérimentaux ou théoriques entrepris principalement dans le dessein d'acquérir de nouvelles connaissances sur les fondements des phénomènes et des faits observables, sans envisager une application ou une utilisation particulière.

Résultat: Changement immédiat pour les destinataires directs dès la fin de la participation à une intervention.

Triangle de la connaissance: Il est possible de renforcer la contribution de l'enseignement supérieur à l'emploi et à la croissance en établissant des liens étroits et efficaces entre l'enseignement, la recherche et l'innovation, qui constituent les trois pôles du «triangle de la connaissance».

I La faiblesse des liens entre les mondes de l'enseignement, de la science et de l'entreprise est souvent citée comme l'une des principales raisons pour lesquelles la performance de l'Union européenne en matière d'innovation est inférieure à celle de ses concurrents. L'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) a été créé en 2008 dans le but ambitieux de surmonter cet obstacle. Il a pour mission de renforcer la capacité d'innovation de l'Union en favorisant les synergies et la coopération entre l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, selon les normes les plus élevées, y compris en encourageant l'entrepreneuriat.

II Avec un budget initial de 3 milliards d'euros pour la période 2008-2020, l'EIT a un rôle central à jouer dans la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Grâce à des activités qui couvrent l'ensemble du cycle de l'innovation – du laboratoire au marché – au niveau de l'Union, il vise à rassembler les plus grands talents en matière de création et d'innovation (qu'ils soient chercheurs, entrepreneurs ou universitaires) autour des enjeux auxquels sont confrontées nos sociétés, comme le changement climatique, l'efficacité énergétique, l'innovation numérique, la santé et les matières premières.

III L'EIT n'est pas un centre de recherche et ne participe pas directement au financement de projets, mais accorde des subventions à des communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI). Ces communautés sont des partenariats autonomes entre des entreprises, des instituts de recherche et des universités existants, et sont sélectionnées sur une base concurrentielle. Elles exercent essentiellement des activités: 1) d'enseignement et de formation, 2) de recherche collaborative axée sur l'innovation et 3) de création et de développement d'entreprises innovantes.

IV Nous nous sommes attachés à déterminer si l'EIT est un outil efficace pour favoriser l'innovation dans l'Union européenne. Dans ce but, nous nous sommes penchés sur la question de savoir si sa raison d'être et sa conception répondent aux besoins des CCI, et nous avons examiné son fonctionnement ainsi que le suivi de ses activités. Nous estimons, en conclusion, que, bien que la raison d'être de l'EIT soit valable, son cadre opérationnel complexe et des problèmes de management ont nui à son efficacité globale.

V Les grandes raisons qui ont présidé à la mise en place de l'EIT sont valables et emportent généralement l'adhésion des parties prenantes: la faiblesse des liens entre les entreprises, les instituts de recherche et l'enseignement supérieur, le succès limité dans l'exploitation commerciale des résultats de la recherche et le manque de culture entrepreneuriale ont été invoqués afin de justifier sa création. Grâce à l'EIT, les trois CCI créées en 2010 ont réuni plus de 500 partenaires, toutes disciplines, tous pays et tous secteurs confondus. Et, spécificité de l'EIT particulièrement appréciée des partenaires des CCI, ces communautés sont autonomes. Par l'intermédiaire de l'EIT, elles ont ouvert de nouvelles possibilités en matière d'activités d'innovation et ont favorisé une culture entrepreneuriale.

VI

L'audit a toutefois révélé plusieurs faiblesses affectant les concepts clés et les processus opérationnels:

- a) le modèle de financement de l'EIT inclut notamment la notion d'«activités complémentaires des CCI», qui ne sont pas financées par l'EIT. Cette condition du financement, qui n'apporte aucune ou pratiquement aucune valeur ajoutée, complique inutilement le suivi de la contribution financière de l'EIT et l'établissement de rapports à ce sujet;
- b) les modalités pratiques de la coopération entre l'EIT et les CCI, notamment les dispositions relatives aux subventions de l'EIT à l'intention de ces dernières, sont inappropriées compte tenu de la nature des activités d'innovation que l'EIT vise à soutenir;
- c) il est peu probable que les CCI soient, un jour, financièrement viables. Les entreprises ne sont pas suffisamment impliquées dans les activités des CCI, alors que leur participation constitue un préalable indispensable à la réussite de l'EIT. Le financement accordé par ce dernier se concentre sur un petit nombre de pays et une poignée de partenaires des CCI;
- d) les indicateurs de performance ainsi que les processus de suivi et d'établissement de rapports ne permettent pas de se faire une idée claire des résultats et de l'impact.

VII

Sept ans après sa création, l'EIT n'a pas encore acquis sa pleine indépendance opérationnelle vis-à-vis de la Commission européenne, et ses capacités décisionnelles ont, de ce fait, été limitées. L'EIT n'est pas l'institut axé sur l'impact que l'on a visé à mettre en place. La performance des CCI n'est pas suffisamment prise en considération lors du traitement du paiement final des subventions, et, jusqu'en 2015, l'EIT a rarement rejeté des coûts en raison d'un manque de performance.

VIII

L'impact des mesures correctrices prises par la Commission et l'EIT en 2015 reste à voir. Les conclusions et recommandations ci-après sont d'actualité, et il est nécessaire d'y donner suite.

IX

S'il s'agit de faire de l'EIT un institut pionnier et innovant comme prévu à l'origine, d'importants ajustements législatifs et opérationnels permettant de mieux promouvoir le potentiel d'innovation de l'Union européenne s'imposent. Nous formulons les recommandations suivantes:

- 1) la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition de révision du règlement relatif à l'EIT, avec un modèle de financement amélioré;
- 2) les conventions de subvention devraient: a) avoir une durée plus longue que l'année civile et b) être signées avant le début des activités;
- 3) l'EIT devrait recentrer son approche sur l'impact. Pour cela, il devrait chercher à acquérir davantage d'autonomie et tirer profit de la flexibilité apportée par le règlement relatif au programme Horizon 2020. Il devrait en particulier adopter des règles spécifiques adaptées aux besoins des partenaires des CCI. Il devrait également résoudre ses problèmes de personnel, afin de pouvoir assurer un suivi continu de la performance des CCI;
- 4) l'EIT devrait développer l'analyse fondée sur l'impact, ainsi que rationaliser ses processus de suivi et d'établissement de rapports.

L'Europe a du retard en matière d'innovation

01

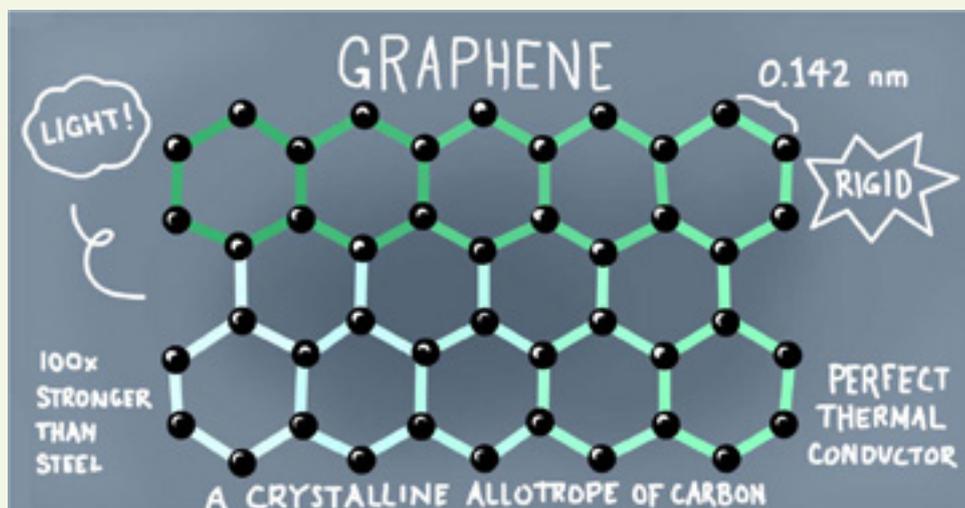
Des études menées par la Commission ont montré qu'une culture de l'innovation, où exploiter les idées innovantes pour développer de nouveaux produits et services soit chose aisée, fait défaut à l'Union européenne. Celle-ci n'a pas réussi à mettre son excellence en recherche fondamentale au service de l'innovation axée sur le marché. C'est le «paradoxe européen»¹, illustré par l'**encadré 1**.

1 Théorie développée par la Commission européenne dans son «Livre vert sur l'innovation» (1995).

Encadré 1

Le paradoxe européen: exemple du graphène

Le graphène est un matériau de structure carboné, découvert en 2004 par Andre Geim, professeur de physique à l'université de Manchester. Du fait de ses nombreuses propriétés extraordinaires (il est plus léger, mais plus résistant, que l'acier et constitue un excellent conducteur thermique et électrique), le graphène recèle un immense potentiel pour des applications diverses, allant des appareils électroniques à hautes performances au stockage de l'énergie.



Source: www.sketchport.com, © Magicalhobo, 2014. Licence CC-BY.

Depuis sa découverte, plus de 11 000 brevets et demandes de brevets liés au graphène ont été déposés dans le monde entier. Or, la part du Royaume-Uni dans ces dépôts est inférieure à 1 %, tandis que près des deux tiers des dépôts sont le fait d'organisations asiatiques, d'après le cabinet britannique de conseil en stratégie technologique Cambridge IP.

Source: Sarah Gordon, «Red tape and cost lie behind Europe's poor patent performance» (La médiocre performance de l'Europe en matière de brevets tient aux coûts et à la paperasserie), *Financial Times*, décembre 2014.

Introduction

02

Pour remédier à cette insuffisance, l'UE s'efforce de se muer en une économie fondée sur la connaissance, articulée autour d'un programme de recherche et d'innovation ambitieux. Sa stratégie consiste à créer un environnement propice à l'innovation pour que les idées innovantes puissent se traduire plus aisément en produits et services générateurs de croissance et d'emplois². Or l'un des grands moteurs de la croissance économique et de la création d'emplois réside dans l'innovation, définie dans l'**encadré 2**.

2 *Innovation Union, a Europe 2020 Initiative* (L'Union de l'Innovation, une initiative de la stratégie Europe 2020, http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm).

Encadré 2

Définition de l'innovation

Une **innovation** est la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures. Pour qu'il y ait innovation, il faut au minimum que le produit, le procédé, la méthode de commercialisation ou la méthode d'organisation soit nouveau (ou sensiblement amélioré) pour la firme.

Les **activités d'innovation** correspondent à toutes les opérations scientifiques, technologiques, organisationnelles, financières et commerciales qui conduisent effectivement ou ont pour but de conduire à la mise en œuvre des innovations. Les activités d'innovation incluent également la R & D, qui n'est pas directement liée à la mise au point d'une innovation particulière.

Source: OCDE/Communautés européennes, *Manuel d'Oslo – Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation*, 2005.

Recentrage de la politique de l'Union européenne sur l'innovation

03

Face à l'incapacité de l'Europe à exploiter les inventions pour concevoir des biens et des services monnayables, l'UE a revu ses politiques en matière de recherche. Ses politiques publiques étaient traditionnellement centrées sur la recherche fondamentale³, dont le moteur réside davantage dans la curiosité que dans une quelconque application commerciale potentielle. L'idée sous-jacente était que la recherche fondamentale alimenterait la recherche appliquée, qui susciterait à son tour l'innovation et la commercialisation. Cependant, ces politiques ne tenaient souvent pas compte de la capacité d'absorption du marché et du besoin de soutien à l'innovation du secteur privé.

3 Les principaux bénéficiaires des précédents programmes-cadres de recherche et développement européens étaient des chercheurs du secteur non commercial (*Interim evaluation of the seventh framework programme – Report of the Expert Group* (Évaluation intermédiaire du septième programme-cadre – Rapport du groupe d'experts), 12 novembre 2012).

04

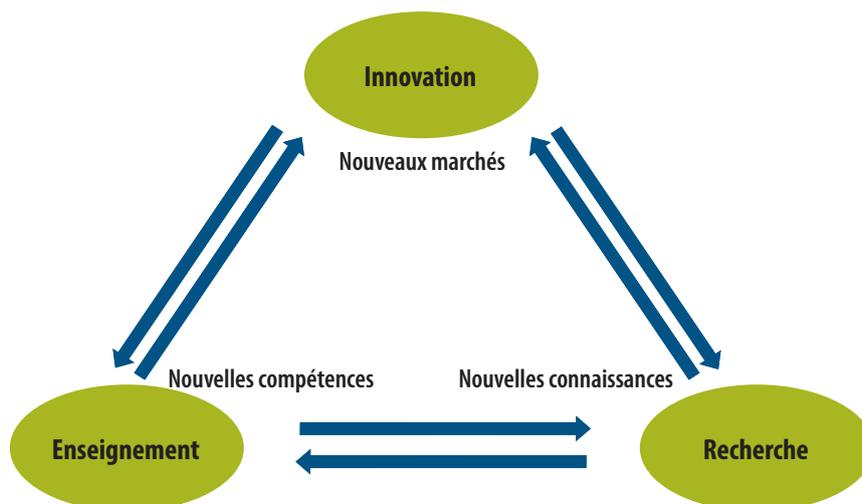
La Commission européenne a davantage mis l'accent sur la fin du cycle de l'innovation, dans le but de donner des applications commerciales aux résultats de la recherche. À la différence de ses prédécesseurs, Horizon 2020 (l'actuel programme-cadre pour la recherche et l'innovation) est explicitement destiné à financer l'innovation. De nouveaux instruments publics tels que les partenariats public-privé (par exemple les initiatives technologiques conjointes⁴), les mécanismes de prêt et de garantie (par exemple le mécanisme de financement avec partage des risques⁵) et le capital-risque (par exemple le mécanisme en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et à forte croissance⁶) ont été introduits afin de renforcer l'innovation en Europe et d'inciter davantage les entreprises à participer aux activités d'innovation⁷.

05

Toutefois, dans ces initiatives innovantes de l'UE, les relations entre les principales parties prenantes qui constituent le «triangle de la connaissance» – c'est-à-dire les interactions entre la recherche, l'enseignement et l'innovation (voir **figure 1**) – ont été passablement négligées. Or, la croissance économique repose sur le bon fonctionnement d'un système de connaissances et d'innovation plus vaste, dans lequel des interactions productives entre tous les acteurs de l'innovation sont cruciales. L'acquisition d'une meilleure compréhension des relations au sein du triangle de la connaissance a conduit à la conception d'un nouveau programme public destiné à soutenir l'ensemble de l'écosystème de l'innovation.

Figure 1

Le triangle de la connaissance



Source: Cour des comptes européenne.

- 4 Les initiatives technologiques conjointes (ITC) ont été mises en place afin de mieux répondre aux besoins de l'industrie dans des domaines spécifiques de la recherche. Ce sont des organismes de l'UE indépendants qui bénéficient de la participation de l'industrie et, dans certains cas, des États membres.
- 5 Le mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR) a été institué en vue d'améliorer l'accès des chercheurs au financement par l'emprunt, en particulier pour les investissements à haut risque dans la recherche, le développement technologique et l'innovation.
- 6 Le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC), qui relève du programme pour l'innovation et la compétitivité, apporte du capital-risque aux PME innovantes et aux PME à fort potentiel de croissance.
- 7 La faible participation des entreprises aux dépenses de recherche-développement est l'une des raisons fréquemment avancées afin d'expliquer la piètre performance de l'Union. D'après Eurostat, le montant consacré à la R & D par le secteur des entreprises commerciales équivalait à 1,30 % du PIB dans l'EU-28 en 2012; à titre comparatif, il atteignait 2,49 % du PIB au Japon (données de 2010) et 1,83 % du PIB aux États-Unis (données de 2011).

Introduction

06

La Commission a présenté une «stratégie d'innovation élargie pour l'Europe, [visant à] concrétise[r] en produits et services les investissements dans le savoir» et a proposé de créer un institut destiné à «servir de pôle d'attraction pour les meilleurs cerveaux, idées et entreprises du monde entier»⁸: c'est ainsi que l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) a vu le jour en 2008.

Premier logo de l'EIT



L'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)

Mission et objectif de l'EIT

07

L'EIT vise à jeter une passerelle entre les universités, qui s'intéressent essentiellement à la recherche, et les entreprises, axées sur le marché. Il se distingue des autres programmes publics de l'UE voués à promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat par le concept sur lequel il repose, celui d'une approche intégrée du triangle de la connaissance. En outre, il est expressément appelé à faire porter ses efforts sur l'obtention de résultats tangibles et l'apport d'avantages concrets à la société par la conversion «[d]es résultats de la recherche en produits et services de grande qualité»⁹.

08

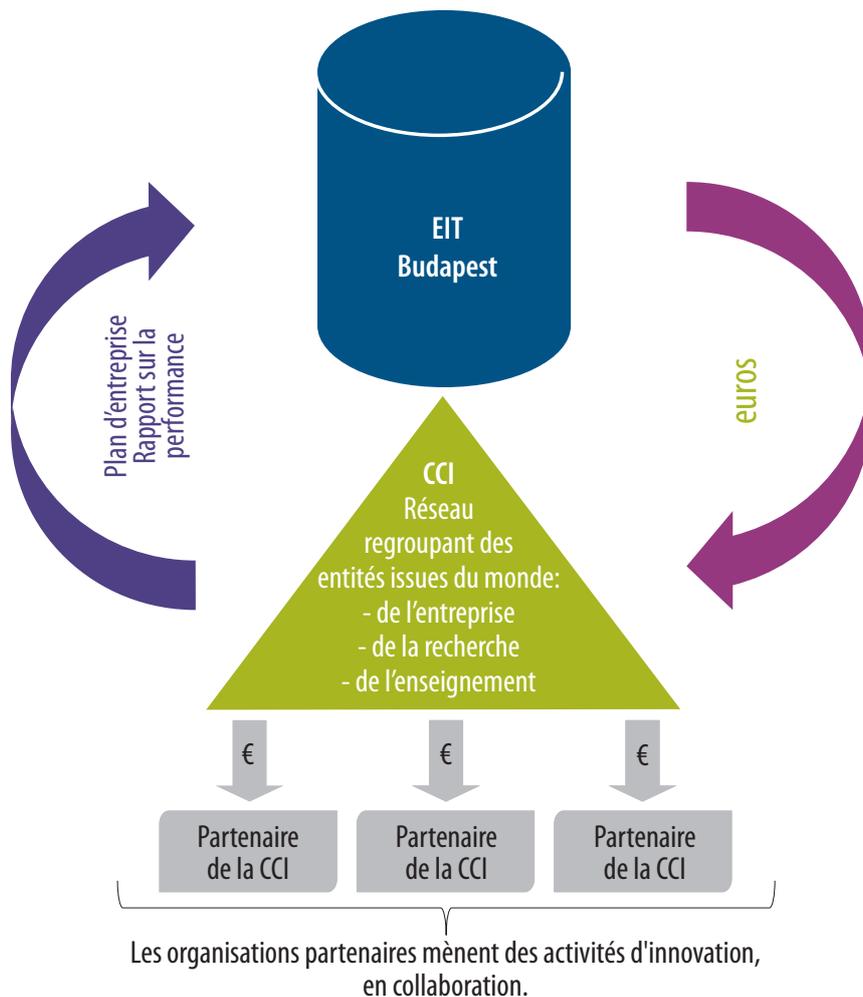
Avec un budget de plus de 300 millions d'euros pour la période 2008-2013 et une dotation initialement prévue de 2,7 milliards d'euros pour 2014-2020, l'EIT a un rôle central à jouer dans la stratégie Europe 2020, pour «contribuer à une croissance économique et une compétitivité européennes durables en renforçant la capacité d'innovation des États membres et de l'Union afin de répondre aux défis majeurs auxquels la société européenne est confrontée. Il remplit cette mission en intégrant l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation et en favorisant les synergies et la coopération entre eux, selon les normes les plus élevées, y compris en encourageant l'entrepreneuriat»¹⁰. L'EIT fait désormais partie de l'actuel programme-cadre pour la recherche et l'innovation, Horizon 2020¹¹.

- 8 Document COM(2005) 24 final du 2 février 2005 intitulé «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne».
- 9 Décision n° 1312/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 concernant le programme stratégique d'innovation de l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT): la contribution de l'EIT à une Europe plus innovante (JO L 347 du 20.12.2013, p. 892).
- 10 Article 3 du règlement (UE) n° 1292/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 294/2008 portant création de l'Institut européen d'innovation et de technologie (JO L 347 du 20.12.2013, p. 174).
- 11 Le programme Horizon 2020 a été établi par le règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 104). Il succède au septième programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (7^e PC), et couvrira les années 2014 à 2020 avec un budget de 77 milliards d'euros.

