

**Comment renforcer la contribution des fonds structurels à la croissance et à la compétitivité ?  
Quelques pistes de réflexion**

*Automne 2011*

**Résumé**

En l'absence dans l'UE de mécanismes d'ajustement caractéristiques d'un Etat fédéral et des possibilités offertes par la souveraineté monétaire (dévaluation), les EM (Etats-membres) en déficit de compétitivité doivent donner la priorité à d'autres leviers dont certains relèvent de la politique régionale. Celle-ci peut tirer parti du contexte politique nouveau qui se caractérise par l'aspiration à une gouvernance économique plus contraignante pour contribuer davantage à une convergence des modèles de développement.

***1. Une conditionnalité renforcée***

Dans le contexte du renforcement de la gouvernance économique de l'UE, la politique régionale pourrait décliner en termes plus concrets et plus précis qu'aujourd'hui les mesures à adopter. La conditionnalité serait non pas macro-économique mais structurelle. En clair, l'octroi des fonds pourrait être davantage conditionné à la réalisation d'adaptations institutionnelles et législatives. Une telle option renforcerait les chances de voir le scénario irlandais, à savoir celui de fonds européens venant en appui à une stratégie cohérente de développement, se répéter.

***2. Une meilleure articulation entre la politique régionale et les politiques sectorielles de l'Union***

Dans certains domaines (emploi, entreprises, innovation), davantage de passerelles pourraient être envisagées avec la politique régionale. Il devrait y avoir un intérêt commun de la DG Regio et des DG sectorielles à traduire, non seulement dans les programmes nationaux de réforme mais également dans les documents de programmation et en termes plus précis, les prescriptions de l'Union pour que celles-ci ne soient pas perçues comme des exercices bureaucratiques sans prise sur la réalité.

***3. Illustration de ces suggestions dans le cas de l'innovation***

Dans plusieurs Etats membres, le soutien à l'innovation et la rhétorique de la Stratégie de Lisbonne ont abouti à la multiplication d'incubateurs sans réel effet sur la compétitivité des entreprises locales. Dans les documents de programmation, on pourrait replacer – au nom de la conditionnalité - les mesures adoptées dans le contexte plus large d'une réforme de l'ensemble du système de recherche et d'innovation, fixer un pourcentage minimum alloué obligatoirement à l'innovation mais en concentrant les moyens sur quelques priorités, capitaliser sur les vertus reconnues de la forme du cluster, renforcer la cohérence entre les dispositifs communautaires, soutenir davantage le « soft » et moins les infrastructures, soutenir plus efficacement les PME, ne pas négliger l'éducation.

***Au final, valoriser davantage la compétitivité dans la mise en œuvre des fonds structurels*** revient à diminuer sensiblement les moyens alloués aux infrastructures, à développer des modes d'intervention moins visibles, plus complexes donc plus défavorables à une consommation rapide des fonds, davantage orientés vers les territoires déjà dynamiques ... pour des résultats éventuellement perceptibles à moyen et long-terme.

## Introduction

Pensée à l'origine comme un élément nécessaire pour accompagner la mise en œuvre du marché intérieur, la politique régionale apparaît de plus en plus comme un facteur nécessaire à la réussite de l'Union monétaire.

Cette dernière prive en effet les pays souffrant d'un déficit de compétitivité du recours récurrent à la dévaluation. Dépourvus de l'arme du taux de change, ces pays doivent également s'accommoder de taux d'intérêt qui ne répondent pas nécessairement aux besoins de leur économie. Des taux trop élevés sapent leur compétitivité. Des taux trop bas facilitent la constitution de bulles.

En outre, l'intégration des marchés ayant devancé l'intégration des politiques, l'euro ne dispose pas des mécanismes d'ajustement caractéristiques d'un Etat fédéral. A l'absence d'un budget permettant des transferts massifs et réguliers s'ajoute l'absence ou la faiblesse d'autres mécanismes d'ajustement tels que la mobilité du travail (précieux amortisseur des crises dans le cas américain, du moins jusqu'à la crise de l'immobilier).

