

Compétitivité et cohésion : les défis du projet économique européen

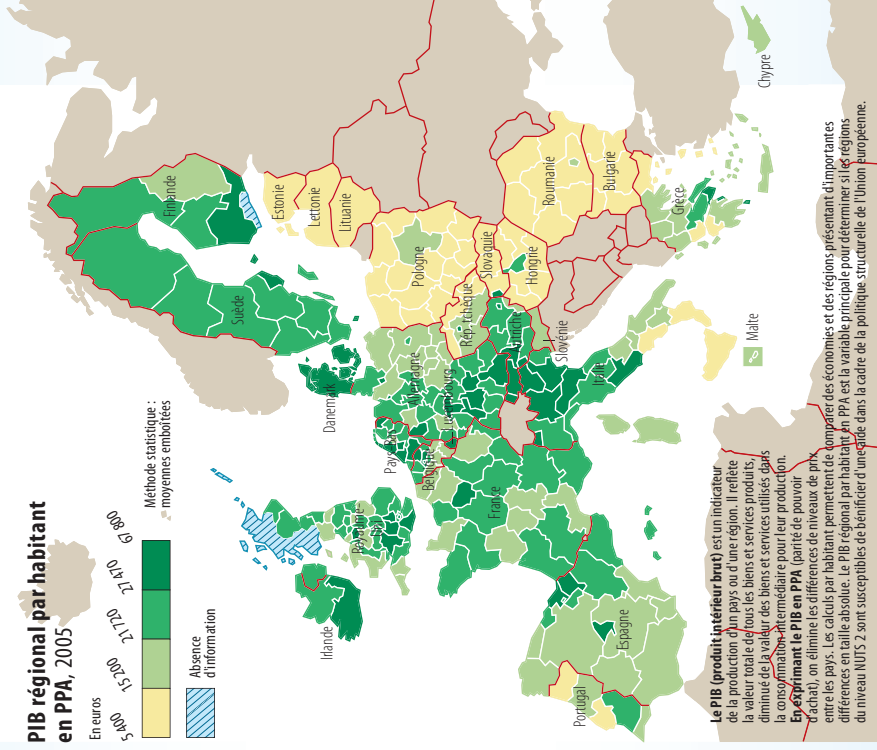
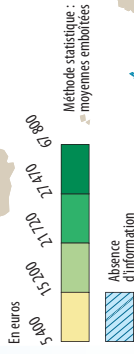
Jean-François JAMET

Au fil des progrès de la construction européenne, les États membres de l'Union européenne ont posé les bases d'un projet économique commun, structuré autour des objectifs de compétitivité et de cohésion. Malgré la diversité des modèles économiques nationaux, les États européens partagent l'objectif d'être performants face à la concurrence internationale et l'idée que la cohésion économique et sociale est un facteur de stabilité et de progrès. Ce modèle était déjà présent dans l'esprit des pères fondateurs de l'Europe : ils y voyaient la condition d'une paix durable à travers la constitution de solidarités de fait, fondées sur la suppression des barrières commerciales et l'adoption d'institutions et de politiques communes en matière économique. Ils cherchaient ainsi à éviter les replis protectionnistes et nationalistes en cas de crise, afin de ne pas répéter les erreurs des années 1930. Ils espéraient également promouvoir un équilibre entre le jeu du marché et les politiques publiques, conscients de leurs avantages et défaillances respectifs. La crise économique actuelle confirme la pertinence de ce projet en soulignant l'importance de la solidarité européenne et les progrès qui restent à réaliser.

Un travail immense a déjà été accompli avec la mise en œuvre progressive du marché intérieur, l'Union économique et monétaire, la Stratégie de Lisbonne pour la compétitivité et l'emploi, ou encore la politique de cohésion. Dans chacun de ces exemples, les objectifs de compétitivité et de cohésion sont associés : la compétitivité de l'Union suppose en effet la cohésion des États membres en matière de politique économique et la cohésion intra-européenne est mise en œuvre au travers d'aides visant à renforcer la compétitivité des régions. Ce travail montre que l'Europe progresse dans la définition d'une identité économique commune, qui laisse entrevoir un modèle économique européen. Pour autant, il faut prendre la mesure des attentes des citoyens : le malaise face à la mondialisation et aux élargissements successifs, les peurs suscitées par les délocalisations et le recul de l'emploi industriel, le sentiment que l'Europe est en perte de vitesse par rapport à ses concurrents, et bien sûr la crise actuelle doivent conduire à renforcer les instruments de compétitivité et de cohésion.