Fonctionnement

09

Sous la supervision de la DG Éducation et culture de la Commission européenne, l'EIT exerce ses activités en tant qu'organisme décentralisé de l'UE. Son siège est situé à Budapest. L'EIT n'est pas un centre de recherche et ne participe pas directement au financement de projets, mais accorde des subventions à des communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI), partenariats structurés qui réunissent des entreprises, des instituts de recherche et des universités existants (les «partenaires des CCI»). Pierre angulaire des activités de l'EIT, les CCI sont le principal instrument dont ce dernier dispose pour atteindre ses objectifs (voir la **figure 2**, qui illustre schématiquement le modèle de l'EIT).

Figure 2 **Modèle de l'EIT**

Source: Cour des comptes européenne.

10

Les CCI ont pour mission de traduire la vision et les politiques de l'EIT en actions efficaces. Elles sont sélectionnées à l'issue d'appels de mise en concurrence portant sur des thèmes prioritaires à fort impact pour la société. L'EIT a retenu cinq CCI auxquelles apporter un soutien financier (voir **figure 3**). Chaque CCI est représentée par un organisme autonome, sa «personne morale», chargée de conclure les accords contractuels avec l'EIT.

Figure 3

Les cinq CCI sélectionnées et financées par l'EIT

CCI	Mission	Nombre de partenaires	
EIT Digital	Faire de l'Europe un leader de l'innovation dans le domaine des technologies de l'information et des communications pour la croissance économique et la qualité de vie	115	CCI créées en 2010
CCI Climate	Offrir aux innovateurs des possibilités de lutter contre le changement climatique et de façonner l'économie mondiale	209	
CCI InnoEnergy	Devenir le principal moteur de l'innovation et de l'entrepreneuriat dans le domaine de l'énergie durable	242	
EIT Health	Stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation en matière de vie saine et de vieillissement actif, en procurant de nouvelles possibilités et des ressources aux plus grands talents européens, dans l'intérêt de tous les citoyens	209	CCI créées en 2015
EIT Raw Materials	Renforcer la compétitivité, la croissance et l'attractivité du secteur européen des matières premières par l'innovation radicale et l'entrepreneuriat	115	

Source: Cour des comptes européenne/EIT.

11

La convention de subvention de l'EIT fixe le montant maximal de la contribution financière annuelle de celui-ci ainsi que la liste des activités que la CCI doit entreprendre au cours de l'année civile pendant laquelle la convention est signée. La liste complète des activités prévues doit être incluse dans le plan d'entreprise de la CCI, lui-même joint en annexe à la convention de subvention. Les activités des CCI relèvent de quatre grands domaines:

- i) l'enseignement;
- ii) les projets d'innovation;
- iii) l'entrepreneuriat;
- iv) les frais de gestion et autres frais d'exploitation des CCI.

12

En ce qui concerne l'enseignement, l'EIT finance des activités de formation et d'éducation de niveau master et de niveau doctorat, en privilégiant le développement de compétences en matière d'entrepreneuriat et d'innovation. Pour ce qui a trait au deuxième domaine, un groupe de partenaires de la CCI, sélectionnés à l'issue d'un appel de mise en concurrence interne organisé et géré par la personne morale de la CCI, réalise des projets axés sur l'innovation. L'objectif consiste à rassembler les acteurs de la recherche ainsi que ceux du marché autour de l'innovation, en finançant des projets ayant un lien avec des activités de développement commercial¹². Dans le domaine de l'entrepreneuriat, le but poursuivi est de dynamiser la création d'entreprises en recourant à des pépinières et d'accélérer le développement des entreprises existantes en apportant un soutien financier et technique destiné à favoriser la croissance des «jeunes pousses». Il s'agit notamment de réduire le délai de mise sur le marché pour les nouvelles entreprises grâce à des actions de démonstration, des laboratoires d'expérimentation et des études de marché.

13

Le quatrième domaine comprend les coûts liés à la gestion de la CCI et de ses centres de co-implantation. Chaque CCI possède des centres de co-implantation régionaux (des ensembles de bureaux partagés voués aux réunions et à la collaboration, conçus pour permettre d'innover localement) dans toute l'Europe (voir **annexe I**).

12 C'est essentiellement l'importance donnée aux applications commerciales qui fait la différence avec les projets de recherche collaboratifs «classiques» tels que ceux proposés dans le cadre des appels de mise en concurrence relevant du 7^e PC.

Étendue et approche de l'audit

17

14

L'audit de la Cour a visé à déterminer si l'EIT est un outil efficace pour favoriser l'innovation dans l'Union européenne. En particulier, nous avons examiné sa raison d'être, sa conception et son fonctionnement afin de déterminer si ce nouvel instrument est en bonne voie pour atteindre son objectif général de dynamiser l'innovation dans l'UE grâce à l'intégration du triangle de la connaissance.

15

L'audit a été réalisé entre décembre 2014 et juin 2015. Il a porté sur les activités menées par les CCI et par l'EIT de 2010 à 2014. En 2015, l'EIT a lancé plusieurs initiatives, décrites aux points 96 à 103. Les travaux d'audit ont comporté des entretiens avec des représentants:

- de la DG Éducation et culture de la Commission européenne;
- du siège de l'EIT;
- des trois personnes morales des CCI;
- de sept partenaires des CCI;
- de cinq centres de co-implantation¹³.

16

Les partenaires des CCI sélectionnés l'ont été en fonction de l'importance du financement de l'EIT qu'ils ont reçu. Un deuxième critère a été utilisé afin de garantir que les partenaires sélectionnés représentaient toutes les CCI créées en 2010 et l'ensemble des types d'organisations correspondant aux trois pôles du triangle de la connaissance (c'est-à-dire les universités, les instituts de recherche et les entreprises). Un échantillon d'activités des CCI ayant donné lieu à un financement de l'EIT a également été examiné.

17

En complément de l'approche d'audit, nous avons recouru à:

- une enquête en ligne pour recueillir les avis des organisations partenaires des CCI¹⁴;
- une analyse quantitative des coûts déclarés par les CCI pendant la période 2010-2014;
- une revue de la documentation universitaire consacrée à l'innovation et à l'EIT;
- une analyse des initiatives prises par l'EIT et la Commission pendant et après notre audit.

18

Préalablement à l'audit, un panel de représentants des principales parties prenantes a été constitué afin d'aider à mieux comprendre les grands défis auxquels l'EIT doit faire face. Des informations ont également été tirées des données et des conclusions de l'audit annuel des comptes financiers de l'EIT réalisé par la Cour.

13 Centres de co-implantation situés à Grenoble (InnoEnergy), à Londres (Climate et EIT Digital) et à Stockholm (EIT Digital et InnoEnergy).

14 Les CCI n'ont fourni des adresses électroniques valides que pour 298 partenaires (sur 546), dont 113 ont entièrement répondu à l'enquête. Le taux de réponse s'élève donc à 38 %.

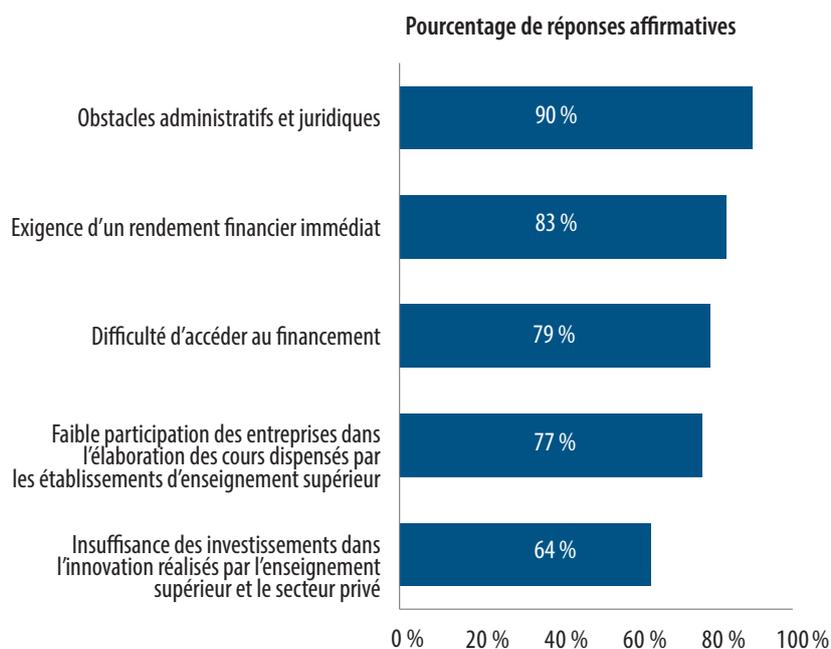
La raison d'être de l'EIT est valable

19

D'après les parties prenantes et la majorité des partenaires des CCI qui ont répondu à l'enquête, les principaux obstacles à l'innovation sont, par ordre d'importance pour les répondants à l'enquête, les suivants (voir **figure 4**):

Figure 4

Les principaux obstacles à l'innovation d'après les personnes ayant répondu à l'enquête



Source: Cour des comptes européenne.

20

Ont également été cités comme des obstacles à l'innovation dans l'Union: le nombre excessif de mécanismes de financement public dotés de règles propres, qui réduit l'efficacité globale des régimes d'aide publique; la trop grande fragmentation de l'effort de recherche dans l'UE, qui se traduit par des doubles emplois coûteux; le manque de stratégies communes et/ou de synergies entre les programmes de l'Union et d'autres programmes européens, nationaux ou locaux contribuant à soutenir l'innovation; l'existence de systèmes juridiques nationaux différents, qui nuit à l'innovation transfrontalière; et l'absence d'un marché intérieur efficace dans l'Union, qui complique la commercialisation des nouveaux produits/services dans les autres pays de l'UE.

21

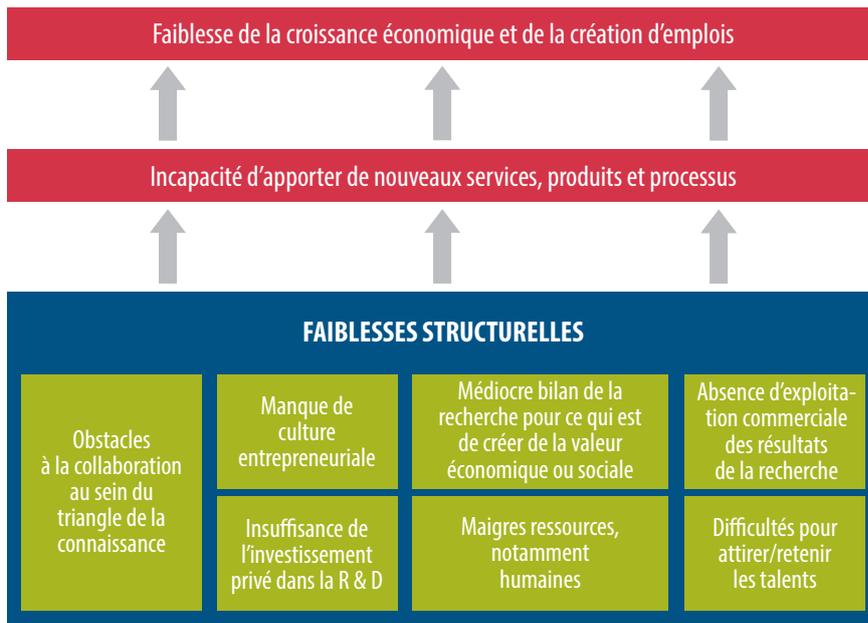
Près de 80 % des personnes ayant répondu à l'enquête ont affirmé que les programmes publics de soutien à l'innovation ne sont pas suffisamment axés sur les applications commerciales. Cette opinion a également été confirmée lors des entretiens. En outre, 66 % des répondants à l'enquête ont reconnu la pertinence des objectifs de l'EIT pour lutter contre les principaux obstacles à l'innovation en Europe (voir l'*annexe II*, qui énumère les objectifs de l'EIT). Enfin, toutes les personnes consultées ont souscrit aux raisons de mettre en place un instrument de l'UE d'un nouveau type (l'EIT), ainsi qu'à la nécessité de le faire.

22

Les insuffisances du marché (voir *figure 5*) auxquelles l'EIT vise à remédier correspondent aux faiblesses structurelles qui freinent l'innovation et, ainsi, font obstacle à la croissance économique ainsi qu'à la création d'emplois. La culture entrepreneuriale est trop peu développée. Le fait que les résultats de la recherche ne sont pas exploités commercialement, de même que la faible coopération entre les universités, qui s'intéressent essentiellement à la recherche, et les entreprises, axées sur le marché, sont souvent cités comme les principales raisons de la piètre performance de l'Union européenne dans le domaine de l'innovation. L'enseignement supérieur ne s'est pas suffisamment employé à promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat, et doit désormais intégrer des compétences à ces égards dans les programmes de cours.

Figure 5

Les insuffisances du marché auxquelles l'EIT vise à remédier



Source: Cour des comptes européenne.

23

De ce fait, l'EIT vise à donner la priorité au transfert de ses activités en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, vers les entreprises, et à leur mise en œuvre commerciale. Sa raison d'être est donc valable, mais il n'a pas encore produit l'impact souhaité.

Certains éléments clés n'ont pas été conçus de façon appropriée

24

L'EIT a initialement été conçu comme un programme public innovant, reposant sur un modèle doté de caractéristiques que ne possède aucun des autres instruments de l'UE censés favoriser l'innovation. Par exemple, il n'existe pas d'équivalent à sa capacité de soutenir l'ensemble de l'écosystème de l'innovation, depuis l'enseignement jusqu'aux «jeunes pousses», en passant par les projets axés sur l'innovation menés conjointement par plusieurs partenaires des CCI. L'autonomie accordée à ces communautés, qui est particulièrement appréciée des partenaires, constitue elle aussi une spécificité du modèle de l'EIT. Cependant, certains éléments clés de ce modèle n'ont pas été conçus de façon appropriée pour faire de l'EIT un programme public efficace sans précédent.

L'intégration du triangle de la connaissance n'est pas assurée de manière adéquate au niveau de la Commission

25

Le motif initial de la création de l'EIT résidait dans l'idée que le lien le plus faible, au sein du triangle de la connaissance, était celui qui unit le secteur de l'enseignement supérieur et le monde des affaires. De ce fait, l'EIT a été placé sous la responsabilité de la DG Éducation et culture, qui possède une grande expérience des programmes d'enseignement, et qui a dès lors assumé le rôle de chef de file au sein de la Commission, par exemple en tant qu'observateur la représentant auprès du comité directeur de l'EIT.

26

Or l'EIT a maintenant besoin d'accéder directement à de l'expertise dans les domaines de l'innovation et de l'entrepreneuriat, qui absorbent désormais la majeure partie de ses fonds¹⁵. Pour cela, il devrait pouvoir faire régulièrement appel à l'expertise de la DG Recherche et innovation, qui possède une précieuse expérience de la gestion des projets de recherche et d'innovation, et à celle de la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, qui dispose de grandes connaissances en matière de création d'entreprises. Cependant, ces directions générales ne comprennent pas d'unité responsable des questions en rapport avec l'EIT, et les auditeurs n'ont relevé que peu d'éléments attestant leur implication active à cet égard.

15 Pendant la période 2010-2014, la part des projets d'innovation dans le coût des activités financées par l'EIT s'est élevée à 42 %, celle de l'entrepreneuriat à 22 %, celle de l'enseignement à 14 % et les autres coûts à 22 % (voir points 11 à 13). Il est à noter que les méthodes appliquées pour mesurer les autres coûts, lesquels comprennent essentiellement les coûts administratifs et les frais généraux, varient nettement d'une CCI à l'autre.

Le financement de l'EIT repose sur la notion mal définie d'«activités complémentaires»

27

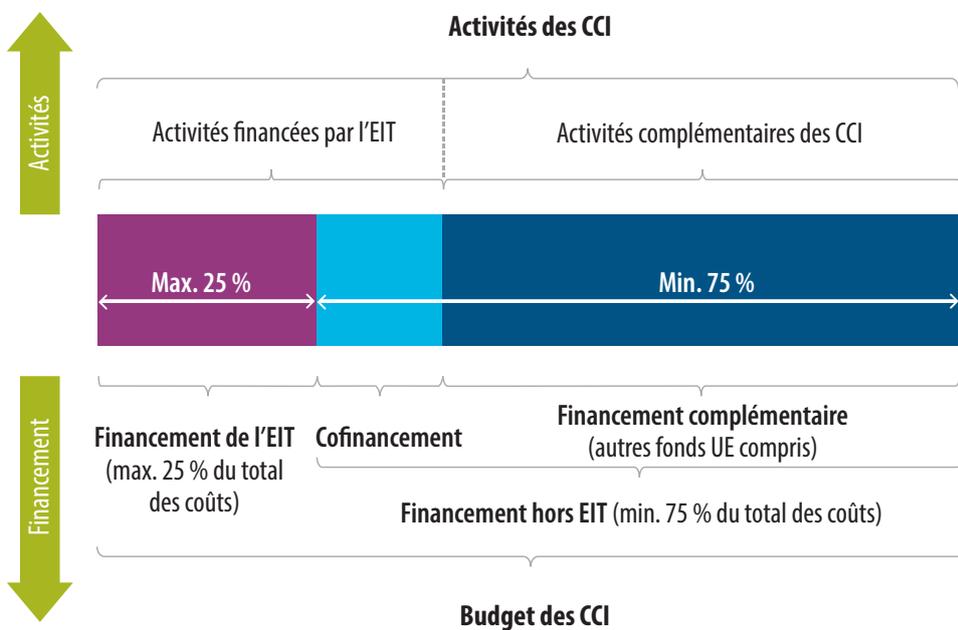
Les activités d'innovation menées par les partenaires des CCI ont été réparties en deux catégories:

- a) les activités financées jusqu'à hauteur de 100 % par l'EIT;
- b) les activités complémentaires des CCI, qui ne bénéficient pas d'un financement de l'EIT.

La distinction entre ces deux types d'activités revêt une importance cruciale dans le modèle de financement de l'EIT, car elle détermine le plafond de la contribution de ce dernier. Cette contribution ne peut pas couvrir plus de 25 % de l'ensemble des dépenses d'une CCI (somme des coûts des activités financées par l'EIT et de celles ne bénéficiant pas de ce financement; ce modèle complexe est illustré à la **figure 6**).

Figure 6

Le modèle de financement de l'EIT

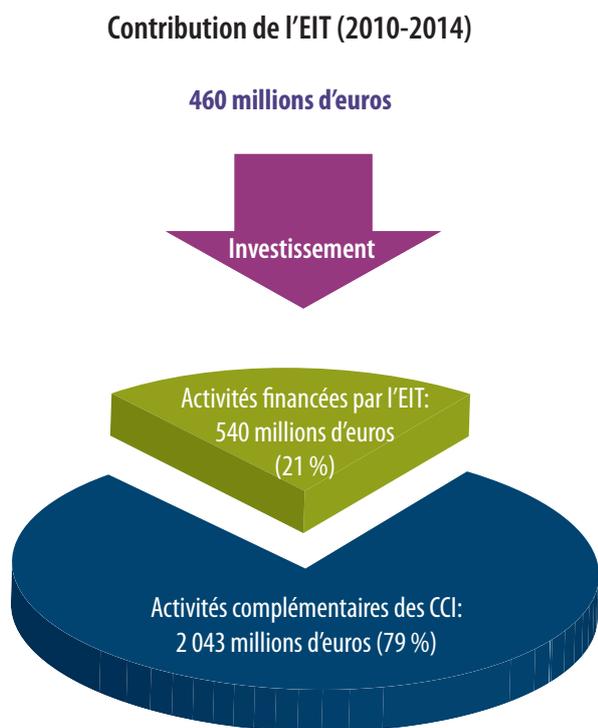


Source: Cour des comptes européenne.

28

De 2010 à 2014, l'EIT a versé 460 millions d'euros aux trois CCI, contribuant ainsi à financer des activités d'innovation d'un coût de 540 millions d'euros. Des activités complémentaires des CCI ont été déclarées pour un montant de 2 043 millions d'euros, dont 10 % ont été financés par d'autres programmes de l'UE (tels que des projets collaboratifs au titre du 7^e PC, des programmes de financement du Conseil européen de la recherche, des projets relevant d'initiatives technologiques conjointes, etc.) et 23 % l'ont été par d'autres programmes publics nationaux ou régionaux (voir **figure 7**).

Figure 7 Contribution de l'EIT aux activités des CCI pendant la période 2010-2014



Source: EIT.

