

Le fonds de développement régional, le Feder, un outil de la compétitivité industrielle

A considérer les développements réalisés sur près de vingt ans par le Portugal, la Grèce ou l'Espagne, nul doute qu'il faille conclure à l'efficacité des fonds structurels dont le plus important est celui en charge du développement de la compétitivité, le Feder. En ira-t-il de même avec les nouveaux entrants ? Sur la base de l'évaluation des héritages des développements industriels d'avant 1989 et de ceux adoptés durant la première décennie du postcommunisme, on peut identifier les principaux freins au plein exercice de cet outil du développement, en insistant sur les éléments institutionnels et sur l'action publique.

**par François Bafoil,
CERI-ENSAM**

La notion de compétitivité est complexe car elle fait référence à plusieurs notions : celle d'entreprises inscrites dans des environnements et des réseaux ; celle de pôles de développement impliquant qualifications et excel-

lence ; celle enfin, de coordinations des acteurs publics et privés au sein de partenariats locaux. S'y ajoute la notion d'innovation qui lui est complémentaire. On la définit habituellement, dans la foulée de l'économiste autrichien Schumpeter, comme l'ensemble des actions mises en œuvre pour faire passer une invention sur le marché, grâce à l'élaboration de combinaisons nouvelles entre les différentes ressources à la disposition de l'entreprise. La question des passages et des intermédiaires du monde de la recherche à celui de l'entreprise accuse encore davantage le poids décisif de l'intervention publique dans le soutien et la formation de la compétitivité des sites industriels. C'est cette vision que reprend à son compte la Commission européenne lorsqu'elle pose, sur la base de travaux réalisés par l'OCDE, que « *l'innovation dans les produits est principalement un processus collectif, qui implique une interaction entre entreprises et entre celles-ci et les instituts de recherche qui constituent la base de savoir au niveau régional* » (1). Mettre en place les conditions institutionnelles et organisationnelles de la compétitivité sont autant d'enjeux que le Fonds européen du développement régional, le Feder, entend relever. Le Feder, en effet, vise à assurer le renforcement de la compétitivité des PME, de développement des réseaux, de la recherche et du développement, du développement économique local et de l'emploi, de la protection de l'environnement (art. 1.6). Il en va de même (art 1.9) des coopérations transfrontalières, transnationales et transrégionales (2). La compétitivité n'est donc pas seulement une affaire de productivité et de capacité concurrentielle pour une entreprise donnée dans un milieu environnant. Elle

est entendue également comme la résultante d'une action collective harmonieusement agencée. Dans cette période d'intense rattrapage économique en Europe centrale et orientale, le facteur humain qui le sous-tend apparaît essentiel. C'est lui, semble-t-il, qui pose problème aujourd'hui en Pologne. Plus exactement, ce sont les capacités institutionnelles publiques qui semblent concentrer sur elles l'essentiel des critiques.

Les quinze ans de transformation des héritages d'une économie de type soviétique

Faire mention des héritages de la période de l'industrialisation de type soviétique qui sont encore prégnants en 2004 permet de mesurer l'importance que peut représenter le Feder, qui est un outil global. En visant à la fois le développement économique et le développement social, il prétend répondre à des questions qui se posent à l'échelle globale

(1) Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale, février 2004, p. 53 (trad. française), www.europa.eu.int/info/region

(2) Le Feder promeut et finance également les initiatives communautaires (art. 3) en vue du développement harmonieux de l'espace communautaire et les actions dites innovatrices reposant sur des projets pilotes et des échanges d'expérience. Le Feder se fixe comme objectif final d'assurer l'égalité homme/femme et l'accès généralisé aux biens publics (art. 2.2), (cf. le règlement européen adopté par le Parlement et le Conseil, n° 1783/1999 en date du 12 juillet 1999). Ces différents objectifs ont été réaffirmés dans le 3e rapport sur la cohésion paru en janvier 2004. Les fonds structurels sont désormais mis en œuvre grâce à deux outils, le Feder et le Fonds social européen (le FSE). Le Feder vise désormais la convergence des économies grâce à la modernisation des structures économiques, via le renforcement des capacités d'innovation des entreprises (PME), la modernisation des infrastructures de base et, enfin, la protection de l'environnement.

