

CONSULTATION PUBLIQUE

STRATEGIE UE 2020

Eurada est l'Association Européenne des Agences de Développement, association regroupant 140 agences de développement dans l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne.

EURADA partage globalement le diagnostic des défis à relever par l'Union européenne d'ici à 2020 décrits dans le document de travail de la Commission Européenne intitulé "Consultation sur la future stratégie UE 2020". Cet accord est sans surprise, puisque les thématiques qui y sont abordées sont très consensuelles. Donc, il faut être attentif à ce que les objectifs de la stratégie soient réalistes et réalisables. Dans ce contexte, ne faut-il pas se poser la question de savoir si la méthode ouverte de coordination est la plus adéquate pour atteindre les objectifs de toute stratégie européenne?

EURADA aurait plutôt aimé y lire comment l'Union européenne comptait innover en matière d'ingénierie administrative, institutionnelle et financière pour stimuler la résolution des défis identifiés. Ceci ne peut être réalisé que par l'investissement favorisant la capture de l'innovation en soutenant les meilleurs projets plutôt qu'en tentant de les choisir. On aurait pu s'attendre à ce que la consultation analyse objectivement la pertinence des expériences passées pour la résolution des défis futurs. L'Union européenne peut-elle uniquement se satisfaire de subventionner la mise en œuvre de sa stratégie au lieu d'en devenir l'actionnaire par le biais de mécanismes d'ingénierie administrative et financière modernes adaptés aux changements de besoins? C'est pourquoi EURADA souhaite attirer l'attention des auteurs de la consultation sur les différents points suivants.

→ Les stratégies précédentes (Lisbonne et Barcelone) n'a pas encore été complètement mise en œuvre qu'une nouvelle est déjà définie. Ceci est regrettable, d'une part parce que la notion de temps nécessaire à sa réalisation et aux changements de culture administrative voulus par la Stratégie de Lisbonne sont déjà oubliés, et d'autre part parce que la nouvelle stratégie proposée ne pourra être mise en œuvre avec succès si les fondations sur lesquelles elle doit reposer ne sont pas solides. Or, il se fait que la stratégie UE 2020 a besoin de s'appuyer sur des éléments clés non atteints par la Stratégie de Lisbonne, entre autres:

- les investissements privés et publics en RDT sont insuffisants,
- les barrières à la commercialisation des résultats de la RDTI,
- la sous-capitalisation des PME européennes,
- la relative faible valeur ajoutée des systèmes de services de soutien aux PME,
- l'absence de marchés communautaires et nationaux de capitaux à risque d'amorçage et de développement des jeunes entreprises,
- l'inadéquation des pratiques en matière de marchés publics et de partenariats privé-public en vue de stimuler la normalisation et la prise de risque nécessaire à l'introduction de produits et services innovants essentiels au développement de marchés concurrentiels ou d'économie sociale liés aux défis sociétaux,
- les retards dans la réalisation du marché intérieur.

N'aurait-il pas été préférable de renforcer la Stratégie de Lisbonne tout en y ajoutant là où cela s'avère pertinent les points d'inflexion en phase avec les nouveaux défis? De toute manière, l'Union européenne aurait intérêt à procéder à une véritable évaluation des dix années de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne avant de se lancer dans une nouvelle aventure de ce type. Les membres d'EURADA sont bien évidemment intéressés à participer à un tel exercice.

→ La Stratégie 2020 ne prend pas en compte les principales raisons de l'échec de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, à savoir l'absence:

- a) dès sa conception, de l'adhésion de la société civile d'une part et des autorités locales et régionales d'autre part;
- b) de prise en considération des disparités régionales et nationales tant en capacité institutionnelle qu'en talent et ressources financières nécessaires pour relever les défis identifiés;
- c) d'approche intégrée de mise en œuvre de la stratégie non seulement d'un point de vue administratif et géographique, mais également en termes d'instruments proposés, y compris l'ingénierie financière, et ce tant au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres;
- d) de solution à la prédominance actuelle de l'évaluation comptable et de l'audit financier sur l'évaluation en tant qu'outil de management et à la faible capitalisation des résultats des stratégies et politiques mises en œuvre précédemment. Cette situation stérilise l'innovation administrative ainsi que la prise de risque pour tester de nouvelles formes de services publics de soutien aux PME et décourage un grand nombre d'opérateurs;
- e) de reconnaissance des capacités des territoires à apporter des solutions locales aux grands défis européens en s'appuyant sur toutes les formes d'innovation et pas uniquement sur les formes dites high tech;
- f) l'asymétrie de calendrier entre le lancement de la Stratégie de Lisbonne (Mars 2000) et des programmes pluriannuels des différentes politiques communautaires (Janvier 2000-Décembre 2006).

En fait, en ce qui concerne la forme et le processus, la Communication paraît à EURADA être un exemple typique du "mal européen" dans la mesure où le débat prime sur l'action et la mobilisation des investissements privés et publics.

Le document ne semble pas prendre en compte le fait que dans la prochaine décennie l'Union européenne et ses composantes territoriales (Etats membres, régions et villes) vont voir fondre les fondamentaux de leur compétitivité. En effet, l'Union européenne n'est plus une puissance démographique lui permettant de croître grâce à la demande intérieure, ni une puissance technologique ni une zone d'attractivité du talent et du capital risque, c'est-à-dire les principaux facteurs de croissance par l'innovation. De plus, l'Union européenne pèse de moins en moins dans le système international de contrôle de l'économie (G20, OMC, Copenhague, ...).

Le document de consultation traite de l'innovation, de la RDT, du capital humain comme facteurs moteurs de la croissance future de l'Union européenne, alors que d'autres services de la Commission lancent en parallèle des consultations sur le futur de la politique de l'innovation ou de la politique de cohésion et que celle en matière de RDT est sans doute encore à mettre sur pied. Ceci ne plaide pas en faveur d'une vision coordonnée des défis et de la manière de les relever. On aurait été en droit d'attendre que cette consultation tranche entre les options soulignées dans ces autres consultations.

De même, il n'existe pas à ce jour une stratégie européenne intégrée en matière de capital humain.

Ceci préfigure la poursuite de la juxtaposition des politiques communautaires dans une vision intégrée qui n'a d'intégrée que le nom!

On peut également regretter que la Stratégie UE 2020 proposée n'est pas en phase avec les actuelles politiques communautaires majeures (cohésion, R&D, CIP, Budget, ...) qui courent jusque fin 2013. Le chevauchement dans le temps ne peut qu'affaiblir l'Union européenne dans la mesure où, durant les premières années, la mise en œuvre de cette stratégie se fera sans apport budgétaire significatif. Ceci confirme bien le diagnostic du mal européen décrit ci-dessus.

C'est pourquoi EURADA propose que la Stratégie UE 2020

1. porte sur le renforcement des capacités institutionnelles et administratives à toutes les strates de la multi-gouvernance européenne. Le slogan de cette Stratégie UE 2020 sera que l'Union européenne vise à bâtir en Europe l'administration publique la plus ouverte, la plus innovante et la plus agile du monde capable de soutenir l'innovation tant économique que de bien-être.

Pourquoi ouverte? Parce que les différents acteurs du système de multi-gouvernance communautaire adoptent trop souvent une attitude JIMA (Just In My Administration) qui empêche toute approche réellement intégrée du développement économique. Pourquoi agile? Parce que la flexibilité et la créativité sont les seuls moyens de faire face à un environnement en mutation rapide. Dans ce contexte, une culture de l'évaluation en tant qu'instrument de gestion serait développée à tous les niveaux de l'administration publique. Plus que par le passé, toutes les administrations publiques devraient être capables d'ouvrir les portes de l'innovation. Au lieu de promouvoir ou de commander de l'innovation, les pouvoirs publics devraient détecter les opportunités d'innovation et aider les acteurs locaux à les mettre sur le marché ou à les utiliser. Avec un tel objectif, cette partie du monde devrait être capable d'allier la sagesse politique à la volonté et la disposition à investir.