29

Les activités complémentaires des CCI n'étaient pas clairement définies. Cela a engendré des difficultés opérationnelles pour les partenaires qui concevaient d'une façon différente de celle de l'EIT ce qui pouvait être déclaré comme activités complémentaires des CCI et la manière de le faire. En 2012, l'une des CCI a fait état de ce problème dans son rapport sur la performance, indiquant que l'absence de définition claire du financement complémentaire nuisait à la pleine implication de certains partenaires ainsi qu'à la déclaration de la totalité des ressources complémentaires réellement apportées par ces partenaires.

30

Ce n'est qu'au début de la quatrième année de fonctionnement des CCI, lorsque l'EIT et celles-ci ont conclu les conventions de subvention de 2014, qu'une définition juridique des activités complémentaires a été établie. Toutefois, même cette définition ne s'est pas avérée très utile, car ces activités sont simplement décrites comme des activités menées par les partenaires d'une CCI, avec pour principal objet les activités que celle-ci doit réaliser afin de remplir sa mission. Le document d'orientation sur les principes de financement, de suivi et d'évaluation des activités des CCI diffusé par l'EIT en 2014 a précisé que ces activités doivent présenter un rapport évident avec au moins une activité financée par l'EIT, tout en n'étant pas elles-mêmes financées par la contribution de ce dernier. Il a également indiqué que les coûts relatifs à ces activités ne doivent pas être disproportionnés au regard du coût de l'activité financée par l'EIT et/ou au regard de l'impact attendu sur la réalisation de la mission de la CCI.

31

L'EIT a introduit ce principe de «proportionnalité» en 2014, pour réagir et parer à une surévaluation des activités complémentaires des CCI. Cependant, déterminer si ce principe a été respecté dans le cas d'une activité en particulier reste ardu, car aucune autre indication n'a été donnée et l'EIT n'a pas mis en place de mécanisme spécifique pour contrôler systématiquement la proportionnalité. Par conséquent, il n'a pas rejeté de coûts en les déclarant «disproportionnés», lors de sa revue des activités complémentaires des CCI au cours de la période 2010-2014.

32

Jusqu'au cycle d'établissement des plans d'entreprise pour 2016, les critères que constituent l'«existence d'un rapport évident» avec une activité financée par l'EIT et l'«absence de disproportion» se sont prêtés à des interprétations diverses. Cela a engendré un certain «flou» entre les partenaires des CCI, l'EIT et les responsables du contrôle des déclarations de coûts¹⁶ sur la question de savoir si des coûts associés devaient ou non être pris en compte dans le calcul de la contribution maximale de l'EIT (voir **encadré 3**). Cette situation est préjudiciable aux partenaires des CCI, car le rejet des coûts entraîne une diminution de la contribution financière de l'EIT.

16 Des contrôles et des audits sont assurés par l'EIT, par des auditeurs externes privés et par la Cour des comptes européenne.

Exemple d'activité complémentaire d'une CCI sans rapport évident avec une activité financée par l'EIT

En 2013, un partenaire d'une CCI a déclaré une activité complémentaire estimée à 188 millions d'euros. D'après les rapports financiers, cette activité était liée à un projet d'innovation d'une valeur de 4,5 millions d'euros, financé par l'EIT; le ratio de coûts résultant est donc de 42:1. Le montant de l'activité complémentaire pourrait suffire à lui seul à couvrir la totalité de la contribution apportée en 2013 par l'EIT à la CCI en cause. Un bref document expliquant que le partenaire est impliqué dans un grand nombre d'activités de la CCI, notamment des programmes d'enseignement et de création d'entreprises, a été fourni pour démontrer qu'il existait un lien entre ces frais.

Cependant, aucun élément probant convaincant n'atteste un rapport évident entre l'objet de ces 188 millions d'euros dépensés et le projet d'innovation d'une valeur estimée à 4,5 millions d'euros, mené par d'autres partenaires de la CCI.

33

La quantification des activités complémentaires des CCI et l'établissement de rapports sur ces activités ne sont pas essentiels pour la réalisation des objectifs de l'EIT: seules les activités financées par l'EIT font qu'une CCI est une CCI¹⁷. La subvention vise à soutenir les activités financées par l'EIT, et non à couvrir 25 % de l'ensemble des dépenses de la CCI. Si l'on supprimait la condition de financement relative aux activités complémentaires des CCI, la situation resterait inchangée: les CCI continueraient de réaliser les activités financées par l'EIT.

L'effet de levier proclamé n'est pas démontré et est peu plausible

34

L'intégration des activités complémentaires des CCI dans le modèle de financement de l'EIT permet de mettre en évidence l'effet de levier généré par ce dernier. Le règlement relatif au programme Horizon 2020 dispose que «l'approche de l'EIT en matière de financement sera clairement fondée sur un puissant effet de levier». Le rapport annuel 2013 de l'EIT fait état d'un facteur d'accroissement de 4, affirmant que plus de 80 % du budget général des CCI viennent de sources externes et que, pour chaque euro investi provenant du budget de l'UE, un investissement plus important financé par une autre source est engagé. En 2013, la Commission a présenté l'accroissement de l'effet de levier exercé par l'EIT sur le financement privé et les autres sources de financement public comme un indicateur de performance.

17 EIT, «FAQ about KICs» (Foire aux questions sur les CCI), 2010.

35

Ce facteur d'accroissement de 4 est calculé en partant de l'idée que toutes les activités complémentaires déclarées par les partenaires des CCI sont des activités engagées en sus, c'est-à-dire déclenchées par l'intervention de l'EIT. Cette hypothèse n'est pas réaliste, car l'EIT a autorisé les CCI à déclarer des activités complémentaires à titre rétroactif: les coûts afférents à une activité complémentaire passée peuvent être déclarés au titre de l'activité financée par l'EIT correspondante pour l'exercice en cours.

36

Ces activités complémentaires des CCI déclarées à titre rétroactif ne sont pas des activités engagées en sus, car les partenaires des CCI les ont entreprises sans le soutien de l'EIT (voir **encadré 4**). Leur montant s'élève à 450 millions d'euros, soit 22 % du total des déclarations d'activités complémentaires des CCI, pour la période 2010-2014.

Encadré 4**Un effet de levier financier ne peut pas être lié à une activité déclarée à titre rétroactif**

Les coûts afférents à un projet collaboratif de l'UE réalisé entre 2010 et 2013 peuvent être déclarés par un partenaire d'une CCI en tant qu'activité complémentaire d'une CCI associée à une activité financée par l'EIT menée en 2014. Cependant, la décision de lancer le projet au titre du 7^e PC en 2010 était indépendante de la décision de financer l'activité associée, prise par l'EIT en 2014: il n'y a donc pas d'effet de levier dans ce cas précis.

37

En outre, la contribution des partenaires des CCI au budget de ces dernières prend essentiellement la forme d'une contribution en nature, et non d'une contribution en espèces; de ce fait, il existe un fort risque inhérent que les partenaires réalisent les activités qu'ils auraient menées de toute façon (effet d'aubaine) et déclarent les coûts à l'EIT en tant que contribution à une activité complémentaire de la CCI. Les partenaires et les trois personnes morales des CCI rencontrés lors de cet audit ont confirmé que, pour la plupart, les activités complémentaires des CCI ne sont pas des activités engagées en sus: elles auraient été réalisées même si l'EIT n'existait pas. Notre examen de chacune des activités complémentaires dont la valeur dépassait 2 millions d'euros a montré que tel est bien le cas.

Encadré 5**Exemple d'une activité complémentaire d'une CCI ne pouvant pas être considérée comme une activité engagée en sus**

Des partenaires d'une CCI ont déclaré comme activité complémentaire de cette CCI les coûts induits par la présence d'étudiants ne relevant pas de l'EIT, à des formations que suivent également des étudiants de l'EIT. Il ne s'agit pas de coûts supplémentaires, car ces cours font partie du cursus standard proposé par l'université.

Il est peu probable que les communautés de la connaissance et de l'innovation soient, un jour, financièrement viables

38

Les CCI doivent élaborer des stratégies afin de devenir financièrement viables¹⁸, mais cet objectif à long terme n'est pas compatible avec leur durée de vie escomptée (de sept à quinze ans) selon le règlement fondateur de l'EIT¹⁹. Compte tenu de cette inconséquence dans les dispositions législatives, il est communément admis²⁰ que, en principe, la contribution financière de l'EIT doit prendre fin après quinze ans au plus, mais que les CCI doivent poursuivre leurs activités au-delà de cette période.

39

Les personnes rencontrées, parmi les partenaires et les personnes morales des CCI, ont jugé improbable que ces dernières deviennent financièrement indépendantes après quinze ans. Au cours de la période 2010-2014, une d'entre elles seulement a déclaré des revenus (400 000 euros), tandis que l'EIT a injecté plus de 460 millions d'euros dans les trois CCI. Les deux tiers des personnes ayant répondu à l'enquête de la Cour ne croient pas non plus que, à long terme, les CCI soient susceptibles de devenir financièrement indépendantes.

La Fondation de l'EIT n'est pas parvenue à attirer de fonds supplémentaires

40

Dans son rapport annuel 2010, l'EIT a annoncé la création de sa Fondation, qui devait servir à attirer et à canaliser des fonds pour les activités de l'EIT qui ne sont pas couvertes par son financement standard. Ainsi, la Fondation devait jouer un rôle crucial tant pour garantir la viabilité et l'autonomie financières de l'EIT que pour renforcer son rayonnement social. Elle n'est jamais parvenue à attirer un volume de financement significatif et a été dissoute en 2014.

Le processus d'octroi annuel de subventions n'est pas approprié pour favoriser les activités d'innovation des communautés de la connaissance et de l'innovation

41

Le plan d'entreprise de la CCI, joint en annexe à la convention de subvention, est un document général qui décrit la sélection, les éléments et la gestion de l'ensemble des activités de la CCI prévues pour l'année civile. L'EIT diffuse des orientations apportant des précisions sur les exigences applicables au plan d'entreprise, du point de vue de la structure, du contenu et du niveau de détail.

18 En vertu de l'article 6, paragraphe 2, du règlement fondateur de l'EIT (dans sa version modifiée), «les CCI bénéficient d'une grande autonomie générale pour définir leur organisation interne et leur composition, ainsi que les détails de leur programme et de leurs méthodes de travail. En particulier, les CCI [...] élaborent des stratégies de viabilité financière».

19 Aux termes de l'article 7 *ter* du règlement fondateur modifié de l'EIT, «la période d'activité d'une CCI est, en principe, de sept à quinze ans».

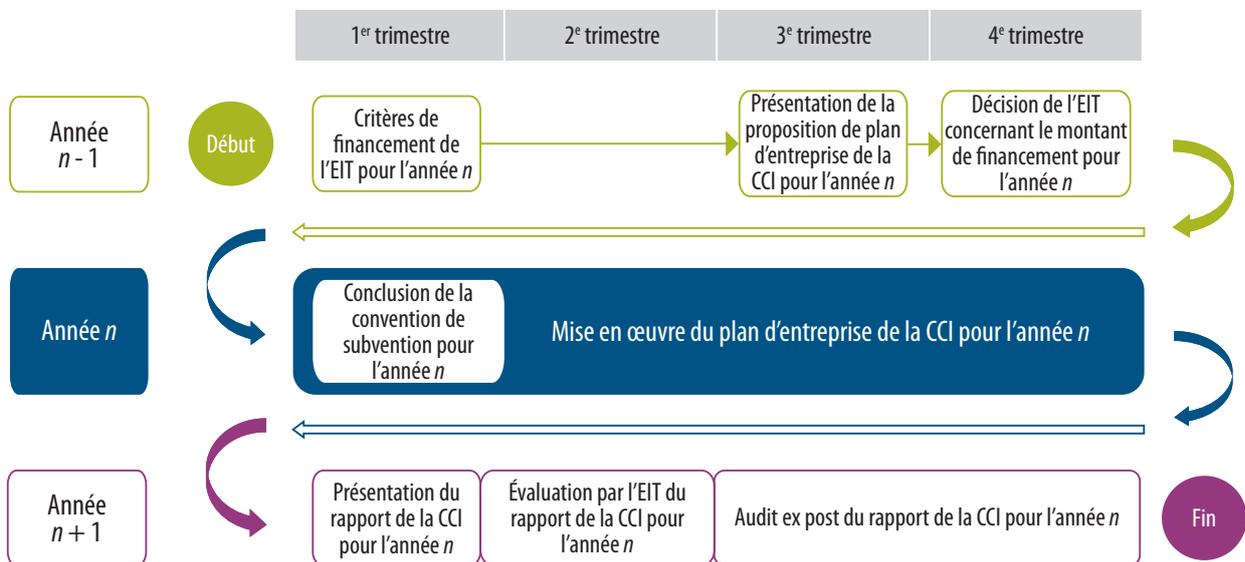
20 L'EIT l'a expressément indiqué aux CCI en 2015.

42

Le plan d'entreprise d'une CCI s'apparente plutôt à un programme de travail annuel privilégiant fortement le court terme. La CCI doit soumettre son projet de plan d'entreprise pour l'année n à la fin du mois de septembre de l'année $n - 1$ au plus tard (voir la **figure 8**, qui illustre la façon dont l'établissement de la convention de subvention et celui du plan d'entreprise correspondant s'articulent dans le temps). Pour que les CCI puissent respecter ce délai, les partenaires doivent recenser l'ensemble des activités d'innovation qu'ils entendent mener l'année suivante, et en évaluer le coût, avant la fin du deuxième trimestre. Ils doivent donc prévoir avec précision, au moins six mois à l'avance, les activités d'innovation qu'ils entreprendront au cours de l'année civile suivante. À cela s'ajoute, dans le cas des projets d'innovation, un délai de trois mois nécessaire pour lancer un appel à propositions de projets concurrentiel. Toutefois, les CCI peuvent modifier leurs plans d'entreprise pour y inclure de nouveaux projets d'innovation en cours d'année et officialiser ces modifications dans un avenant à la convention de subvention annuelle.

Figure 8

Du plan d'entreprise de la CCI à la convention de subvention et à l'évaluation du rapport sur la performance de la CCI



Source: EIT, *Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities* (Principes de financement, de suivi et d'évaluation des activités des CCI).

43

La stratégie des CCI devrait être fondée «sur une planification commune à moyen et long terme dans le domaine de l'innovation en vue de relever les défis de l'EIT»²¹. Toutefois, la convention de subvention signée par l'EIT et la personne morale de la CCI détermine la contribution financière de l'EIT pour une année civile seulement. Le financement de l'EIT n'est donc assuré qu'en ce qui concerne les coûts déclarés pour l'année. Au-delà, le financement dépend de la disponibilité du budget de l'EIT, lui-même tributaire des effets de la création du Fonds européen pour les investissements stratégiques (voir **encadré 6**) et des résultats de la mise en concurrence entre les CCI²².

44

La Cour approuve le recours à une mise en concurrence, mais le moment choisi pour y procéder pose problème. Puisque le comité directeur de l'EIT détermine la dotation en financement concurrentiel lors de sa réunion de décembre, les résultats de la mise en concurrence ne sont pas connus avant la fin de l'année. Cela suscite une incertitude pour les partenaires des CCI, car certains projets sont mis en attente jusqu'à ce que l'on sache avec assurance si les fonds seront disponibles ou non.

21 Règlement (CE) n° 294/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 portant création de l'Institut européen d'innovation et de technologie (JO L 97 du 9.4.2008, p. 1).

22 La subvention annuelle est en partie déterminée par une mise en concurrence entre les CCI. 40 % de la contribution totale accordée par l'EIT à ces dernières pour 2015 ont été attribués de cette façon. Ce pourcentage devrait augmenter avec le temps.

Encadré 6

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques²³ et son influence sur le budget de l'EIT

En novembre 2014, la Commission européenne a mis en place un plan d'investissement pour l'Europe, afin de relancer la croissance et les investissements dans l'Union. Elle a proposé de créer un Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), institué au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI) et financé conjointement par cette dernière et par l'UE.

Le règlement sur l'EFSI a ramené la contribution de l'UE à l'EIT de 2 711 millions d'euros à 2 383 millions d'euros (soit une baisse de 12 %) pour la période 2014-2020. Le budget 2016 de l'EIT passera ainsi de 336 millions d'euros (montant initialement prévu dans le cadre du programme Horizon 2020) à 285 millions d'euros seulement (- 15 %). De ce fait, les activités d'innovation financées par l'EIT seront moins nombreuses. Cela s'ajoute à la mise en concurrence pour amplifier l'incertitude dans laquelle sont plongées les CCI, qui doivent sélectionner des projets et élaborer leurs plans d'entreprise sans idée claire des montants de financement disponibles pour la ou les années à venir.

Il est possible que les CCI bénéficient indirectement du financement de l'EFSI, ce qui compensera en partie la baisse du budget de l'EIT.

23 Avis n° 4/2015 concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 (<http://eca.europa.eu>).

45

Cette approche à court terme en matière de planification financière et de planification opérationnelle n'est pas adaptée à la durée des activités d'innovation entreprises par les CCI. Tous les partenaires des CCI rencontrés par les auditeurs de la Cour ont cité le principe d'annualité comme un handicap majeur pour promouvoir l'innovation à long terme.

46

Dans le domaine de l'enseignement, les activités des CCI consistent essentiellement en des programmes de master et de doctorat. La durée prévue de ces cursus est, respectivement, de deux ans et de quatre ans. Pour les partenaires des CCI qui relèvent de l'enseignement supérieur, il est donc hasardeux de signer un contrat pluriannuel avec les étudiants de l'EIT eu égard à l'incertitude juridique qui pèse sur le financement pour les années à venir. Cela est particulièrement problématique pour les organismes publics (principalement des universités et des instituts de recherche), qui doivent respecter des règles financières strictes en vertu de la réglementation nationale.

47

L'octroi annuel des subventions constitue également un obstacle majeur à la planification et à la coordination de projets d'innovation pluriannuels relevant de ce domaine d'action. Certaines CCI ont mis en place des activités spécifiques consacrées à des projets à plus long terme, avec, en principe, un financement garanti «à vie» (une évaluation intermédiaire étant toutefois réalisée pour vérifier que le projet financé est viable et susceptible de produire un impact commercial; si tel n'était pas le cas, les subsides seraient coupés). Cependant, la contribution financière de l'EIT n'étant fixée que pour une année, ce sont les partenaires des CCI qui supportent les risques financiers pour les années ultérieures: faute de financement, il pourrait s'avérer nécessaire d'interrompre ou d'abandonner certains projets des CCI.

48

En revanche, les conventions de subvention de l'UE destinées aux projets de recherche collaboratifs sont signées pour plusieurs années: le programme Marie Skłodowska-Curie, par exemple, propose aux chercheurs un financement garanti pendant plus de douze mois.

49

Pendant la période 2011-2014, les conventions de subvention ont été signées trois mois en moyenne après le début de l'année civile. Celles de 2015 n'ont été conclues qu'au mois de juin. Or, les activités entreprises par les CCI après le 1^{er} janvier ne sont couvertes par aucun accord juridique jusqu'à la signature de la nouvelle convention de subvention annuelle. Certains partenaires des CCI n'étant pas disposés à prendre le risque juridique et financier d'engager des ressources avant la conclusion de la convention de subvention, le retard dans cette signature provoque une interruption du processus d'innovation.

50

Ce retard se répercute également sur le versement du préfinancement par l'EIT aux CCI, opération qui doit intervenir dans un délai de 30 jours à compter de l'entrée en vigueur de la convention de subvention. Ce n'est qu'ensuite que les CCI peuvent distribuer les fonds aux différents partenaires. Ceux-ci doivent donc supporter toutes les dépenses effectuées au préalable. Si les coûts dépassent le montant du préfinancement (jusqu'à 50 %) reçu, l'EIT ne les remboursera que lors du paiement final, réalisé au second semestre de l'année suivante.

24 Décision n° 1312/2013/UE.

Les indicateurs de performance clés existants ne permettent pas un suivi efficace

51

En vertu de son programme stratégique d'innovation²⁴, l'EIT devrait établir «en coopération avec la Commission et les CCI, un système global de suivi de sa contribution à Horizon 2020, de son impact grâce à ses propres activités et à celles des CCI, ainsi que des résultats des CCI». Ce système n'est pas encore en place.