Dans ce contexte, la priorité ne peut qu'être donnée à d'autres leviers de compétitivité. Certains échappent à la politique régionale (fiscalité, législation du marché du travail), d'autres en relèvent partiellement (innovation, formation professionnelle, accès physique au marché intérieur) mais pour la plupart, les institutions de l'Union ne jouent qu'un rôle secondaire (exception faite du rôle clef joué par la Commission pour la régulation du marché intérieur), tant pour le financement des politiques publiques que pour la définition de ces politiques. Le contexte change toutefois.

Un consensus est apparu à la faveur de la crise selon lequel celle-ci aurait pu être anticipée si les indicateurs pris en compte dans le Pacte de stabilité avaient été plus nombreux et plus révélateurs de l'état réel des économies. Certains pays concernés aujourd'hui au premier chef par la crise de la zone euro ont en effet abordé celle-ci avec des finances publiques exemplaires.

Dans plusieurs pays du Sud, la compétitivité a chuté au cours des années précédant la crise à la fois en raison de la hausse du coût unitaire du travail et d'une défaillance des systèmes d'innovation. Pour certains d'entre eux (Grèce, Portugal) et dans une certaine mesure pour les Etats d'Europe centrale, la spécialisation sur des activités à faible valeur ajoutée est la principale vulnérabilité dans le contexte de l'Union monétaire et de la concurrence des pays émergents.

Il importe en somme que d'autres indicateurs de la santé des économies soient mieux suivis, dette privée, coût unitaire du travail, compétitivité à l'export mais aussi efficacité des administrations (notamment pour la collecte de l'impôt...) etc.

En parallèle, le débat sur les mécanismes de sanction a été réactivé compte-tenu de l'incapacité du Conseil à sanctionner ses propres membres.

La politique régionale peut tirer utilement parti de ce contexte nouveau, de cette fenêtre d'opportunité que constitue la crise pour accélérer la convergence des modèles de développement au sein de l'Union et convaincre les Etats de l'utilité de nouveaux partages de souveraineté.

## **1. Renforcer la conditionnalité**

- De la même politique régionale européenne, la Grèce et l'Irlande ont fait un usage radicalement différent. C'est moins la politique régionale qui est en cause dans la faible compétitivité de certains EM que l'incapacité de ces derniers à structurer des stratégies de développement pertinentes. On peut sans doute faire davantage pour que la politique régionale rende impossibles des trajectoires type Grèce ou Mezzogiorno.
- Le « 6-pack » dont l'adoption est envisagé pour le second semestre 2011, les recommandations spécifiques par pays, le Pacte Euro Plus vont dans le sens d'une surveillance plus stricte des politiques budgétaires, économiques et sociales des Etats-membres.
- Le « 6-pack » constituera probablement un tournant mais uniquement sur les questions budgétaires et macro-économiques. Les recommandations spécifiques par pays traduisent une ambition nouvelle mais restent vagues et incomplètes (exemple : la question de l'innovation y est principalement vue à travers la part du PIB accordée au secteur).
- La politique régionale pourrait s'inscrire dans cette tendance à l'œuvre d'un encadrement plus strict des politiques publiques des EM et, dans le même temps, décliner en termes plus concrets et plus précis qu'aujourd'hui les mesures à adopter. La conditionnalité serait non pas macro-économique mais structurelle. En clair, l'octroi des fonds pourrait être davantage conditionné à la réalisation d'adaptations institutionnelles et législatives.
- Une telle option renforcerait les chances de voir le scénario irlandais, à savoir celui de fonds européens venant en appui à une stratégie cohérente de développement, se répéter.

