

Contrat No. 2008.CE.16.0.AT.020 concernant l'évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion 2000-2006 cofinancés par le Fonds Européen de Développement Régional (Objectifs 1 et 2)

**Work Package 4
"Changement structurel et mondialisation"**

RAPPORT FINAL
Résumé

Préparé pour la Commission Européenne
Directorat General Politique Régionale
Développement des Politiques
Unité d'Evaluation

Janvier 2010

CSIL, *Centre for Industrial Studies*, Milan, Italie

Joanneum Research, Graz, Autriche

Technopolis Group, Bruxelles, Belgique

En association avec

Nordregio, *the Nordic Centre for Spatial Development*, Stockholm, Suède

KITE, *Centre for Knowledge, Innovation, Technology and Enterprise*, Newcastle, RU

Résumé

Les changements structurels et la mondialisation sont des facteurs majeurs influençant la compétitivité des économies régionales. Pendant la période 2000-2006, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) est intervenu en faveur des régions de l'Union Européenne (UE) se trouvant confrontées à une variété de défis structurels (zones industrielles en déclin, économies rurales, zones économiques dépendant de la pêche, etc.) influençant leur développement socio-économique. Les autorités publiques de ces régions, classées en tant qu'«Objectif 2», ont eu la possibilité d'utiliser les financements du FEDER pour favoriser les changements structurels et pour traiter les effets de la mondialisation dans des secteurs spécifiques, en particulier ceux dont la compétitivité était basée plus sur les prix que sur l'innovation. L'objectif des programmes Objectif 2 est de contribuer aux changements structurels régionaux en fournissant un « soutien aux changements socio-économiques permettant une allocation plus efficiente des facteurs travail et capital, tout en limitant les coûts d'ajustement pour les individus, les communautés et la société dans son ensemble » (cf. Cahier des Charges).

En se basant sur une large analyse statistique de toutes les régions Objectif 2 et sur douze études de cas approfondies, cette étude examine dans quelle mesure les interventions financées par le FEDER susceptibles d'apporter une réponse aux défis posés par les changements structurels et la mondialisation apportent des solutions effectives. Les questions abordées par l'évaluation comprennent l'examen des cinq principaux facteurs susceptibles d'influencer les changements structurels, et de leur importance (changement socio-économique et capital humain, spécialisation régionale, systèmes de production, potentiel d'innovation et internationalisation); le type de mesures susceptibles de pallier les difficultés liées aux changements structurels; le type de politique économique déterminant le succès de ces mesures, et la question de savoir si les programmes cofinancés par le FEDER ont pu contribuer à la formulation d'une stratégie régionale plus large.

Une analyse statistique de toutes les régions européennes identifie trois types de changements structurels à l'œuvre dans ces régions sur la période 1999 – 2005:

- *Blocage structurel*: les régions appartenant à ce groupe étaient caractérisées par des performances économiques en dessous de la moyenne en 1999 et restent en dessous de la moyenne en 2005. Quelques régions ont connu de modestes progressions, d'autres ont carrément perdu du terrain.
- *Adaptation passive*: les régions de ce groupe avaient de bonnes performances en 1999 et sont toujours largement au dessus de la moyenne en 2005, mais elles n'ont connu que peu de changements, et/ou des changements lents (et même dans certains cas, aucun changement) ; elles ont, en conséquence, perdu du terrain en termes relatif.
- *Consolidation dynamique*: ces régions se sont développées sur la base de leur spécialisation passée et ont connu des progrès substantiels.

Pour compléter l'analyse des changements structurels et prendre en compte l'influence de la mondialisation, une balance commerciale régionale "virtuelle" a été calculée de façon à catégoriser les régions selon leur spécialisation industrielle. L'analyse conclut qu'au lieu de changement structurel, la plupart des régions spécialisées dans des industries traditionnelles sont structurellement "bloquées". Ces régions ont pour l'essentiel maintenu la position de leur balance commerciale internationale pendant la période considérée. En deuxième lieu, la plupart des régions spécialisées dans l'industrie de l'équipement appartiennent au troisième type de changements structurels (Consolidation dynamique) et ont amélioré leur position commerciale internationale. Enfin, les régions avec une spécialisation en biens intensifs en capital sont

réparties de façon pratiquement égale entre les différents types de changements structurels alors qu'aucune évolution claire ne caractérise leur balance commerciale internationale. La Table ci-dessous synthétise les types de changements structurels des douze régions étudiées au travers des études de cas, selon trois critères (performance économique, balance commerciale internationale et spécialisation régionale).