d'un pays ou d'une région toute entière comme la Haute Silésie polonaise et la Moravie tchèque. Ces deux régions frontalières l'une de l'autre, au cœur de l'Europe, sont héritières d'un mode d'industrialisation ayant reposé sur la mono-industrie et la concentration à outrance des entreprises au sein d'un espace, territorialement somme toute réduit. Pour ne prendre que ce seul exemple, la Haute Silésie, avant 1990, regroupait 4 millions d'habitants, soit 10 % de la population polonaise et assurait près de 20 % du PIB national, grâce à la présence sur son sol de 90 % des activités minières, et de 70 % des activités sidérurgiques sans compter l'exploitation du zinc et du plomb ou encore les entreprises relevant de la chimie ; la Moravie participait, quant à elle, pour 30 % de la formation du PIB tchécoslovaque et se trouvait être le siège de trois complexes géants : celui de Ostrava Karvina dont les mines et aciéries employait 112 000 personnes en 1989, celui de l'aciérie de Vitkowice employant à la même date 38 000 personnes et celui de l'aciérie Nowa hut qui comptaient 23 000 salariés (3). Que retenir des différents développements qui ont affecté ces sites depuis 1990 ? Trois éléments principaux de la transformation se dégagent.

Le premier renvoie à la formidable mise en cause de ces « colosses » d'inspiration soviétique qui, pour la plupart d'entre eux, ont finalement renforcé plus qu'ils n'ont créé les héritages de l'industrialisation de type communiste. Après tout, le charbon était exploité à Ostrava comme en Lusace dès la fin du XVIII^e siècle, et en Haute Silésie, dès le début du XIX^e siècle. C'est dire la profondeur des transformations requises pour diversifier les compétences, créer des flexibilités au sein de monocultures centenaires, promouvoir l'initiative privée là où n'ont dominé que paternalisme des mines et domination étatique identique ou presque. La question est bien de savoir comment favoriser l'émergence de comportements innovants au sein de réseaux réactifs. L'intervention publique est ici décisive, aussi bien dans le domaine des politiques de formation et de qualification que dans celui de la construction d'espaces de soutiens aux entreprises, à l'image des incubateurs et autres plates-formes d'assistance.

Les critiques n'ont cessé de dénoncer les retards des transformations de l'emploi durant la première décennie du post-communisme. Il faut admettre toutefois leur ampleur : 387 000 mineurs travaillaient en Haute Silésie en 1990, mais seulement 122 000 douze ans plus tard ; ce chiffre était de 172 000 dans les aciéries et de 45 000 en 2001. Sur les 110 000 emplois de Vitkowice, on n'en compte plus qu'un tiers (4). Ces bouleversements ne se sont pas faits seulement sous les auspices de la destruction de l'emploi. Les changements dans les combinats ont aussi donné lieu à une diversification et à un essaimage de petites entreprises, nombre de départements étant devenus autonomes dès le début de la décennie 90. Ce fut le cas de la plupart des services de restauration et plus généralement des unités rentrant antérieurement sous la catégorie des « affaires sociales » ; plus largement, de plusieurs services de sous-traitance, notamment ceux liés aux activités de transport. Ces dynamiques de transformation des sites ont parfois conduit à l'établissement de contrats entre la maison mère et l'entreprise sous-traitante, grâce auxquels la première a garanti à la seconde des relations préférentielles sur une durée excédant rarement un an, tandis que l'unité nouvellement créée s'engageait à maintenir le niveau d'emploi. Certes, certaines études ont conclu à un vaste mouvement de détournement des fonds publics lors des privatisations. D'autres ont dénoncé le fait que sitôt écoulé le délai imparti dans les contrats, les nouvelles unités se sont délestées de la main d'œuvre. Pourtant, on aurait tort d'oublier que les entreprises ainsi constituées ont, sur la durée des quinze ans écoulés, accumulé suffisamment de ressources pour constituer désormais de solides réseaux de sous-traitance locale (5). Finalement la rationalité propre aux entreprises correctement conduites l'a emporté sur la corruption initiale et l'ajustement ne s'est pas fait seulement aux dépens de l'emploi. Ce sont ces entreprises, entre autres, qu'il convient d'assister grâce aux dégagement des fonds FEDER, en leur permettant d'acquérir les machines et les technologies aujourd'hui manquantes. Le projet de délivrer des enveloppes financières forfaitaires qui permettraient des financements rapides et, somme toute, peu

élevés (car plafonnés à 100 000 euros) est à l'étude.