## **2. Améliorer l'articulation entre la politique régionale et les politiques sectorielles de l'Union**

- Ce renforcement de la conditionnalité va de pair avec une meilleure articulation entre la politique régionale d'une part, les politiques sectorielles de l'Union et les nouveaux outils de suivi (recommandations spécifiques, 6-pack, Memorandum EU-Grèce de mai 2010, etc.) d'autre part.
- A ce jour, certaines politiques sectorielles sont mieux articulées que d'autres avec la politique régionale. Dans certains domaines (emploi, entreprises, innovation), davantage de passerelles pourraient être envisagées avec la politique régionale afin que celle-ci exerce un effet-levier significatif et que les moyens soient consacrés à quelques priorités-clefs pour des réformes de structure.
- Au-delà des logiques de concurrence entre DG, il devrait y avoir un intérêt commun de la DG Regio et des DG sectorielles à traduire, non seulement dans les programmes nationaux de réforme mais également dans les documents de programmation et en termes plus précis, les prescriptions de l'Union pour que celles-ci ne soient pas perçues comme des exercices bureaucratiques sans prise sur la réalité.
- Sans rechercher l'uniformité, on pourrait :
  - concevoir des documents de programmation plus précis et plus contraignants que ceux d'aujourd'hui. Ils se concentreraient sur les handicaps les plus dommageables à la compétitivité du pays concerné et énonceraient à la fois les dispositions institutionnelles ou législatives envisagées et la contribution des fonds.
  - intégrer plus explicitement dans ces documents les diagnostics et les recommandations formulés par les autres DG (par exemple dans « l'Initiative Politique industrielle »).

- retenir à cette fin une liste d'indicateurs. Dans le domaine de l'innovation, le « tableau de bord de l'innovation » a contribué à la réflexion en la matière même si établir une synthèse entre 29 indicateurs prête naturellement à discussion. En s'appuyant sur cet acquis, sur le manuel d'Oslo de l'OCDE, sur INNODRIVE, on pourrait retenir une liste d'indicateurs sur la base desquels la conditionnalité jouerait pour que les fonds structurels aient un effet levier plus prononcé sur les pratiques et les politiques en matière d'innovation.

- travailler, dans le domaine des politiques de l'emploi, sur la base des indicateurs établis par EMCO. Ils gagneraient en crédibilité si certains étaient intégrés plus précisément aux partenariats Commission-EM pour l'allocation des fonds.

- mettre l'accent sur les aspects institutionnels bien qu'ils ne relèvent pas d'une politique sectorielle précise de l'UE. Le climat des affaires diffère sensiblement d'un Etat à l'autre dans l'UE et il est probablement l'une des explications de la faiblesse du tissu économique grec et de la rareté des IDE. La modernisation des services aux entreprises et aux citoyens pourrait avoir une place plus importante dans la politique régionale. Le programme opérationnel grec « Réforme administrative – 2007-2013 » est une idée intéressante, à développer éventuellement dans d'autres EM.

- Développer une méthodologie de suivi et d'évaluation plus qualitative et plus efficace.

- Au final, la Commission disposerait de manière indirecte d'une influence nouvelle dans des domaines peu communautarisés et la politique régionale renforcerait son statut de bras armé de certaines politiques sectorielles.

### **3. Conditionnalité accrue et meilleure articulation entre les politiques de l'Union : illustration à travers le cas de l'innovation**

- A quelles difficultés se heurte en général le soutien à l'innovation ?

- Dimension territoriale : trouver l'échelle pertinente est difficile. Ce n'est pas nécessairement l'échelle régionale. Imaginons qu'une stratégie de « smart-specialisation » soit exigée de la part d'une région. Est-on certain que le secteur le plus représenté sur un territoire donné soit celui qui dispose du potentiel le plus important en matière d'innovation ? En France, une grande partie des pôles de compétitivité portent sur un secteur peu représentatif du tissu économique de la région concernée.

- Plus généralement, le soutien à l'innovation est parfois confondu avec le soutien à la science. Or, le manque de compétitivité d'un tissu économique ne se résorbe pas dans la valorisation à outrance de l'innovation technologique en laboratoire.