Performance économique	Balance commerciale internationale	Spécialisation régionale	Etude de cas
Consolidation dynamique	Position maintenue	Traditionnelle	Toscane, Bretagne
Blocage structurel	Position maintenue	Intensive en capital	Angleterre du Nord Ouest, Angleterre du Nord Est
Blocage structurel	Position améliorée	Intensive en capital	Hollande du Nord
Consolidation dynamique	Position détériorée	Intensive en capital	Pays Basque, Rhône-Alpes
Adaptation passive	Position détériorée	Intensive en capital	Finlande du Sud
Adaptation passive	Position améliorée	Intensive en capital	Westphalie Nord Rhénanie
Adaptation passive	Position améliorée	Equipement	Bavière
Consolidation dynamique	Position améliorée	Changement positif	Styrie

L'étude s'est ensuite intéressée aux changements de spécialisation dans le temps. Quelques régions Objectif 2 ont connu un changement de spécialisation pendant la période de référence; certaines passant d'une spécialisation traditionnelle à une spécialisation en biens intensifs en capital, alors que d'autres sont passées d'une spécialisation en bien intensifs en capital à une spécialisation en biens d'équipement. Dans les deux cas, cela a entraîné une performance économique positive. Ces régions sont catégorisées sous l'étiquette «changement positif» et appartiennent aux groupes «Consolidation dynamique» ou «Blocage structurel» qui ont amélioré leur position en 2005 par rapport à 1999. Du point de vue de l'internationalisation, la plupart de ces régions ont amélioré leur balance commerciale internationale. Parmi les douze études de cas, seulement la Styrie (Autriche) a réussi un changement de spécialisation durant la période 1999-2005.

Les études de cas confirment que «rompre» la trajectoire historique en faveur d'un mode de développement plus favorable est un défi de politique économique qui ne doit pas être sous-estimé. Les leçons tirées des études de cas sont encourageantes dans la mesure où elles montrent que la diversification d'une économie régionale est possible. Les régions les mieux placées de ce point de vue ont des économies diversifiées qui ne sont pas basées sur une mono-spécialisation dans des secteurs traditionnels ou intensifs en capital. La région française Rhône Alpes est un bon exemple de diversification économique. Encore plus encourageant est le fait que les régions spécialisées dans des industries traditionnelles montrent une réelle capacité à se diversifier, au moins dans certains secteurs d'activité (par exemple l'automobile en Styrie, les technologies environnementales au Pays Basque) ou à augmenter la valeur ajoutée dans des secteurs traditionnels (par exemple l'agro-alimentaire en Bretagne ou le secteur de l'habillement en Toscane). L'exemple de la Styrie est particulièrement intéressant dans la mesure où le secteur automobile dans la région a été pratiquement créé à partir de zéro, grâce aux investissements directs étrangers. Cela est une stratégie risquée qui n'est souvent pas conseillée en raison de l'échec de semblables politiques ailleurs (par exemple le cas de l'Angleterre du Nord Ouest). Pourtant, en Styrie, l'approche sélective et de long terme adoptée par l'agence régionale en charge de l'attraction des investissements directs étrangers semblent avoir fonctionné.

Deux dimensions significatives du changement de spécialisation doivent être rappelées: la dimension temporelle et la dimension spatiale. Souvent, les changements de spécialisation se déroulent sur des dizaines d'années. C'est une donnée qui devrait être prise sérieusement en compte par toute politique économique

cherchant à provoquer un changement structurel. L'exemple du Pays Basque est le plus significatif dans ce contexte puisque la région a poursuivi une politique encourageant les changements structurels sur plusieurs décades, qui a réussi à adapter cette dernière aux défis de la mondialisation. Une seconde observation de «bon sens» est que la taille des économies concernées compte: il est plus difficile de restructurer la région de la Ruhr plutôt que celle de Styrie.