Produit intérieur brut, 2005

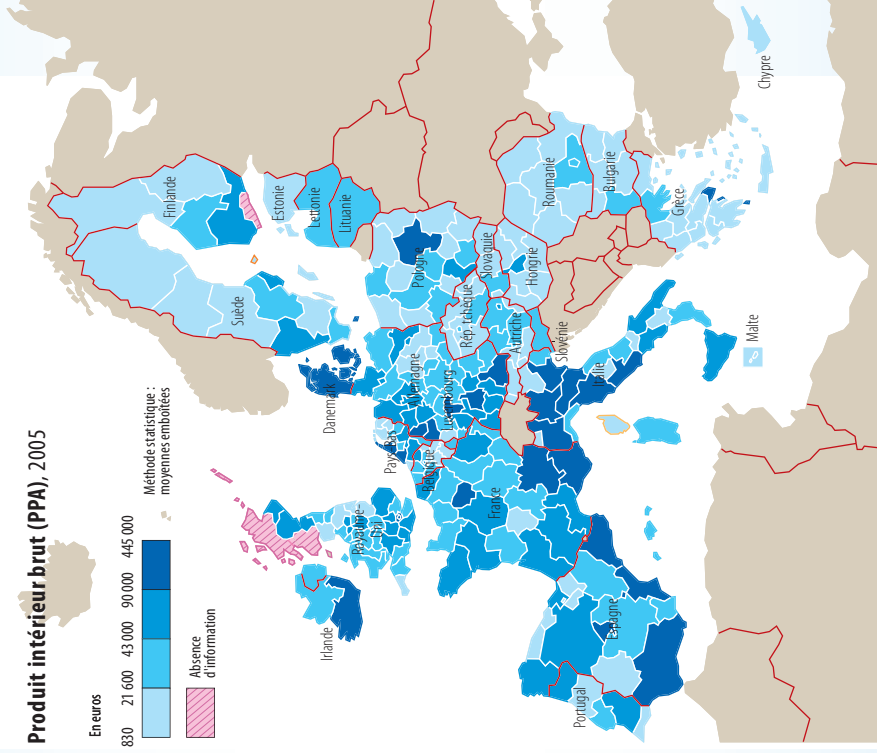
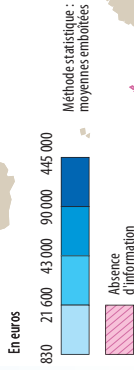
PIB régional par habitant en PPA, 2005



Le PIB (produit intérieur brut) est un indicateur de la production d'un pays ou d'une région. Il reflète la valeur totale de tous les biens et services produits, diminué de la valeur des biens et services utilisés dans la consommation intermédiaire pour leur production.

Exprimer le PIB en PPA (parité de pouvoir d'achat), on élimine les différences de niveaux de prix entre les pays. Les calculs par habitant permettent de comparer des économies et des régions présentant d'importantes différences en taille absolue. Le PIB régional par habitant en PPA est la variable principale pour déterminer si les régions du niveau NUTS 2 sont susceptibles de bénéficier d'une aide dans le cadre de la politique structurelle de l'Union européenne.

Produit intérieur brut (PPA), 2005



La contribution de l'Union européenne à la compétitivité des États membres

La compétitivité des États européens repose sur la capacité à permettre aux entreprises qui se trouvent sur leur sol de se développer, d'affronter avec succès la concurrence internationale et d'attirer les investissements étrangers. L'analyse économique¹ a permis de montrer que ces performances sont dépendantes de la qualité de l'environnement économique et des politiques menées aux différents échelons territoriaux. Si les indicateurs des organisations internationales révèlent les disparités qui existent entre les États membres (graphique 5.1 de l'annexe statistique), il faut souligner la contribution importante et croissante de l'Union européenne à la compétitivité de leurs entreprises.