Ce qu'ont montré surtout d'autres travaux scientifiques, c'est que les destructions d'emploi - et l'affaissement de l'activité économique - ont été évidentes là où n'existait pas de capacités entrepreneuriales et d'infrastructures régionales (6). D'où la conclusion majeure qui implique de reconnaître que ce n'est pas la présence d'un « colosse » de type soviétique qui est la cause de la ruine d'une région, mais bien la somme d'un ensemble de facteurs qui concourent tous à l'effondrement et qui ont nom : faibles infrastructures, présence de minorités non qualifiées, basses qualifications à l'échelle régionale et, finalement, éloignement des centres urbains dynamiques. On peut ajouter que des éléments de compétitivité ont pu être sauvegardés dans le processus de démantèlement des combinats là où les milieux environnants ont autorisé à le faire et que, là où les entreprises avaient été autrefois construites *ex nihilo* et sans relation avec les milieux, ils ont disparu. Le fait que la compétitivité soit d'abord et avant tout un ensemble complexe de facteurs internes et externes à l'entreprise et surtout pas un élément isolé propre à une seule unité, justifie que les soutiens financiers accordés au titre du Feder portent massivement sur les milieux déjà développés. Mais cette affirmation de la nécessaire concentration des moyens qui garantit d'un usage dispendieux des fonds publics se paie, d'un autre côté, du renforcement de la polarisation des territoires et, donc, de

(3) De telles concentrations se retrouvaient dans tous les pays, à commencer par l'ancienne RDA avec les gisements d'exploitations du lignite en Lusace, de Berlin à la Saxe, en Saxe Anhalt où se trouvait « le triangle de la chimie » regroupant les villes de Halle - Merseburg - Bitterfeld dans un immense territoire détruit écologiquement, ou sur la frontière de l'Oder, avec la « compagny town », Eisenhüttenstadt, construite dans les années 50 autour d'une aciérie qui employait à la chute du régime 15 000 salariés. En Hongrie, il s'agissait notamment de l'ancien complexe de Özd au Nord-Est, des mines de Borsöd, des aciéries de Dujnavaros. En Roumanie, de la vallée du Jiu, en Bulgarie des complexes industriels autour de Sofia ou sur la mer noire, etc.

(4) 115 000 salariés étaient employés dans les mines de Lusace en 1990, 15 000 dix ans plus tard (cf. François Bafoil, 2002, Après le communisme, 2^d chapitre Armand Colin).

(5) Le programme d'assistance de l'UE, STRUDER, destiné aux PME durant la décennie 90 y a sans doute contribué.

(6) Karol Fazeka, 2000., « The Impact of FDI Inflows in Regional Labour Market in Hungary », Socco Paper, n° 77, IWM, Vienne.

l'accroissement des inégalités. D'où l'ampleur de cet outil qu'est le Feder, mais aussi sa cohérence lorsque l'on reconnaît sa double mission de renforcement, d'une part, de la compétitivité des unités industrielles déjà développées et, d'autre part, de garantie des infrastructures de base, seules à même d'assurer la liaison et l'accès de tous aux biens publics (7). Le soutien à la compétitivité industrielle passe par le soutien aux infrastructures territoriales.

Second élément majeur de la transformation, les investissements directs étrangers dont on retiendra que, largement concentrés dans quelques pays et dans quelques régions (voir l'encadré sur les investissements directs étrangers ci-contre), ils ont néanmoins assuré en plusieurs endroits le développement, grâce aux flux financiers, au relèvement des compétences techniques et à la réaffirmation des tissus de sous-traitance défaillants. C'est surtout vrai du secteur de l'automobile, pièce motrice du développement après 1990. Cela l'est aussi d'autres secteurs à forte valeur ajoutée. Certes, là encore, plusieurs études ont insisté sur le fait que les destructions d'emploi n'avaient pas été compensées par les créations attendues, et que la recomposition des réseaux de sous-traitance s'était opéré par la simple venue des sous-traitants occidentaux, après l'exclusion des sous-traitants locaux sous plusieurs prétextes (notamment celui d'un manque de compétences). Il est vrai que les réorganisations ont fortement affecté les maisons mères dans leurs relations à leurs propres contractants. Pour cette raison, la transformation de l'ancienne Europe soviétisée a fonctionné comme une opportunité bienvenue pour redéfinir les contrats internes, souvent aux dépens des partenaires locaux. D'autres études ont fait mention de phénomènes alarmants concernant la liquidation des secteurs de la recherche et du design et leur concentration au sein des sites de l'Ouest. Ce sont autant d'éléments critiques qui attestent du recul de l'autonomie des firmes à l'Est, ainsi que de leurs environnements sous l'effet de la contrainte extérieure. Il convient toutefois de préciser que ce sont principalement les investisseurs directs étrangers qui ont assuré l'exportation d'une croissance continue sur les