Ceci suppose une révision des dispositifs de contrôle financier qui instaure un principe "d'accommodement raisonnable" de prise de risque.

2. prenne en compte la dimension régionale comme point de convergence de la mise en œuvre et de l'impact des politiques thématiques de la Stratégie UE 2020. Il est donc nécessaire que la Commission Européenne aligne la politique de cohésion (FEDER et FSE, complété par une initiative majeure en faveur du capital humain) avec les thématiques de la Stratégie UE 2020. La Commission Européenne ne peut se passer d'une approche "place-based" qui s'appuie sur les atouts et les différentes formes de capital des régions ou leur renforcement s'il s'avère que les disparités entre régions sont importantes. Il est tout aussi important que la Commission Européenne raisonne en termes de chaîne de valeur verticale favorisant l'essaimage vers les régions des résultats de ses politiques thématiques ou sectorielles. Voir en Annexe 1 une proposition de modèle intitulée "EU Dissemination Labs: De la recherche à la région – Concept note" répondant à cette proposition d'approche.

Cette approche "place-based" sera d'autant plus importante que les grands défis répertoriés dans le document de consultation requerront la multiplication d'équipements et d'initiatives décentralisés (énergies alternatives, recyclage, impact du changement climatique, démographie, ...) et donc de capital humain de proximité pouvant aller jusqu'à la régionalisation complète du Fonds Social Européen (FSE).

EURADA s'inquiète également de l'absence de dimension régionale dans les réflexions actuellement menées par la Commission Européenne tant dans ce document de consultation que dans le document dit "non paper" sur les perspectives budgétaires futures. Il apparaît que la consultation omet l'invitation faite par le Traité de Lisbonne de s'assurer que les politiques européennes contribuent aussi à la cohésion territoriale.

De même, il n'y a pas de réelles indications quant à une vision européenne dans le domaine de l'innovation, facteur clé de la croissance européenne et régionale.

3. s'assure que dès sa conception, la Stratégie de l'Union européenne repose sur le concept "d'éco-diversité" construit à partir des trois strates du développement économique définies dans le tableau suivant:

| Système d'éco-diversité européen 2010-2020 | | | |
|--|---------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Strates | Composantes | | |
| | Activités et entrepreneurs | Administrations territoriales | Nature des innovations |
| 1. | Economie sociale et associative | Ville, Région | Sociale et sociétale |
| 2. | Economie régionale | Région, Etats membres | Economique et durable |
| 3. | Economie globale | Etats membres, Union européenne | Economique et globale |

Chaque acteur de ce système d'éco-diversité apporte en effet la contribution qui lui est propre à chacune des thématiques prioritaires de la Stratégie UE 2020 grâce à un système audacieux de gouvernance et d'ingénierie de projets valorisant les atouts de chaque partie prenante de cette stratégie.

Cette approche permet également de prendre en compte toutes les formes d'innovation (high tech, process, services, produits, business model et organisational model) requises pour répondre aux défis clés de la stratégie. Dans ce cadre, l'Union européenne devrait également s'occuper en priorité de l'innovation de l'administration publique afin de favoriser des pratiques innovantes d'ingénierie financière (le rôle de la BEI et du FEI doit être renforcé dans les régions, de marchés publics (outil régional de stimulation de l'innovation) et de partenariats privé-public voire public-public entre les différentes composantes du système européen de multi-gouvernance (pourquoi l'Union européenne ne s'associerait-elle pas aux Etats membres et aux régions dans des formes novatrices de PPP tripartites), quitte à encore adapter les règles relatives aux aides d'Etat à finalité régionale.

4. maximise le pouvoir d'effet de levier considérable que l'Union européenne peut avoir pour l'identification et le transfert des meilleures pratiques de soutien public à la R&D, à l'innovation et à l'entrepreneuriat ainsi que pour le développement et l'expérimentation des prochaines générations de pratiques. Compte tenu de ses moyens financiers limités, l'Union européenne devrait créer des mécanismes favorisant la pérennisation par les Etats membres ou leurs régions des programmes dont elle a pu démontrer la pertinence à travers le nombre de dossiers soumis pour l'obtention de cofinancements.
5. prend effet au 1^{er} janvier 2014 de manière à être en phase avec les instruments – éventuellement remodelés – de mise en œuvre des politiques communautaires.

