



Prochain budget à long terme (CFP) de l'UE – Financement de l'UE en faveur de la compétitivité

Réponse du CEA sur l'établissement du Fonds européen pour la compétitivité

Date d'émission : Novembre 2025

Résumé

Le CEA salue l'architecture du futur cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne (UE) qui comprend un fonds européen de compétitivité (FEC) hébergeant en son sein le dixième programme cadre pour la recherche et l'innovation (10^{ème} PCRI ou FP10). Ce schéma permet d'envisager une meilleure articulation entre, en amont de la chaîne de valeur, le financement de la RDI indispensable pour assurer le leadership technologique européen et, en aval, le soutien aux phases de déploiement industriel de ces technologies, autour de priorités communes.

Pour autant, au-delà de cette approche de principe, de nombreuses questions restent ouvertes concernant les modalités de mise en œuvre des financements de l'UE en faveur de la compétitivité. C'est le cas notamment pour le processus de définition des priorités et de programmation intégrée entre ces deux programmes. Le CEA souhaite souligner à cet égard l'importance d'accorder une place significative de représentants de l'écosystème de recherche et d'innovation dans la gouvernance et la programmation et des instruments de financement en faveur de la compétitivité. Par ailleurs l'articulation entre les instruments d'Horizon Europe et du fonds de compétitivité manque parfois de précision. C'est le cas notamment des actions de recherche duale ou de défense, ou du lien entre les instruments du Conseil Européen d'innovation d'Horizon Europe et de l'*« ECF InvestEU Instrument »*.

S'agissant du champ d'application des instruments, le CEA plaide pour une extension du fonds aux instruments de soutien à la production, sur le modèle de la banque de décarbonation annoncée en début d'année, ainsi que pour la mise en place de conditions d'accès aux instruments de soutien à l'investissement qui incitent les entreprises à développer des partenariats de R&D avec les acteurs publics.

Le CEA recommande par ailleurs l'ouverture du fonds de compétitivité aux projets dans le domaine du nucléaire en cohérence avec la reconnaissance du rôle de cette source d'énergie bas carbone pour la transition énergétique, la sécurité d'approvisionnement et la souveraineté de l'UE.

Le CEA soutient enfin l'introduction de la préférence européenne dans la mise en œuvre du fonds. Pour les activités de recherche, cette notion devrait se traduire par l'application d'un principe de première exploitation en Europe des résultats de R&D financés par l'UE, au titre de la réciprocité vis-à-vis des mesures similaires adoptées aux Etats-Unis ou en Chine.

Introduction

En complément de sa contribution concernant la proposition de règlement pour le futur programme-cadre Horizon Europe 2028-2034, le CEA souhaite formuler les observations suivantes concernant l'approche d'ensemble des financements de l'UE en faveur de la compétitivité, l'articulation entre les différents programmes relevant de cet objectif et quelques aspects relevant spécifiquement de la proposition de création d'un nouveau fonds de compétitivité.

1. Une approche pertinente de mise en cohérence des outils de financement de la politique de recherche et d'innovation et de la politique industrielle de l'UE

Un programme de R&D autonome mais étroitement lié au fonds de compétitivité

Le CEA salue l'approche retenue par la Commission européenne dans la construction du fonds de compétitivité.

Le schéma proposé d'un fonds de compétitivité et d'un programme cadre Horizon Europe distincts mais « étroitement liés » permet d'envisager une meilleure articulation entre, en amont de la chaîne de valeur, le financement de la RDI indispensable pour assurer le leadership technologique européen et, en aval, le soutien aux phases de transfert et de déploiement industriel de ces technologies, autour de priorités communes.

Ainsi, l'alignement des « *policy windows* » du fonds européen de compétitivité avec les domaines prioritaires du volet « compétitivité » du pilier 2 d'Horizon Europe devrait renforcer la cohérence des actions de l'UE en matière de politique scientifique et technologique, et de politique industrielle.

En intégrant le futur programme Horizon Europe 2.0 au fonds de compétitivité, mais doté d'un règlement et d'un budget propres, l'architecture retenue sécurise par ailleurs les crédits destinés à la RDI, qui ne doivent pas servir de variable d'ajustement aux besoins industriels de court terme. De ce point de vue, il sera très important d'assurer que les crédits programmés pour Horizon Europe ne soient pas seulement indicatifs, comme indiqué dans la proposition de la Commission, et ne soient pas non plus susceptibles d'être revus à la baisse par transfert vers le fonds européen de compétitivité.