La compétitivité suppose d'abord l'accès à un large marché permettant des économies d'échelles et l'existence d'incitations stimulant la performance des entreprises. Depuis le traité de Rome, la mise en œuvre progressive d'un marché commun caractérisé par la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes a permis la création d'un marché régi par des règles assurant la réalité et l'équité de la concurrence mais aussi la protection du consommateur. L'Europe contribue ainsi à la compétitivité de ses entreprises en leur ouvrant un marché de 495 millions d'individus, en assurant une concurrence loyale (le droit de la concurrence communautaire sanctionne sévèrement les abus de position dominante et les ententes) et en définissant des normes de qualité, de santé, de sécurité et de protection de l'environnement qui favorisent la montée en gamme de l'offre commerciale. L'action de la Commission, conformément à la Stratégie de Lisbonne, a consisté au cours de ces dernières années à approfondir la mise en œuvre du marché intérieur, notamment la libre circulation des capitaux (au travers du Plan d'action pour les services financiers) et la libre circulation des services (au travers de la directive « services » et de directives sectorielles). Ce travail mérite d'être poursuivi, notamment pour faciliter le financement des jeunes entreprises et la mobilité professionnelle, mais il doit aussi recueillir un plus grand soutien des citoyens, ce qui requiert un important travail de pédagogie. Sur le plan extérieur, la mise en commun de la politique commerciale se traduit par une représentation commune des États membres lors des négociations à l'Organisation mondiale du commerce, ce qui permet de défendre plus efficacement les intérêts de l'Union européenne et de définir une stratégie commune d'accès aux marchés extérieurs. Cependant, des efforts restent à accomplir, notamment pour aider les PME à exporter, contrôler le respect des droits d'accès aux marchés étrangers et faire de l'UE la référence mondiale pour la fixation des normes.

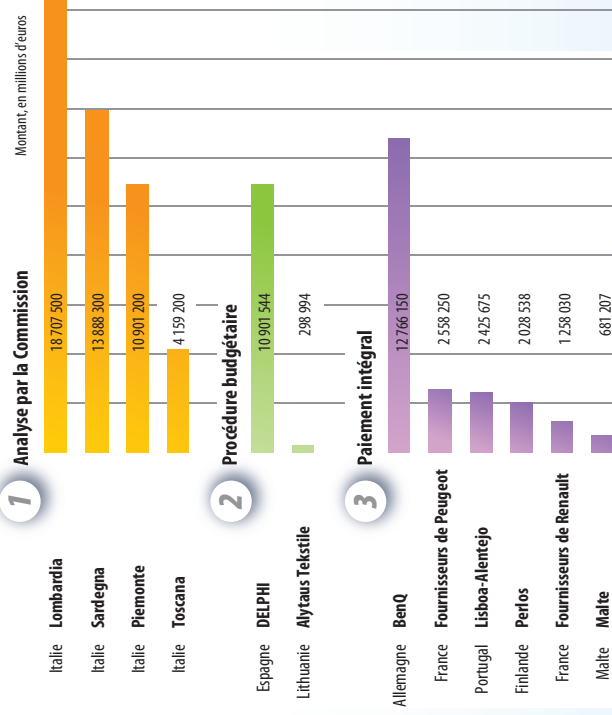
De façon à promouvoir la compétitivité des entreprises qui sont à la frontière des technologies existantes, l'Union européenne a également posé les bases d'une politique communautaire de l'innovation. Constatant les progrès limités des programmes nationaux dans ce domaine (les investissements de R&D européens ont par exemple stagné autour de 1,8 % du PIB communautaire malgré l'objectif de 3 % du PIB en 2010 fixé par la Stratégie de Lisbonne²), la Commission a choisi d'accroître son intervention. Ceci s'est traduit par l'augmentation de l'investissement communautaire dans la R&D au travers de la création d'un Conseil européen de la recherche sur le modèle de la *National Science Foundation*, du lancement d'Initiatives technologiques conjointes (qui sont des partenariats public-privé dans des domaines jugés prometteurs) et du financement de grands projets comme Galileo

Union européenne et cohésion

Fond européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), 2007-2008

Le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** est un fonds de solidarité mis en place en janvier 2007 et visant à soutenir les travailleurs, principalement dans les régions et secteurs dévalorisés par l'ouverture à l'économie mondialisée. Il est constitué d'une dotation annuelle maximale de 500 millions d'euros destinée à la réinsertion professionnelle des travailleurs.

Chaque demande doit suivre une série d'étapes préétablies : demande adressée à la Commission par l'Etat membre, analyse par la Commission, procédure budgétaire (la Commission adresse une proposition de décision au Conseil et au Parlement, qui l'approuvent ou non), paiement intégral.