En conclusion, EURADA soutient les objectifs décrits dans le document de consultation, à conditions que l'approche thématique s'aligne avec une approche régionale de la résolution des défis d'une part et que des innovations administratives et institutionnelles accompagnent la mise en œuvre de la Stratégie UE 2020 d'autre part.

EU DISSEMINATION LABS

De la recherche à la région

"Concept Note"

1. OBJECTIFS

1.1 Capitaliser et favoriser la fertilisation croisée des soutiens octroyés par l'Union européenne à travers ses différentes politiques à un secteur d'activité précis. Ceci permettrait d'une part d'accélérer la transformation en produits/services des résultats des projets cofinancés par les programmes communautaires et d'autre part d'identifier les faiblesses des dispositifs communautaires et autres défaillances publiques de la chaîne de valeur sectorielle.

1.2 Essaimer les résultats des programmes communautaires sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Ceci permettrait aux opérateurs régionaux d'améliorer leurs services d'intelligence régionale et de veille technico-économique. A terme, on peut espérer que les "innovations dormantes" générées par des organismes situés dans des régions à haut niveau de PIB soient exploitées par des organismes de régions dites de la cohésion.

1.3 Identifier les meilleurs instruments de politiques publiques à mettre en place pour développer des politiques intégrées au niveau régional.

2. CONTEXTE

La Stratégie de Lisbonne reconnaît l'importance des activités de RDTI et d'entrepreneuriat comme éléments-clés de la compétitivité de l'Europe.

La programmation 2007-2013 de la politique de cohésion a traduit ce constat en ambition pour les régions en "earmarkant" quelque 85 milliards d'Euros pour ce type d'activités. Par le biais de sont volet "capacité, le 7^{ème} Programme-Cadre de RDT reconnaît l'enjeu d'une politique de RDT au niveau régional, tandis que le CIP (Competitiveness and Innovation Programme), en faisant des "clusters" un pilier de ses activités, fait du concept de "place-based development" une priorité importante de ses activités.

Enfin, de plus en plus d'entreprises – les "clients finaux" de ces politiques – adoptent le concept de "l'open innovation" comme vecteur de leur stratégie d'innovation. Ce concept favorise la collaboration de tous les acteurs clés et donc le rapprochement des activités de RDTI avec les besoins et attentes des consommateurs. Par effet d'imitation, les services de la Commission Européenne se rapprocheraient aussi de tous les "end users" de ses politiques.

Un document conjoint des différents services de la Commission a été récemment publié en vue de souligner les synergies entre les instruments (FEDER, 7^{ème} PCRD, CIP). L'exercice actuel est certes intéressant au niveau de l'identification des sources de financement, mais n'apporte pas de réponse claire à la problématique de l'articulation des politiques communautaires entre elles d'une part, et dans les territoires d'autre part.

3. CONSTATS

L'organisation interne verticale de la Commission Européenne ne se prête pas à traiter des questions transversales ni à une approche intégrée des problèmes à solutionner ni à une capitalisation des résultats ni à une fertilisation croisée des connaissances créées grâce aux instruments communautaires. Ce constat est également valable au sein des autres instances communautaires et entre instances communautaires.

Il en résulte trois inconvénients majeurs en termes de gouvernance et de lisibilité :

- des modalités de mise en œuvre différenciées, donc peu cohérentes pour les bénéficiaires;
- des "clients" spécifiques à chaque Direction Générale, ce qui rend difficile la lecture et la compréhension de la chaîne de valeur du secteur;
- des réflexes "JIMA" (Just In My Administration) tant au niveau des connaissances qu'au niveau de l'intérêt des Directions Générales.