- L'innovation est de plus en plus protéiforme. A l'innovation linéaire allant du laboratoire au marché se sont substituées diverses formes d'innovation (innovation incrémentale, innovation ouverte etc.) sans compter que des mesures de formation destinées à des salariés sur leur lieu de travail peuvent contribuer sensiblement à des hausses de productivité et de compétitivité.

- Incrire de manière générale le soutien à l'innovation dans les documents de programmation est en conséquence peu pertinent. Dans plusieurs Etats membres, le soutien à l'innovation et la rhétorique de la Stratégie de Lisbonne ont abouti à la multiplication d'incubateurs sans réel effet sur la compétitivité des entreprises locales. La Grèce est ici un cas d'école. (Néanmoins, pour 2007-2013, les fonds structurels consacrés à la R&D ont été multipliés par 3 et des mesures plus pertinentes ont été retenues mais l'ensemble du système d'innovation devrait sans doute être revu, comme cela est convenu dans le Memorandum of Understanding de 2010). Des pays

comme le Danemark (*Stratégie dans la globalisation*) fournissent ici d'utiles exemples d'une réforme globale réussie du système éducation-formation-recherche.

- Quelques pistes peuvent dans ce contexte être envisagées
- Replacer les mesures adoptées dans le contexte plus large d'une réforme de l'ensemble du système de recherche et d'innovation au nom de la conditionnalité. L'annexe 1 de l'Initiative phare Europe 2020 - Une Union de l'innovation – fournit des éléments utiles pour le diagnostic des systèmes européens.
- Fixer un pourcentage minimum alloué obligatoirement à l'innovation mais en concentrant les moyens sur quelques priorités identifiées comme déterminantes pour la rénovation du système de recherche et de formation.
- Privilégier les projets associant le secteur privé et le secteur public,
- Capitaliser sur les vertus reconnues de la forme du cluster
  - Préciser la définition du cluster à l'échelle de l'UE-27 et encourager plus clairement la constitution de clusters via une politique de labellisation.
  - Accroître les moyens permettant leur mise en réseau à l'échelle européenne (notamment entre clusters des pays les plus avancés et ceux figurant parmi les moins avancés) en encourageant plus explicitement qu'aujourd'hui les projets qui vont au-delà de l'organisation de réunions d'information.
  - Mieux articuler les initiatives prises à l'échelle européenne (Observatoire des clusters, Alliance des clusters etc.) avec la politique régionale.
- Renforcer la cohérence entre les dispositifs communautaires
  - En matière d'innovation, l'UE manque moins d'argent que de cohérence. Plus de 16% du budget de l'UE pour la période 2007-2013 relève peu ou prou de l'innovation.
  - Les programmes recourant à la rhétorique de l'innovation sont nombreux : 4 gérés par la Commission (FP7, CIP, LLP and LIFE+), 4 co-gérés par Commission (the ERDF, ESF, EAFRD and EFF). Ajoutons l'initiative « i2i » de la BEI. Sans parler des initiatives existantes : Regions of Knowledge, Europe INNOVA, une partie d'Interreg... Davantage de cohérence, de simplicité en contrepartie d'une évaluation qualitative repensée pourrait être utile.
  - Les discussions en cours sur une mise en cohérence de différents dispositifs sont bienvenues. On peut par exemple débattre du choix implicite retenu : FP7 basé sur le critère de l'excellence scientifique (qui aboutit à une sous-consommation par pays du Sud et NEM) et fonds structurels pour les autres. Puisque la fragmentation de la recherche européenne est présentée comme une de ses faiblesses majeures, la mise en réseau est prioritaire en veillant à la participation des pays les moins avancés.
  - Nouvel article 173 du Traité de Lisbonne sur la politique industrielle, Europe 2020 qui prévoit rapports réguliers, «Semestre européen» etc. : une nouvelle gouvernance se met en place en matière de compétitivité. Au final, c'est la place des fonds structurels dans la gouvernance des politiques d'appui à la compétitivité qu'il conviendrait de redéfinir
- Focaliser les moyens financiers européens (négligeables au regard des dépenses nationales en matière d'innovation) sur certaines priorités thématiques ?