52

Les indicateurs de performance clés (IPC) génériques de l'EIT (voir **encadré 7**) ne sont pas clairement définis et ont reçu des interprétations diverses au fil du temps (définition des «diplômés», notions de «transfert de technologies», d'«adoption de connaissances», d'idées «mûries», etc.). L'**encadré 8** fournit un exemple de définition imprécise d'un IPC. Cette imprécision génère des difficultés pour établir des rapports sur la performance, en particulier lorsque les définitions des IPC changent en cours d'année civile et qu'une adaptation rétroactive est de ce fait nécessaire.

Encadré 7

Indicateurs de performance clés

Les IPC sont de trois types:

- 1) Les **IPC génériques de l'EIT** sont au nombre de six: attrait des programmes d'enseignement; nombre de nouveaux diplômés; nombre d'idées commerciales mûries; nombre de «jeunes pousses» ou d'entreprises issues de l'essaimage créées; transfert/adoption de connaissances; produits/services/processus nouveaux ou améliorés mis sur le marché. Les progrès sont mesurés au regard de ces IPC pour les besoins du financement concurrentiel.
- 2) Les **IPC spécifiques de l'EIT** permettent d'apprécier les activités de l'EIT lui-même, c'est-à-dire de contrôler sa performance opérationnelle; ce sont, par exemple, le respect des délais pour la conclusion des conventions de subvention, l'acceptation des rapports et la réalisation des paiements, le pourcentage de processus établis en bonne et due forme et le niveau de satisfaction à l'égard de l'EIT.
- 3) Les **IPC spécifiques des CCI** sont élaborés par les CCI elles-mêmes.

Un IPC mal défini: le nombre de «jeunes pousses» créées

Pour faire reconnaître une «jeune pousse», la CCI doit produire un justificatif (par exemple une lettre d'intention, un bon de commande ou une facture) attestant que cette «jeune pousse» a acquis son premier client ou qu'elle a un premier client potentiel, ou tout autre document montrant que la «jeune pousse» a commencé de mener une activité commerciale. À cause de l'imprécision du critère (qu'est-ce qu'un premier client potentiel?), les CCI interprètent cette règle de différentes façons.

53

Les IPC génériques ne permettent pas d'établir facilement des comparaisons entre les trois CCI. Ils ne tiennent pas compte de considérations telles que la taille de la «jeune pousse» ou la durée de la formation, pour n'en citer que deux. En outre, les CCI n'opèrent ni dans le même secteur, ni avec le même niveau de maturité, si bien qu'il est, selon le cas, plus ou moins difficile de créer des «jeunes pousses», de mûrir les idées commerciales, etc. Une simple analyse quantitative ne permet pas de tenir compte des environnements différents dans lesquels les trois CCI exercent leurs activités. En ce qui concerne l'établissement d'IPC spécifiques des CCI, les progrès sont limités.

54

Une évaluation externe réalisée en 2011 a fait apparaître plusieurs insuffisances qui n'ont pas encore été corrigées: les indicateurs généraux restent centrés sur les intrants ou sur les réalisations au lieu de l'être sur les résultats ou sur l'impact, et sur les valeurs absolues plutôt que sur l'accroissement de l'activité survenu grâce aux CCI²⁵ (voir point 99).

La participation des entreprises pourrait être améliorée

55

Pour que l'EIT soit une réussite, les entreprises devraient être fortement impliquées tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Cela garantirait que les activités des CCI soient axées sur les besoins du marché et orientées plus précisément dans des directions utiles pour l'économie et la société²⁶. En 2006, le commissaire chargé de l'éducation, de la formation et de la culture a souligné l'importance des entreprises dans la proposition: «les entreprises seront des partenaires essentiels aux niveaux stratégique et opérationnel. Elles seront directement associées aux activités de recherche et d'éducation, favorisant ainsi le développement de l'esprit d'entreprise parmi les étudiants et les chercheurs»²⁷. Les entreprises ont donc un rôle central à jouer dans la réduction du fossé entre la recherche et l'innovation.

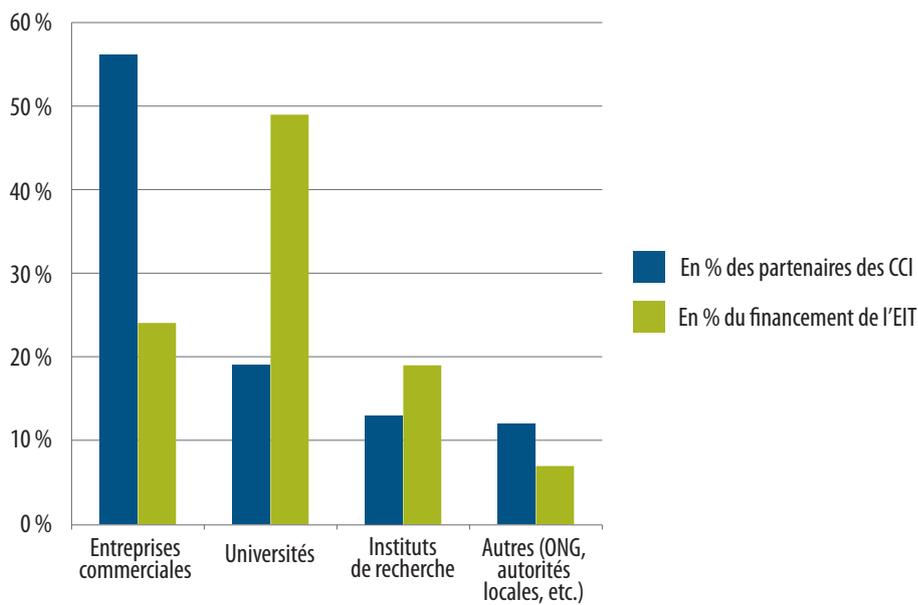
- 25 *Monitoring progress and outcomes – External evaluation of the European Institute of Innovation and Technology – Framework Contract on evaluation and related services (EAC 03/06) (Suivi des progrès et des réalisations – Évaluation externe de l'Institut européen d'innovation et de technologie – Contrat-cadre relatif à l'évaluation et aux services connexes (EAC 03/06) – Rapport final d'évaluation), mai 2011, point 6.31.*
- 26 Document COM(2006) 77 final du 22 février 2006 intitulé «Concrétiser le partenariat revisité pour la croissance et l'emploi – Développer un pôle de la connaissance: l'Institut européen de technologie».
- 27 Commission européenne, communiqué de presse (IP/06/751) du 8 juin 2006 intitulé «La Commission précise son projet de création d'un Institut de technologie européen».

56

Malgré l'importance de leur rôle, les entreprises n'ont reçu que 24 % du soutien financier de l'EIT (voir **figure 9**), alors qu'elles forment 56 % de l'effectif des partenaires des CCI. Même si le niveau de la contribution financière n'est pas le seul indicateur de participation²⁸, il serait possible d'impliquer davantage les entreprises dans l'EIT et dans les CCI. Pendant la période 2010-2014, seuls 2 des 40 principaux bénéficiaires du financement de l'EIT étaient des entreprises.

28 Les entreprises ont également des raisons non financières de s'associer aux CCI: par exemple, elles peuvent ainsi avoir accès à un vivier d'étudiants talentueux sortant des programmes de formation estampillés «EIT».

Figure 9 Répartition par type d'organisation pendant la période 2010-2014



Source: EIT.

57

Les parties prenantes qui appartiennent au monde de l'entreprise se sont déclarées préoccupées de ce que le programme de travail des CCI est essentiellement déterminé par les besoins de l'enseignement supérieur, tandis que les représentants d'universités rencontrés dans le cadre de l'audit ont déploré le manque d'implication des entreprises dans l'élaboration des cours. Les trois premières années, des projets collaboratifs lancés par les CCI ont été abandonnés ou n'ont pas produit de résultats tangibles parce qu'ils n'étaient pas suffisamment axés sur une application commerciale. L'une des raisons en est que le choix des thèmes des projets devant bénéficier du financement de l'EIT était guidé par les besoins de l'enseignement supérieur, et non par ceux des entreprises. Depuis lors, les CCI ont remédié à cet état de fait en veillant à ce que les projets bénéficiaires aient des applications commerciales potentielles et soient donc susceptibles de générer des recettes à l'avenir.

Le modèle de l'EIT ne comporte pas suffisamment d'objectifs en matière de soutien aux PME existantes

58

Les PME sont généralement plus flexibles que les grandes organisations et mieux à même que ces dernières de développer et d'exploiter de nouvelles technologies. Un rôle primordial leur est reconnu dans de nombreuses politiques de l'Union, mais, bien que l'un des objectifs spécifiques d'Horizon 2020 soit de consacrer 20 % de son budget aux PME, l'EIT ne s'est assigné aucune cible en la matière.

59

Même si les personnes ayant répondu à l'enquête ont classé le fait de promouvoir et de soutenir la participation des PME aux activités d'innovation au troisième rang parmi les principaux objectifs que l'EIT devrait réaliser pour favoriser l'innovation en Europe, l'EIT lui-même n'a mis en œuvre aucune mesure spécifique en sus de celles qui relèvent des autres programmes de l'UE visant à apporter un meilleur soutien aux PME existantes. Par rapport aux «jeunes pousses» et aux nouvelles activités, soutenues par l'intermédiaire des pépinières d'entreprises des CCI, les PME à fort potentiel de croissance existantes rencontrent davantage de difficultés pour exploiter pleinement le soutien proposé par l'EIT. En particulier, leur participation aux projets axés sur l'innovation est très limitée.

60

En outre, tous les partenaires des CCI rencontrés ont affirmé que le cycle de paiement des subventions constitue un obstacle parce qu'il n'est pas adapté aux besoins financiers des PME. Le cycle de paiement des CCI fait peser une lourde contrainte sur les partenaires dont la santé financière est précaire, comme les PME qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour préfinancer les activités (voir point 50).

61

Les données rassemblées par l'EIT sont incomplètes parce que l'établissement de rapports concernant cette catégorie d'entreprises n'est pas obligatoire. Toujours est-il que, pendant la période 2010-2014, moins de 5 % du soutien financier de l'EIT ont été versés à des PME²⁹.

62

Les PME étant des destinataires indirects et n'étant pas comptabilisées, la situation d'ensemble est peut-être moins défavorable qu'elle n'en a l'air. Les personnes ayant répondu à l'enquête ont affirmé que les partenariats des CCI ont créé un environnement dans lequel les «jeunes pousses», les entreprises issues de l'essaimage et les PME peuvent se développer. Les CCI apportent un réel soutien aux «jeunes pousses» et aux PME, notamment par l'intermédiaire de leurs pépinières d'entreprises. Cependant, créer de meilleures conditions pour favoriser les PME en adoptant des stratégies et des objectifs clairs ne peut que renforcer la participation des PME aux CCI (voir l'**encadré 9**, qui présente des exemples de critiques sur le manque de soutien efficace de l'EIT en faveur des PME).

²⁹ Les données disponibles relatives aux PME ne concernent qu'une des CCI.

Encadré 9

Exemples de critiques relatives à la participation des PME

«L'EIT n'est jamais parvenu à adresser un message clair aux PME...»

«Les PME ont un rôle crucial à jouer pour l'innovation dans l'UE et elles devraient être impliquées, mais actuellement, on privilégie les "jeunes pousses", et seules les grandes entreprises peuvent s'accommoder des lourdeurs administratives et d'une communication inefficace.»

«Les PME ne sont pas suffisamment représentées dans la structure de gouvernance des CCI, si bien que leurs intérêts et les contraintes auxquelles elles sont soumises ne sont pas pris en compte.»

Source: Enquête d'audit.

Les synergies et les complémentarités créées ne sont pas suffisantes

63

Jusqu'aux plans d'entreprise pour 2016, il existait peu d'éléments susceptibles d'inciter efficacement les CCI à rechercher des synergies entre elles. Le financement concurrentiel les encourage à obtenir de meilleurs résultats; en revanche, il les dissuade de coopérer, car il les obligerait à partager les éventuels avantages avec un concurrent pour le financement. Bien que certains thèmes de recherche scientifique soient probablement communs à des CCI différentes (notamment la CCI InnoEnergy et la CCI Climate), aucun élément n'atteste l'existence d'un résultat concret issu d'une collaboration entre CCI pendant la période examinée (2010-2014).

64

Les programmes de recherche et d'innovation de l'UE sont si nombreux qu'il est difficile d'instaurer des synergies entre eux. Les interactions entre les CCI et les autres initiatives de l'UE sont de plus en plus grandes, mais doivent être davantage développées.

Certaines caractéristiques de l'EIT sont très appréciées: la place centrale donnée au marché, l'adoption d'une perspective à long terme, l'autonomie des communautés de la connaissance et de l'innovation et les centres de co-implantation

65

L'un des éléments qui distinguent l'EIT des autres programmes publics de recherche et d'innovation existants réside dans son objectif principal consistant à orienter ses activités vers le marché. Les personnes ayant répondu à l'enquête ont placé «le transfert de ses activités en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation vers les entreprises, et leur mise en œuvre commerciale», au premier rang parmi les buts que l'EIT devrait s'efforcer d'atteindre.

66

L'approche à long terme adoptée en ce qui concerne le soutien financier de l'EIT aux partenariats des CCI est une caractéristique unique, appréciée des bénéficiaires. Elle permet en principe de planifier les activités d'innovation à moyen et long terme, contrairement à ce qui se passe avec les autres programmes publics. Toutefois, en recourant aux subventions annuelles, l'EIT empêche les partenaires des CCI de tirer les bénéfices de cette approche (voir points 42 à 45).

67

Aux termes du règlement fondateur de l'EIT, «les CCI bénéficient d'une grande autonomie générale pour définir leur organisation interne et leur composition, ainsi que les détails de leur programme et de leurs méthodes de travail». Les partenaires des CCI accordent de la valeur à ce degré d'autonomie. Celui-ci favorise l'approche participative recherchée par la communauté de l'innovation. À la différence des programmes publics classiques, où les thèmes de recherche et d'innovation sont déterminés suivant une approche normative dictée par des exigences budgétaires, le concept des CCI apporte davantage de flexibilité dans le choix des activités, caractéristique particulièrement prisée des partenaires.

68

Les centres de co-implantation (voir **annexe I**) constituent une autre spécificité du modèle de l'EIT que les partenaires des CCI apprécient. C'est dans ces centres que s'effectue concrètement l'intégration du triangle de la connaissance. Organisés en domaines thématiques ou régionaux, ils assurent la direction de projets ainsi que le développement d'idées, permettent aux partenaires régionaux de se réunir et remplissent des fonctions de conception de stratégies. Ils coordonnent et assument les tâches administratives incombant aux partenaires du fait de la CCI, tout en procurant des espaces communs où les partenaires peuvent avoir des échanges de vues sur leurs préoccupations. Dans certains cas, ils proposent également des bureaux pour les «jeunes pousses».

La mise en œuvre du modèle de l'EIT doit être améliorée

L'EIT n'est pas encore entièrement autonome

69

L'EIT n'a pas encore acquis sa pleine autonomie. Ses progrès à cet égard ont été inhabituellement lents: d'autres organismes de l'Union, tels que les initiatives technologiques conjointes (également créées en 2008), sont devenus totalement autonomes financièrement en trois ans au plus. D'après la DG Éducation et culture, cela s'explique par les compétences limitées des dirigeants de l'EIT en matière d'encadrement et de gestion³⁰, ces faiblesses résultant elles-mêmes, entre autres, de la forte rotation persistante du personnel au niveau directorial (voir point 84).

30 Rapport annuel d'activité 2013 de la DG Éducation et culture.

L'EIT n'a pas rempli son rôle d'investisseur axé sur l'impact

70

L'EIT est souvent présenté comme un institut d'investissement centré sur l'impact et tourné vers les entreprises, dans le domaine de l'innovation. Le règlement relatif au programme Horizon 2020 dispose que «l'EIT [...] adopte une approche axée sur les résultats». Dans son programme de travail triennal pour 2012-2014, l'EIT a insisté sur son objectif de devenir un investisseur engagé, axé sur l'impact.

71

Bien qu'il ait été conçu et présenté comme un institut axé sur l'impact, l'EIT se concentre essentiellement sur la conformité aux règles et sur sa propre absorption budgétaire. En septembre 2014, plusieurs membres de son comité directeur ont attiré l'attention sur la nécessité de faire de l'EIT l'institut axé sur l'impact qu'il est censé être. Jusqu'en 2015, l'EIT a rarement rejeté des coûts en raison d'un manque de performance.

72

Avant 2015, l'évaluation de la performance annuelle des CCI, effectuée par l'EIT, n'a que peu, voire pas du tout, influé sur le montant final de la subvention. Les évaluations annuelles indiquaient souvent que plusieurs objectifs fixés lors de la planification n'avaient pas été atteints ou ne l'avaient été que partiellement, mais le montant final de la subvention était néanmoins versé (voir **encadré 10**).

Encadré 10

Exemple de manque de performance d'une CCI

Les responsables de projet de l'EIT et les experts externes qui ont procédé à l'évaluation du plan d'entreprise de la CCI Climate en 2013 ont indiqué que, s'agissant des éléments essentiels cités dans son plan d'entreprise 2013, cette CCI n'avait que modérément progressé. Sur les 18 objectifs stratégiques définis dans ce plan d'entreprise, seuls 8 avaient été pleinement atteints; 7 ne l'avaient été que partiellement et 3 ne l'avaient pas été.

L'importance accordée à la performance dans le mécanisme de financement concurrentiel est insuffisante

73

Le financement concurrentiel devrait servir à récompenser la performance. Quarante pour cent du montant global de la subvention accordée aux CCI en 2015 ont été attribués à l'issue d'une procédure concurrentielle, en fonction d'une évaluation portant sur trois grands critères, menée lors d'une réunion avec le comité directeur de l'EIT. Les trois domaines évalués étaient les suivants: 1) le passé, à savoir la performance en 2013; 2) l'avenir, c'est-à-dire le plan d'entreprise 2015; 3) la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle de la CCI. Ces trois critères étaient affectés du même coefficient de pondération. Dans la mesure où le troisième critère porte autant sur l'avenir que sur le passé, les pondérations étaient en fait également réparties entre la performance passée et les plans pour l'avenir. Seule une partie du financement concurrentiel de l'EIT récompense donc la performance.

Les partenaires des communautés de la connaissance et de l'innovation doivent supporter une charge administrative et une charge d'audit importantes

74

L'EIT s'est inspiré dans une grande mesure des programmes de recherche classiques de l'UE pour définir son cadre et ses processus opérationnels, même s'il n'était pas juridiquement tenu de le faire. Alors que la plupart des programmes de l'UE financent des projets uniques, l'EIT apporte des fonds à toute une palette d'activités par l'intermédiaire des CCI. Il s'agit là d'une différence fondamentale; cependant, ses processus n'ont pas été adaptés en conséquence. Par suite du choix d'utiliser le même seuil de 325 000 euros, par exemple, le nombre de certificats à produire risque d'être plus élevé car, contrairement à la valeur des projets isolés, celle des activités dépassera souvent ce seuil (voir point 79).

75

Les coûts déclarés par les partenaires des CCI sont soumis à de nombreux contrôles financiers du fait de ce cadre opérationnel. Plusieurs partenaires rencontrés par la Cour ou ayant répondu à son enquête se sont plaints d'être parfois contraints de fournir les mêmes informations à plusieurs reprises.

76

L'établissement annuel de rapports sur les activités complémentaires des CCI, tant dans les plans d'entreprise que dans les rapports financiers qu'elles présentent, est propre à l'EIT et engendre une charge supplémentaire considérable pour une valeur ajoutée somme toute limitée (voir point 33). Les déclarations annuelles soumises par les CCI comportent un décompte détaillé des coûts liés aux activités complémentaires. Les certificats d'audit relatifs aux activités complémentaires des CCI, obtenus en 2015, portaient sur la période 2010-2014.

77

Les contrôles des coûts déclarés par les partenaires des CCI sont obligatoires en vertu du cadre juridique applicable à l'ensemble des organismes de l'UE (agences et entreprises communes) qui allouent des subventions. Ces contrôles sont effectués aussi bien avant (ex ante) qu'après (ex post) le versement final de la subvention aux CCI.

78

Les contrôles ex ante incluent la certification des déclarations de coûts par un auditeur indépendant engagé à cet effet par le partenaire de la CCI, de même que certains contrôles documentaires opérés par les gestionnaires financiers de l'EIT. Les contrôles ex post sont assurés par un cabinet d'audit indépendant mandaté par l'EIT et qui soumet un échantillon de partenaires des CCI à des contrôles sur place. La Cour réalise un audit annuel à l'issue duquel elle formule une opinion sur la fiabilité des comptes annuels de l'EIT ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes. Concernant les opérations sous-jacentes aux comptes de l'EIT pour les exercices 2012 et 2013, elle a émis des opinions avec réserve motivées par un niveau significatif d'erreur. Pour les comptes de 2014, elle a formulé une opinion sans réserve.