2. De nombreuses incertitudes sur la gouvernance et les modalités de mise en œuvre

Au-delà de la pertinence de l'architecture d'ensemble, de nombreuses questions restent ouvertes concernant les modalités de mise en œuvre des financements de l'UE en faveur de la compétitivité. Sans prétention à l'exhaustivité, le CEA souhaite signaler les aspects suivants qui mériteraient une clarification.

a. Place de la recherche dans la gouvernance

En premier lieu, cette nouvelle approche va transformer profondément la gouvernance des actions. Les propositions de règlement du fonds de compétitivité et d'Horizon Europe 2.0 indiquent que le pilotage sera intégré entre ces deux programmes pour les quatre « *policy windows* ». Ainsi la programmation des actions du Fonds européen de compétitivité et des actions de recherche collaborative du volet compétitivité du pilier 2 d'Horizon Europe devraient être regroupées dans un seul et même programme de travail, selon une procédure commune d'élaboration.

Cette approche laisse présager une recentralisation importante de la responsabilité de programmation des actions, à la fois au sein de la Commission européenne Européenne et dans les administrations nationales. A cet égard, le CEA souhaite souligner **l'importance d'une place significative de représentants de l'écosystème de recherche et d'innovation dans la gouvernance et la programmation et des instruments de financement en faveur de la compétitivité**.

Ainsi les **organisations de recherche devraient être présentes dans le futur « *Strategic Stakeholder's Board* » et l'observatoire sur les technologies émergentes, prévus respectivement aux articles 14. 1 et 14.3 du projet de règlement, à la hauteur de l'importance de la recherche pour la compétitivité de l'UE**. Compte tenu de leur capacité à comprendre les logiques à la fois académiques et industrielles, et de leur expertise en matière de transfert technologique et d'innovation de rupture, les organismes de recherche et de technologies (RTO) sont des candidats particulièrement pertinents pour contribuer à cette nouvelle instance.

De même, les bonnes pratiques actuelles d'élaboration des programmes de travail d'Horizon Europe - telles que la publication des projets de programmes de travail, ou le **dialogue entre la Commission et les acteurs de la communauté de recherche** pour l'identification des appels à projets mettant en œuvre les agendas de recherche et d'innovation élaborés par les **partenariats public-privés de R&D** dans Horizon Europe, ou au sein des entreprises communes - devraient être préservées.

Le CEA relève par ailleurs une potentielle contradiction entre, d'un côté, la volonté affichée par la Commission d'un meilleur alignement des financements de l'UE et nationaux au service de priorités communes telle que décrite aux articles 5 à 8 de la proposition de fonds de compétitivité, et de l'autre la proposition d'une comitologie où le rôle des Etats serait réduit à un rôle strictement consultatif (sauf exceptions). A cet égard, l'expérience des précédents programmes de recherche montre que l'objectif de simplification et d'alignement des priorités européennes et nationales exige une forte coordination à la fois entre la Commission européenne et les Etats membres, et au sein de la Commission, entre les directions générales, les agences exécutives et les entreprises communes.

b. Clarifier l'articulation des instruments de financements de la recherche entre Horizon Europe 2.0 et le fonds de compétitivité

- Chacun des deux règlements propose des règles de participation propres. Si le principe d'une programmation intégrée entre le volet compétitivité du pilier 2 d'Horizon Europe, et le fonds de compétitivité est clairement établi, **les textes n'indiquent pas de manière précise quelles sont les règles applicables aux activités de R&D qui seront intégrées dans cette programmation unique** : celles d'Horizon Europe ou celles du fonds de compétitivité. Ainsi, l'article 10 relative à la « **préférence européenne** » sera-t-il également d'application pour les activités de R&D collaborative dans les quatre « *policy windows* ». La **participation de pays tiers** à ces mêmes

activités relèvera-t-elle de l'article 11 du fonds de compétitivité ou de l'article 9 d'Horizon Europe 2.0 ?