4. CONCEPT

La Commission Européenne animerait ou participerait à l'animation d'un certain nombre de "EU Dissemination Labs afin de regrouper sous une seule "bannière" les initiatives soutenues par les différentes DG pour ce secteur et créer un "club" d'experts privés et publics ayant une vue d'ensemble des enjeux européens et des connaissances gérées grâce à l'appui de l'Union européenne. En retour, l'Union européenne aura une perception du point de vue des "stakeholders" européens. Parmi ceux-ci, une priorité serait donnée aux responsables des politiques régionales.

Les partenaires de la chaîne de valeur au niveau de l'Union européenne seraient les DG concernées:

- Recherche
- Entreprises et Industrie
- Politique régionale
- Emploi
- Société de l'Information
- Education et Culture

ainsi que la Banque Européenne d'Investissement et les Commissions ad-hoc du Parlement Européen et du Comité des Régions.

Les DG Energie, Environnement et Santé et Consommateurs seraient associées selon le sujet.

Le secteur privé serait bien sûr représenté par l'industrie concernée ainsi que par les autorités régionales, les universités, les centres de recherche et les financiers concernés. Les territoires seraient représentés tant par leur administration que par leurs organismes intermédiaires (ARD, CCI, ...). Le but est de favoriser les relations entre les composantes d'une "penta helix", c'est-à-dire le secteur public, les universités et centres de recherche, les entreprises, y compris les PME, les financiers et la société civile.

5. MISE EN ŒUVRE

L'Hypothèse forte aurait consisté en la création d'un poste de commissaire et d'une Direction Générale appelée "Open Valorisation of EU Policy Results". A défaut, les trois hypothèses suivantes pourraient être retenues.

Hypothèse supérieure: en fonction du thème retenu, un commissaire coordonne l'initiative.

Hypothèse moyenne: confier la gestion des "dissemination labs" européens à une agence ad-hoc du type Interreg IV ou EACI.

Hypothèse basse: appel à manifestations d'intérêt en vue de désigner un coordinateur des activités de chaque "dissemination lab" retenu.

6. ACTIVITES

Les activités suivantes seraient organisées pour chacun des "Dissemination Labs" constitués:

- Forum annuel
- Salons inversés
- Forum d'investissement
- Peer review
- Journées de transfert technologique
- Accélérateurs de coopération transnationale et transrégionale.

7. PROTOTYPE DE "EU DISSEMINATION LAB"

On trouvera ci-après une première tentative de cartographie de "EU Dissemination Labs" ayant pour référence une matrice "fonction d'entreprise – soutien communautaire".

| Fonction d'entreprise | DG et autres institutions européennes | Spécificités | Penta helix |
|--|--|--|--|
| Recherche | DG Recherche Parlement Européen | 7 ^{ème} PCRDT • Coopération • Régions de la connaissance • Potentiel régional • PME European Technology Platform | Universités Centres de recherche Entreprises |
| Innovation | DG Entreprises et Industrie DG Environnement Fonds Européen d'Investissement Institut Européen de Technologie DG Regio Parlement Européen Comité des Régions Banque Européenne d'Investissement | Clusters initiative Pro-Inno EEN Fonds de Cohésion Programmes opérationnels FEDER/FSE Interreg Knowledge and Innovation Communities FEI Fonds de capital risque ETAP Environment Technology Action Plan | Organismes de transfert technologique Entreprises Organismes inter-médiaires régionaux Investisseurs |
| Production | Banque Européenne d'Investissement DG Regio DG Concurrence DE Emploi et Affaires Sociales | Prêts globaux BEI Programmes Opérationnels FEDER/FSE Encadrement des aides d'Etat | Organismes inter-médiaires régionaux Entreprises Investisseurs |
| Accès aux marchés et internationalisation | DG Entreprises et Industrie DG Regio DG Transport DG Markt | Lead market Programmes Opérationnels FEDER Interreg Marco Polo Marchés publics verts EEN ETAP | Organismes inter-médiaires régionaux Entreprises |
| Stratégie pour le développement de nouvelles idées de produits et services | DG Recherche Institut Européen de Technologie Parlement Européen Comité des Régions | Plateforme technologique | Entreprises Universités Centres de recherche Société civile Régions Organismes régionaux de prospective |