79

La réglementation et le niveau significatif d'erreur relevé par la Cour plaident tous les deux pour des contrôles financiers efficaces. Pour renforcer l'efficacité des exigences en matière de contrôle et d'établissement de rapports, plusieurs options sont possibles, par exemple:

- simplifier le modèle de financement en recourant davantage aux paiements forfaitaires et aux taux fixes;
- exiger un certificat financier établi par un auditeur indépendant en ce qui concerne certains coûts pour chaque partenaire d'une CCI, avec un seuil approprié pour chaque activité (voir point 74);
- relever le seuil à partir duquel les déclarations de coûts doivent être certifiées, qui est actuellement fixé à 325 000 euros.

L'EIT ne dispose pas de suffisamment de ressources et sa gestion a laissé à désirer dans le passé

80

Pendant la période 2011-2014, le siège de l'EIT a disposé d'un effectif de 40 à 50 personnes. Le nombre de responsables de projet, rapporté au budget de subvention, est bien plus faible que pour la plupart des autres programmes de subventions de recherche de l'UE (dans le cas du 7^e PC, les montants gérés par agent pour les thèmes de l'énergie, de l'environnement et des technologies de l'information et des communications³¹ se situaient dans une fourchette allant de 12,5 millions d'euros à 20,4 millions d'euros³²). L'EIT a un responsable de projet attiré pour chaque CCI, dont le budget annuel peut atteindre jusqu'à 400 millions d'euros. À cela s'ajoutent trois responsables «transversaux» chargés des domaines de l'enseignement, de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

81

Ces responsables ne possédant pas toujours des connaissances techniques suffisantes dans les domaines correspondants, l'EIT sous-traite une partie de l'évaluation des projets à des experts externes. Ainsi, lors de l'évaluation des rapports sur la performance de 2013, aucun fonctionnaire de haut rang de l'EIT n'était chargé du domaine de l'innovation. La capacité interne de l'EIT à apprécier la performance opérationnelle des CCI est donc limitée.

82

Malgré la forte augmentation du budget, porté de 309 millions d'euros (pour la période 2008-2013) à 2,7 milliards d'euros (pour la période 2014-2020) et le fait que, fin 2014, le nombre des CCI est passé à 5, aucune augmentation appréciable des effectifs n'est prévue. L'EIT risque de ne pas disposer de la capacité nécessaire pour gérer la charge de travail accrue.

83

La forte rotation du personnel et le grand nombre d'emplois vacants ont constitué un problème: 25 des 40 agents qui travaillaient à l'EIT fin 2011 ont démissionné dans les trois ans et, à la fin de 2013, 30 % des emplois étaient à pourvoir (voir **figure 10**). Ce pourcentage est tombé à 16 % en 2015; cependant, le taux de rotation du personnel reste élevé (17 % en 2015). À l'unité responsable de l'évaluation technique et financière des rapports des CCI, plusieurs emplois sont vacants. La rémunération que peut proposer l'EIT est nettement inférieure à celle offerte par la plupart des autres organismes de l'Union, ce qui contribue à la forte rotation du personnel et au taux de vacance d'emploi élevé³³.

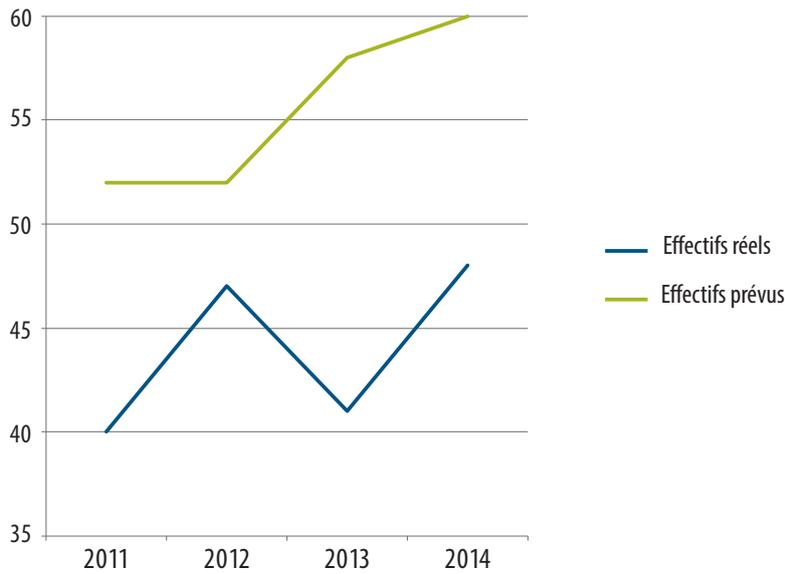
31 Ces trois thèmes correspondent aux domaines de travail des trois premières CCI créées par l'EIT.

32 Rapport spécial n° 2/2013 intitulé «La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficiente du septième programme-cadre de recherche?» (<http://eca.europa.eu>).

33 La rémunération du personnel des institutions, agences et autres organismes de l'Union est multipliée par un coefficient correcteur qui dépend du coût de la vie sur le lieu d'affectation. En Hongrie, ce coefficient a été fixé à 71,4 % pour la période 2014-2015, ce qui signifie que la rémunération des agents de l'EIT est inférieure de près de 30 % à celle de leurs collègues en fonction à Bruxelles.

Figure 10

Effectifs prévus et effectifs réels de l'EIT



Source: EIT.

84

Cinq directeurs exécutifs/directeurs faisant fonction se sont succédé à la tête de l'EIT depuis sa création (voir **tableau 1**). Deux ont quitté leur emploi après moins d'un an. Trois fonctionnaires de haut rang de l'EIT ont été démis de leurs fonctions en 2013. Au 1^{er} janvier 2015, un emploi de chef d'unité était toujours vacant et un autre était pourvu à titre intérimaire depuis 2013. La rotation rapide du personnel au niveau de l'encadrement supérieur engendre des perturbations et nuit aussi bien à la direction des opérations qu'à la continuité stratégique.

Tableau 1

Les directeurs exécutifs de l'EIT

Directeur exécutif	Début du mandat	Fin du mandat	Durée du mandat
1 ^{er} directeur des ressources de la DG Éducation et culture (ad interim)	Avril 2008	Octobre 2009	1,5 an
2 ^e directeur	1 ^{er} novembre 2009	31 août 2010	10 mois
3 ^e directeur	1 ^{er} septembre 2010	30 juin 2011	10 mois
4 ^e directeur	1 ^{er} juillet 2011	31 juillet 2014	3 ans
5 ^e directeur	1 ^{er} août 2014	Actuellement en poste	Actuellement en poste

Source: EIT.

Le soutien financier de l'EIT est inégalement réparti

85

Dans chaque CCI, un petit groupe de bénéficiaires absorbe une grande partie de la contribution financière de l'EIT: entre 49 et 65 % du soutien financier versé par l'EIT, selon la CCI, ont été consacrés aux 10 principaux partenaires (voir **tableau 2**). À la CCI InnoEnergy, ceux-ci ont reçu près des deux tiers de la contribution de l'EIT, et le tiers restant a été réparti entre les 220 autres partenaires. Cette concentration trouve son explication à la fois dans la place prépondérante occupée par les établissements d'enseignement dans tous les domaines et dans le rôle dominant des partenaires principaux qui ont été fortement impliqués depuis la création des CCI. À l'opposé, la plupart des partenaires ont reçu moins de 500 000 euros pendant la période 2010-2014, et 20 à 58 % d'entre eux ont même reçu moins de 100 000 euros au cours de cette période.

Tableau 2

Répartition de la contribution financière de l'EIT parmi les partenaires des CCI

2010-2014	CCI Climate	CCI InnoEnergy	EIT Digital
Pourcentage du financement total de l'EIT alloué aux 10 principaux bénéficiaires	55 %	65 %	49 %
Nombre de partenaires participant aux activités financées par l'EIT	205	230	114
Pourcentage de partenaires actifs ayant reçu moins de 500 000 euros	76 %	85 %	52 %
Nombre de partenaires actifs ayant reçu moins de 100 000 euros	83	133	23
Pourcentage de partenaires actifs ayant reçu moins de 100 000 euros	40 %	58 %	20 %

Source: EIT.

86

L'aide de l'EIT est essentiellement dirigée (73 %) vers cinq pays, tandis que seuls deux pays du cinquième élargissement³⁴ comptent parmi ses bénéficiaires (pour 6 % de son montant; voir **tableau 3**). Cela risque d'accentuer le décalage au sein d'une Europe à deux vitesses, avec une concentration des dépenses de l'EIT sur des pays qui possèdent déjà une infrastructure de recherche bien développée (voir point 102).

34 Par «des cinquième et sixième élargissements», nous entendons les 10 pays ont adhéré à l'UE en 2004 et 2 en 2007.

Tableau 3

Contribution financière de l'EIT à chaque CCI, par groupe de pays (période 2010-2014)

Part dans la contribution totale de l'EIT	CCI Climate	CCI InnoEnergy	EIT Digital	Total EIT ¹
5 principaux pays bénéficiaires	88 %	85 %	79 %	73 % ²
Des cinquième et sixième élargissements	4 %	10 %	2 %	6 % ³
Autres	8 %	5 %	19 %	21 %

- 1 Les cinq principaux pays bénéficiaires varient selon les CCI; c'est pourquoi ils représentent un plus petit pourcentage dans le total des fonds de l'EIT que dans ceux des différentes CCI.
- 2 Les cinq principaux pays bénéficiaires du soutien de l'EIT sont les Pays-Bas (24 %), l'Allemagne (15 %), la France (13 %), la Suède (12 %) et le Royaume-Uni (9 %).
- 3 Les deux pays du cinquième et sixième élargissements qui bénéficient du soutien financier de l'EIT sont la Pologne (4 %) et la Hongrie (2 %).

Source: EIT.

Au niveau des communautés de la connaissance et de l'innovation, la transparence est insuffisante

87

Il conviendrait de soumettre cette concentration du soutien financier de l'EIT sur un petit nombre de partenaires à un examen suivi, afin de s'assurer qu'elle ne résulte pas d'une répartition inéquitable du financement public au niveau de la CCI (voir **encadré 11**). Il arrive qu'un partenaire siège au sein du comité qui examine les propositions et sélectionne les projets. Cela risque de provoquer un conflit d'intérêts et d'induire un manque de confiance dans la CCI. De plus, quoique, en règle générale, le processus de sélection soit bien documenté, les partenaires qui soumettent leurs propositions ne savent pas toujours à qui les subventions sont finalement accordées. Près de la moitié des personnes ayant répondu à l'enquête ne pensent pas que les CCI respectent les principes d'équité et de transparence lorsqu'elles sélectionnent les activités à financer grâce aux fonds de l'EIT.

88

Bien qu'un grand nombre de canaux de communication soient disponibles, certains partenaires des CCI n'ont qu'une connaissance limitée de l'avancement et des résultats des projets qu'ils n'ont pas dirigés. Dans le cas de certains projets conjoints, chaque partenaire fait sa part du travail, sans être informé de l'évolution ultérieure du projet. Ce manque de communication peut faire obstacle à la diffusion du savoir.

Encadré 11

Préoccupations liées à la concentration du soutien financier de l'EIT et au manque de transparence

Faisant état de leurs préoccupations, certains partenaires des CCI ont affirmé qu'il existe un «noyau dur» formé de partenaires influents qui se répartissent les fonds entre eux, et ont critiqué l'opacité des procédures de sélection des propositions d'activités. Aux dires de ces personnes, «l'EIT, qui repose, en théorie, sur une bonne idée, ne sert, en pratique, qu'à financer les partenaires initiaux, lesquels sont principalement de grandes organisations. [...] De plus, ce sont ces partenaires eux-mêmes qui évaluent les projets: il y a donc un conflit d'intérêts».

Les communautés de la connaissance et de l'innovation ont favorisé un réseau d'innovation et une culture entrepreneuriale, mais peu d'éléments attestent un impact ou des résultats tangibles à ce jour

89

Grâce à l'EIT, les CCI ont réuni plus de 500 partenaires, toutes disciplines, tous pays et tous secteurs confondus. Pour les trois premières d'entre elles (celles qui ont été créées en 2010), le nombre de leurs partenaires a considérablement augmenté: la CCI Climate est passée de 24 partenaires en 2010 à 209 partenaires actifs à la fin de 2014; dans le même temps, la CCI EIT Digital est passée de 31 à 115 partenaires actifs et la CCI InnoEnergy de 27 à 242 partenaires actifs³⁵. Ces partenaires comptent parmi eux certaines des plus grandes entreprises et universités européennes, de même que certains des principaux instituts de recherche d'Europe; leur effectif se compose à 56 % d'entreprises, à 19 % d'universités et à 13 % d'instituts de recherche (voir **figure 9**).

90

Les partenariats avec les CCI ont ouvert de nouvelles possibilités en matière d'innovation: c'est ce qu'affirment 86 % des répondants à l'enquête, dont certains comptent parmi les plus grands noms du monde de l'entreprise. Au nombre des partenaires figurent des établissements d'enseignement supérieur et des centres de recherche prestigieux, ainsi que des municipalités, des régions et des organisations non gouvernementales. Cela contribue à réduire la fragmentation du paysage européen de l'innovation dans les domaines de travail des CCI. Aucun autre programme de l'UE ne dispose d'un réseau paneuropéen comme celui-ci.

91

Les partenaires des CCI s'accordent généralement à reconnaître que, pour ce qui est du développement d'activités d'enseignement, l'EIT a nettement réussi: près de 75 % des personnes ayant répondu à l'enquête ont indiqué que les partenariats avec les CCI ont permis de lancer des programmes de formation d'où sortent de nouveaux profils d'entrepreneurs et de professionnels qualifiés (voir **encadré 12**).

35 Partenaires des CCI ayant déclaré des coûts liés aux activités de ces dernières au cours de la période 2010-2014.

Le programme «Master School» d'EIT Digital

Le programme «Master School» de la CCI EIT Digital propose huit techniques «majeures» et une «mineure» en innovation et entrepreneuriat. Vingt grandes universités européennes, des chercheurs renommés et des entreprises de premier plan se sont associés pour apporter des compétences de pointe en technologies de l'information et des communications ainsi que des formations en innovation et en entrepreneuriat débouchant sur un double diplôme et un certificat estampillé «EIT».

Observations

92

L'ensemble des personnes rencontrées et près de 80 % de celles ayant répondu à l'enquête ont souscrit à l'affirmation selon laquelle les partenariats des CCI ont favorisé une culture entrepreneuriale, axée sur la création. À ce jour, toutefois, l'impact de l'EIT sur la création d'entreprises n'a fait l'objet d'aucune évaluation, et la question de savoir si le niveau d'acceptation des risques a réellement augmenté en Europe n'a pas été examinée. L'indicateur que constitue le nombre de «jeunes pousses» ou de nouvelles activités créées n'est pas utile s'il n'est pas accompagné d'un contexte ou d'une valeur de référence.

93

En utilisant les IPC génériques de l'EIT, les trois CCI ont fait état, en 2014, de la création de 90 «jeunes pousses», de la maturation de plus de 400 idées commerciales, de 52 nouveaux produits, services ou processus, de 19 produits, services ou processus améliorés, de 126 cas de transfert de connaissances et de 159 cas d'adoption de connaissances. Ces indicateurs sont fondés sur les réalisations (voir point 54). Par exemple, le rapport d'évaluation d'EIT Digital, établi par l'EIT, signale que, si l'on considère les produits qui sont proches du marché, les activités d'innovation ont produit peu de résultats tangibles.

94

Dans le domaine de l'enseignement, les résultats de 2014 sont mitigés. Le nombre d'étudiants en master ou en doctorat inscrits à des programmes estampillés «EIT» pour l'année universitaire 2014/2015 a progressé jusqu'à avoisiner le millier, mais le nombre d'inscriptions dans les «Master Schools» et «Doctorate Schools» créées par deux des trois CCI est resté inférieur aux prévisions. D'après les informations communiquées, le pourcentage d'étudiants admis qui renoncent à s'inscrire aux programmes est particulièrement élevé. En outre, faute d'un suivi approprié, la faible proportion d'étudiants européens dans les programmes de master et de doctorat des CCI fait planer un doute supplémentaire sur la valeur ajoutée européenne de l'EIT³⁶, car on ne sait pas si les étudiants venus de pays tiers resteront dans l'UE ou travailleront pour une organisation de l'Union.

95

D'après l'évaluation, par l'EIT, des rapports 2014 des CCI, EIT Digital et la CCI InnoEnergy n'ont fait que de modestes progrès sur la voie de l'intégration du triangle de la connaissance dans les cinq années qui ont suivi leur création.

36 La «valeur ajoutée européenne» est la valeur supplémentaire que l'EIT génère pour l'Union ou pour ses États membres. Elle est ajoutée et de dimension européenne parce qu'une action isolée des États membres n'aurait pas permis de la créer.

L'avenir

Nouveau logo (2015)



96

En 2015, l'EIT a pris une série de mesures pour remédier à plusieurs des insuffisances signalées dans le présent rapport. L'impact de ces mesures n'est pas encore connu.

Des principes de viabilité financière ont été adoptés

97

En 2015, l'EIT a adopté sa décision relative aux principes de viabilité financière³⁷. Ce document fournit des définitions, énonce des principes de financement et institue des incitations à atteindre la viabilité financière, pour les CCI.

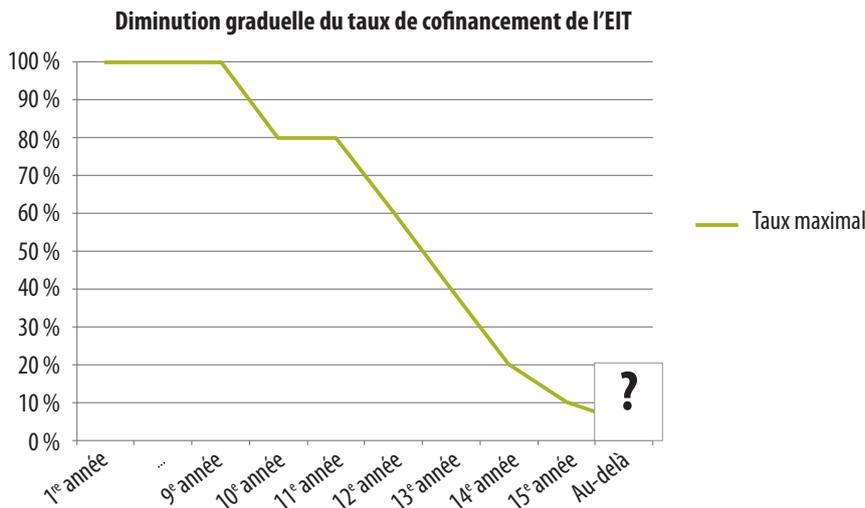
98

Au-delà de la dixième année d'existence d'une CCI, la contribution maximale de l'EIT à cette communauté sera progressivement ramenée, sur cinq ans, d'un maximum de 100 % du coût des activités financées par l'EIT à un plafond de 10 % du coût de ces activités. Au-delà de la quinzième année, un niveau minimal prédéfini pourra être adopté pour le financement de l'EIT (voir **figure 11**). Le document consacré aux principes de viabilité n'indique pas par quoi les CCI remplaceront le financement de l'EIT. Il incombe en principe aux CCI d'élaborer et de mettre en œuvre leurs stratégies de viabilité. Des stratégies détaillées ne sont pas encore en place. En 2015, les CCI avaient peu progressé à cet égard et l'EIT continuait de subventionner près de 90 % des coûts des activités bénéficiaires de ses financements.

37 Décision n° 4/2015 du comité directeur de l'EIT relative aux principes de viabilité financière des CCI.

Figure 11

Diminution du taux de cofinancement de l'EIT



Source: Cour des comptes européenne.

La définition des activités complémentaires des communautés de la connaissance et de l'innovation a été revue

99

En 2015, l'EIT a modifié la définition des activités complémentaires des CCI et a fourni de nouvelles orientations à ces dernières. Il a également procédé à son premier examen des activités complémentaires des CCI pour la période 2010-2014. Cet examen, d'étendue limitée, a compris deux parties: une certification, par des auditeurs indépendants, des dépenses liées aux activités complémentaires des CCI présentées dans les états financiers et un contrôle, par les responsables de projet de l'EIT, du caractère non disproportionné des coûts ainsi que de l'existence d'un rapport évident entre les activités financées par l'EIT et les activités complémentaires des CCI.