- La proposition pour Horizon Europe indique explicitement que ce programme pourra soutenir des recherches à **caractère dual**. Ce même texte prévoit également que l'EIC pourra soutenir l'innovation dans les technologies critiques avec un « focus sur les applications de défense ». En parallèle, les **activités de R&D de défense** sont clairement renvoyées au fonds de compétitivité, avec un programme spécifique dédié, mais le budget dédié à la R&D par distinction des actions de soutien industriel n'est pas précisé. Les textes ne permettent pas de comprendre ce qui fonde en pratique la distinction entre un projet de R&D dual avec une application de défense à financer dans Horizon Europe, et un projet de R&D de défense à financer dans le fonds de compétitivité.
- De même, en matière **spatiale**, le règlement du fonds de compétitivité décrit de manière relativement détaillée les objectifs capacitaires des programmes spatiaux de l'UE, mais inclut également un article 67 relatif à la « souveraineté technologique, la recherche et l'innovation », qui crée une **incertitude sur la localisation des actions de R&D dans le domaine spatial (et de leur source de financement) dans le fonds de compétitivité ou dans Horizon Europe 2.0**.
- S'agissant du **financement de l'innovation**, la proposition de la Commission complète les moyens introduits dans le programme Horizon Europe actuel, avec la création du Conseil européen de l'innovation par une panoplie d'outils proposée dans une section dédiée de la proposition de fonds de compétitivité « *ECF investEU instrument* ». La logique de construction de ces propositions semble consister en une distinction entre l'intervention de l'instrument accélérateur de l'EIC pour les premières phases d'investissement dans les start-ups d'un côté, et des outils nouveaux pour accompagner le passage à l'échelle (« *scale up* ») dans la croissance des entreprises innovantes, en lien avec des institutions telles que la BEI.

Le texte de l'article 22 de la proposition de fonds de compétitivité indique cependant que l' « *ECF InvestEU instrument shall serve as the Union's integrated platform for delivering targeted financial support to companies across all development phases start-ups, scale-ups, ...* », qui crée une incertitude sur la complémentarité entre ces différents outils.

3. Sur le champ d'application des instruments du fonds de compétitivité

a. Contenu des priorités thématiques

Les propositions de règlement, qu'il s'agisse d'Horizon Europe ou du fonds européen de compétitivité, sont **particulièrement vagues en termes de description des priorités scientifiques et technologiques, à l'exception des volets espace et défense**.

Le CEA comprend la volonté de la Commission d'introduire davantage de flexibilité dans la définition des priorités et la construction de la programmation par rapport à la situation actuelle, afin de disposer

de la capacité nécessaire à la réponse à des enjeux non identifiés au démarrage de la période de programmation.

Pour autant, la définition collective des grandes priorités de R&D fait partie des enjeux majeurs de la négociation d'un programme cadre. Elle permet de donner aux acteurs une visibilité sur la vision programmatique de l'UE et une capacité de projection et de préparation des projets. **Le champ des quatre « policy windows » du fonds de compétitivité est particulièrement vaste, et faute de la définition des principaux enjeux scientifiques, technologiques et industriels, le choix des thèmes qui feront l'objet d'un soutien financier de l'UE sera renvoyé à la seule élaboration des programmes de travail. Cette situation crée un processus beaucoup plus centralisé, sans garantie de continuité de l'effort dans la durée, et où la prise en compte des points de vue des parties prenantes, scientifiques et industrielles, sera beaucoup plus aléatoire.**

b. Ouverture des financements du fonds de compétitivité aux projets nucléaires

Dans plusieurs déclarations récentes de la présidente Mme Von der Leyen¹, ainsi que dans les documents adoptés ces derniers mois², la Commission reconnaît désormais l'importance de l'énergie nucléaire pour atteindre les objectifs de décarbonation, de sécurité d'approvisionnement et d'autonomie stratégique que s'est fixée l'Union européenne.

En conséquence, **cette reconnaissance ainsi que l'application du principe de neutralité technologique doivent permettre le financement de projets nucléaires par le fonds de compétitivité**, qui reprend des instruments précisément créés pour soutenir les efforts de l'UE vers la neutralité carbone (fonds d'innovation, fonds de transition juste, banque de décarbonation industrielle...) mais qui, dans la période actuelle de programmation, ne permettent pas le financement de ce type de projet.

c. Abondement du fonds de compétitivité aux projets PIEC

La proposition de fonds européen de compétitivité introduit une autre nouveauté importante avec l'idée (article 19) d'un abondement du budget de l'UE aux projets relevant d'initiatives de « Projets Importants d'Intérêt Economique Européen Commun » (PIEC).