Les études de cas suggèrent qu'anticiper ou empêcher un processus de changement structurel implique un important degré d'incertitude. Malgré de nombreux efforts de politique économique, le processus de diversification dans de nombreuses régions post-industrielles de l'Objectif 2 n'a pas encore abouti à la diversification espérée. Les structures économiques en place sont souvent très résistantes au changement. Même en Styrie, l'étude de cas conclut que jusqu'à présent, il y a peu de signes de diversification de l'économie régionale au profit d'autres secteurs comme la haute technologie, par exemple. La Westphalie Nord Rhénanie est un exemple symptomatique d'un processus de restructuration prenant des dizaines d'années. Malgré d'importants investissements, et de nombreuses initiatives de politique économique visant à diversifier l'économie régionale traditionnellement basée sur le charbon, l'acier et l'énergie, la région de la Ruhr reste, même aujourd'hui, dominée par des industries intensives en capital.

En ce qui concerne la contribution des interventions cofinancées par le FEDER Objectif 2 à des stratégies de développement régional prenant en compte les changements structurels et la mondialisation, les études de cas identifient trois principales réponses de politique économiques:

- *Accent mis sur l'innovation et l'internationalisation*: il s'agit, en général, de stratégies se concentrant sur les mesures de soutien aux entreprises visant à augmenter la compétitivité de ces dernières en améliorant, d'une part leur capacité d'innovation, et d'autre part, leur performance sur les marchés internationaux. Dans certains cas, ces stratégies visent explicitement des secteurs manufacturiers ou services émergents et / ou promeuvent de nouveaux investissements en capital ou en R&D.
- *Accent mis sur la création et la préservation de l'emploi*: il s'agit de stratégies plus conservatrices, visant à préserver l'emploi régional en ralentissant ou en contrecarrant les effets de destruction des emplois résultant des changements structurels. En général, ces stratégies se concentrent sur des projets à faible risque.
- *Accent mis sur un développement territorial équilibré et sur des mesures de régénération urbaine/rurale*: ces stratégies visent principalement des zones urbaines périphériques ou désavantagées, situées essentiellement là où les zones éligibles à l'intervention dans le cadre de l'Objectif 2 forment une partie mineure de la région (cf. les cas Rhône Alpes ou Bavière). Ces zones urbaines / rurales ne partagent généralement pas les caractéristiques en termes de changements structurels de la région au sens large dans lesquelles elles se trouvent. Dans ces zones, les interventions de l'Objectif 2 se sont en général concentrées sur des besoins territoriaux très spécifiques.

L'appréciation finale de la capacité des interventions du FEDER à soutenir les changements structurels et à promouvoir l'adaptation à la mondialisation a été réalisée en suivant les étapes suivantes:

1. Examen du degré de prise de conscience de la part des politiques régionales en général et des programmes Objectif 2 en particulier des questions soulevées par le changement structurel et la mondialisation, et priorité accordée à ces thèmes.
2. Analyse des différentes mesures sélectionnées dans les études de cas, classées en quatre catégories selon leur objectif principal (Innovation, Diversification, Cluster, Entrepreneuriat local)

3. Appréciation de la contribution de ces mesures aux changements structurels et à l'adaptation à la mondialisation, sur la base des données issues des systèmes de suivi, et d'autres informations collectées à l'occasion de recherches spécifiques menées sur le terrain.
4. Identification de possibles facteurs explicatifs rendant compte des succès ou échecs rencontrés par les interventions analysées.

Sur la base des conclusions des études de cas, trois grandes catégories de résultats ont été identifiées :

- *Clares indications de succès*: la stratégie régionale dans son ensemble et les mesures sélectionnées illustrent la capacité de l'autorité de gestion à concevoir et mettre en place des interventions cofinancées par le FEDER qui visent explicitement les changements structurels et la mondialisation. C'est le cas du Pays Basque, de la Styrie et de la Toscane.
- *Indications mitigées de succès*: pour sept autres régions, il y a de claires indications de succès *potentiel*, aussi bien en termes de stratégie générale que d'interventions spécifiques. Cependant, il est difficile d'apprécier clairement les effets réels des mesures sélectionnées soit parce que celles-ci sont marginales dans l'ensemble des politiques engagées au niveau régional, soit parce que ces effets ont vraisemblablement besoin de temps pour se matérialiser (Angleterre du Nord Est, Angleterre du Nord Ouest, Västra, Hollande du Nord, Westphalie Nord Rhénanie, Bavière, Finlande du Sud).
- *Indications limitées de succès*: la stratégie régionale générale et les mesures sélectionnées n'étaient pas conçues pour répondre aux questions soulevées par les changements structurels et la mondialisation, soit en raison la dimension limitée des zones éligibles, ou à cause de la décision explicite d'utiliser les ressources du FEDER pour poursuivre des objectifs en termes de développement territorial équilibré ou de préservation de l'emploi (Bretagne et Rhône Alpes).