- Si oui, les fonds structurels pourraient contribuer à traduire en termes concrets la politique communautaire de la recherche. Problème : on ignore ce que seront besoins dans 20 ans (éco verte peut-être)
- Soutenir le soft au moins autant que le hard
  - Le financement des infrastructures ne peut en soi faire office d'une politique d'innovation. Dans les bonnes pratiques recensées en Europe apparaît en effet le rôle clef des facteurs softs : mobilité des personnels entre entreprises et laboratoires, constitution de plates-formes locales, connaissance des marchés, mise en réseau, structuration des filières, existence de sociétés de capital-risque.
  - Les principes mis en exergue à travers l'octroi des fonds structurels ne devraient-ils pas être plus souples, quitte à renforcer la qualité de l'évaluation ex-post ? Peut-être une démarche fondée davantage sur une logique d'appels à projets, sur l'exigence d'une meilleure cohérence entre politiques/législations nationales d'une part et démarche européenne d'autre part pourrait être encouragée.
- Enjeu connexe : soutenir plus efficacement les PME
  - De manière générale en Europe, les PME créent davantage d'emplois que les grands groupes. En outre, elles sont moins sujettes aux délocalisations, du moins dans les premiers stades de leur développement. Le paradoxe est qu'elles ont davantage besoin d'assistance que les grandes mais qu'elles y recourent moins souvent.
  - Dans plusieurs Etats membres, notamment en Europe centrale, en Grèce, au Portugal, elles sont très largement majoritaires. La question de leur montée en puissance et de leur internationalisation est cruciale. A ce jour 25 % seulement des PME exportent dans l'UE et hors de l'UE.
  - Leur développement est moins souvent contrarié par un manque d'innovation technologique que par un accès difficile au capital, des méthodes de gestion inadaptées, une culture internationale insuffisante etc. Face à la complexité des procédures, elles font rarement usage des fonds structurels (du moins dans plusieurs Etats-membres). Elles se sentent peu concernées par les priorités énoncées par la Commission (brevet européen, soutien aux infrastructures de recherche).
  - Des initiatives européennes ont été prises en leur faveur (Small Business Act au Conseil de 2008) qui pourraient être davantage articulées avec la politique régionale. Faciliter l'accès des entreprises aux fonds est délicat, les effets d'aubaine risquant d'être significatifs. Le sujet mérite néanmoins réflexion (développement du capital-risque, d'outils financiers innovants en lien avec la BEI). La politique régionale pourrait financer davantage de fonds et de programmes mis en œuvre par les autorités régionales et nationales avec une évaluation rigoureuse à la clef.
  - Un tour d'horizon des bonnes pratiques en Europe serait ici utile de même que l'examen des initiatives européennes déjà prises (dans le cadre du Small Business Act) afin que certaines soient mieux intégrées dans les documents de programmation.
  - La Commission pourrait ainsi exiger de l'Etat bénéficiaire qu'il accomplisse des progrès en matière d'intégration des initiatives européennes dans les documents de programmation, de ponctualité des paiements (dans l'UE, un cas d'insolvabilité sur quatre est dû à des retards de paiement – les 4 Etats les moins vertueux sont la Grèce, l'Italie, l'Espagne, le Portugal), de politique de la seconde chance, d'allègement des formalités administratives, de mise en place de « guichets uniques », d'information sur les aides d'Etat autorisées, etc.

- Autre enjeu connexe : quid de l'éducation

- L'éducation est parfois négligée dans les stratégies d'appui à l'innovation compte-tenu des compétences faibles de l'Union en la matière. Elle est pourtant cruciale et les pays ayant réformé avec succès leur dispositif d'innovation (notamment dans l'Europe nordique) ont à la fois agi sur l'Université, sur le Collège, sur les structures d'appui aux entreprises.