Fonds structurels, 2007-2013

Objectif « Convergence »

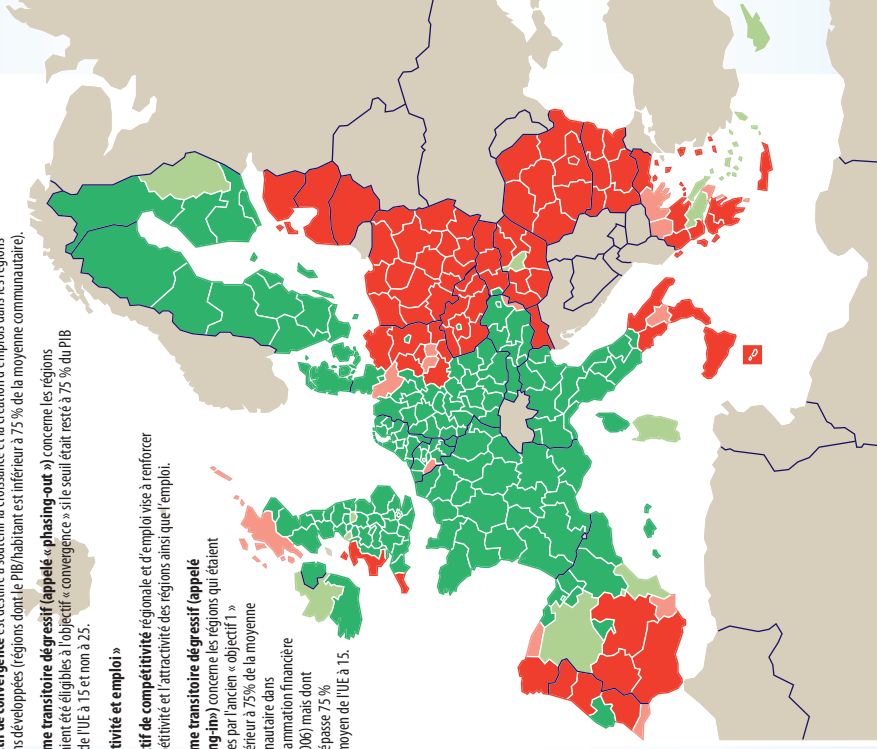
L'objectif de convergence est destiné à soutenir la croissance et la création d'emplois dans les régions les moins développées (régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire).

Le **régime transitoire dégressif (appelé « phasing-out »)** concerne les régions qui auraient été éligibles à l'objectif « convergence » si le seuil était resté à 75 % du PIB moyen de l'UE à 15 et non à 25.

Objectif « Compétitivité et emploi »

L'objectif de compétitivité régionale et d'emploi vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi.

Le **régime transitoire dégressif (appelé « phasing-in »)** concerne les régions qui étaient couvertes par l'ancien « objectif 1 » (PIB inférieur à 75% de la moyenne communautaire dans la programmation financière 2000-2006) mais dont le PIB dépasse 75 % du PIB moyen de l'UE à 15.



Atelier de cartographie des Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009. ©FFS.

Sources : Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) et Commission européenne (http://ec.europa.eu/employment_social/eqf/current_fr.html)

dans le cadre du développement des réseaux transeuropéens. Le deuxième pilier de cette politique repose sur la création d'un environnement plus favorable à l'innovation : mise en place d'un espace européen de la recherche, harmonisation des réglementations sur l'« e-commerce », facilitation des transferts de technologie, et promotion de « clusters » mettant en relation les entreprises, organismes de recherche et universités travaillant dans une même aire géographique et un même secteur. Pour prolonger ces avancées, il est essentiel que les États membres se mettent enfin d'accord sur la création d'un brevet communautaire, valable sur l'ensemble du territoire de l'UE, avec une juridiction unique chargée de traiter les litiges. Du fait de la fragmentation du système de brevet européen actuel, un brevet valable dans 13 États membres est en effet 11 fois plus cher qu'un brevet américain, ce qui représente un coût prohibitif, notamment pour les PME³.