Conclusions Générales

1. Une réponse stratégique claire et une prise de conscience précoce des décideurs de politique économique permettent aux régions de réagir effectivement et promptement aux changements structurels

Compte tenu de leur profil socio-économique spécifique et de leur modèle de développement historique, les régions Objectif 2 sont affectées par les évolutions globales et les changements structurels à divers degrés. Toutes les régions ont du réfléchir aux conséquences de leur développement économique historique et des effets de dépendance qui en résultent. Les différents contextes régionaux et les expériences passées ont conduit à des réponses de politique économique différentes. Les changements structurels sont un processus multidimensionnel et de long terme ; en conséquence, la cible et le calendrier des réponses de politique économique sont des facteurs décisifs de succès.

Les résultats de l'étude montrent clairement que les choix des objectifs stratégiques poursuivis par les politiques économiques ont un rôle important qui influence la mesure dans laquelle les politiques publiques contribuent au processus de changement structurel. Choisir de se concentrer sur l'innovation et l'internationalisation a été l'option la plus pertinente et a le mieux contribué aux changements structurels. A

l'autre extrême, la focalisation des politiques sur des thèmes tels que la préservation de l'emploi (par exemple en Bretagne, Angleterre du Nord Est) ou l'équilibre du développement territorial (par exemple en Bavière et Rhône Alpes) n'a pas entraîné d'effets observables sur le processus de changement structurel.

De surcroît, la prise de conscience précoce de la part des responsables de politique économique, et l'importance attribuée aux thèmes du changement structurel et de la mondialisation a contribué à accélérer les changements structurels. Si les administrations régionales sont pleinement conscientes du phénomène de changement structurel provoqué par la concurrence internationale affectant leur région, il y a des chances pour qu'elles adoptent des stratégies afin de profiter des opportunités qu'offre la mondialisation (ou pour en éviter les effets néfastes). Cette prise de conscience peut ainsi être rapidement traduite en objectifs et stratégies appropriées. Le Pays Basque (Espagne), la Styrie (Autriche) et la Toscane (Italie) ont adopté précocement des stratégies régionales de développement visant les changements structurels. Dans ces régions, les décideurs de politique économique ont pris acte des défis présentés par les changements structurels et l'adaptation à la mondialisation et ont adopté des mesures concrètes au sein des programmes Objectif 2.

2. Les interventions des programmes Objectif 2 qui étaient en phase avec les stratégies régionales en place ont été plus efficaces

Les études de cas ont considéré les programmes Objectif 2 dans le contexte des stratégies régionales de développement au sens large, c'est-à-dire composées de différentes politiques et interventions. L'analyse de la relation entre les programmes Objectif 2 et ces autres interventions régionales montre que les programmes les plus efficaces renforçaient les stratégies régionales en place en poursuivant les mêmes objectifs, plutôt que de les compléter avec des objectifs additionnels. Force est de constater cependant, que la possibilité d'intégrer les interventions cofinancées par le FEDER au sein des stratégies régionales a pu être réduite par la pratique du micro-zoning utilisée pour la sélection des zones éligibles; dans certains cas ces dernières étaient des territoires avec des besoins très spécifiques.

3. Plus qu'une certaine spécialisation ou un modèle de développement spécifique, c'est l'engagement et la vision des décideurs régionaux de politique économique qui déterminent les réponses de politique économique et l'efficacité de ces dernières

Un message clair et très positif est que la contribution des programmes Objectif 2 au changement structurel ne dépend pas des profils industriels ou des changements structurels à l'œuvre. Ainsi, le degré selon lequel les politiques économiques peuvent contribuer aux changements structurels n'est pas corrélé avec la spécialisation historique de la région, mais il dépend largement de la qualité des institutions locales et en particulier de la vision stratégique et de l'esprit d'entreprise des décideurs, et de l'attitude collective face au risque.