100

L'EIT a également diffusé de nouvelles orientations pour l'élaboration de plans d'entreprise. À partir des conventions de subvention de 2016, un examen visant à assurer que les activités complémentaires des CCI ont un rapport évident avec les activités appelées à bénéficier d'un financement de l'EIT sera effectué dès l'évaluation du plan d'entreprise.

Des indicateurs de performance clés plus appropriés seront élaborés

101

Dans son programme de travail triennal pour 2015-2017, l'EIT a indiqué qu'un nouveau système de suivi axé sur les résultats et sur l'impact serait mis en place. En 2015, il a lancé un appel d'offres pour la définition d'IPC fondés sur l'impact et a constitué un groupe de travail spécialement chargé de traiter cette question. Il entend en outre élaborer des IPC spécifiques mesurant les résultats en matière d'intégration du triangle de la connaissance.

L'EIT essaie d'impliquer davantage de pays

102

Jusqu'à présent, l'EIT s'est fixé l'excellence comme principe directeur et a, par conséquent, privilégié les partenaires opérant dans les États membres dont l'infrastructure de recherche et d'innovation est bien développée. S'étant rendu compte que cette démarche avait pour effet de favoriser une forte concentration des partenaires des CCI dans un petit nombre d'États membres de l'UE (voir point 86), il a créé le programme régional d'innovation, qui vise à lui permettre de mieux promouvoir l'innovation dans des régions spécifiques et d'apporter son soutien dans un plus grand nombre de pays. À partir de 2016, 10 % du financement concurrentiel attribué annuellement par l'EIT aux CCI serviront ainsi à financer et à intégrer pleinement le programme régional d'innovation.

De nouveaux accords-cadres de partenariat sont actuellement examinés

103

Pour aligner son cadre sur celui du programme Horizon 2020, l'EIT a entrepris d'amener les partenaires des CCI à conclure de nouveaux accords-cadres de partenariat en 2015. Les principes de gouvernance qu'il entendait introduire au moyen d'un code de conduite, de même que les règles proposées en matière de droits de propriété intellectuelle, ont suscité une forte résistance. La signature des nouveaux accords-cadres de partenariat a de ce fait été retardée.

104

Nous estimons, en conclusion, que, bien que la raison d'être de l'EIT soit valable, son cadre opérationnel complexe et des problèmes de management ont nui à son efficacité globale. L'impact des mesures correctrices prises par la Commission et l'EIT en 2015 (voir points 96 à 103) reste à voir. Les conclusions et recommandations ci-après sont d'actualité, et il est nécessaire d'y donner suite.

Raison d'être

105

La création de l'EIT en 2008 a consisté à concrétiser une idée ambitieuse et novatrice: promouvoir l'innovation par l'intégration des trois pôles du triangle de la connaissance. La mise en place d'un instrument de ce type se justifiait par des raisons valables: la faiblesse des liens entre les mondes de l'enseignement, de la science et de l'entreprise, le manque de culture entrepreneuriale et le succès limité dans l'exploitation commerciale des résultats de la recherche (voir points 19 à 23). L'EIT est la première initiative de l'UE qui couvre l'ensemble du cycle de l'innovation – du laboratoire au marché – au niveau de l'Union, réunissant plus de 500 partenaires (qu'ils soient chercheurs, entrepreneurs ou universitaires) afin d'atteindre la masse critique nécessaire pour répondre aux défis majeurs auxquels la société est confrontée (voir points 89 et 90).

Conception

106

Certaines caractéristiques spécifiques de l'EIT ont été bien conçues (voir points 65 à 68), mais plusieurs concepts clés et éléments stratégiques n'ont pas été suffisamment mûris au départ (voir points 24 à 64). Les activités non financées par l'EIT étant prises en compte dans le calcul du montant à payer, le modèle de financement est excessivement compliqué. Le «puissant effet de levier» dont l'EIT fait état n'a pas encore été démontré.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1: la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition de révision du règlement relatif à l'EIT, avec un modèle de financement amélioré.

Comme c'était initialement le cas dans le règlement portant création de l'EIT adopté en 2008, les activités des CCI qui ne sont pas financées par l'EIT ne devraient pas être incluses dans la base de calcul lors de la détermination de la contribution financière que l'EIT doit verser aux CCI. La suppression de la limite de financement de 25 % permettrait d'alléger fortement la charge que l'établissement de rapports opérationnels et financiers fait peser sur les partenaires de ces dernières. Il conviendrait de mesurer l'effet de levier pour établir que l'EIT parvient réellement à drainer des fonds supplémentaires au profit de l'innovation.

Date de mise en œuvre recommandée: dès que possible après l'évaluation de 2017.

107

La conception des processus opérationnels de base présente des insuffisances. Les modalités d'octroi du soutien financier de l'EIT ne sont pas appropriées eu égard aux besoins des partenaires des CCI: le fait que les subventions sont accordées pour l'année et les retards systématiques lors de la signature des conventions y afférentes font obstacle au bon déroulement des activités d'innovation que l'EIT vise à promouvoir (voir points 41 à 50). Le cycle de paiement des subventions fait peser une lourde contrainte sur les partenaires dont la santé financière est précaire, comme les PME, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour préfinancer les activités (voir point 59).

Recommandation n° 2: les conventions de subvention devraient: a) avoir une durée plus longue que l'année civile, et b) être signées avant le début des activités.

Non seulement l'adoption d'une perspective à plus longue échéance assurerait une plus grande sécurité juridique et financière aux partenaires des CCI, mais, en outre, elle permettrait de consolider davantage les activités d'innovation, conformément à la stratégie pluriannuelle adoptée par les CCI. Elle contribuerait également à alléger la charge administrative en simplifiant l'établissement annuel de rapports pour les partenaires des CCI, et elle faciliterait l'évaluation de la performance de ces dernières à plus long terme. La signature des conventions de subvention en temps utile permettrait de garantir la continuité légale et financière des activités d'innovation des CCI et, ainsi, d'éviter des interruptions dans ces activités.

Date de mise en œuvre recommandée: conventions de subvention pour la période commençant le 1^{er} janvier 2017.

Mise en œuvre et impact

108

Sept ans après sa création, l'EIT n'a pas encore acquis sa pleine indépendance opérationnelle vis-à-vis de la Commission européenne, et il n'est pas l'institut axé sur l'impact que l'on a visé à mettre en place (voir points 70 et 71). La performance des CCI n'est pas suffisamment prise en considération lors du traitement du paiement final des subventions (voir point 72). L'EIT est un instrument sans équivalent parmi les initiatives de l'UE, mais il suit trop exactement le cadre général de la recherche et de l'innovation dans l'Union (voir point 74). Enfin, il ne dispose pas de suffisamment de ressources et sa gestion a laissé à désirer dans le passé (voir points 80 à 84).

Recommandation n° 3: L'EIT devrait recentrer son approche sur l'impact. Pour cela, il devrait chercher à acquérir davantage d'autonomie et tirer profit de la flexibilité apportée par le règlement relatif au programme Horizon 2020. Il devrait en particulier adopter des règles spécifiques adaptées aux besoins des partenaires des CCI. Il devrait également résoudre ses problèmes de personnel pour pouvoir assurer un suivi continu de la performance des CCI.

L'EIT devrait de toute urgence acquérir son autonomie financière, car le délai initialement fixé par la Commission prenait fin en 2010. Une plus grande autonomie ne pourra qu'améliorer ses capacités d'initiative, un préalable indispensable à la réussite de ce programme public. En outre, il devrait davantage tenir compte de sa mission et adapter ses propres règles afin de se muer en un institut axé sur l'impact. Il devra impérativement pourvoir les postes vacants et assurer la stabilité du personnel au niveau de l'encadrement supérieur.

Date de mise en œuvre recommandée: courant 2016.

109

L'EIT a contribué à l'intégration du triangle de la connaissance et a favorisé une culture entrepreneuriale. Cependant, l'évaluation de sa performance depuis le début de ses activités en 2010 comporte des difficultés. Des processus fiables et appropriés font défaut en ce qui concerne le suivi et l'établissement de rapports, et l'impact de l'EIT est peu visible (voir points 51 à 53). Au niveau des CCI, la sélection des activités à financer par l'EIT manque de transparence (voir points 87 et 88).

Recommandation n° 4: L'EIT devrait développer l'analyse fondée sur l'impact, ainsi que rationaliser ses processus de suivi et d'établissement de rapports.

La Cour se réjouit que l'EIT ait pris la décision de revoir ses indicateurs et de mettre en œuvre un nouveau système de gestion des IPC en 2015. Ce nouveau système devrait viser à mesurer l'impact de chaque CCI, car les processus en place ne permettent pas d'analyser en détail les résultats des activités financées par l'EIT. En particulier, l'impact des activités d'innovation n'est actuellement pas démontré. De plus, pour améliorer le processus de suivi et affiner l'analyse financière (tout particulièrement en ce qui concerne les PME et les coûts de gestion des CCI), l'EIT devrait envisager de standardiser les processus d'établissement de rapports financiers dans l'ensemble des CCI.

Date de mise en œuvre recommandée: courant 2016.

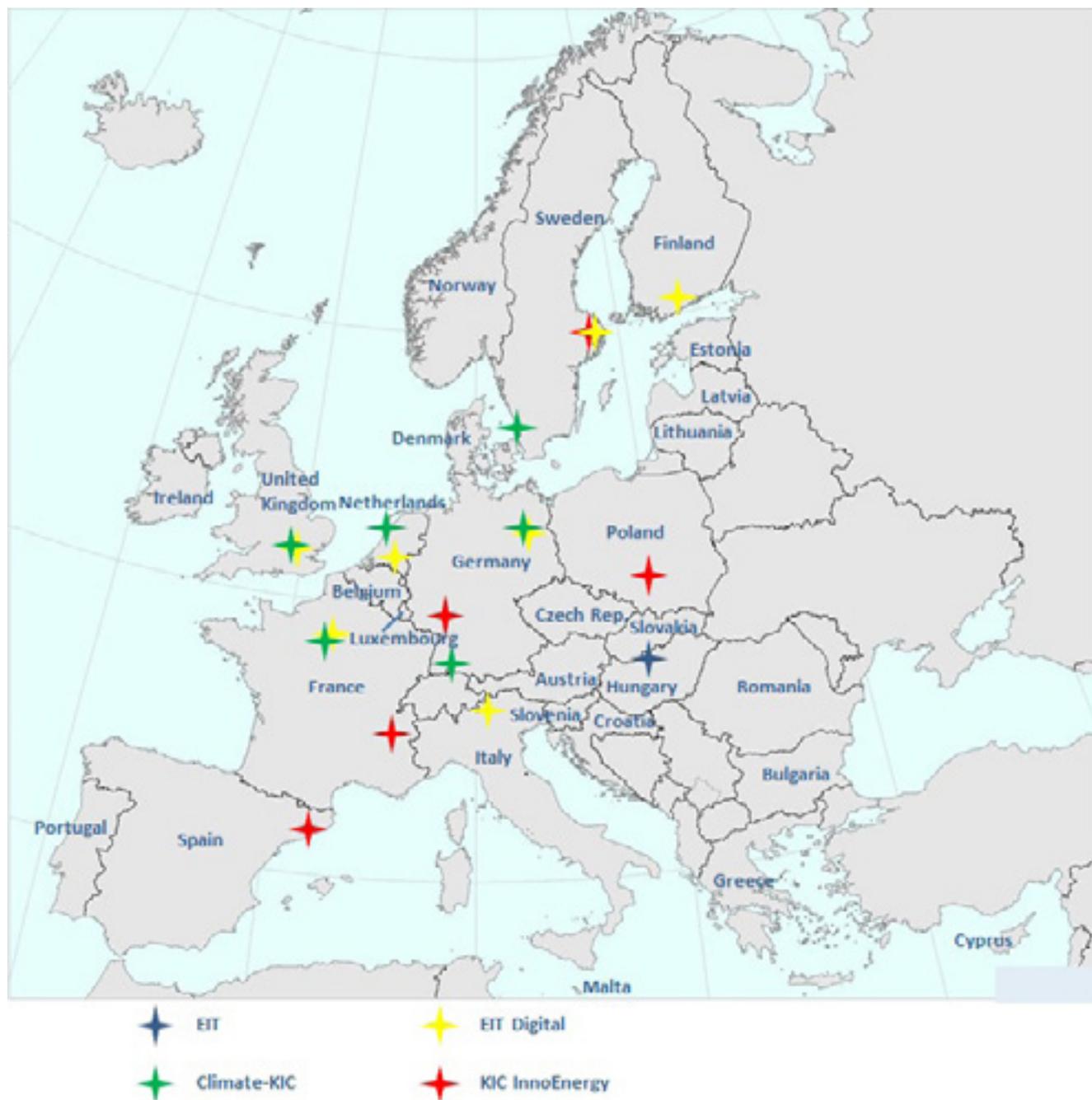
Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin CVIKL, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 3 février 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Les centres de co-implantation régionaux en Europe



Source: Sur la base d'informations fournies par Eurostat.

Objectifs de l'EIT

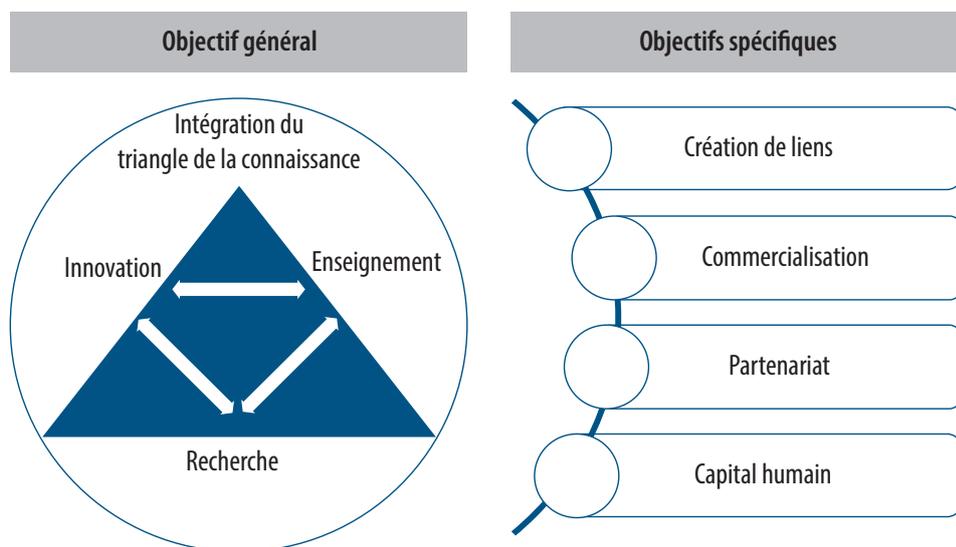
L'EIT a pour objectif général de «contribuer à une croissance économique et une compétitivité européennes durables en renforçant la capacité d'innovation des États membres et de l'Union afin de répondre aux défis majeurs auxquels la société européenne est confrontée. Il remplit cette mission en intégrant l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation et en favorisant les synergies et la coopération entre eux, selon les normes les plus élevées, y compris en encourageant l'entrepreneuriat»¹.

Le règlement relatif au programme Horizon 2020 a décomposé ce programme général en quatre objectifs spécifiques pour la période 2014-2020²:

- créer des liens en intégrant l'éducation et l'entrepreneuriat à la recherche et à l'innovation;
- adopter une logique d'entreprise et une approche axée sur les résultats;
- surmonter la fragmentation à l'aide de partenariats intégrés à long terme;
- favoriser l'émergence des personnes de talent, principaux atouts de l'Europe pour l'innovation.

La **figure** ci-après fournit une vue d'ensemble des objectifs de l'EIT.

Vue d'ensemble des objectifs de l'EIT



Source: Cour des comptes européenne.

¹ Article 3 du règlement (UE) n° 1292/2013.

² Programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020».

Les autres sous-objectifs de l'EIT incluent:

- o la mise en place d'une estampille de l'EIT, pour attirer et retenir les meilleurs innovateurs du triangle de la connaissance;
- o la viabilité des CCI;
- o la promotion de la participation des PME.

Ainsi, l'EIT vise à rassembler les meilleurs cerveaux et les meilleures idées issus des universités, des centres de recherche et des entreprises privées afin d'atteindre une masse critique qui permettra de «[renforcer] la capacité d'innovation de l'Union et de ses États membres» et de «stimuler leur aptitude à convertir les résultats de la recherche en produits et services de grande qualité»³. C'est cet effet de stimulation que l'EIT devrait être capable de mettre en évidence.

3 Voir la section 1.1 de la décision n° 1312/2013/UE.

Synthèse

IV

L'EIT a adopté une série de mesures afin de remédier aux insuffisances affectant son efficacité. Pour remédier aux complexités du cadre opérationnel, l'EIT a mis en place une «task-force» pour la simplification, défini une stratégie de surveillance et adopté des principes de bonne gouvernance et de viabilité financière. Enfin, l'EIT a renforcé ses structures de direction, de gestion et de gouvernance.

VI a)

Les activités complémentaires des CCI sont essentielles pour l'union des efforts des secteurs privé et public en matière d'innovation. Elles mesurent aussi le renforcement de la capacité d'innovation des structures et des moyens existants.

La Commission et l'EIT conviennent que les mécanismes de rapport et de suivi des activités complémentaires des CCI appellent une réflexion plus approfondie et des perfectionnements. Afin d'améliorer la façon dont ces activités complémentaires sont utilisées dans le cadre du modèle de financement de l'EIT, celui-ci a mené une étude en 2015 pour vérifier si les montants acceptés dans la période 2010-2014 sont proportionnés et dûment liés aux activités à valeur ajoutée des CCI et si la règle de financement d'un maximum de 25 % des dépenses totales des CCI a été respectée. De plus, d'autres orientations ont été formulées en 2015 pour renforcer le lien entre les activités à valeur ajoutée des CCI et les activités complémentaires des CCI.

Les activités à valeur ajoutée des CCI sont les activités financées par l'EIT, réalisées par des organisations partenaires ou des entités juridiques des CCI, le cas échéant, contribuant à l'intégration du triangle de la connaissance formé par l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, y compris les activités de création, d'administration et de coordination des CCI, et concourant à la réalisation des objectifs généraux de l'EIT.

VI b)

Les relations à long terme entre les CCI et l'EIT sont régies par les accords-cadres de partenariat et définies contractuellement par les conventions de subvention, qui s'appuient largement sur le modèle d'Horizon 2020. Afin de permettre une planification à long terme et une évaluation des stratégies et des activités des CCI, un programme stratégique de la CCI est annexé à l'accord-cadre de partenariat. Le document présente la stratégie de la CCI, ses objectifs, son effet escompté et ses activités au titre du partenariat-cadre, ainsi qu'un modèle opérationnel pluriannuel et un plan financier en vue de la réalisation des objectifs de marché et des étapes stratégiques. L'EIT alloue des subventions annuelles spécifiques au titre des accords-cadres de partenariat. Le fait d'octroyer les subventions sur une base annuelle reflète la nécessité d'une adaptation rapide à l'environnement changeant dans lequel l'innovation se produit.

En outre, le succès et les résultats de nombreuses activités de l'EIT qui ont suscité des vocations pour les études d'entrepreneuriat, des créations de «jeunes pousses» et des idées d'entreprises montrent que le modèle de l'EIT se prête aux activités d'innovation. Une «task-force» pour la simplification s'emploie à renforcer encore l'efficacité opérationnelle et a déjà adopté une série de mesures concrètes, assorties d'une feuille de route pour mener à bien d'autres simplifications en cours.

VI c)

L'objectif de viabilité financière constitue l'un des aspects les plus difficiles de la mission de l'EIT. Des progrès ont été accomplis en ce sens depuis l'adoption des principes de viabilité financière par l'EIT en mars 2015. Les deux CCI conçues en 2014 disposent de fonds propres considérables: l'une d'elles est en mesure de financer entièrement l'ensemble des frais de gestion et des frais généraux de la CCI en tant que personne morale durant sa première année d'activités. Voir la réponse au point 38.

Le niveau d'intérêt des entreprises pour le modèle d'innovation de l'EIT et des CCI est élevé, comme l'indique le fait que les entreprises représentent 56 % du total des partenaires des CCI. Cela crée un potentiel remarquable de

renforcement du niveau d'implication des entreprises dans les CCI, ainsi que les réponses aux points 56 à 58 l'expliquent en détail.