Pour être compétitives, les entreprises doivent également avoir à leur disposition des facteurs de production de qualité, accessibles à moindre coût : financements, infrastructures, capital humain, capital immatériel, ressources naturelles. Sur ce plan, les politiques sont le plus souvent nationales. Pourtant, dans de nombreux cas, le rôle de l'Union européenne mérite d'être souligné et développé. Dans le but de favoriser le rattrapage des régions les plus pauvres de l'Union, les politiques communautaires de cohésion financent ainsi la construction d'infrastructures visant à désenclaver ces régions et à donner aux entreprises l'accès à des services modernes dans des domaines essentiels (transports et technologies de l'information et de la communication, notamment). L'Union travaille également au développement des réseaux transeuropéens et à la promotion de meilleures pratiques en matière de politique de l'emploi. Enfin, la Commission européenne a adopté en juin 2008 une communication appelant à un « Small Business Act pour l'Europe⁴ » : elle prévoit notamment de faciliter l'accès des PME aux marchés publics et aux programmes de recherche, de simplifier les règles en matière d'aides d'État pour les PME, d'étendre les financements mis à leur disposition par la Banque européenne d'investissement, de limiter les délais de paiement aux PME à 30 jours et de créer un statut de « société privée européenne » visant à rendre aisée l'exercice d'une activité transfrontalière. Dans la continuité de ce rôle croissant donné à l'Union en vue de favoriser la disponibilité des facteurs de production pour les entreprises, il serait utile d'accroître la dimension communautaire des politiques de l'énergie (en mutualisant les négociations avec les pays producteurs et certains investissements) et des politiques de l'enseignement supérieur⁵ (par exemple en créant un « standardized European test » pour l'entrée en master).

La compétitivité de l'Union passe par la mise en place d'un environnement réglementaire et économique stable et prévisible. Dans le cadre de son initiative « mieux légiférer », la Commission a engagé un processus visant à simplifier la réglementation existante et à analyser systématiquement le coût de la réglementation pour les entreprises. Sur le plan fiscal, un effort d'harmonisation sur l'assiette et le niveau de la TVA a été conduit mais les politiques fiscales nationales restent très hétérogènes, constituant un obstacle majeur à la circulation du capital, des travailleurs et des services. Il serait opportun d'envisager un processus de différenciation pour que certains États au moins puissent rapprocher leur fiscalité, notamment l'impôt sur les sociétés, les droits d'accises et la fiscalité environnementale. Sur le plan économique, la crise souligne aujourd'hui la contribution majeure de l'euro à la stabilité monétaire et financière des pays qui l'ont adopté. Non seulement, l'euro protège ces pays contre des crises de change et des crises financières similaires à celles qu'ils ont connues au début des années 1990, mais il réduit le risque de change et les coûts de transaction pour les entreprises opérant au sein de la zone euro. En outre, la Banque centrale

européenne a rempli avec succès jusqu'ici sa mission de maintien de la stabilité des prix, essentielle pour assurer une visibilité suffisante aux investisseurs et aux entreprises⁶. L'objection a souvent été faite au cours de la période récente que l'appréciation de l'euro entre 2002 et 2008⁷ avait entraîné une perte de compétitivité pour les entreprises exportatrices européennes. Cela est vrai dans une certaine mesure (la compétitivité n'est pas seulement une question de change mais avant tout une question de productivité, i.e. d'efficacité productive supérieure à la concurrence, comme le souligne les performances de l'Allemagne à l'exportation) mais il faut souligner que cette appréciation de l'euro a résulté avant tout de déséquilibres globaux (insuffisance d'épargne et déficit commercial aux États-Unis, insuffisance de consommation et maintien d'un taux de change quasi fixe avec le dollar en Chine) qui échappent complètement au ressort de l'Europe. En revanche, ceci plaide pour une représentation extérieure commune en matière économique, notamment au FMI, de façon à ce que les Européens parlent d'une seule voix, augmentant ainsi le poids de leurs prises de position.

Répondre à l'attente des citoyens : les politiques communautaires face à l'exigence de cohésion