Les investissements directs étrangers

Près de 80 % des IDE sont concentrés en Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Pologne et, si ce dernier pays a, en montants absolus, bénéficié davantage des fonds, c'est néanmoins la Hongrie qui affiche les montants reçus par tête les plus élevés. De surcroît, à cette concentration par pays vient se superposer une concentration régionale, les régions de l'Ouest ainsi que les capitales concentrant le plus grand nombre d'IDE, à la différence des territoires de l'Est, massivement ruraux, souffrant d'une désindustrialisation profonde et, enfin, de la proximité de pays encore moins développés qu'eux (principalement, le Bélarus et l'Ukraine).

Tableau des IDE, 1990 - 2001

	1990	1993	1997	1998	1999	2000	2001
REP. TCHEQUE	132	654	1 300	3 718	6 324	4 986	4 916
HONGRIE	311	2 339	2 173	2 036	1 970	1 649	2 443
POLOGNE	10	180	3 077	5 130	6 474	8 293	6 995
SLOVAKIE	18	195	220	684	390	1 925	1 475
BULGARIE	4	40	505	539	819	1 002	694
ROUMANIE	0	94	1 215	2 031	1 041	1 037	1 157

Economic Survey, 2003, p. 177

quinze ans écoulés. Plus encore, ils ont garanti un niveau de développement social que n'ont pas atteint les entreprises domestiques.

Les deux facteurs énoncés à l'instant - destruction partielle des grands combinats et redéploiement industriel sous l'effet décisif des investisseurs étrangers - nous conduisent à souligner l'importance de la transformation des territoires. Ces derniers ont été massivement marqués au sceau de l'inégalité des développements, en raison des clivages qui ont séparé les régions ouest raccordées aux régions motrices occidentales et les régions orientales jouxtant les territoires encore plus déséquilibrés de la Russie, au Nord (avec l'enclave de Kaliningrad), et à l'Est du Bélarus et de l'Ukraine. Dans la plupart des cas, ces dynamiques se sont coulées dans des orientations territoriales plus profondes, rééposant la longue durée historique et faisant de la transformation post-communiste le lieu de la relégitimation des équilibres aussi bien géographiques qu'historiques. Des pôles de croissance émergent grâce à l'agrégation, en de mêmes lieux, des phénomènes de qualifications élevées et d'emplois à forte valeur ajoutée dans des environnements dotés de confortables aménités culturelles et urbaines. A l'opposé, ailleurs - le plus souvent dans les franges de l'Est - les facteurs des dérives territoriales se concentrent dans les secteurs ruraux sous l'effet conjugué de l'ef-

fondrement des fermes collectives, de la présence de minorités, de basses qualifications et de l'absence d'investissement directs étrangers (8).

Déséquilibres et inégalités des développements

Comment à partir de là penser le développement sinon en insistant sur les déséquilibres mis en évidence par l'émergence d'un fort secteur privé porté par les investisseurs étrangers, par un important mouvement de « casse » industrielle et par le bourgeonnement de petites, voire très petites unités de production et de services ? Le cas allemand en a fourni l'exemple excessif. Les unités industrielles qui ont résulté des anciens combinats se sont révélées ultérieurement d'une taille insuffisante pour fonctionner. Trop grosses en 1990, elles

(7) Que cette exigence se heurte à la question des moyens financiers ne change pas l'importance de la mission de l'outil, fidèle reflet d'une politique qui se veut à la fois ciblée sur la performance économique et sociale et sur la cohésion territoriale.

(8) Sur ce point, il convient de distinguer au Nord, dans les pays baltes, la position des Russes massivement concentrés avant 1989 dans les secteurs industriels et qui ont subi de plein fouet la désindustrialisation ; au centre, les minorités Rom en Slovaquie et en Hongrie de même que les Turks ou les Pomaks (les Bulgares orthodoxes) en Bulgarie qui ont vécu dans les régions périphériques de l'Est et ont, de la même façon, été profondément affectés par la désindustrialisation et un chômage massif ; enfin, les Magyars de Roumanie qui habitent en Transylvanie dans une région riche et dans des conditions non comparables avec celles de leurs homologues Rom.