Cette conclusion peut indiquer que, malgré les problèmes évoqués ci-dessus liés au dépassement des effets de dépendance et de blocages, le processus de spécialisation régionale peut être modifié par un effort de politique économique persistant et concentré sur l'innovation et les systèmes de production. Comme illustré par les études de cas, dévier des modèles historiques de développement au profit de nouvelles trajectoires est un défi risqué qui ne doit pas être sous-estimé mais qui peut rencontrer du succès.

Seulement une minorité des régions étudiées ont été capable de profiter effectivement du FEDER de façon à générer des changements positifs. Les trois régions qui ont rencontré le plus de succès à cet égard (Toscane, Styrie et Pays Basque) sont caractérisées par des contextes historiques, géographiques et institutionnels différents mais elles ont en commun une approche progressive et proactive adoptée par les gouvernements régionaux se distinguant par un horizon temporel de long terme et un objectif de soutien à l'innovation et à l'internationalisation. Ces stratégies étaient risquées mais elles ont su renforcer une évolution générale positive.

4. Des stratégies différenciées visant des changements structurels tirés par l'innovation sont nécessaires

Dans six des 12 études de cas, des indications mitigées de l'efficacité des interventions du FEDER ont été identifiées, surtout en raison d'un manque de masse critique ou d'un horizon temporel trop limité de ces stratégies. Les mesures qui se sont révélées être les plus efficaces sont celles qui se sont concentrées sur l'innovation, en promouvant la capacité des PME à «absorber» de nouvelles technologies, et en favorisant l'émergence de nouveaux clusters d'activité. Quand ce support est ciblé sur des secteurs ou des domaines technologiques spécifiques en accord avec les objectifs de la stratégie de développement régional, les résultats sont meilleurs. Dans ce contexte, les études de cas montrent que des régions caractérisées par des performances en termes d'innovation largement différenciées peuvent néanmoins engranger des changements structurels favorables. Les études de cas montrent aussi que des stratégies régionales d'innovation différenciées sont nécessaires, et que celles-ci doivent prendre en compte la proximité par rapport à la «frontière technologique» et la spécialisation sectorielle des régions. Des régions spécialisées en technologies de pointe comme la Finlande du Sud ou Rhône Alpes (qui sont, parmi les régions étudiées, celles avec les meilleurs performances en termes d'investissement en R&D) ont maintenu leur position en termes de changement structurel mais ont légèrement régressé en termes de balance commerciale internationale. Ces régions doivent investir beaucoup plus pour maintenir leur position compétitive par rapport aux champions technologiques mondiaux, étant donné leur spécialisation dans des industries plus avancées technologiquement. En revanche, les systèmes d'innovation plus faible en moyenne ou fragmentés de Bretagne, du Pays Basque, de Styrie ou de Toscane ont été capables de réaliser des changements structurels grâce à des stratégies ciblées sur la création ou l'amélioration de clusters de technologie avancée ou bien grâce à des innovations non technologiques – organisationnelles (par exemple dans le secteur de l'habillement en Toscane).

5. Le FEDER a eu des effets positifs sur le processus d'apprentissage des politiques visant les changements structurels et la mondialisation

La capacité de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies régionales à la fois réalistes et proactives, basées sur des choix politiques forts est l'un des facteurs clés expliquant le succès ou l'échec des politiques régionales visant le changement structurel et la mondialisation. Les indications émergeant des études de cas des régions qui rencontrent le plus de succès à cet égard montrent l'importance de la capacité d'identifier des priorités, de prendre des risques et d'adopter une perspective de long terme. Une large majorité d'interviews a confirmé que le FEDER a aussi contribué à promouvoir de telles perspectives de long terme. Le FEDER a réussi à consolider la prise de conscience au sujet de la nécessité de se concentrer sur des

stratégies de long terme plutôt que de se conformer à des interventions de court terme, et a joué un rôle décisif en ce qui concerne la prise en compte des thèmes liés au changement structurel et à la mondialisation.