Un grand nombre d'Européens éprouvent aujourd'hui un malaise face à l'internationalisation de l'économie. Ils s'inquiètent de la concurrence des pays émergents et de la désindustrialisation de certaines régions. De fait, certains secteurs souffrent beaucoup plus que d'autres, comme le textile et l'habillement, où l'emploi a reculé de 39 % dans l'UE entre 2000 et 2008. Les pertes d'emplois dans l'industrie ont conduit à agiter le spectre des délocalisations, rendues responsables de cette évolution au vu d'exemples locaux douloureux. Pourtant, les délocalisations au sens strict (transferts d'emplois ou de sites de fabrication vers un pays étranger) sont limitées : elles n'ont représenté que 5,7 % des suppressions d'emplois dans les entreprises de plus de 100 salariés de l'UE entre 2002 et 2007 (*Voir la carte sur les délocalisations au sein de l'Union européenne dans la partie « L'Europe en chiffres commentés »*). Il est néanmoins exact que lorsque les entreprises souhaitent investir dans de nouvelles capacités de production, elles le font de plus en plus dans les pays émergents pour s'installer près des marchés les plus dynamiques tout en profitant de la disponibilité d'une main-d'œuvre à bas coût : il ne s'agit pas alors de délocalisations mais de créations d'emplois perdues qui participent au recul de l'emploi industriel. Enfin, la crise actuelle touche durement certains secteurs, en particulier l'automobile. Dans ce contexte général, et compte tenu des inégalités de revenus déjà existantes dans l'UE (*Voir la carte sur le Produit intérieur brut*), il est légitime que les Européens formulent une exigence de solidarité en faveur des perdants de la mondialisation et de la crise.

Si les politiques sociales restent essentiellement nationales, l'Union européenne a un rôle à jouer, à la fois pour permettre une redistribution interrégionale facilitant le rattrapage économique des territoires les moins développés, et pour corriger les éventuels effets asymétriques que peut créer la politique commerciale commune à l'ensemble des États membres : par exemple, la libéralisation des échanges dans un secteur donné bénéficie aux consommateurs de l'ensemble des États membres au travers des baisses de prix qu'elle induit, alors que les pertes d'emplois qu'implique dans certains cas la concurrence internationale sont concentrées dans les pays européens où ce secteur est le plus développé. Des mécanismes de compensation européens sont donc légitimes.

Dans ce contexte, la Commission a défini une approche européenne qui insiste sur la promotion de la compétitivité des régions les plus pauvres (notamment au travers du financement d'infrastructures), la prévention dans les régions menacées de déclin industriel (formation professionnelle, aide au développement de nouvelles activités), et l'accélération du retour à l'emploi des personnes touchées par les délocalisations (aide dans la recherche d'un nouveau poste et aide à la mobilité professionnelle). La Commission souligne ainsi à raison que les objectifs de cohésion et de compétitivité doivent être associés. Ce faisant, elle refuse une conception « passive » des politiques de l'emploi ou des politiques industrielles, où l'État providence serait avant tout un État « brancardier » dispensant une assistance aux victimes des évolutions de l'économie et des technologies. Elle souhaite au contraire promouvoir l'adaptabilité des régions et des citoyens européens au changement pour qu'ils puissent y prendre part et en bénéficier au lieu de le subir. Cette conception des politiques de cohésion a parfois créé le sentiment, notamment en France, que l'Europe n'avait pas de politique sociale. Ce n'est exact que dans la mesure où la politique de cohésion ne se réduit pas à un volet social qui serait fondé sur une simple assistance.

Pour mener cette politique, l'UE dispose du Fond européen de développement régional, du Fond social européen et du Fond de cohésion européen, qui représentent ensemble 36 % du budget communautaire. Un Fond d'ajustement à la mondialisation, doté de 500 millions d'euros, a également été créé en 2007. Les politiques de cohésion financent ainsi des projets montés et choisis en partenariat par la Commission, les régions et les États membres. Pour la période 2007-2013, la Commission a voulu simplifier les procédures administratives, concentrer les moyens sur les régions les plus démunies⁸ (*Voir la carte sur l'Union européenne et la cohésion*) et rendre systématique l'évaluation des politiques de cohésion. Il serait intéressant de poursuivre ce travail d'amélioration en demandant aux régions d'établir de véritables stratégies économiques à moyen terme, qui puissent elles-mêmes faire l'objet d'une évaluation, et en inscrivant l'utilisation des fonds communautaires dans ces stratégies. Dans ce cadre, une place particulière pourrait être donnée aux efforts de formation permettant la reconversion des chômeurs et des salariés des secteurs en déclin. Pour ce qui est du Fond européen d'ajustement à la mondialisation, dont l'objet est de financer des politiques actives d'aide au retour à l'emploi pour les travailleurs ayant perdu leur emploi par suite de la libéralisation des échanges, il serait utile de limiter les démarches administratives en préétabliant un plan d'action (organisé autour de mesures de formation professionnelle, d'aides personnalisées à la recherche d'emploi, et d'incitations à la mobilité géographique) qui permettrait un montage et un examen rapide des dossiers de façon à ce que les États puissent entrer en action dans un délai très court, avec l'assurance de pouvoir bénéficier des moyens financiers apportés par le Fond d'ajustement à la mondialisation.