Le Feder

Priorité «Convergence»	Priorité «compétitivité régionale et emploi» volet compétitivité régionale
<p>1. Innovation et économie de la connaissance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investissements productifs • Développement du potentiel endogène et notamment : <ul style="list-style-type: none"> - services aux entreprises - promotion de l'innovation et la R&D - Promotion de l'esprit d'entreprise - Aide directe aux investissements - Infrastructures locales - Société de l'information - Information dans le domaine du tourisme et de la culture 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'innovation et de la R&D, <i>inter alia</i> en renforçant les liens des PME avec la base du savoir, réseaux de soutiens et clusters, ou en améliorant l'accès des PME aux technologies avancées et aux services de l'innovation • Promotion de l'esprit d'entreprise par, <i>inter alia</i>, le soutien à la création de nouvelles entreprises depuis les universités existantes ou la mise en place de nouveaux instruments financiers et incubateurs
<p>2. Accessibilité et services d'intérêt économique général</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transports, télécommunications et réseaux énergétiques, y compris les réseaux trans-européens • Réseaux secondaires • Infrastructures sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Réseaux secondaires <i>inter alia</i>, les connexions routières aux réseaux RTET mais également aux connexions ferroviaires régionales, aéroports, ports ou plate-forme multimodales, canaux régionaux et locaux, sections ferroviaires assurant la connexion radiale aux lignes ferroviaires principales • Société de l'information, <i>inter alia</i>, l'accès équitable et l'utilisation des réseaux et services TIC à large bande; la promotion de l'accès des PME aux TIC
<p>3. Préservation de l'environnement et prévention des risques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aider les Etats membres à respecter pleinement la législation communautaire • Favoriser le développement d'industries écologiques • Réhabiliter les sites industriels désaffectés • Encourager les mesures visant à prévenir les risques naturels et technologiques • favoriser l'utilisation de moyens de transport plus propres • Efficacité énergétique • développement et utilisation des énergies renouvelables 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements dans les infrastructures liées à <i>Natura 2000</i> contribuant au développement économique durable • Promouvoir l'intégration des technologies propres et des mesures de prévention de la pollution dans les PME • Réhabiliter les sites industriels désaffectés • Encourager les mesures visant à prévenir les risques naturels et technologiques • Promouvoir les transports publics durables en zone urbaine • Développement et utilisation des énergies renouvelables
<p>4. Renforcer les capacités institutionnelles des administrations nationales et régionales en matière de gestion des Fonds structurels et du Fonds de cohésion</p> <p><i>In, 3^e rapport sur la Cohésion, DG Regio, 2004, p. XXXII.</i></p>	

étaient devenues trop petites à peine trois ans plus tard. Renforcée par l'arrêt brutal consécutif à la ruine de l'URSS en 1991, ce phénomène a donné lieu à la définition des entreprises industrielles nouvelles comme autant de « cathédrales dans le désert ». D'où la difficulté, dans ces cas de figure, de prétendre soutenir la compétitivité des milieux environnants dans la mesure où les territoires se sont trouvés par deux fois déchirés : d'abord par la dynamique d'éparpillement des ressources dans la foulée de 1990 et de l'ef-

fondrement des combinats ; ensuite, par la dynamique de reflux des investissements une fois admis que le développement à l'Est et notamment en Russie n'aurait pas lieu. Dans ces cas, trop nombreux en Allemagne de l'Est, les infrastructures routières pourtant très performantes ainsi que les qualifications très élevées des salariés ne semblent pas en mesure d'assurer à elles seules le redéveloppement. Le manque de compétitivité industrielle est à référer directement, au-delà des éléments macro-écono-

miques, à l'absence de réseaux entrepreneuriaux et à la construction d'ateliers de sous-traitance sans autonomie aucune (9).

(9) La ruine de l'Allemagne de l'Est est à référer sans aucun doute au différentiel de productivité entre les deux parties allemandes, qui demeure, alors même que la partie de l'ancienne RDA bénéficie depuis le 1er juillet 1990 de la même valeur de la monnaie. L'extension du DM à cette date a, en effet, anéanti tout espoir de reprise en raison de coûts identiques (sinon plus élevés) du travail dans les deux parties de l'Allemagne. La mise aux normes des infrastructures et l'équipement intégral de l'Allemagne de l'Est n'a pas eu l'effet escompté en termes d'attraction des investissements, qui ont préféré se déplacer un peu plus à l'Est pour des coûts salariaux dix fois moindres.