Recommandations

S'il y a un futur pour l'équivalent de l'Objectif 2 ou l'objectif «Compétitivité et Emploi» en 2007-13, il est de prime importance de s'assurer que la mondialisation et le changement structurel soient des questions prises en compte dans la conception des stratégies régionales. Cette étude aboutit aux recommandations suivantes:

1. Les décideurs de politique économique devraient activement prendre en compte le changement structurel et adopter des stratégies d'anticipation

Quand ils conçoivent les interventions cofinancées par le FEDER, les décideurs régionaux doivent être conscients que des réponses précoces, stratégiquement concentrées sur les thèmes de l'innovation et de l'internationalisation, plutôt que sur les questions de développement territorial (intra-régional) ou de préservation de l'emploi, sont plus efficaces pour répondre aux défis du changement structurel. Des mesures défensives, pertinentes dans certains cas pour limiter les coûts d'ajustement au changement structurel pour les individus et les communautés locales, ne contribuent pas à l'objectif de réallocation du travail et du capital à des utilisations plus efficaces. Au contraire, ces approches ne font que reporter dans le temps le moment où il faudra mettre en œuvre l'inévitable réallocation des facteurs de production.

2. Afin de surmonter l'échelle limitée des financements, les stratégies cofinancées par le FEDER devraient être alignées avec les objectifs de la politique régionale en place et intégrées à un effort de politique économique de long terme

Alors que le FEDER devrait être concentré sur des secteurs ou défis spécifiques, il doit être aussi intégré dans un effort de politique économique de long terme, ce afin d'avoir une chance de contribuer à un réel changement de spécialisation. Le niveau de contribution des mesures du programme Objectif 2 au processus de changement structurel dépend de l'alignement de ces dernières sur les orientations stratégiques de la politique régionale. Quand c'est le cas, le FEDER se révèle être un «accélérateur» ou un «catalyseur» de politique. Au contraire, quand les régions ont mis en œuvre des mesures FEDER dispersées et sur une petite échelle, la contribution au changement structurel est, au mieux, limitée. Cela est particulièrement vrai dans le cas des grandes régions diversifiées où un saupoudrage du soutien FEDER a conduit à des effets pour le moins limités.

Ce point est d'autant plus important dans la mesure où les financements du FEDER dans les régions Objectif 2 a été progressivement réduit, ce qui invite à engager une plus grande concentration des fonds. Poussé à l'extrême, cet argument suggère que les financements du FEDER pour les régions de type Objectif 2 devraient se concentrer sur une intervention régionale spécifique (par exemple, un programme de cluster innovant, un plan de diversification régionale en faveur des énergies renouvelables, la restructuration stratégique d'un secteur clef grâce à l'investissement direct étranger, etc.) plutôt que de continuer à disperser les ressources sur une large quantité d'interventions.

3. La Commission est fortement encouragée à consolider son rôle de partenaire dans le processus de programmation stratégique, et à revêtir un rôle plus actif en termes de conception de politique en partenariat avec les autorités régionales

Les indications tirées des études de cas montrent que les interventions les plus positives en faveur du changement structurel sont basées sur un fort partenariat régional et une capacité institutionnelle avérée. Ce point semble évident et a déjà été souligné dans de nombreuses études et évaluations. Pourtant, ici encore, l'«épaisseur institutionnelle» et les capacités de gouvernance dans les régions Objectif 2 ont été systématiquement identifiées comme des facteurs de succès (ou d'échec) du changement structurel. Un effet de long terme des interventions cofinancées par le FEDER est la fonction de laboratoire offerte aux décideurs régionaux afin qu'ils repensent leur stratégie de développement. Le fait que cet effet soit décelable dans le cas de systèmes de gouvernance régionaux hautement sophistiqués au sein des Etats Membres les plus développés est un important résultat, dans la mesure où il met en évidence un effet de levier de consolidation des compétences qui est une caractéristique cruciale des interventions du FEDER. Prévoir de l'espace dans les programmations futures pour les expérimentations de politique et encourager la prise de risque plutôt que l'adoption d'actions ordinaires devraient être des critères décisifs que pourraient utiliser les services de la Commission pour évaluer les plans des autorités régionales et nationales.