Face à la crise, une solidarité européenne ?

Au moment où la crise économique menace les entreprises et les emplois dans l'Union européenne, les objectifs de cohésion et de compétitivité doivent guider plus que jamais les décisions prises par les États membres. La solidarité des Européens est nécessaire à plusieurs titres : pour assurer la cohérence des politiques économiques et adopter une stratégie commune face à la récession, pour préserver la confiance mutuelle qui permet de faire avancer l'action communautaire, pour apporter une aide rapide aux victimes de la crise,

enfin pour poursuivre les réformes structurelles en faveur de la compétitivité du continent, qui conditionnera sa capacité de rebond. Les États européens ont intérêt à partager les meilleures pratiques et à coopérer face à la crise. Il est notable que la Commission a pour la première fois réalisé un travail de coordination des politiques budgétaires dans le cadre du plan de relance européen⁹. Elle a souligné avec raison la nécessité que les actions de court terme de ce plan soient l'occasion de renforcer la compétitivité de l'Europe à long terme, i.e. d'investir dans les infrastructures, les technologies environnementales, l'économie numérique, ou encore l'enseignement supérieur. Enfin, la Commission a souhaité que l'Europe participe à l'effort de solidarité en faveur des victimes de la crise en mobilisant le Fond social européen et le Fond européen d'ajustement à la mondialisation. On peut néanmoins regretter que le projet économique européen, qui a trouvé une cohérence, ne puisse pas s'appuyer sur un budget à la hauteur de ses ambitions : 1 % du PIB communautaire est évidemment trop peu au regard de ce que l'Union peut faire pour dynamiser l'économie européenne. C'est donc bien aux États que revient la responsabilité essentielle de donner au projet économique européen les moyens de ses ambitions.

Notes de fin

Compétitivité et cohésion : les défis du projet économique européen

1. On peut souligner en particulier l'apport de Philippe Aghion dans le domaine des théories de la croissance (voir par exemple Daron Acemoglu, Philippe Aghion et Fabrizio Zilibotti, "Distance to Frontier, Selection, Growth", *Journal of the European Economic Association*, 2008, et Philippe Aghion et Steven Durlauf (2005), *Handbook of Economic Growth*, North-Holland, Elsevier) et de Michael Porter pour ce qui est des déterminants de la compétitivité de l'environnement économique et de la théorie des clusters (on se reportera utilement à Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1998 ; Michael Porter, "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, November-December 1998 ; et Michael Porter et Klaus Schwab (dir.), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, 2008).
2. Sur ce point on pourra consulter Bruno van Pottelsberghe, « Europe's R&D : Missing the Wrong Targets ? », *Bruegel Policy Brief*, mars 2008. Pour un bilan plus exhaustif des progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, on pourra se reporter à Yves Bertoincini et Valérie Wisnia Weill, *La stratégie de Lisbonne : Une voie européenne dans la mondialisation*, Notes de la Fondation Robert Schuman, septembre 2007 ; et Jennifer Blanke et Thierry Geiger, *The Lisbon Review 2008 – Measuring Europe's Progress in Reform*, World Economic Forum, 2008.
3. Le système actuel est en fait un empilage de brevets nationaux. Le brevet doit être traduit dans chacune des langues des pays où l'on souhaite qu'il s'applique et, en cas de litige, il doit déposer une plainte dans chacun de ces pays.
4. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « *Think Small First* » : *Priorité aux PME – Un « Small Business Act » pour l'Europe*, 5 juin 2008 – COM (2008) 394.
5. Sur ce point, on lira la contribution de Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell et André Sapir, « Higher Aspirations : An agenda for reforming European universities », *Bruegel Blueprint Series*, Juillet 2008.
6. Voir le graphique 4.1 de l'annexe.
7. Voir le graphique 5.2 de l'annexe.
8. La répartition du budget par objectif est présentée dans le graphique 6.4 de l'annexe statistique.
9. Communication de la Commission au Conseil européen, *Un plan européen pour la relance économique*, 26 novembre 2008 – COM (2008) 800.