Par ailleurs, la dynamique de croissance des PME, très forte dans la majorité des pays, n'a pas pu, quant à elle, masquer le fait que les unités émergentes sont très différentes de leurs homologues de l'Ouest. Il s'agit principalement, en effet, de petites, voire très petites unités. Dans l'Union européenne des 15, les PME représentent 66 % de l'emploi et, pour ce qui est des micro-entreprises, 34 %. Ces chiffres sont respectivement de 72 % et 40 % en Pologne et ils sont à peu de choses près, identiques dans toute l'Europe centrale (10). De surcroît, il s'agit de petites unités où la main d'œuvre est d'abord familiale. Elles emploient 3 salariés en moyenne alors que la moyenne dans l'UE15 est de 9 salariés. Enfin, principalement orientées vers le commerce de proximité, la réparation, la construction et les processus industriels, elles ne sont pas orientées vers l'exportation. Sur un total d'environ de 3 millions enregistrées en Pologne (le nombre de PME réelles est évalué aux alentours de 2 millions), seulement 14 000 exporteraient. Pour ces PME certes très actives mais hautement fluctuantes, il ne semble pas que le Feder puisse être efficace directement. Ces types d'entreprises sont en effet incapables d'accueillir de nouvelles technologiques, soit en raison de leur orientation de production, soit en raison des bas niveaux de qualifications de leurs membres. C'est seulement en renforçant les marchés locaux, via les programmes d'aides aux infrastructures de transport et grâce à ceux visant la rénovation urbaine des quartiers ou des zones rurales en difficulté que les micro et petites entreprises peuvent être assurées de leur survie.

Restent les entreprises en développement, portées par l'exportation dont elles assurent la croissance continue. Cependant, force est de constater en Europe centrale et orientale l'effondrement des activités de recherche et développement dans le secteur privé. La part publique de la recherche dans le PIB, en revanche, n'a guère décliné et le nombre de chercheurs est demeuré constant (11). Il y a donc obligation urgente de reconnaître la nécessité d'établir des ponts entre la recherche publique et l'entreprise. C'est une des tâches majeures des collectivités locales. D'où les questions des types de soutien à la recherche, via le renforcement des infrastructures des laboratoires, et du type de passage du secteur de la recherche à celui de l'entreprise, via la formation de

structures calquées sur les modèles allemand des « Fraunhofer », américain des « blue angels », français des « maisons de la recherche » et autres plates-formes à l'innovation. Dans ce cadre de réflexion, le Feder est sans aucun doute le plus important outil de résolution de ces questions si du moins deux obstacles sont levés : le premier réclame une définition précise des tâches entre le secteur de la recherche et le monde de l'entreprise. L'enjeu est de ne pas laisser l'Académie des sciences fixer seule le cadre des interventions et des échanges, au risque de retomber, sinon, dans un isolement infructueux. Il s'agit, bien au contraire, de prendre au sérieux ce que signifie le terme de « demande sociale » pour mieux négocier collectivement afin de définir les tâches de chacun dans l'économie nationale et régionale. Or, et c'est le second impératif pour que ce pilotage par l'aval fonctionne, il faut évidemment avoir préalablement indiqué quels sont les secteurs industriels que les autorités publiques souhaitent voir bénéficier des fonds. Doit-il s'agir d'un secteur particulier comme celui ayant trait aux NITC ou encore aux nanotechnologies ? Doit-il viser le plus grand nombre d'unités au risque de dépenser sans efficacité réelle ? Doit-il viser les seules 14 000 entreprises exportatrices, au risque de pénaliser toutes les autres ? Au niveau régional, il faut avoir identifier quels sont les avantages comparatifs locaux qu'il convient de valoriser, au niveau des recherches comme à celui de leurs applications. On le voit, c'est principalement aux autorités publiques nationales et locales de répondre en termes d'action stratégique et de justifier les efforts institutionnels requis qui doivent porter sur le statut du chercheur et du laboratoire de recherche, les avantages fiscaux (du type crédit impôt-recherche), les primes à l'innovation et par-dessus tout la loi sur l'innovation facilitant les passages d'un monde à l'autre au bénéfice de tous.

La difficile intervention publique

Au final, la question est bien de savoir si la mise en œuvre du Feder au travers du programme de la compétitivité peut être en mesure d'assurer la formation d'institutions pertinentes (« *Institution Building* »), garantissant les transferts de technologies ainsi que l'accès par les entreprises aux flux financiers nécessaires tout comme aux

nouvelles méthodes organisationnelles et de marketing. Le cœur de la critique formulée par plusieurs experts (12) a porté sur l'absence d'institutions actives pour soutenir les PME et, par conséquent, sur l'absence des conditions de possibilité de l'innovation. Celle-ci dépend principalement de la capacité d'appropriation de l'innovation par les milieux environnants et la mobilisation des ressources tant humaines que physiques. Certes, la Pologne – à la différence de plusieurs autres nouveaux membres – peut se targuer de la construction d'une agence centrale disposant d'une marge d'intervention importante (la Parp, l'agence du développement de l'entrepreneuriat). Mais toutes les régions ne disposent pas d'un relais de cette agence sur leur territoire. Par ailleurs, il n'existe pas de réelle politique structurale entre le centre et les échelons déconcentrés de la région et du local. En d'autres termes, nul ne sait comment les politiques de soutien à la compétitivité énoncées au niveau central par le ministère de l'Économie, peuvent être articulées localement, sous quelle forme et par quel canal. Autrement dit, le déficit d'articulation entre les différents niveaux d'intervention – ministère central et niveau régional – risque de conduire à des doublons ou à des projets déconnectés les uns des autres. D'où l'urgence de construire les passages mentionnés plus haut, sous la forme, par exemple, des plates-formes technologiques.

La critique s'aggrave du fait que les autres programmes qui pourtant concourent à la compétitivité ne sont pas coordonnés entre

(10) De 40 % en 1990 la part des PME dans la structure économique polonaise est passée à 71,8 % en 2001 et l'emploi de 49 % à 74,8 %. La part des PME dans la production industrielle vendue a atteint à cette date 76,2 % contre 30,8 % en 1992. En 2000, le secteur des PME entre pour 49,4 % dans le total du PIB et les petites entreprises comptent pour 39,6 % (chiffres tirés du document programmatique de la compétitivité, Warsaw November 2003, pp. 12, sq).

(11) La capacité d'innovation d'un pays peut être évaluée à la lumière des dépenses en R&D du PIB comme le notent justement les auteurs du programme sur la compétitivité polonaise, cité plus haut. Durant la période 1997-2001 elle était en Pologne de 0,71 %, 0,72 %, 0,75 %, 0,7 %, 0 et, en 2000, de 0,65 %. En comparaison, à cette date, ce chiffre était de 1,86 % pour l'UE (de 3,8 % pour la Suède, 3,1 % pour la Finlande, 2,24 % pour l'Allemagne). Calculée en dollars par habitant, le montant dépensé en Pologne pour la R&D s'élevait en 1999 à 64,2 dollars et pour l'UE en moyenne à 418,2.

(12) L'auteur s'appuie essentiellement sur les travaux conduits en 2002 au sein de l'évaluation ex ante des documents de programmation pour la gestion des fonds structurels. Outre la responsabilité du rapport général, l'auteur a été le rapporteur du programme sur la compétitivité.

eux, qu'il s'agisse des politiques de l'emploi ou des politiques régionales, et que ces dernières, de surcroît, sont souvent élaborées sans souci des politiques centrales. En somme, l'un des effets les plus dommageables de la période avant 1989 et sensible encore aujourd'hui tient au maintien de structures verticales, impropres à favoriser l'initiative individuelle. Les fonctionnaires n'ont jamais été en charge du développement local et n'ont jamais travaillé en interaction. Or, la nouvelle donne européenne réclame un renversement radical des comportements en vue d'assurer l'échange des informations et la coopération. D'où l'exigence essentielle qu'a représentée, pour tous les ministères, l'adoption pour leur ressort d'un schéma stratégique, répondant à des critères et des temporalités précises. Loin d'être un inventaire à prétention exhaustive, le schéma de la compétitivité – comme d'ailleurs tous les schémas visant à obtenir des financements européens – a réclamé de cibler précisément, en les hiérarchisant, les questions dont les priorités d'interventions seraient en mesure d'y apporter une solution. A ces priorités réduites en nombre a correspondu l'établissement de plans de co-financement, impliquant, sur la durée des financements, les acteurs associés au programme. D'où la nécessité d'identifier les cibles bénéficiaires, à la fois au début du processus pour orienter les fonds et en cours de mise en œuvre, pour profiter du plus grand effet possible en termes d'association des différents partenaires.

Comme on l'a dit plus haut, l'un des pires effets de cette séparation des institutions entre elle est sans doute fourni par l'absence ou presque de passage de la recherche à l'entreprise. On le comprend par l'examen à la fois de la construction de l'Académie des sciences, bâtie sur le modèle soviétique des années 30 et radicalement coupée du monde extérieur avant 1989, et de la construction de l'entreprise, rendue irresponsable dans une économie centralisée. Dans la mesure où elle ne maîtrisait pas par elle-même son propre schéma d'intervention et de développement, mais se voyait intégrée au sein d'un combinat qui, lui en revanche, avait concentré l'essentiel des ressources stratégiques en son sein (dont le secteur de la recherche), l'entreprise n'avait nul besoin de chercher à développer l'innovation

locale. Les grandes orientations du développement étaient fixées en haut lieu, entre les responsables de l'Académie et entre les directeurs des combinats. La conduite de l'évolution des processus était laissée à la débrouillardise individuelle dans un système de pénurie chronique et d'absence d'incitation au changement qui affectait ce type d'organisation ; le laisser-faire ou, tout simplement, l'absence d'initiative étaient des comportements somme toute rationnels.

Un immense chantier à défricher

Ces quelques indications nous mettent sur la voie pour comprendre l'immensité du chantier de la compétitivité qu'entend défricher les différents programmes financés par le Feder. Il s'agit tout à la fois de satisfaire en amont les exigences institutionnelles de création d'un environnement favorable à l'innovation (et qui ont noms : appareil législatif, taxation et fiscalité, marché du travail flexible, procédures administratives, système bancaire, etc). Il s'agit également de créer les moyens pour assurer l'accès aux nouvelles technologies, aux financements adéquats, aux réseaux compétents et, donc, de mettre en place un système de formation approprié. Par conséquent, il s'agit de constituer, en aval, des partenaires institutionnels compétents sous la forme de chambres industrielles centrales et régionales, à même de délivrer au niveau local des services rendant possible l'élaboration des *business plan* dans les entreprises, l'accès aux financements, l'accès aux réseaux pour que s'échangent les données sur les développements en cours. Pour qu'un tel programme voit le jour, sans doute est-il nécessaire dans cette période de première programmation - d'autant plus importante qu'elle est courte (13) - de se concentrer sur la formation des institutions pertinentes. A cet égard, on ne peut que regretter l'absence d'un système national de l'innovation, relayé par des systèmes régionaux de l'innovation. Ils auraient pu être mis en place dans les régions, sous l'impulsion centrale du ministère de l'Economie. De tels systèmes régionaux pourraient regrouper tout ce qu'une région compte comme forces innovantes (université et centres de

recherche, agences du développement, organisations professionnelles de l'industrie et du commerce, organisations dédiées à l'entrepreneuriat comme les incubateurs) pour mieux garantir l'application des propositions d'un système national de l'innovation, mettre en œuvre les passages (les fameux *Blue angels*) et autres entreprises de « traduction » de la recherche à l'entreprise, construire le répertoire des compétences régionales, garantir d'une publicité optimale les innovations locales, transmettre les données pertinentes aux autres offices clé d'une région : office du travail et offices en charge du placement de la main d'œuvre. ●

(13) A la différence des périodes de programmation qui s'étendent en temps normal sur sept ans, celle des nouveaux entrants ne s'étend que sur à peine trois ans, 2004-2006. Ce raccourcissement de la période de consommation des fonds aurait dû conduire, selon certains, à une concentration des efforts sur des objectifs réduits en termes de programmation. Plutôt que de laisser les pays candidats décider seuls de leurs programmations, sans doute aurait-il fallu viser à davantage d'efficacité et profiter de cette courte période pour construire des institutions qui auraient ensuite, dans la période de programmation ultérieure, permis une plus grande efficacité. Cela posé, l'apprentissage aurait sans doute diminué et les caractères démocratique et souverain, déjà tellement mis en question, en auraient souffert.