Cette proposition présente l'intérêt potentiel d'accroître la masse critique de moyens mis à disposition pour soutenir les projets de déploiement industriel d'innovation technologique sur des secteurs stratégiques pour l'Europe. Mais le texte du projet de règlement ne donne aucune indication sur les critères de sélection des projets qui pourraient bénéficier de ce complément financier de l'UE, ni sur les conditions de sa mise en oeuvre. **Le CEA met en garde à cet égard contre tout alourdissement d'une procédure déjà longue et complexe pour la sélection des projets PIEC.**

d. Instruments de soutien à la production pour les filières industrielles stratégiques

Le CEA relève que les instruments du fonds de compétitivité portent en priorité sur le financement de l'investissement, qu'il s'agisse du capital des start-ups ou des scale-ups, ou des projets d'investissement dans des capacités industrielles.

¹ Discours sur l'état de l'Union – 10 septembre 2025 ; High-level meeting of leading German business and industry associations – 18 septembre 2025

² Pacte pour une industrie propre ; Programme indicatif nucléaire (PINC) ; Proposition de loi climat fixant les objectifs pour 2040

Le soutien à la compétitivité industrielle des filières stratégiques de l'UE pourrait aussi bénéficier d'instruments de soutien à la production, afin d'aider les industriels européens à faire émerger des filières issues de technologies propres, dont les coûts de production sont encore supérieurs à leurs équivalents basés sur des sources d'énergies fossiles, ou exposées à une concurrence internationale déloyale.

Le modèle actuel de la banque hydrogène est un exemple de ce type d'instrument. Le « Pacte pour une industrie propre » publié en février dernier annonçait la création d'une nouvelle « **banque décarbonation industrielle** » dotée de 100 Md€.

Or on ne trouve pas dans la proposition pour le fonds de compétitivité de description d'un outil de ce type, consistant à soutenir la production par un financement venant compenser le différentiel de prix entre des solutions industrielles propres et leur équivalent d'origine fossile. Un dispositif de ce type pourrait être financé par les revenus du système ETS et le fonds d'innovation, et il devrait faire **partie intégrante de la « boîte à outils » de l'UE en faveur de la compétitivité**.

e. Lier l'accès des entreprises aux financements du fonds de compétitivité et l'investissement dans la R&D en partenariat public-privé

Au titre de l'articulation entre politique de recherche et politique industrielle, le CEA recommande de lier **les conditions d'accès des entreprises aux financements des instruments de l'« ECF InvestEU Instrument » du fonds de compétitivité à l'existence d'un partenariat de R&D avec des organisations de recherche publique**.

Ainsi, les candidats à des financements de l'UE, sous forme de prêt ou de garantie pour leurs investissements industriels bénéficieraient d'un avantage (bonus de financement, priorité dans la sélection) en cas de programme de R&D complémentaire à l'investissement industriel, conduit en collaboration avec la recherche publique. Un tel dispositif constituerait un moyen de stimuler la dépense privée de R&D, nettement inférieure en Europe par rapport aux Etats-Unis, et d'encourager la collaboration et le transfert des résultats de la recherche publique vers l'industrie, une des faiblesses chroniques de l'UE.

4. Préférence européenne et principe de première exploitation en Europe des résultats de la R&D financée par l'UE

Comme indiqué dans sa contribution relative à la proposition de programme Horizon Europe, **le CEA soutient l'application de clauses de préférence européenne** telles que prévues à l'article 10 du fonds de compétitivité, afin de renforcer la contribution des financements de l'UE à l'autonomie stratégique européenne.

Appliqué aux actions de recherche – dans le fonds européen de compétitivité comme dans Horizon Europe - la notion de préférence européenne devrait se traduire par l'application du **principe de « première exploitation en Europe » des résultats de R&D financés par le PCRI**. Les fonds de recherche européens doivent soutenir l'émergence d'acteurs industriels sur le territoire européen. Cela contribuera *in fine* à la compétitivité de l'Union européenne. Ce principe de première exploitation

en Europe ne serait que la réciproque de mesures identiques en vigueur aux Etats-Unis (*Bayh Dohle Act, « Invent it here, make it here »*) et en Chine.

Ces principes de préférence européenne et de première exploitation en Europe des résultats de R&D pourraient notamment être étendus aux **marchés publics européens** afin de soutenir, par la demande, le déploiement des technologies et innovations européennes dans les secteurs stratégiques pour la compétitivité industrielle, la décarbonation et la souveraineté européennes.