Conformément au règlement fondateur de l'EIT, le fonctionnement de l'EIT devrait s'appuyer sur des partenariats autonomes et axés sur l'excellence, regroupant des établissements d'enseignement supérieur, des instituts de recherche, des entreprises et d'autres parties prenantes. Le principe d'excellence implique un certain niveau de concentration dans des pays disposant d'une capacité d'innovation élevée. Néanmoins, l'EIT a pris des initiatives énergiques pour étendre son soutien à un plus grand nombre de pays bénéficiaires au moyen du programme régional d'innovation de l'EIT. Les orientations relatives à ce nouveau programme, formulées par l'EIT en 2015, sont mises en œuvre dans les plans d'entreprise des CCI de 2016, de façon à garantir une participation plus large. Enfin, l'augmentation du nombre des partenaires des CCI, qui a dépassé 800 ces derniers mois, et l'ouverture de nouveaux centres de co-implantation partout en Europe par de nouvelles CCI démontrent que le financement n'est plus à ce point concentré sur quelques pays ou partenaires.

VI d)

L'EIT procède à des évaluations exhaustives de la performance des CCI. L'institut analyse chaque année la mise en œuvre des plans d'entreprise des CCI sur la base d'indicateurs de performance quantitatifs et d'analyses qualitatives effectuées par des experts externes et par le personnel de l'EIT. D'une manière plus générale, l'EIT assure aussi un suivi sur place et des contrôles thématiques des activités des CCI. La combinaison de ces outils donne une idée très précise de la performance des CCI.

Le comité directeur de l'EIT a adopté, le 3 décembre 2015, une vaste stratégie de surveillance qui permettra de mesurer les résultats et l'impact des activités.

VII

De par sa conception, l'EIT est à la fois un institut axé sur l'impact et un organisme responsable chargé d'allouer des fonds de l'Union. L'EIT ne peut accorder un financement sans garantie, pas plus qu'il ne peut financer des performances insuffisantes. L'EIT n'a cessé d'améliorer sa vérification de la performance des CCI. Tout récemment, l'EIT a rejeté plus de 1,5 million d'euros de coûts d'activités d'une CCI après avoir évalué sa performance. L'EIT a encore renforcé son analyse d'impact: le dernier examen de printemps des CCI effectué par le comité directeur de l'EIT portait sur l'impact; la révision des indicateurs de performance clés vise à augmenter l'impact; l'adoption des principes de durabilité financière et l'étude de faisabilité en cours portant sur un fonds d'impact sont autant d'éléments qui attestent de l'attention constante que prête l'EIT à l'impact et à la performance des CCI (voir aussi les réponses aux points 71 à 73).

VIII

La Commission et l'EIT sont convaincus que les mesures lancées en 2015, y compris celles mentionnées aux points 97 à 105, peuvent remédier aux principaux problèmes détectés par la Cour.

IX 1)

La Commission et l'EIT acceptent la recommandation.

IX 2) a)

La Commission et l'EIT acceptent en partie la recommandation et examineront dans quelle mesure il est possible d'étendre encore la pluriannualité.

IX 2) b)

La Commission et l'EIT acceptent la recommandation.

Réponses de la Commission

IX 3)

L'EIT et la Commission acceptent cette recommandation.

IX 4)

La Commission et l'EIT acceptent la recommandation. L'EIT continuera à renforcer la priorité donnée à l'impact, comme il a déjà entrepris de le faire en 2015.

Introduction

Encadré 2 – Définition de l'innovation

Depuis sa création en 2008 [règlement (CE) n° 294/2008], l'EIT exerce ses activités en s'inspirant d'une définition de l'innovation qui comprend la création de nouveaux marchés et l'apport de valeur à la société. La définition utilisée ici a été mise à jour par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue de refléter cette conception plus large de l'innovation dans ses stratégies de 2010 et de 2015 pour l'innovation¹.

La mission de l'EIT et, partant, ses objectifs reposent sur la définition de l'innovation qui inclut des buts sociétaux.

Observations

25

Le fait de placer l'EIT sous la responsabilité principale de la direction générale (DG) Éducation et culture (qui participe aussi pleinement à Horizon 2020 par l'intermédiaire de ses actions Marie Skłodowska-Curie) était en effet un moyen d'intégrer le secteur de l'enseignement supérieur dans le triangle de la connaissance qui est essentiel à l'EIT. Le mécanisme fondamental à cette fin est le comité directeur de l'EIT, au sein duquel une participation équilibrée des différents pôles du triangle a toujours été assurée. La Commission (DG Éducation et culture) prend les mesures nécessaires pour veiller à une bonne coordination entre les services de la Commission concernés.

¹ Stratégie de l'OCDE pour l'innovation 2015, point 15: «Un domaine d'application qui va au-delà de la science et de la technologie, et dans lequel les investissements portent sur une vaste palette d'actifs intellectuels qui ne se limitent pas à la [R & D]. Les innovations sociales et organisationnelles, notamment les nouveaux modèles économiques, sont des compléments de plus en plus importants de l'innovation technologique.» <http://www.oecd.org/fr/innovation/Strategie-OCDE-pour-innovation-2015-CMIN2015-7.pdf>

Stratégie de l'OCDE pour l'innovation 2010, page 20: «Ainsi définie, l'innovation est donc une notion bien plus large que la [R & D] et elle est influencée par de très nombreux facteurs, dont certains relèvent de l'action publique. L'innovation peut intervenir dans n'importe quel secteur de l'économie, y compris dans les services publics, par exemple dans le domaine de la santé ou de l'éducation.» <http://www.oecdbookshop.org/fr/browse/title-detail/?k=5KMJRXQQ7420>

La référence d'Horizon 2020: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/reference_terms.html

26

La coordination des différents services de la Commission est assurée par la DG Éducation et culture et prend la forme d'une interaction directe entre les CCI et l'EIT, d'une part, et les services de la Commission concernés, d'autre part. La DG Éducation et culture a mis au point différents formats afin de faciliter cette tâche, depuis le niveau opérationnel jusqu'au niveau stratégique. La DG Éducation et culture organise chaque année une conférence d'une journée, avec des ateliers au cours desquels les CCI et l'EIT rencontrent les services de diverses DG de la Commission. Des réunions informelles ad hoc – entre l'EIT ou les CCI et les services de la Commission – sont aussi organisées, selon les besoins, afin de faciliter la collaboration. La DG Éducation et culture coordonne aussi la consultation interservices à laquelle contribuent formellement toutes les DG avant l'adoption du programme de travail triennal. Tous les services de la Commission concernés participent au groupe de pilotage interservices pour l'évaluation intermédiaire de l'EIT.

L'EIT a aussi des interactions régulières et directes avec les services de la Commission, notamment, mais non exclusivement, la DG Recherche et innovation et la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME. Par exemple, l'EIT est en contact direct avec les services de la DG Recherche et innovation concernant le prochain appel à propositions pour les CCI ou l'accès aux outils informatiques d'Horizon 2020. Dans le cadre de la réunion annuelle, la DG Éducation et culture facilite les contacts bilatéraux entre l'EIT et ses services pour coordonner le travail de l'année portant sur des initiatives spécifiques.

Des contacts importants ont été mis en place en 2015 entre la DG Éducation et culture, l'EIT et la DG Politique régionale et urbaine à propos des objectifs partagés du programme régional d'innovation et des stratégies de spécialisation intelligente de l'EIT.

27

La présence des deux types d'activités est essentielle pour le modèle d'innovation de l'EIT: elle reflète l'objectif de renforcement de l'innovation (activités financées par l'EIT) des structures et des capacités existantes (activités complémentaires). La Commission et l'EIT considèrent que les activités à valeur ajoutée et les activités complémentaires des CCI forment un ensemble cohérent d'activités d'innovation.

29

À l'origine, la notion d'activités complémentaires des CCI n'a pas été définie avec suffisamment de détails, mais elle a été étoffée au fil du temps (voir aussi les points 100 et 101).

La faiblesse du lien entre les activités financées par l'EIT et les activités complémentaires mentionnée ici par la Cour a été reconnue et l'EIT a introduit, au cours du premier semestre de 2015, des changements qui renforceront la vérification de ce lien au stade du plan d'entreprise.

31

L'EIT a considérablement renforcé le lien entre les activités qu'il finance et les activités complémentaires des CCI. Le plan d'entreprise de 2015 et les conventions de subvention ont introduit pour la première fois le principe de proportionnalité entre les deux types d'activités. À partir de 2016, ce lien est encore renforcé: les activités complémentaires des CCI sont à présent examinées par l'EIT au stade de l'évaluation du plan d'entreprise annuel des CCI. Les résultats de ces changements seront perceptibles en 2016.

L'EIT tient aussi compte des résultats et des effets de chaque activité complémentaire particulière. Si les résultats sont appréciables, un coût relativement élevé peut être accepté pour une activité complémentaire d'une CCI. Le coût des activités complémentaires des CCI doit être proportionné au coût de l'activité financée par l'EIT et/ ou à l'impact escompté; par conséquent, une activité complémentaire au coût relativement élevé peut aussi être acceptée si cette activité confère une portée considérable à la mission de la CCI.

Réponses de la Commission

32

L'EIT s'emploie à renforcer la vérification des liens entre les activités financées par l'EIT et les activités complémentaires des CCI qui, à compter du cycle du plan d'entreprise de 2016, interviendra au stade de la programmation, c'est-à-dire lors de l'évaluation des plans d'entreprise. Par conséquent, les CCI ne pourront plus remplacer des activités complémentaires planifiées au stade de l'établissement des rapports sans l'approbation de l'EIT, et il n'y aura plus d'incertitude quant à l'acceptation des coûts des activités complémentaires des CCI lors de l'établissement des rapports.

Encadré 3 – Exemple d'activité complémentaire d'une CCI sans rapport évident avec une activité financée par l'EIT

Les activités complémentaires contribuent de deux façons à la réalisation des objectifs des CCI. Elles peuvent s'appuyer sur des activités financées par l'EIT ou servir de base au financement d'autres innovations par l'EIT. Envisager les activités complémentaires des CCI comme un simple levier de financement impliquerait une approche trop restrictive de l'innovation.

De plus, l'EIT a défini des orientations plus précises à l'intention des CCI concernant les activités complémentaires dans le cadre des lignes directrices du plan d'entreprise annuel.

33

L'innovation ne se produit pas de manière isolée; elle a besoin d'activités complémentaires et d'écosystèmes dans lesquels peuvent s'intégrer les activités financées par l'EIT.

Cependant, la Commission et l'EIT conviennent que la définition des activités complémentaires et la façon de mesurer plus précisément l'effet de levier du financement de l'EIT requièrent plus d'attention. La Commission et l'EIT accueillent donc favorablement les suggestions de la Cour. En conséquence, l'EIT a déjà pris des dispositions en ce sens.

35

Les activités complémentaires des CCI qui constituent la base de connaissances de nouvelles activités à valeur ajoutée seront, logiquement, toujours déclarées à titre «rétroactif», en ce sens que les activités complémentaires en question ont été achevées avant que commencent les activités financées par l'EIT.

Certaines activités complémentaires des CCI ne seront, par définition, pas engagées en sus. Elles serviront plutôt de fondement aux activités financées par l'EIT. Ces activités financées par l'EIT peuvent renforcer l'effet de levier à un stade ultérieur du processus, puisqu'elles créent des produits, des procédés ou des services qui engendrent des profits. Si une activité complémentaire d'une CCI n'avait pas été en place à l'origine, les résultats d'une activité financée par l'EIT qui en dépendait n'auraient pas pu être obtenus non plus. C'est pourquoi il est nécessaire, pour le modèle d'innovation de l'EIT, que des activités complémentaires des CCI puissent être déclarées à titre rétroactif.

Cependant, la Commission et l'EIT conviennent que ces activités complémentaires ne peuvent pas être directement prises en compte dans le calcul de l'effet de levier financier des activités financées par l'EIT.

Comme expliqué ci-dessus, les activités complémentaires sont essentielles au fonctionnement efficace des systèmes d'innovation et s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle.

Encadré 4 – Un effet de levier ne peut pas être lié à une activité déclarée à titre rétroactif

Les activités complémentaires sont nécessaires aux activités financées par l'EIT dont elles constituent la base ou qu'elles viennent compléter. Toutes les activités complémentaires ne peuvent pas être considérées comme produisant un effet de levier et les définitions doivent être améliorées pour mesurer l'effet de levier.

37

Les contributions en nature en tant qu'activités complémentaires ou les contributions en espèces aux activités complémentaires sont essentielles au fonctionnement des systèmes d'innovation.

Encadré 5 – Exemple d'une activité complémentaire d'une CCI ne pouvant pas être considérée comme une activité engagée en sus

L'inclusion de nouveaux étudiants occasionne toujours davantage de coûts en termes de temps que les enseignants consacrent à l'encadrement des activités dirigées, d'équipement de laboratoire (notamment pour les cours dont la composante pratique est importante), de gestion des stages en entreprises (qui requiert une attention à titre individuel) et d'utilisation des services universitaires. C'est pourquoi les coûts liés à la présence d'étudiants ne relevant pas de l'EIT peuvent être justifiés en tant que coûts différenciés d'une activité complémentaire pour une formation financée par l'EIT.

38

La viabilité financière ne doit pas être comprise comme un arrêt complet du financement alloué par l'EIT aux CCI, mais comme une diminution de ce financement jusqu'à un «un niveau minimum prédéfini» comme indiqué dans les «Principes de viabilité financière des CCI» adoptés par le comité directeur de l'EIT le 5 mars 2015.

Il reste à démontrer qu'une période de quinze ans est insuffisante pour élaborer et appliquer avec succès une stratégie de viabilité financière.

La Fondation de l'EIT a été créée pour opérer à un niveau différent et avec un objectif différent par rapport aux CCI. Les CCI collectent et mobilisent des fonds en vue d'un retour sur investissement possible et leurs activités propres peuvent générer des revenus, ce qui n'a jamais été le cas de la Fondation.

39

S'il est admis que l'objectif de viabilité financière sera difficile à atteindre, il est trop tôt pour porter un jugement. L'OCDE souligne dans sa stratégie pour l'innovation 2015 qu'il convient d'adopter une perspective à long terme pour mesurer le rendement des investissements dans l'innovation. Par conséquent, les données des cinq premières années d'activités des CCI ne sont pas suffisantes pour tirer des conclusions quant à leur viabilité financière à long terme.

L'EIT a intensifié ses efforts dans ce domaine. Conformément aux principes de viabilité financière des CCI, l'EIT s'emploie à formuler un modèle de rapport sur la viabilité financière des CCI qui sera ajouté aux lignes directrices en matière de rapports pour garantir l'exactitude de la déclaration des revenus des CCI. Les plans d'entreprise de 2016 et leurs évaluations par les experts de l'EIT font déjà apparaître des progrès notables. Toutes les CCI en ont fait l'un de leurs objectifs prioritaires et revoient leurs activités en conséquence afin d'en tirer des revenus. Par exemple, l'une des nouvelles CCI finance entièrement ses frais de gestion et ses frais généraux sur ses fonds propres, ce qui constitue un bon point de départ pour assurer, à terme, sa viabilité financière.

Les progrès accomplis par les CCI en matière de viabilité financière seront évalués en 2016, après la réception des premiers rapports. Conformément aux principes de viabilité financière, l'EIT procédera à une évaluation plus approfondie des progrès accomplis par les CCI après 7 ans. L'EIT a aussi mis en place un groupe de travail, engagé un expert et lancé une série d'initiatives afin d'aider les CCI dans leurs efforts pour assurer leur viabilité financière.

Pour toutes ces raisons, il est trop tôt pour porter un jugement quant à la viabilité financière des CCI d'ici dix ans.

42

La modification des plans d'entreprise durant la mise en œuvre est un processus régulier qui assure un degré de flexibilité élevé pour l'inclusion de projets d'innovation même dans les derniers mois de la période couverte par les conventions de subvention. Les CCI ont largement fait usage de cette possibilité au cours des années 2010 à 2014. En 2014, cinq modifications incluant de nouvelles activités de CCI ont été approuvées par l'EIT.

De plus, les lignes directrices de 2014 pour la préparation des plans d'entreprise des CCI permettaient aux CCI d'y inclure des activités à valeur ajoutée sans que celles-ci soient entièrement spécifiées jusqu'à hauteur de 15 % du budget. Cette approche est suivie de manière analogue en 2015, c'est-à-dire que les plans d'entreprise comprennent une description du processus de sélection de nouvelles activités et la définition précise des activités est fournie quand les détails sont disponibles.

En outre, les CCI ont la possibilité de transférer jusqu'à 100 % de leur budget entre des activités relevant de la même ligne budgétaire, et jusqu'à 20 % entre différentes lignes budgétaires sans devoir obtenir l'approbation préalable de l'EIT. Cette disposition est beaucoup plus flexible et avantageuse que les procédures de n'importe quel autre programme de l'UE et démontre encore que des mécanismes spécifiques ont été conçus pour faciliter les changements dans un environnement très réactif, ce qui répond aux besoins des projets d'innovation.

43

Le budget annuel de l'EIT dépend du montant voté dans le budget annuel de l'UE, normalement en décembre de l'année $n - 1$. Les engagements budgétaires de l'EIT ne peuvent être plus élevés que les fonds approuvés dans le budget de l'UE. C'est la raison pour laquelle l'EIT signe des conventions de subvention annuelles avec les CCI. Toutefois, des mesures complémentaires visant à prendre en compte la dimension pluriannuelle de certaines activités sont envisagées, notamment dans le cadre de la task-force pour la simplification.

44

L'approche adoptée par l'EIT en matière de dotation en financement concurrentiel repose sur une budgétisation fondée sur la performance, qui comporte une incertitude inhérente et récompense l'excellence et l'impact. L'assurance d'un financement à long terme peut être préjudiciable à une approche axée sur les résultats et l'impact.

En outre, comme indiqué dans les réponses aux points 41 et 44, les CCI disposent de plusieurs instruments pour se prémunir contre les fluctuations à court terme du financement. Il s'agit notamment des instruments du marché financier en général ainsi que de la flexibilité de la conception du plan d'entreprise.

Encadré 6 – Le Fonds européen pour les investissements stratégiques² et son influence sur le budget de l'EIT – Deuxième paragraphe

Si le financement des CCI en 2016 a en effet été réduit, il est néanmoins suffisant pour permettre aux trois CCI matures de conserver des plans d'entreprises ambitieux et aux deux CCI nouvellement créées de suivre une trajectoire de croissance rapide. Plus de 233 millions d'euros ont été alloués aux trois CCI matures, tandis que les deux nouvelles CCI ont reçu 41 millions d'euros en 2016.

² Avis n° 4/2015 concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013.

45

Les arguments présentés concernant le caractère inapproprié des conventions de subvention annuelles doivent être mis en regard des initiatives adoptées par l'EIT pour combiner les perspectives annuelles et pluriannuelles. Il est important de noter que la perspective pluriannuelle est prise en considération dans le cadre de la dotation annuelle en financement concurrentiel. De surcroît, en plus du financement concurrentiel, la dotation annuelle aux CCI comporte un élément de financement de soutien. Le financement de soutien est distribué de manière égale entre les CCI et assure un niveau de sécurité élevé du financement. Il est aussi important de noter que l'accord-cadre de partenariat apporte une base juridique et un «engagement» de l'EIT concernant le soutien aux CCI sur une longue période. Comme indiqué plus haut, le cycle de subvention annuel possède une souplesse inhérente qui permet d'interrompre et d'introduire des projets innovants en cours d'année, c'est-à-dire que le cycle annuel ne fait pas obstacle à la flexibilité des activités individuelles, mais constitue un cadre de planification général.

46

L'éducation est un des principaux piliers de l'action de l'EIT. L'EIT veille tout particulièrement à ce que ses programmes d'enseignement soient correctement financés. L'apport d'un financement de soutien garanti qui représente une proportion significative du budget de chaque CCI réduit l'incertitude pour les activités prioritaires pluriannuelles comme les programmes d'enseignement.

47

L'apport d'un financement de soutien réduit le risque d'interruption pour une part considérable du programme.

Voir la réponse de la Commission et de l'EIT aux points 41 et 44.

48

L'élément de financement de soutien qui constitue un aspect non négligeable du modèle de financement de l'EIT apporte une certaine sécurité de planification à long terme.

Voir la réponse de la Commission et de l'EIT aux points 41 et 44.

49

En raison du caractère annuel du budget de l'EIT et du fait que le budget de l'UE n'est généralement pas adopté avant la mi-décembre, les conventions de subvention pour une année donnée ne peuvent pas être signées avant le 1^{er} janvier de l'année en question. Ce problème a été soulevé pour la première fois par la Cour des comptes européenne dans son rapport annuel spécifique portant sur l'exercice 2011 et l'EIT a fait part de ses observations. L'EIT s'est engagé à réduire l'écart entre la date de début de l'action définie dans les plans d'entreprise des CCI et la date de signature des conventions de subvention. Cet effort a permis que les conventions de subvention de 2013 et 2014 soient signées avec les trois CCI respectivement en février 2013 et 2014.