- Les fonds structurels pourraient soutenir davantage ce secteur : part minimale consacrée à ce secteur, création de nouvelles formations dans le cadre du développement des clusters, meilleure articulation avec les programmes d'échange.

#### **4. Eviter la dispersion**

- Les documents de programmation pourraient se concentrer sur un nombre moins élevé de mesures, cofinancer moins de projets et concentrer le soutien européen sur des enjeux d'importance clairement identifiés et pour lesquels le suivi serait plus aisé.

#### **5. Suivi et évaluation**

- A ce jour, un déséquilibre apparaît entre le contrôle strict du respect des procédures administratives et budgétaires d'une part, l'évaluation qualitative des programmes et des projets (articulation avec priorités européennes, pertinence des mesures) d'autre part. La politique régionale pourrait gagner à être davantage exigeante sur la question de la pertinence des stratégies et des projets et à simplifier certaines procédures.

- Un meilleur suivi des politiques favorables à la compétitivité pourrait être conduit afin d'englober notamment l'environnement économique, les pol. d'innovation, l'efficacité des administrations.

#### **6. Réexaminer l'allocation sectorielle des fonds**

- Pour la prochaine période de programmation, la Commission souhaite réduire la part des infrastructures dans les programmes de certains Etats membres.

- La construction et la rénovation d'infrastructures est jugée prioritaire dans certains Etats ayant rejoint l'Union en 2004 et 2007. Pour d'autres Etats membres, le doute est effectivement permis d'autant que l'impact des infrastructures sur la croissance et la compétitivité est incertain. De plus en plus d'auteurs estiment que la qualité des institutions et le capital humain importent davantage que la multiplication des projets routiers.

- La priorité accordée aux infrastructures peut également être discutée dans certains NEM.

- Ne conviendrait-il pas de se focaliser sur les infrastructures à dimension internationale et relevant de modes autres que le mode routier et de consacrer davantage de moyens à la montée en gamme des tissus économiques ?

- Concentrer les moyens sur les leviers de la compétitivité modifierait l'équilibre de la politique régionale

- La notion de compétitivité est très large. Elle doit en outre être distinguée de la notion de croissance. Certains EM ont connu au cours des années ayant précédé la crise une croissance forte tout en perdant des parts de marché en raison d'une hausse de leur coût unitaire du travail.

- Les projets relevant du domaine des infrastructures permettent fréquemment une absorption rapide des fonds. Accorder la priorité au « soft » (ressources humaines, économie de la

connaissance) efficacement devrait probablement s'accompagner d'un assouplissement des procédures (N+2).

- Donner la priorité au soft et à des outils financiers type capital-risque au détriment d'innombrables projets d'infrastructure réduirait la visibilité de la politique régionale sur le terrain.

- Les régions les plus déprimées ne sont pas nécessairement celles qui doivent bénéficier du soutien le plus massif en matière d'innovation. Selon certains retours d'expérience, un territoire innovant a le plus souvent un passé de coopérations. Jouer la carte de la compétitivité revient à miser sur les régions dont le potentiel de développement est le plus évident.

## **7. Dans l'immédiat, faciliter le décaissement ?**

- La crise a asséché les capacités de co-financement. Alléger les exigences en la matière est une mesure facile et susceptible d'améliorer dans les meilleurs délais le taux d'absorption de certains Etats-membres.

  - Néanmoins, aux problèmes soulevés (risque de projets de qualité moindre, choix des Etats ainsi privilégiés), s'ajoute le fait que c'est la lourdeur des procédures des fonds structurels qui doit être abordée.

- Il conviendrait notamment de rendre les procédures plus transparentes et plus simples pour les entreprises (voir plus haut le cas des PME). Certaines finissent par se détourner des possibilités offertes par les fonds structurels tandis que d'autres profitent d'effets d'aubaine.

- Les réflexions engagées en la matière dans le domaine de la recherche (COM (2010)187 du 29.4.2010) mériteraient d'aboutir à des changements concrets et d'être élargies même si la responsabilité des Etats dans la complexification de certaines procédures est avérée.