L'année 2015 était une exception, dans la mesure où les CCI ont demandé un délai avant d'appliquer le nouvel accord-cadre de partenariat afin de clarifier les implications de certaines dispositions convenues entre l'EIT, les CCI et la Commission européenne dans le contexte de l'alignement sur les règles d'Horizon 2020. De plus, du fait des consultations juridiques requises, l'approbation ex ante des nouvelles conventions de subvention par la Commission a pris plus de temps que d'habitude. L'EIT prévoit que les conventions de subvention pourront de nouveau être signées en temps utile à partir de 2016, lorsque les nouveaux accords-cadres de partenariat seront déjà en place, ce qui signifie que la signature tardive en 2015 constitue un événement ponctuel.

50

Bien que cette pratique ait été habituelle jusqu'en 2015, les CCI pourraient, dans certaines conditions – comme le fait d'avoir dépensé les préfinancements précédents – et sous réserve de certaines obligations de présentation de rapports intermédiaires, demander des paiements supplémentaires au titre du préfinancement.

L'EIT souhaiterait pouvoir préfinancer jusqu'à 70 % de la subvention accordée afin d'aider les CCI à gérer leur trésorerie, mais il est important de noter que le niveau des préfinancements est subordonné à la disponibilité des crédits de paiement, ce qui échappe au contrôle de l'EIT. D'après les prévisions, le préfinancement pour les conventions de subvention de 2016 sera d'environ 60 %.

En tant que puissants réseaux d'innovation, incluant des partenaires industriels solides et des universités, les CCI sont en position de remédier aux problèmes de trésorerie, par exemple en empruntant auprès d'une banque, comme l'ont déjà démontré certaines CCI. Cela leur permet d'augmenter les taux de préfinancement qu'elles allouent à leurs partenaires ou à leurs bénéficiaires (par exemple des étudiants ou des «jeunes pousses»), pour lesquels les flux de liquidités pourraient, sinon, poser un problème.

51

Le comité directeur de l'EIT a adopté, le 3 décembre 2015, une stratégie de surveillance qui mesurera des données concernant Horizon 2020, l'impact produit par l'EIT au moyen de ses activités propres et de celles des CCI et les résultats des CCI. Par ailleurs, l'EIT contribue activement au rapport de suivi annuel sur Horizon 2020 pour 2014 et disposera d'une section dans le rapport.

52

Les précédentes modifications apportées aux IPC génériques visaient à affiner leur concept/signification pour garantir des conditions équitables entre les différentes CCI et à répondre à la nature évolutive des CCI. Les changements ont été effectués après consultation des CCI afin de remédier, notamment, aux différences dans les secteurs d'activités et l'environnement général des CCI.

Les modifications des IPC au fil du temps sont donc directement liées à la constatation du point 52.

53

L'EIT procède à des analyses approfondies pour comparer les CCI en fonction de plusieurs facteurs, et pas simplement sur la base des IPC génériques. La mise en œuvre des plans d'entreprise des CCI est évaluée sur la base d'indicateurs de performance quantitatifs et d'analyses qualitatives effectuées par des experts externes et par le personnel de l'EIT. D'une manière plus générale, l'EIT assure aussi un suivi sur place et des contrôles thématiques des activités des CCI. La combinaison de ces outils donne une idée très précise des différences entre les CCI.

54

L'EIT convient que les réalisations et les impacts ne peuvent être mesurés que par une combinaison d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Cet aspect est totalement pris en compte dans la stratégie de surveillance de l'EIT, adoptée par le comité directeur de l'EIT en décembre 2015, et dans la révision des IPC en cours, comme indiqué au point 102.

55

Les entreprises sont largement représentées dans la gouvernance des CCI et jouent un rôle déterminant dans la formulation de leurs stratégies. Une liste non exhaustive des représentants des industries respectives dans les comités directeurs des CCI est présentée ci-après:

- EIT Digital: Deutsche Telekom AG, Philips, Nokia, British Telecom, Alcatel-Lucent, Ericsson
- CCI Climate: Bayer Technology Services GmbH, GDF Suez, South Pole Carbon, Velux A/S
- CCI InnoEnergy: Total SA, Gas Natural Fenosa, Électricité de France, ABB AB, Areva SA

56

Le niveau de financement par des subventions de l'EIT n'est pas une mesure suffisante du degré d'implication dans les CCI. Par exemple, le financement alloué à l'enseignement supérieur vise à favoriser les études d'entrepreneuriat et à augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement universitaire, ce qui profite directement aux entreprises. Une mesure de l'implication doit prendre en compte le nombre de partenaires, qui constitue la mesure directe de l'attractivité d'une CCI, ainsi que la nature des activités soutenues, plutôt que le type d'institution qui en assure la mise en œuvre.

57

L'EIT et les CCI ont été conçus pour s'attaquer au problème du faible niveau de coopération entre les universités et les entreprises, qui touche l'ensemble de l'UE. C'est pourquoi les entreprises sont largement représentées dans la gouvernance des CCI et jouent un rôle déterminant dans la formulation de leurs stratégies. Il fallait néanmoins s'attendre à ce que les efforts pour parvenir au niveau désiré de coopération entre les universités et les entreprises se heurtent à des problèmes initiaux. Afin d'y remédier, l'EIT a modifié les lignes directrices des plans d'entreprise et a formulé des orientations stratégiques à l'intention des CCI. Les CCI ont elles aussi changé leurs règles et procédures internes.

Les progrès accomplis par l'EIT et les CCI dans ce domaine montrent que le modèle des CCI est celui qui convient le mieux à la mise en place d'une coopération à long terme entre les universités, les centres de recherche et les entreprises; nous sommes convaincus que les résultats continueront à s'améliorer à l'avenir.

58

L'EIT ne s'est pas fixé d'objectif concernant la part du budget destinée aux PME, mais il a des objectifs quantifiés en matière de création de PME. La création de PME «jeunes pousses» par l'EIT constitue l'un des IPC de l'EIT et elle est donc fortement encouragée. En 2014, les trois CCI de la première vague ont rapporté que 90 nouvelles «jeunes pousses» avaient été créées, dont toutes sont des PME selon la définition de la recommandation de la Commission [C(2003) 1422]. De plus, de nombreuses autres petites entreprises ont bénéficié de subventions en cascade ou de services dans les accélérateurs d'entreprises des CCI.

59

L'EIT a obtenu des résultats exceptionnels en matière de promotion et de soutien de la participation des PME aux activités d'innovation.

De nombreuses activités de l'EIT ciblent spécifiquement les PME. Pour apporter une incitation financière aux PME, l'EIT avait même prévu une dérogation spécifique au règlement financier de l'UE pour la période 2010-2013 qui autorisait les PME partenaires des CCI à déclarer 40 % de coûts indirects en plus de leurs coûts directs, contre 20 % pour les entreprises qui ne sont pas des PME.

En ce qui concerne l'aide ciblée aux PME existantes, les partenariats avec les CCI offrent un écosystème solide au sein duquel elles peuvent bénéficier d'un soutien. Les PME existantes dotées d'un potentiel d'innovation exceptionnel se trouvent donc dans une position idéale pour conclure un partenariat avec une CCI et profiter pleinement du soutien apporté par l'EIT. De ce fait, un nombre croissant de PME participent tant comme partenaires des CCI que comme bénéficiaires de subventions en cascade des CCI et utilisatrices des services de création et d'accélération d'entreprises.

60

Dès lors que les CCI s'efforcent d'assurer leur viabilité financière et sont en mesure de recourir à des instruments financiers (par exemple des crédits bancaires) et à d'autres sources de revenus que le financement alloué par l'EIT, elles peuvent veiller à ce que les paiements en faveur des PME soient effectués en temps opportun, indépendamment de la date à laquelle les fonds de l'EIT sont versés. L'EIT n'est pas en position d'imposer aux CCI des conditions de paiement au titre des relations contractuelles qu'elles ont conclues avec leurs partenaires, car les CCI sont autonomes à cet égard. Cependant, comme les aides aux PME sont d'un volume limité en comparaison de l'ensemble du programme, les CCI ont la possibilité d'augmenter les avances versées aux PME dans le cadre d'une gestion adéquate de leurs flux de trésorerie (les réponses de la Commission et de l'EIT aux points 41 et 44 apportent d'autres exemples de la flexibilité du financement des CCI).

61

L'EIT collecte systématiquement des informations sur le statut des nouveaux partenaires des CCI lorsque ceux-ci rejoignent les CCI. Par conséquent, l'EIT dispose d'informations à jour concernant le nombre de partenaires des CCI qui sont des PME.

En outre, les grandes organisations sont majoritairement présentes dès les premières années de l'existence d'une CCI, puisqu'elles ont la capacité de préparer un programme stratégique solide et une proposition gagnante susceptible d'être sélectionnée au départ en tant que CCI. Les PME rejoignent généralement les CCI à un stade ultérieur, quand leur participation peut apporter de la valeur ajoutée aux activités des partenariats en place.

À titre d'exemple, la CCI InnoEnergy comptait 25 PME parmi les partenaires de la CCI durant la période 2010-2013. Or, respectivement 55 et 50 nouvelles PME ont rejoint la CCI InnoEnergy en 2014 et 2015, portant le nombre de PME partenaires à 130.

Beaucoup de PME participent au programme des CCI de l'EIT et sont les destinataires finales des subventions allouées par l'EIT, par le biais d'accords de sous-traitance ou de subventions en cascade conclus avec d'autres partenaires des CCI comme des universités, des centres de recherche ou des groupes industriels. Les programmes d'accélération et d'incubation d'entreprises des CCI s'adressent en particulier aux PME «jeunes pousses», et l'un des IPC de l'EIT porte sur la création de nouvelles PME. Le nombre croissant de PME qui rejoignent des partenariats avec les CCI et qui bénéficient des subventions allouées par l'EIT se traduira naturellement aussi par l'absorption d'une part plus importante des subventions par les PME.

62

L'EIT soutient activement les PME. Des objectifs clairs ont été définis en ce qui concerne la création de «jeunes pousses», qui constitue l'un des indicateurs de performance clés de l'EIT.

Voir la réponse de la Commission et de l'EIT au point 57.

64

La promotion des synergies et des complémentarités avec d'autres initiatives de l'UE est une priorité pour l'EIT et pour la DG Éducation et culture. L'objectif figure dans le programme stratégique d'innovation de l'EIT et dans son règlement.

Les synergies et les complémentarités sont facilitées par la DG Éducation et culture et par l'EIT (par exemple dans le cadre des réunions annuelles entre les services de la Commission, l'EIT et les CCI, ainsi qu'au moyen des critères de sélection de nouvelles CCI) et sont intégrées dans le modèle des CCI, dont certains éléments reflètent les objectifs et les enseignements d'autres programmes de l'UE (par exemple, la notion de triangle de la connaissance fait écho à des aspects d'Erasmus+ et du dialogue université-entreprise; la notion de centre de co-implantation s'inspire de la politique régionale de l'UE; l'approche des défis sociétaux est partagée avec Horizon 2020; le modèle de financement de l'EIT s'appuie sur les enseignements tirés d'autres programmes). Il existe des exemples concrets de synergies dans les domaines thématiques des CCI, par exemple: pour EIT Digital, les PPP «Future Internet» et «Big Data»; pour la CCI InnoEnergy, le plan SET; pour la CCI Climate, la coopération avec la DG Action pour le climat, en vue de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique à Paris, de décembre 2015.

L'EIT continue à stimuler les synergies au niveau des projets concrets, plus récemment dans le contexte du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), avec la coopération européenne en science et technologie (COST) et l'Agence spatiale européenne (ESA).

69

L'EIT a déjà demandé le lancement du processus qui lui permettra de parvenir à une autonomie financière complète. Ce processus devrait aboutir avant la fin de 2016.

71

En plus de veiller au respect des règles, l'EIT récompense toujours davantage la performance et encourage l'impact. Par exemple, un manque de performance aura un effet de plus en plus négatif sur le budget d'une CCI. Conformément aux principes de viabilité financière des CCI, la part du financement concurrentiel dans le budget alloué aux CCI par l'EIT doit progressivement croître. Puisque cette part – qui récompense la performance – augmente au fil du temps, une CCI dont la performance est médiocre s'en trouvera toujours plus incitée financièrement à s'améliorer.

72

L'EIT a renforcé, en 2015, l'incidence directe du manque de performance sur les montants à payer: certaines parties des dépenses déclarées par une CCI ne seront pas acceptées par l'EIT quand la mise en œuvre de l'activité n'aura pas été suffisante. Voir les réponses de la Commission et de l'EIT au point VII de la synthèse.

Suite à l'intervention de la Cour, l'EIT a continué à renforcer sa vérification des coûts dans les rapports d'audit annuels. L'EIT récompense fortement la performance tout en maintenant un niveau d'assurance élevé quant à l'éligibilité des coûts supportés.

Réponses de la Commission

74

L'EIT et la Commission considèrent que le seuil conforme à l'article 34 des règles de participation à Horizon 2020 est approprié pour les subventions allouées par l'EIT aux CCI. Nous estimons qu'il n'est pas disproportionné de demander un certificat d'audit à un bénéficiaire de fonds de l'UE/EIT qui sollicite une subvention annuelle dépassant 325 000 euros. En tout état de cause, l'EIT aurait besoin d'une dérogation spécifique à l'article 34 des règles de participation à Horizon 2020 pour utiliser un seuil différent ou supérieur à 325 000 euros pour les subventions sollicitées par les participants.

Voir aussi les réponses de la Commission et de l'EIT aux points 79 et 80.

76

Il est important de noter que les «rapports financiers» ne sont plus spécifiques à l'EIT, puisque les déclarations de coûts ont été pleinement alignées sur les modèles d'Horizon 2020, à dater des conventions de subvention de 2016.

79 Deuxième tiret

Cette recommandation nécessiterait une dérogation spécifique aux règles de participation à Horizon 2020 et au règlement financier³.

79 Troisième tiret

Cette recommandation échappe au contrôle de l'EIT, car elle nécessiterait une dérogation spécifique aux règles de participation à Horizon 2020 et au règlement financier⁴.

81

La sous-traitance de l'évaluation technique de projets est une pratique courante dans les programmes de R & D. Cela se produit notamment dans le cas de projets très complexes couvrant, et intégrant, plusieurs domaines d'activités comme l'éducation, l'innovation et les entreprises.

83

Il est important de noter que l'EIT a amélioré la tendance en matière de rotation du personnel depuis 2013. Le faible coefficient national pour la Hongrie (actuellement 69 %) est un facteur important qui contribue à la rotation du personnel. Cela échappe cependant au contrôle de l'EIT.

84

Entre-temps, des améliorations significatives sont intervenues dans la capacité de gestion de l'EIT. Le poste de chef d'unité vacant a été pourvu et la sélection de l'autre chef d'unité est en cours. En outre, la sélection du directeur de l'EIT est aussi en cours.

3 https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/FR/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

4 Ibidem.

86

Du fait de la priorité donnée par l'EIT à l'excellence, il est naturel que les pays disposant d'une capacité d'innovation supérieure soient plus fortement représentés dans les CCI. Si le renforcement des capacités existantes et des centres d'excellence en Europe est un objectif clair de l'EIT, l'institut veille aussi à avoir des retombées positives dans les régions de l'Union qui ne participent pas directement aux CCI par le biais de son programme régional d'innovation.

Encadré 11 – Préoccupations liées à la concentration du soutien financier de l'EIT et au manque de transparence

Il existe un équilibre raisonnable entre les pôles du triangle de la connaissance, tant en ce qui concerne la distribution des partenaires qu'en ce qui concerne le financement. Des procédures claires, garantissant le contrôle de la qualité et la transparence, régissent la sélection des projets par les CCI.

89

Des éléments attestant des résultats engrangés par l'EIT commencent à se faire jour. L'EIT a produit plus de 1 000 diplômés en entrepreneuriat, de nombreuses «jeunes pousses», une série d'exemples de réussites et un solide réseau paneuropéen de centres de co-implantation et d'accélérateurs d'entreprises, et a encouragé une culture entrepreneuriale.

92

L'analyse menée en novembre 2015 sur la création d'entreprises démontre à suffisance la valeur ajoutée apportée par les programmes d'accélérateurs des CCI de l'EIT et il existe des cahiers des charges pour les entreprises soutenues qui attestent des résultats appréciables du soutien de l'EIT en matière de création d'entreprises.

93

Les IPC mettent en évidence des réalisations importantes, dont beaucoup se sont à présent traduites par des résultats tangibles (voir les exemples mentionnés au point 90).

94

Il vaut la peine de souligner que des étudiants venus de pays tiers rejoignent aussi des entreprises européennes ou montent leur propre affaire après avoir terminé leurs études, créant ainsi un impact et de la valeur ajoutée pour notre société. Les CCI de l'EIT ont mis en place un environnement dans lequel l'écart entre l'enseignement supérieur et les entreprises s'est resserré, et ces étudiants ont donc déjà devant eux de meilleures perspectives de travailler pour une entreprise partenaire d'une CCI après leurs études, et donc de rester en Europe.

98

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, point e), du règlement fondateur de l'EIT, les trois CCI de la première vague ont toutes élaboré des stratégies de viabilité financière. Un résumé de ces stratégies a été présenté dans les plans d'entreprise des CCI à partir de 2014. Pour le plan d'entreprise de 2016, un expert de l'EIT a examiné expressément les questions de viabilité financière et a évalué les plans de chaque CCI.

103

Les nouveaux accords-cadres de partenariat sont en cours de signature au début de 2016.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1

La Commission et l'EIT acceptent la recommandation.

Toute proposition de modification législative devra être élaborée conformément aux principes de meilleure réglementation, en particulier le principe consistant à «évaluer avant d'agir». La base juridique de l'EIT impose à la Commission d'évaluer l'EIT avant la fin de 2017, et le travail d'évaluation est actuellement en préparation avec la participation de tous les services de la Commission concernés.

L'évaluation prendra aussi en considération l'avis critique de l'audit et les évaluateurs indépendants auront accès à cet audit. Sur la base des résultats de l'évaluation, les étapes futures éventuelles seront décidées, conformément aux principes de meilleure réglementation.

La Commission adoptera une position concernant le changement de la base juridique de l'EIT en fonction des conclusions de l'évaluation de l'expert indépendant et des résultats de cet audit.

107

Voir les réponses de la Commission et de l'EIT aux points 40 à 49 et 60, résumant leur position sur ces questions.

Recommandation n° 2 a)

La Commission et l'EIT acceptent en partie la recommandation et examineront dans quelle mesure il est possible d'étendre encore la pluriannualité.

Recommandation n° 2 b)

La Commission et l'EIT acceptent la recommandation.

Pour a): examen complet d'ici au printemps 2017 et mise en œuvre (subordonnée à cet examen) d'ici à 2018.

108

Voir les réponses de la Commission et de l'EIT à ces points, résumant leur position sur ces questions.

Recommandation n° 3

L'EIT et la Commission acceptent cette recommandation.

109

Voir les réponses de la Commission et de l'EIT à ces points, résumant leur position sur ces questions.

Recommandation 4

La Commission et l'EIT acceptent la recommandation.

L'EIT continuera à renforcer la priorité donnée à l'impact, comme il a déjà entrepris de le faire en 2015.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

L'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) a l'objectif ambitieux de resserrer les liens entre les mondes de l'enseignement, de la science et de l'entreprise et, ainsi, de jouer un rôle moteur pour l'innovation dans l'Union européenne. Nous avons abouti à la conclusion que, bien que sa raison d'être soit valable, son cadre opérationnel complexe et des problèmes de gestion ont nui à son efficacité globale. Nous avons mis au jour des faiblesses affectant aussi bien le modèle de financement de l'EIT et les dispositions en matière d'établissement de rapports convenues entre celui-ci et les communautés de la connaissance et de l'innovation, que la viabilité financière de ces dernières. Sept ans après sa création, l'EIT n'a pas encore acquis sa pleine indépendance opérationnelle vis-à-vis de la Commission européenne, et ses capacités décisionnelles ont, de ce fait, été limitées. Nous estimons, en conclusion, que si l'on veut faire de l'EIT un institut pionnier et innovant comme prévu à l'origine, d'importants ajustements législatifs et opérationnels s'imposent afin de mieux promouvoir le potentiel d'innovation de l'Union européenne.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications