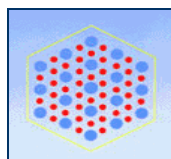


Association de Science Régionale De Langue Française



XLème Colloque de l'ASRDLF

Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen

Les politiques régionales à l'épreuve des faits

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

UNE RELECTURE DE LA POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE ET DU ROLE DES COLLECTIVITES : L'EXEMPLE DES POLITIQUES DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

Jalal EL OUARDIGHI

Maître de Conférences, BETA-CNRS, Université Louis Pasteur, Strasbourg,

jalal@cournot.u-strasbg.fr

Jean-Alain HERAUD

Professeur, BETA-CNRS, Université Louis Pasteur, Strasbourg,

heraud@cournot.u-strasbg.fr

René KAHN

Maître de Conférences, TIPEE, Université Robert Schuman, Strasbourg,

kahn@cournot.u-strasbg.fr

Résumé :

La convergence des niveaux régionaux de développement peut-elle constituer le seul critère d'évaluation de la politique régionale européenne ? A cette question, les auteurs apportent une réponse négative. La convergence ne désigne pas un phénomène unique et constant dans le temps. Les capacités régionales de créativité technologique et d'innovation montrent non seulement des disparités très supérieures à celles qui caractérisent les autres variables économiques mais aussi une dynamique de convergence distincte. En outre, la politique régionale suscite de nombreuses initiatives régionales de développement. Ces initiatives, qui sont une marque importante de l'efficacité locale de la politique européenne, participent à un schéma de gouvernance multi-niveaux. La politique régionale européenne connaît actuellement une orientation qui privilégie nettement la recherche et l'innovation.

Mots clés : politique régionale européenne ; recherche et innovation ; convergence

Classification : R58, O30, C10

Une relecture de la politique régionale européenne et du rôle des collectivités : l'exemple des politiques de recherche et d'innovation

INTRODUCTION

La construction européenne est un processus dynamique. De même, la politique régionale n'est pas figée. Dans le contexte du cinquième élargissement et des nouvelles priorités définies à Lisbonne, la Commission a présenté en février 2004 ses propositions en matière de politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013. Il ne s'agit que de propositions, actuellement développées et débattues, mais il est possible d'y lire les évolutions probables de la future politique régionale européenne (PRE). Contrainte par des moyens budgétaires désormais limités et critiquée pour son manque d'efficacité et la faiblesse des fondements théoriques de sa politique, l'Union Européenne (UE) maintient et étend le principe de cohésion et de redistribution en faveur des régions en difficultés mais elle reformule ses priorités et conditionne désormais son aide au renforcement de la compétitivité des territoires et aux actions innovatrices. Les modes opératoires de la politique régionale sont également repensés. En particulier, le rôle des collectivités locales devrait se trouver renforcé.

Notre démarche vise à montrer que la politique structurelle européenne repose sur une conception décentralisée des politiques économiques répondant aux évolutions économiques contemporaines et que par conséquent son évaluation ne saurait se limiter aux seuls effets immédiats sur la croissance et l'emploi. En réalité, la PRE, parce qu'elle mobilise une gamme très étendue de partenaires et de ressources, transforme en profondeur les principes mêmes de l'intervention publique de régulation économique.

On a longtemps considéré que la convergence, y compris régionale, constituait un préalable au processus d'intégration économique et monétaire. Or ce dernier est engagé de façon irréversible avec les élargissements successifs et la constitution d'une zone euro alors même que les convergences nominale et surtout réelle tardent à se réaliser. La convergence des niveaux interrégionaux de développement semble la plus problématique. Faut-il pour autant dénoncer l'inefficacité de la PRE, voire la remettre en cause comme le préconise le rapport Sapir (2003)¹ ? Ce rapport soulève deux questions : de méthode, sur l'évaluation des effets de la politique de cohésion, d'une part ; sur le statut de la convergence comme critère d'évaluation, d'autre part.

Comment évaluer la PRE ? L'évaluation de la politique régionale européenne pose des problèmes considérables et fondamentaux qui dépassent les simples difficultés techniques usuelles soulevées par les politiques publiques. L'ampleur et la diversité des moyens engagés, le nombre et l'hétérogénéité des régions concernées à l'échelle européenne, la variété des impacts attendus, confèrent aux programmes régionaux européens un statut exceptionnel. En dépit de moyens de suivi et d'évaluation considérables, de séries statistiques, de méthodes d'analyse nombreuses et sophistiquées (analyse de convergence, analyse structurelle – résiduelle, etc.), il n'existe pas à notre connaissance un bilan de la PRE qui puisse satisfaire les critères usuels de l'évaluation des politiques publiques. Les efforts de la Commission

¹ Constatant un fort déficit de croissance dans l'UE, ce rapport préconise une réduction drastique de la PAC et la suppression de la politique régionale. En contrepartie il suggère le maintien d'une politique de convergence au bénéfice des Etats nouveaux entrants et des anciens pays de la cohésion. Un reliquat est accordé pour une dernière phase de politique régionale appelée ainsi à disparaître.

européenne et des institutions nationales assurant le suivi des programmes européens ne sont pas mis en cause ici. La Commission européenne préconise des méthodes d'analyse éprouvées de conception et de conduite de l'évaluation tant ex-ante, qu'à mi-parcours ou ex-post (collection MEANS, rapports annuels sur la mise en œuvre des fonds structurels, etc²). Un pointage régulier de l'état d'avancement de chaque programme, de chaque objectif, de chaque fonds, de chaque initiative communautaire, pour chacun des pays bénéficiaires est effectué régulièrement. Ce pointage, comportant une batterie très complète de critères, imposée par les règlements communautaires, confère même aux programmes européens une certaine avance dans la mise au point des techniques d'évaluation par rapport à la plupart des Etats membres.

Concernant l'évaluation de la PRE, plusieurs approches sont possibles. La plus simple consiste à envisager le montant des aides accordées à chaque Etat membre et à mesurer l'impact macroéconomique de la manne communautaire en termes de taux de croissance nationale et de réduction des disparités régionales (European Commission 2002 & 2003). Une autre approche est possible, qui met l'accent sur le caractère *bottom-up* du développement suscité par les différents volets de la PRE : Banque européenne d'investissement, fonds structurels, fonds de cohésion, initiatives communautaires. Vues sous cet angle, les politiques européennes peuvent être comprises comme un ensemble de dispositifs incitatifs capables de mobiliser et de fédérer à très large échelle de multiples initiatives locales et régionales de développement. L'impact de la politique régionale est alors plus difficile à mesurer car il consiste essentiellement en un effet de levier sur les financements publics et dans l'augmentation du nombre de projets et microprojets locaux.

La convergence est-elle le seul critère d'appréciation ? La PRE vise indéniablement à réduire les disparités interrégionales de développement. Pour autant, l'impact économique de la politique structurelle européenne se résume-t-il à la convergence des niveaux de développement nationaux et régionaux et la convergence doit-elle constituer le seul critère d'évaluation de l'efficacité de la politique de cohésion ? Il nous semble que non. Outre le fait que l'hypothèse de convergence interrégionale des taux de croissance repose sur des fondements théoriques discutables, trois sortes d'arguments peuvent être développés :

Comme nous le montrerons dans une première section, la multiplication des approches et des définitions de la convergence montre que l'hétérogénéité des situations régionales est irréductible dans certains domaines. En particulier les inégalités technologiques présentent des spécificités par rapport aux inégalités de richesse et doivent être considérées séparément. En second lieu, l'intervention de l'union européenne dans le cadre de sa politique régionale repose sur des principes de programmation, de partenariat et de co-financement qui suscitent une mobilisation des acteurs nationaux et régionaux en faveur du développement. Le fait que la PRE ait la capacité de faire émerger ou de démultiplier des initiatives régionales et locales fera l'objet de la seconde section. Nous y argumentons que la politique régionale a deux fonctions : favoriser la convergence et stimuler les initiatives (même dans les régions considérées comme riches). La troisième section présente les initiatives régionales en matière de soutien à la recherche, à la technologie et l'innovation et montre que la politique européenne, en cohérence avec les objectifs de Göteborg et Lisbonne, réaffirmés à l'occasion du diagnostic du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (convergence, compétitivité, coopération), s'oriente davantage vers le renforcement de l'excellence tout en sollicitant la participation de toutes les régions européennes à l'effort de croissance. La PRE qui a jusqu'ici, à travers les fonds structurels, essentiellement soutenu les régions les moins

² Un grand nombre de rapports d'évaluation est disponible sur le site de la politique régionale de la Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

développées dans une logique de réduction des disparités tend actuellement à encourager la constitution de pôles d'excellence, laissant en suspens la question de l'intégration des régions les moins développées dans une économie fondée sur la connaissance et l'innovation permanente.

I. DISPARITES ECONOMIQUES ET TECHNOLOGIQUES, QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA POLITIQUE REGIONALE ?

La convergence des situations régionales en Europe ne désigne pas un phénomène unique et constant dans le temps. Elle concerne certaines variables plus que d'autres et certaines périodes. Nous montrerons en particulier que la convergence relative à la créativité technologique, distincte de la convergence économique, s'interrompt pratiquement à partir de 1993 et laisse par conséquent subsister des disparités dont la politique régionale doit tenir compte.

1. Les régions européennes entre disparités et convergence

On distingue schématiquement deux phases dans le processus de convergence régionale en Europe. La première s'étend jusqu'au milieu des années 70. Elle est caractérisée par une assez grande homogénéité des situations des différents Etats membres de l'UE à 6 puis à 9. Durant cette période, la convergence régionale apparaît clairement et les facteurs nationaux y ont contribué fortement. Le processus de convergence des régions européennes a été fondamentalement déterminé par la convergence nationale. Une politique régionale véritablement européenne se justifiait moins qu'actuellement. De fait, jusqu'à la révision des règlements du FEDER en 1984 et surtout la grande réforme de 1988, qui engage la politique européenne de cohésion, la PRE fonctionnait plutôt comme un instrument de remboursement des dépenses nationales (El ouardighi & Kahn 2004). Durant la deuxième phase qui démarre au début des années 80, de nouveaux facteurs liés à la conjoncture internationale marquée par deux chocs pétroliers, de nouveaux paradigmes technologiques, l'entrée de nouveaux membres, etc. ont contribué à la transformation du processus de convergence régionale. L'hypothèse d'une tendance à la convergence à long terme devient difficilement soutenable.

Parallèlement à ces deux phases, nous pouvons distinguer deux courants de la littérature sur la convergence régionale : l'approche traditionnelle qui repose sur la « science régionale » (cf. Molle *et alii*, 1980) et la nouvelle approche de la théorie de la croissance initiée par les travaux de Barro et Sala-i-Martin (1991). Plusieurs indicateurs sur les disparités régionales (principalement en termes de richesse) ont été développés. Les résultats de l'approche traditionnelle indiquent une tendance à la baisse des inégalités régionales en termes de richesse (PIB par habitant) durant les années 50 et 60. Les facteurs nationaux sont reconnus jouer un rôle important. En effet, à travers des indices de concentration, il a été démontré que la majorité des disparités en termes de PIB par habitant est imputable à des disparités inter-pays. Ce constat a défini clairement les objectifs à atteindre de toute politique économique européenne efficace. Elle doit viser en priorité à réduire les disparités entre les différents Etats membres de l'UE (cf. Molle *et alii*, 1980). D'autres études plus récentes ont abouti aux mêmes conclusions (cf. Suarez-Villa et Cuadrado-Roua, 1993 ; Dunford, 1995). Elles font le constat que le processus de convergence régionale dans l'UE est stoppé à la fin des années 70, et que l'on s'achemine vers une divergence durant les années 90. Les facteurs nationaux sont reconnus jouer également un rôle non négligeable.

Les études sur la convergence sont largement fondées sur la théorie néo-classique de la croissance économique. Dans sa formulation initiale, tous les pays et les régions convergent vers le même niveau de développement économique. A l'opposé, les modèles de croissance endogène considèrent la possibilité de croissance différenciée selon les pays et les régions (cf. Temple 1999). Dans ce cadre, l'accumulation des connaissances et de la technologie est supposée endogène. Le concept de β -convergence constitue le lien entre l'étude de Barro et Sala-i-Martin (1991) sur la convergence des économies et le modèle de croissance néo-classique. Suivant cette notion, il y a convergence lorsque les régions pauvres ont tendance à croître plus rapidement que les régions riches de sorte que les régions pauvres tendent à rattraper le niveau de revenu par tête des régions riches. Dans ce sens, la convergence peut être absolue (non-conditionnelle) ou conditionnelle à certaines variables telles que le taux d'investissement, le changement technologique, le capital humain, la structure industrielle, les politiques de stabilité, etc. Le premier concept implique que toutes les régions convergent vers le même état d'équilibre, tandis que le second fait référence à une convergence vers plusieurs états stationnaires propres aux régions. Contrairement à l'approche traditionnelle, la β -convergence ne permet pas de distinguer les différentes phases du processus de convergence ou de divergence caractérisant la période d'observation. Sur les critiques de cette notion, la plus importante émane des travaux de Quah (1993, 1996) qui montrent que le processus de convergence des économies (β -convergence) est compatible à la fois avec une augmentation ou une baisse des inégalités (captées par σ -convergence).

De La Fuente (1997) présente une revue de la littérature empirique sur la convergence conditionnelle au niveau des pays. Les résultats obtenus par ces études montrent que les pays qui investissent le plus dans le capital physique et humain et qui ont un faible taux de croissance de la population tendent à croître plus vite. Dans le cadre de la modélisation au niveau régional (cf. par exemple plusieurs chapitres du livre édité par Armstrong et Vickerman, 1995 ; Martin 1997), le choix des variables conditionnelles est sévèrement limité par la disponibilité des données régionalisées. L'option couramment suivie réside dans l'incorporation d'indicateurs nationaux et de variables reflétant les différences de la structure industrielle locale. L'utilisation des indicateurs permet de contrôler les différences nationales des taux de croissance. Une alternative consiste à incorporer les taux de croissance nationaux à la place des indicateurs. Les résultats obtenus montrent que la convergence régionale apparaît fortement corrélée avec les performances économiques nationales (Dewhurst et Mutis-Gaitan, 1995 ; Armstrong, 1995).

Contrairement aux conclusions optimistes de la Commission européenne dans le Sixième rapport périodique de 1999, les récents travaux empiriques sur le rythme de développement des régions européennes ont au contraire mis en évidence une détérioration du processus de convergence à partir des années 1980. Depuis le début des années 80, la vitesse de convergence entre les régions européennes a fortement diminué. Ce ralentissement pourrait s'expliquer par une absence de convergence entre régions au sein d'un même pays, alors que la convergence entre pays se poursuit (Martin, 1997).

2. Une analyse empirique des inégalités économiques, technologiques et du processus de convergence des régions européennes :

Dans ce paragraphe nous allons examiner, sur une période plus récente (1989-2000) et un échantillon plus large de régions européennes, les deux approches de la convergence régionale. La première, qui repose sur l'approche traditionnelle, consiste à analyser les

inégalités régionales captées par l'indice de concentration de Theil (cf. Annexe 1). La seconde étudie le processus de β -convergence. Deux activités seront considérées : l'activité de production mesurée par le PIB régional par habitant et l'activité d'innovation représentée par la densité régionale des dépôts de brevets. Il faut noter que notre objectif ne vise pas à expliquer l'une ou l'autre activité, mais à montrer que les processus de convergence des activités de production et d'innovation au niveau des régions de l'UE sont très différents.

Les données régionalisées du PIB, exprimées en termes SPA (Standards de pouvoir d'achat) aux prix de 1995, proviennent de la base de données Regio (Eurostat). Les données sur les brevets européens EPAT (*European Patent*) utilisées dans cette étude sont extraites de la base de l'OEB (Office Européen des Brevets). La répartition régionale des brevets est opérée par Eurostat selon l'adresse de l'inventeur. Cette démarche présente l'intérêt de décrire d'une manière satisfaisante les capacités inventives régionales indépendamment de la localisation spatiale du déposant (généralement la firme). Notre choix de privilégier l'adresse de l'inventeur plutôt que celle du déposant s'explique par le fait que les dépôts se font au niveau du siège des entreprises et ne révèlent pas le véritable lieu de créativité technique mais celui du pouvoir financier. Dans le souci d'une homogénéité territoriale, l'analyse est menée sur 224 régions européennes au niveau Nuts-2 (Nomenclature des unités territoriales statistiques) observées sur la période 1989-2000. A cause de la non-disponibilité de données à ce niveau, le Luxembourg est considéré au niveau Nuts-0 et les régions du Danemark sont étudiées au niveau Nuts-3. Enfin, comme le niveau Nuts-2 réduit la subdivision pour l'Irlande en deux grandes régions, nous avons retenu le niveau Nuts-3 pour ce pays. Sur l'ensemble des régions étudiées, une absence totale de brevet européen ne caractérise que trois régions seulement : deux régions grecques (Ionia Nisia et Vorelo Aigaio) et une région portugaise (Açores). Au total, 221 régions présentent une densité moyenne à breveter non nulle sur la période d'étude.

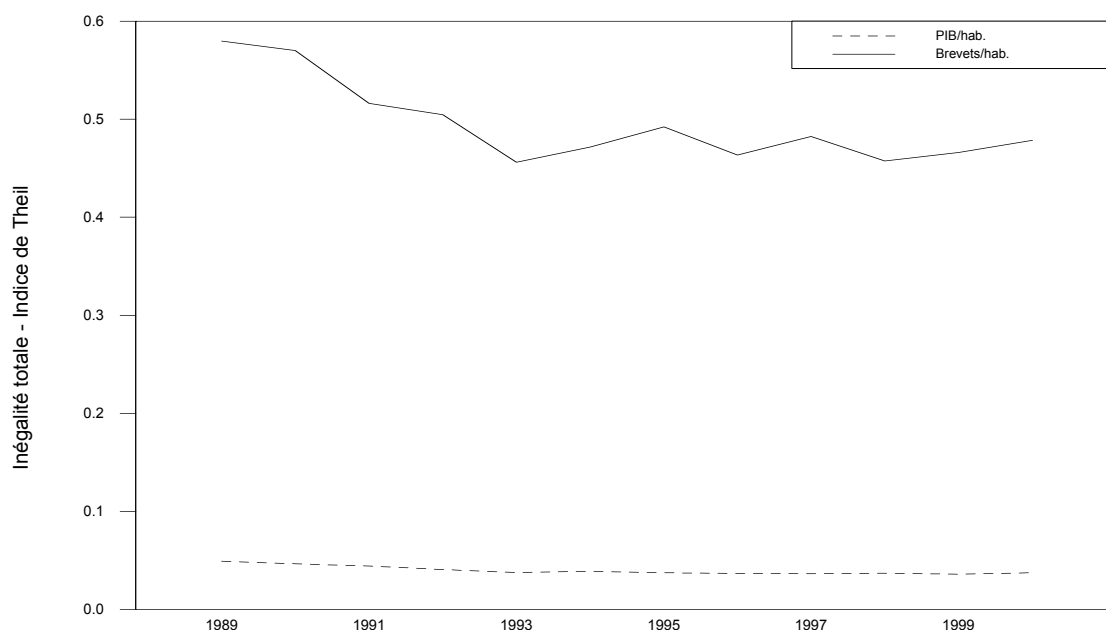
2.1. Analyse des inégalités

Plusieurs indicateurs peuvent être considérés pour mesurer les inégalités (cf. Cowell, 1995, pour une revue de la littérature). Dans une approche régionale, un indicateur couramment utilisé est la mesure de Theil. A cause des propriétés de décomposition et d'additivité, cet indicateur peut être utilisé pour rendre compte des contributions des disparités inter-pays et intra-pays à l'inégalité interrégionale globale. Il ressort des résultats de l'analyse de la décomposition de l'indice de Theil les constats suivants (cf. Tableau 1, Annexe 1). Tout d'abord, les inégalités régionales en termes d'innovation sont beaucoup plus importantes que celles en termes de richesse. En second lieu, les inégalités intra-pays contribuent pour une grande part à l'explication des inégalités totales, un constat à l'opposé de la situation des années 60 et 70 où les inégalités inter-pays prédominaient largement. Ceci conforte ainsi l'idée de la nécessité d'une politique régionale en Europe. L'effort, porterait davantage sur la distribution du revenu par tête, puisque (73% des disparités globales s'expliquent par les inégalités intra-pays en 2000), que sur la technologie. Les disparités globales des activités d'innovation se partagent entre inégalités inter-pays et intra-pays avec une relative stabilité durant toute la période d'étude.

Si l'on observe l'évolution des inégalités régionales des activités de production et d'innovation, les indices montrent une tendance à la baisse durant la période 1989-2000 (cf. Figure 1). On note cependant deux phases dans cette tendance : une baisse significative jusqu'au 1993 et une stagnation voir une légère hausse à partir de cette date. Une analyse plus

fine montre que les disparités inter-pays en termes de richesse ont plus fortement baissé (-2.8% en moyenne, cf. Tableau 1 en Annexe 1) alors que ce sont les inégalités intra-pays qui ont plus diminué du côté des activités de l'innovation (-2.4% en moyenne). Il ressort donc que le processus de convergence du PIB par habitant est plus significatif entre les pays de l'UE alors que la convergence des activités technologiques apparaît plus clairement entre les régions d'un même pays.

Figure 1 : Evolution des inégalités des activités de production et d'innovation des régions de l'UE



Source : Eurostat, calculs des auteurs.

2.2. Analyse des vitesses de convergence

L'étude de la convergence des activités de production (PIB/hab.) et de créativité technologique (Brevets/hab.) est menée sur la base d'une spécification analogue à celle développée par la littérature sur la croissance (cf. Annexe 2). En particulier, le modèle testé relie le taux de croissance d'une activité régionale à son niveau initial et aux taux de croissance nationale de l'activité considérée. L'hétérogénéité des comportements est prise en compte par l'adjonction des effets spécifiques régionaux et temporels.

Les résultats d'estimation du modèle (cf. Tableau 2, Annexe 2) montrent que les processus de convergence des activités productives et innovatives sont très différents. En effet la convergence du PIB / hab. apparaît beaucoup plus lente que celle des dépôts de brevets / hab., 0.7 % contre 1.6 % par an, respectivement. Ensuite, la croissance nationale semble exercer des effets significatifs sur les activités régionales : une croissance nationale forte induit une réduction des disparités technologiques. Elle induit aussi, mais moins nettement, une convergence économique générale. Enfin, la part régionale de la variabilité non observée est de 41% (la géographie n'est pas neutre). Cette part se réduit à 15% dans le cas des activités de production. Ce résultat signifie que les spécificités locales prédominent plus nettement dans les activités d'innovation que dans celles de la production. Les estimations du modèle indiquent que les vitesses de convergence sont plus élevées au niveau national qu'au niveau régional (2.7% par an pour le PIB et 1.8% pour les brevets). Les estimations montrent

également un impact significatif de la croissance régionale des activités de production et d'innovation sur les activités nationales.

De ces résultats nous pouvons tirer les constats suivants. La convergence interrégionale recouvre des réalités complexes. En particulier, elle ne concerne pas de la même façon les variables économiques et technologiques. L'ampleur des écarts technologiques, d'une part, la faible convergence observée, d'autre part, militent en faveur d'une politique régionale dans ce domaine et soulignent les limites de la PRE dans sa forme actuelle. Le problème des disparités technologiques interrégionales reste donc entier. Les dernières propositions de la Commission montrent clairement que cette dimension constitue un blocage pour le renforcement de la compétitivité d'un grand nombre de régions. Les instances européennes semblent encore hésiter entre une politique de recherche fondée sur le renforcement des seuls pôles d'excellence et une politique régionale permettant à toutes les régions de procéder aux transformations requises par une économie de la connaissance.

II. LA POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La politique de cohésion de l'Union européenne est à la croisée des chemins. Bien que la Commission ait formulé en février 2004 des propositions pour qu'elle soit poursuivie et même amplifiée, son avenir reste incertain. Défiée par les conséquences de l'élargissement qui entraîne un doublement des disparités régionales, elle est aussi remise en cause dans ses orientations et ses fondements théoriques. Cependant pour porter un jugement pertinent sur la PRE il ne suffit pas de mettre en évidence certains phénomènes statistiques de convergence ou de constater l'extrême hétérogénéité des situations régionales. Il faut aussi considérer la situation actuelle des territoires infra-nationaux dans le contexte de la mondialisation, expliquer quels sont les moteurs possibles du processus de rattrapage, vérifier qu'ils concernent autant les régions rurales fragiles ou en reconversion industrielle que les régions des pays de la cohésion et de l'élargissement (désormais principaux bénéficiaires de l'action structurelle européenne). Cela montre que la convergence ne doit pas constituer la seule grille de lecture et d'évaluation de la PRE. Une autre lecture est possible : voir les aides européennes comme un soutien de l'Europe aux initiatives régionales de développement. Rien ne serait en effet plus dommageable pour l'effort de croissance en Europe que de laisser entendre aux régions en difficulté qu'elles n'auraient qu'à laisser faire le processus (automatique ?) de convergence pour rattraper leur retard. L'objectif de la politique européenne nous paraît au contraire de conduire les régions vers des modes de développement différenciés, adaptés à chaque situation mais comportant des responsabilités accrues pour les collectivités locales.

Les autorités régionales, contribuent aujourd'hui activement par leurs propres initiatives à peser sur leurs destinées. Le développement des régions éligibles aux aides européennes s'appuie certes sur des moyens exogènes (aides européennes, transferts nationaux, investissements directs internationaux, etc.), mais aussi sur une mobilisation et une mise en valeur des ressources endogènes (développement local, politique d'innovation, etc.). Il est par conséquent difficile d'isoler la contribution spécifique de la PRE. Les régions sont actives et peuvent, à travers des initiatives de développement, appuyées par les moyens de la solidarité européenne, influencer les mécanismes de localisation et de pérennisation des activités économiques.

1. Le soutien de l'Europe aux initiatives régionales de développement

Les aides européennes, dans le cadre de la politique régionale sont accordées suivant des règles d'éligibilité explicites et des procédures déterminées par les règlements communautaires (Le Roy 1998; Grard 2001; Datar 2003). Parmi les règles essentielles de la mise en œuvre des fonds structurels, quatre principes dominent : la programmation, la concentration, le partenariat et l'additionnalité. D'autres principes vont venir se greffer comme la simplification, l'efficacité, la décentralisation, l'évaluation, le suivi, etc. mais ils constituent seulement des perfectionnements des quatre principes initiaux.

L'action communautaire au titre des fonds structurels vient compléter de façon concertée les initiatives nationales de réduction des disparités régionales. La responsabilité de la programmation revient aux Etats et la gestion des fonds appartient à la Communauté. Pour alléger la charge administrative de la Commission, la réforme de 1999 a décentralisé l'autorité de gestion au niveau national qui l'a lui-même parfois déconcentré. Si la *programmation* et la *concentration* indiquent la volonté d'inscrire l'action européenne respectivement dans le temps et dans l'espace, le partenariat et l'additionnalité expriment plus directement la philosophie de la PRE. Le principe de *partenariat*, qui existe depuis 1988, désigne une coopération des pouvoirs locaux et régionaux avec les instances communautaires et nationales. La réforme de 1999 (les orientations posées par l'agenda 2000 de 1998 et le Conseil européen de Berlin de mars 1999) élargit et approfondit ce partenariat (Grard 2001). La réforme préconisée par la Commission pour la période 2007-2013 renforce encore le partenariat et la coopération à travers des accords tri-partites et envisage explicitement « *de déléguer davantage de responsabilité aux partenaires sur le terrain* ». La règle d'*additionnalité* (ou cofinancement) veut que les aides européennes ne constituent pas une source unique de financement mais qu'elles viennent abonder des financements publics nationaux (y compris régionaux et locaux) pour la réalisation de projets très divers. Ce dispositif est à l'origine d'un effet de levier important qui a pu être mesuré dans certains pays bénéficiaires. Par exemple, en France, la Datar a estimé l'effet levier en France des crédits européens de l'objectif 5b sur la période 1994-1999 à 3,8 (3,8 € par euro communautaire investi).

Qu'il s'agisse des fonds structurels ou des fonds de cohésion, les Etats membres demeurent les interlocuteurs privilégiés de la Commission européenne notamment dans la phase initiale que constitue l'élaboration des plans de développement et des cadres communautaires d'appui qui servent à leur tour de base aux programmes régionaux (DOCUP). Cependant les collectivités territoriales sont de plus en plus souvent associées à la procédure d'élaboration de la politique régionale ainsi qu'à la gestion des programmes. De plus, les autorités régionales (collectivités locales et administrations déconcentrées de l'Etat) sont en contact direct avec les porteurs de projets cofinancés par les fonds européens. Il en va de même pour certains programmes d'initiatives communautaires (ramenés de 18 en 1993 à 4 en 2000) négociés avec des partenaires locaux regroupés, par exemple dans le cas de LEADER, au sein de groupes d'action locale (GAL). Dès lors, la PRE nous paraît introduire des transformations importantes et irréversibles qui doivent être prises en compte pour juger de son efficacité : elle suscite un grand nombre d'initiatives régionales et locales.

1.1. Une mesure de l'efficacité locale

L'efficacité macroéconomique de la PRE reste à démontrer. Qu'il s'agisse de son apport à la croissance en général ou de la réduction des disparités interrégionales, le bilan actuel de la

politique régionale reste mitigé. Certes les pays de la cohésion ont dans l'ensemble réduit leur retard (le cas irlandais constitue un remarquable succès) mais le processus d'intégration et les élargissements contribuent au renforcement de certaines inégalités régionales. Les fondements théoriques de la PRE prêtent également le flanc aux critiques des théoriciens de la nouvelle géographie économique (Castanheira & Siotis 2000, Martin 2000). Il convient cependant d'ajouter à la mesure de l'efficacité en termes de croissance ou de réduction des disparités une mesure de l'impact régional et local. L'Europe cofinance à travers les fonds structurels et le fonds de cohésion des milliers d'initiatives régionales et locales. Elle soutient également des porteurs de projets locaux, privés et publics, dans le cadre des programmes d'initiatives communautaires (PIC), la cohérence de l'action européenne étant en principe assurée par des orientations générales et des documents uniques de programmation (DOCUP).

Avec la PRE, les schémas usuels de l'interventionnisme public ont profondément évolué. Désormais les politiques économiques et sociales initiées par l'Europe ou les Etats ne sont plus uniformes mais territorialisées et appliquées à une échelle infranationale avec le concours actif des acteurs régionaux et locaux. Ce dernier point est essentiel, la plupart des observateurs de la mise en œuvre des fonds structurels au niveau des régions concernées soulignent « l'eupéanisation des régions » ou l'eupéanisation des politiques de développement urbain ou rural. Ce terme signifie la constitution et la diffusion de normes européennes dans les politiques locales (Smith 1997, Oberdorf 2003, Pasquier 2004). Il peut également s'appliquer à la progression des initiatives régionales de développement suscitée par la manne communautaire.

Si la mise en place dans les délais requis des crédits européens et leur consommation ont montré parfois, notamment en France, de nombreuses défaillances dans les relations entre les services des Etats et des régions, il n'en reste pas moins vrai que ces aides ont transformé les économies régionales non seulement du point de vue des activités et des performances mais également du point de vue de leur gouvernance. Après une période initiale de renforcement de l'emprise des administrations nationales sur les territoires défavorisés (cf. le concept d'*Etat-gatekeeper*), la politique régionale a introduit de nouvelles configurations ou coalitions d'acteurs. Les fonds européens ont eu pour effet, dans les espaces éligibles, de mobiliser et d'engager l'ensemble des acteurs dans une pratique de concertation et d'initiatives de développement. Depuis une dizaine d'années, politistes et sociologues s'interrogent sur la nature du partenariat et les formes de contrôle ou de domination auxquelles donne lieu la mise en œuvre des programmes européens (Smith 1997, Marchand-Tonel & Simoulin 2004).

Alors que l'implication décisionnelle des partenaires est en principe modulée par l'importance de leur contribution financière au projet, de nombreux travaux ont été menés pour préciser qui des pouvoirs centraux, de l'administration européenne ou des autorités locales, oriente et dirige en fait la politique régionale. Sans chercher à trancher cette question, il nous apparaît que le fait essentiel est la territorialisation à une échelle infranationale voire infrarégionale des politiques publiques et en particulier des politiques de développement. Ces initiatives territoriales de développement vont dans le sens d'une atomisation des interventions publiques afin qu'elles soient plus ciblées et mieux adaptées aux besoins des territoires. Ce faisant, elles affirment également la capacité politique des régions à orienter le développement (Pasquier 2004). Dans la plupart des pays européens une nomenclature des interventions est utilisée pour assurer le suivi des programmes régionaux et un bilan général est réalisé. La diversité des domaines d'intervention au-delà du champ stricto sensu du

développement économique montre qu'il s'agit d'un soutien déterminant aux initiatives de développement local.

Un effet important des fonds structurels a donc été d'inciter les acteurs régionaux et locaux à se mobiliser autour d'objectifs de développement territorial. Il est probable que cette pratique une fois instaurée sera maintenue même en l'absence de subsides européens. La dimension *bottom-up* du développement instaurée en partie par la PRE est susceptible de se pérenniser car elle nous semble mieux répondre aux défis actuels : territorialisation accrue des activités et gouvernance multi-niveaux plus efficace et plus démocratique. Une autre orientation de la politique régionale retient notre attention : pour être efficace, l'action régionale doit désormais tendre vers le développement du potentiel endogène, « le renforcement du capital humain » et le développement des capacités d'innovation.

1.2. Le rapprochement des politiques européennes régionale et d'innovation

L'Europe ne consacre actuellement que peu de moyens à sa politique de recherche et de soutien à l'innovation (moins de 10% du budget européen en 2003). Cependant des faits récents tendent à montrer que la PRE rejoint les préoccupations des politiques de soutien à recherche et à l'innovation. Ces faits interviennent dans le contexte particulier du débat sur l'avenir de la politique structurelle et de la remise en cause du bien fondé de la politique régionale et de ses orientations, en particulier par les tenants de la nouvelle géographie économique et certains macroéconomistes. Le rapport Sapir (2003) commandé par le Président de la Commission à un groupe d'universitaires a sérieusement contesté l'utilisation du budget européen et en particulier la part excessive de la PAC et des actions structurelles (respectivement 42,9 % et 29,7% du budget communautaire en 2003). Il remet en cause la politique régionale et préconise sa suppression tout en maintenant, par la renationalisation, le principe des fonds de cohésion pour les nouveaux Etats membres. Sans renoncer à la politique régionale, la Commission a partiellement pris en compte les observations du rapport Sapir. Deux changements majeurs caractérisent les nouvelles orientations :

En premier lieu, si la Commission dans ses propositions récentes opte pour la poursuite et même l'amplification de la politique de cohésion (avec un budget de 336 milliards d'euros), les priorités communautaires de la politique régionale ont évolué : désormais l'Europe souhaite moins opérer une redistribution en faveur des régions en difficulté que de permettre à chaque région de renforcer sa compétitivité et de contribuer à la croissance.

En second lieu, c'est bien la dimension « technologie, recherche, innovation » qui domine le diagnostic posé par le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale³ et qui est mise en avant dans les nouvelles orientations de la politique régionale. Si l'Europe apporte d'ores et déjà son soutien aux politiques régionales d'innovation (à travers les actions innovatrices du FEDER pour la période 2000-2006 et le programme d'initiative communautaire LEADER) et si les fonds structurels de la période 1994-1999 ont fait l'objet d'une évaluation de leur impact sur la recherche, la technologie, le développement et l'innovation, il est à noter que cette dimension sera désormais centrale dans le cadre de la politique régionale.

³ « Les régions qui souffrent de faiblesses structurelles limitant leur compétitivité et leur interdisant de contribuer pleinement à la croissance économique durable de l'Union européenne tendent à être celles qui souffrent d'une faible productivité, d'un bas niveau de l'emploi et connaissent l'exclusion sociale. Cependant, les régions qui se heurtent à des problèmes de compétitivité ne se limitent pas aux pays de la cohésion au sein de l'actuelle Union européenne et dans les nouveaux Etats membres. Malgré une dotation suffisante en infrastructures et en capital humain, un certain nombre de régions manquent de capacité d'innovation et éprouvent des difficultés à maintenir leur croissance économique » Troisième rapport sur la Cohésion économique et sociale, Commission européenne, février 2004.

2. L'Union ouvre un débat sur le rôle de régulation des collectivités locales

Un des impacts essentiels de la PRE est d'avoir impliqué les régions dans le processus d'intégration et d'avoir régionalisé les politiques publiques de développement. Les gouvernements locaux et régionaux constituent des alliés naturels pour la Commission européenne, dans le choix des orientations de la politique régionale et sa mise en œuvre. De fait, la Commission, qui a la possibilité de nouer des relations directes avec les collectivités territoriales, les a associées à un niveau institutionnel (le Comité des régions est obligatoirement consulté dans le cadre de la cohésion économique et sociale) et opérationnel (les collectivités territoriales sont partie prenante des réseaux de l'action publique communautaire). Toutes les régions ne sont pas également mobilisées, certaines sont plus en retrait, d'autres saisissent davantage les opportunités offertes par l'action communautaire. D'une façon générale, plus les pouvoirs des « régions » sont étendus (Länder allemands ou Communautés autonomes espagnoles), plus elles sont susceptibles d'accéder directement aux organes de décision qui pèsent sur les orientations de la politique européenne. L'essentiel reste cependant la généralisation des initiatives décentralisées de développement économique.

Ces initiatives ont été largement transformées sous l'impulsion de la PRE. Du fait du cofinancement européen, les régions doivent intégrer dans leurs propres projets les priorités de l'union européenne (croissance, cohésion, compétitivité, protection de l'environnement, développement durable, avènement d'une économie de la connaissance, etc.) On note également une certaine évolution de la nature des projets : aux initiatives classiques se sont ajoutées de nouveaux domaines et de nouvelles formes d'intervention. Par exemple en matière de politique de recherche et d'innovation mais aussi de soutien aux systèmes productifs localisés (SPL), aux actions de formation, d'éducation, culturelles, de développement durable, etc. Aux fonctions de gestion des administrations publiques locales sont donc venues s'ajouter des initiatives nouvelles. Dans certains pays européens ces prérogatives sont courantes. Dans d'autres pays (plus centralisés), les collectivités qui étaient auparavant de simples relais administratifs tendent à devenir des acteurs à part entière capables de prospective et de stratégies territoriales. Les autorités régionales et locales constituent et mobilisent des espaces multi acteurs. Dans certains cas, ces institutions constituent de nouveaux acteurs dans le jeu traditionnel des décideurs (par exemple, en matière de politique de recherche et d'innovation), dans d'autres cas on les voit même « instrumentaliser » leurs partenaires de tous niveaux (entreprises, administrations nationales, instances européennes) en vue de la réalisation de leurs objectifs propres.

Il convient donc d'accorder une attention particulière aux évolutions en matière de décentralisation, de dévolution de fonctions de la part des Etats les plus centralisés, de déconcentration des administrations centrales, ainsi qu'aux degrés de liberté plus grands que les autorités régionales pourraient arracher, en particulier en matière de droits à l'expérimentation (respectivement de fédéralisme asymétrique dans les pays qui sont déjà fortement décentralisés). Au sommet de Lisbonne de 2000, ainsi que dans les réunions ultérieures, les partenaires européens se sont engagés à conduire l'Europe vers une économie (et vers une société) de la connaissance. L'Espace Européen de la Recherche (EER), fer de lance de ce défi accorde une place importante à la dimension régionale, notamment en cherchant à fédérer les territoires d'excellence.

La PRE n'est pas unidimensionnelle. Il existe déjà des variantes au sein même des institutions européennes. A la conception traditionnelle de réduction des disparités et de convergence des niveaux de développement, s'ajoute une conception fondée sur la

compétitivité ou la mise en réseaux des territoires d'excellence (tel est le sens de l'action menée par la DG Recherche ou celui des actions innovatrices dans le cadre du FEDER). Dans tous les cas de figure cependant, on constate un renforcement de la responsabilité des autorités régionales dans les politiques économiques.

3. Le poids économique des administrations publiques locales (APUL) et des administrations intermédiaires en Europe

Les paragraphes précédents ont mis l'accent sur les coalitions d'acteurs et les nouvelles formes de gouvernance dans les initiatives territorialisées de développement encouragées par les fonds structurels. Dans ce contexte, les administrations publiques régionales jouent un rôle majeur puisqu'elles organisent à l'échelle régionale ou locale la régulation économique et sociale. Face à l'incertitude générée par la mondialisation qui pèse très fortement sur l'emploi et dans un contexte général de reterritorialisation des activités, les collectivités sont de plus en plus sollicitées et, de fait, les initiatives régionales et locales de développement se généralisent. Jusqu'ici l'analyse économique hésitait à prendre en compte ces initiatives territoriales de développement compte tenu de leur diversité, de l'absence de bilans nationaux d'évaluation, de l'absence de sources statistiques fiables et comparables à l'échelle européenne. L'extrême hétérogénéité des schémas nationaux d'organisation des administrations publiques en Europe associée à des situations géographiques, économiques, culturelles et politiques elles-mêmes très variables, font que les collectivités locales sont réputées incomparables et leur action économique indéchiffrable. Le présent paragraphe vise à montrer que l'action économique décentralisée n'est pas condamnée à rester une hypothèse de la rhétorique régionaliste.

Le SEC 95 (système européen de comptes) offre un nouvel instrument de mesure. Il permet, à travers les comptes des sous-secteurs S1312 (administrations intermédiaires caractéristiques des pays fédéraux) et S1313 (Administrations publiques locales), de mesurer le poids économique de ces acteurs. Nous avons traité les séries statistiques du SEC de façon à faire apparaître l'importance du rôle économique des APUL et des administrations intermédiaires en Europe (Kahn, 2004).

L'analyse de la période 1997 – 2001 fait ressortir les faits suivants:

- Les situations nationales présentent des organisations territoriales très diverses, du centralisme extrême (Grèce, Portugal) à une l'autonomie régionale propre aux pays fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique) ou fortement régionalisés (Espagne, Italie). La moyenne européenne a par conséquent peu de signification, bien que le poids des APUL et S1312 soit partout non négligeable et que l'élargissement intègre des pays en cours de régionalisation (Pologne, République Tchèque, etc.). Les APUL représentent en moyenne par rapport à l'économie totale un pourcentage significatif des flux économiques : 9 % du revenu national disponible, 10 % de la consommation finale, 7% de la formation brute de capital fixe, 6 % de la valeur ajoutée, 8 % des prestations sociales en espèces versées, 18 % des subventions à la production versées. Afin de donner une idée du poids des « régions » en Europe, il conviendrait d'ajouter les chiffres des APUL à ceux du sous-secteur S1312.
- La période 1997-2001 paraît trop courte pour conclure clairement au renforcement tendanciel du poids des collectivités locales et intermédiaires. Aucune variable n'enregistre de réduction ou de progression importante. Les données à l'échelle

européenne, disponibles seulement depuis l'adoption du SEC 95 en 1997, montrent sur cette période relativement courte, une certaine stabilité, voire une légère progression dans le temps du poids des administrations régionales et locales dans les économies nationales. En dehors de quelques cas particuliers de repli, le poids économique des APUL et du sous-secteur S.1312 dans l'économie a plutôt légèrement progressé en Europe sur la période étudiée. Ceci tend à montrer, au-delà de la diversité des situations nationales, le caractère irréversible de la décentralisation.

III. DISPARITES TERRITORIALES : LE ROLE DES POLITIQUES DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

En matière de réduction des disparités territoriales en Europe, nous avons pu constater le contraste existant entre le domaine du développement économique en général et le champ particulier de la recherche et de l'innovation. Les indicateurs font apparaître que l'objectif traditionnel des politiques européennes vis-à-vis des disparités économiques régionales a été atteint dans une assez large mesure, mais la carte d'Europe de la technologie reste très peu uniforme. Comme le souligne le Troisième Rapport sur la Cohésion Economique et Sociale de l'Union Européenne (Commission européenne, 2004), 31 régions sur les 213 de la nomenclature NUTS2, soit une proportion de une sur sept, concentrent la moitié des dépenses de R&D.

Il est intéressant de mettre ces faits en regard des politiques affichées depuis quelques décennies, en soulignant en particulier le tournant qu'a constitué l'introduction en janvier 2000 du projet d'Espace Européen de la Recherche (Commission Européenne, 2000), en rapport avec l'ambition nouvelle de faire de l'Europe le champion mondial de l'économie fondée sur la connaissance (énoncée au Sommet des chefs d'Etat de Lisbonne : cf. Conseil Européen, 2000). Au fondement de ces orientations nouvelles se trouve une hypothèse centrale, celle selon laquelle le progrès économique et social - voire le simple maintien des positions acquises - n'est plus guère possible de nos jours pour les pays riches que sur la base d'un flux permanent d'innovations. Une telle créativité suppose l'existence d'un secteur scientifique et technologique actif, même si le phénomène complet de l'innovation ne se limite pas à cette dimension.

Quelques questions de fond se posent alors : Quels sont les rapports entre politique régionale et politique de recherche ? L'objectif d'efficacité en matière de science, technologie et innovation est-il compatible avec l'idée d'équilibre des territoires ? Y a-t-il plusieurs stratégies de développement possibles ou bien n'y aura-t-il de salut en Europe que dans le modèle des activités fondées sur la science et les technologies nouvelles ?

1. Les conséquences régionales du projet d'Espace Européen de la Recherche

Comme le soulignent S. Kuhlmann et J. Edler (2003) dans l'introduction à leur analyse du changement de gouvernance de la recherche en Europe, le document produit par la Commission Européenne en 2000 fixe l'EER comme une perspective de réforme profonde de la division du travail en matière de politique d'innovation. Il s'agit bien du plus grand tournant dans la politique communautaire en la matière depuis vingt ans. Ce que nous voulons souligner ici c'est que cette petite révolution, introduite par le Commissaire Philippe Busquin, constitue aussi un tournant dans la politique communautaire en un sens plus large, qui inclut en particulier la politique régionale.

A travers la réforme de la politique de recherche et d'innovation de l'Union, il s'agit de reconfigurer le système de gouvernance en Europe, de faire éclater le cadre traditionnel qui donne une large place au niveau national, en renforçant le rôle de coordinateur de l'échelon européen mais aussi en laissant s'exprimer plus fortement les initiatives infra-nationales. Relever le défi de la compétition mondiale nécessite le regroupement des forces de recherche. Pour jouer à armes égales avec les formidables concentrations scientifiques et industrielles que l'on trouve Outre Atlantique, il n'y a pas d'autres stratégies que celle de la mise en réseau des centres d'excellence européens. Cette synergie est imaginée de plusieurs manières.

Tout d'abord, l'EER est un espace de coordination des politiques nationales de R&D. En effet, vu le faible poids relatif des budgets communautaires dans l'ensemble de l'effort de R&D (moins de 5% de la R&D européenne), l'Union ne peut espérer peser sur la réalité qu'en orientant les efforts des Etats. Il s'agit de renforcer l'effet de coordination qu'exerce classiquement l'instrument central des Programmes-Cadres de Recherche et Développement (PCRD). Ceux-ci jouent sur l'effet de levier des cofinancements depuis leur création en 1984 (deux premiers programmes pluriannuels) et la réforme introduite par l'Acte Unique Européen à partir des années 1990. Le sixième PCRD qui entre actuellement en action marque une évolution sensible et s'inscrit typiquement dans l'ambition de l'EER. Il met en oeuvre des instruments nouveaux qui induisent la constitution de masses critiques en réseau (de moyens et de compétences), avec ses « Réseaux d'Excellence » d'institutions académiques et ses « Projets Intégrés » impliquant fortement les entreprises, organisés chacun autour de thèmes scientifiques et techniques précis. C'est ici qu'intervient particulièrement la dimension territoriale, car la démarche est de type *bottom up*. Les acteurs représentatifs de certaines régions (instituts de recherche, entreprises, etc.) décident de se regrouper avec leurs homologues d'autres régions en faisant valoir leurs compétences exceptionnelles, mais aussi leurs synergies sur un certain thème, et s'adressent à la Commission pour une reconnaissance autant que pour un financement. Cette reconnaissance est ensuite la clé de l'obtention de moyens complémentaires auprès d'autres acteurs – à commencer par les institutions nationales comme les ministères, les organismes publics de recherche, ou les agences. L'Union s'efforce de convaincre les Etats de jouer le jeu, afin d'obtenir un maximum d'effet de levier pour sa politique. Comme on le voit, ce dispositif a besoin pour fonctionner non seulement de la bonne volonté de l'échelon national, mais aussi de l'initiative régionale (ou locale). C'est une forme particulière de gouvernance multi-niveau.

Les territoires concernés, en fonction d'une compétence, d'une « excellence » particulière, peuvent être des régions ou des unités territoriales plus restreintes comme des aires urbaines, des clusters technologiques, etc. Les acteurs susceptibles de prendre l'initiative en proposant des consortia de recherche sont de niveau microéconomique, mais on voit bien le rôle que peuvent jouer les collectivités concernées pour aider, voire susciter les initiatives des scientifiques ou des entreprises locales. D'ailleurs l'Union Européenne les y incite. Ce que va progressivement induire l'émergence d'un acteur politique supra-national, c'est l'existence d'un espace de gouvernance dans lequel d'autres niveaux vont tendre à s'autonomiser, à s'instituer eux aussi comme acteurs à part entière dans le champ de la recherche et de l'innovation. Ces nouveaux acteurs sont des collectivités territoriales qui décident d'introduire cette flèche à leur arc stratégique. Ce sont aussi des universités qui ambitionnent de remplir beaucoup plus qu'un rôle de service public d'enseignement supérieur sur le territoire local. Ce sont éventuellement des regroupements d'acteurs privés, publics ou semi-publics qui se donnent un but commun de développement de leur territoire fondé sur la connaissance, etc.

A cette étape de la réflexion, il faut souligner un point important. La politique régionale implicite dans le schéma qui vient d'être évoqué est très éloignée d'un modèle classique d'« aménagement ». L'objectif n'est pas l'équilibre des territoires et la réduction des disparités, il est clairement celui du renforcement de l'excellence. La constitution de masses critiques en réseau peut favoriser des phénomènes de diffusion, mais il aboutira encore plus sûrement à renforcer la concentration du pouvoir et de la créativité sur certains nœuds du réseau. On retrouve là un thème fort de la nouvelle économie géographique. Plus encore que le domaine de la production matérielle, on peut penser que celui de la production de connaissance met en œuvre des effets d'échelle et de champ qui poussent à la concentration. De ce point de vue, on voit que la nouvelle orientation de la politique de recherche et d'innovation de l'Union Européenne implique une toute autre vision de la politique régionale. A la limite, on peut parler d'une instrumentalisation de la dimension régionale au profit d'une politique de compétitivité globale. On ne voit pas trop comment l'objectif de réduction des disparités pourrait rester une priorité en matière de développement technologique (Héraud, 2003). Lorsque le document fondateur de 2000 parle d'utiliser à fond le potentiel et la dynamique des régions en mettant en réseau leurs capacités, ce n'est pas pour favoriser la convergence. Bien que le Troisième Rapport sur la Cohésion Economique et Sociale préconise qu'on évite « une concentration excessive de l'investissement dans les actuels pôles de croissance », en argumentant qu'une telle politique à fort impact immédiat sur la croissance se solderait par un développement moins équilibré à long terme, nous pouvons craindre que ces considérations passent au second plan des préoccupations de l'Union, vu l'importance du défi technologique de l'Europe dans la compétition mondiale. Cette question était déjà soulevée avant le tournant de l'an 2000 (voir Sharp 1998), mais elle devient maintenant un débat central.

Même si l'objectif de cohésion se trouve, de facto, globalement subordonné à celui de compétitivité, la politique régionale n'en est pas moins centrale dans la stratégie de l'UE. La politique régionale sera en fait de plus en plus intégrée (si ce n'est instrumentalisée) dans la politique de développement techno-économique. Le Commissaire à la Recherche, Philippe Busquin, a introduit dès le début de son initiative de 2000 l'idée de mobiliser les Fonds Structurels au service de l'objectif de l'Espace Européen de la Recherche. Signalons plus récemment d'autres initiatives communautaires, en dehors du PCRD et des Fonds Structurels, qui visent à renforcer le paradigme de l'Europe « de la connaissance ». Ainsi, l'appel à proposition d'août 2003 intitulé « Régions de la connaissance » (KnowREG) cherche à promouvoir l'économie de la connaissance en finançant des projets pilotes régionaux. Par ce biais, le Parlement européen veut encourager les acteurs locaux « à concevoir et définir des modèles régionaux de développement de la connaissance », avec en particulier la participation des universités et la création de partenariats public-privé.

Il faut aussi évoquer une autre dimension de l'évolution de la politique européenne. Il s'agit cette fois-ci d'une problématique propre au champ des sciences et technologies et liée au processus d'innovation. Traditionnellement, une différence assez nette était faite entre les politiques de recherche scientifique (création de connaissances fondamentales) et les politiques d'innovation (visant plutôt la création technologique et la diffusion des connaissances). A travers les premiers PCRD, l'Union Européenne a clairement fait le choix de promouvoir l'innovation et le transfert de technologie et de laisser la responsabilité des politiques scientifiques aux niveaux soit national, soit multi-latéral (organisations comme le CERN). La nouveauté est que désormais l'intervention communautaire ne respectera plus la frontière désormais considérée comme artificielle entre activités de science pure et appliquée. Cela tient à la prise en compte des analyses des spécialistes du champ de l'innovation.

Typiquement, le modèle interactif d'innovation à la Kline & Rosenberg (1986) s'est substitué à la vision linéaire traditionnelle (supposant une causalité stricte de la science pure à l'innovation technologique) qui a longtemps été au moins implicitement au fondement des politiques. De même, la division institutionnelle entre public et privé, entre monde académique et monde industriel, soigneusement entretenue dans la période d'après guerre, ne peut plus être considérée comme fonctionnelle dans les politiques actuelles d'innovation fondées sur la science (Leydersdorff et al., 2002). On a longtemps souligné le fait que l'espace idéal des politiques technologiques était la région (cf. Chabbal 1995), la recherche scientifique étant, elle, plus naturellement prise en charge par les institutions nationales. Comme la distinction entre politique de recherche et politique d'innovation perd progressivement de sa pertinence, on peut légitimement poser la question de l'émergence de véritables politiques régionales de recherche.

Signalons dans la même perspective que les firmes deviennent aussi des acteurs majeurs de la production de connaissances fondamentales dans certains domaines, ce qui contribue à casser les monopoles institutionnels et à faire émerger un véritable espace multi-acteurs. Dans cet espace, les territoires n'apparaissent pas neutres : ils sont porteurs de spécificités (dimension contextuelle) et ils sont représentés par des acteurs institutionnels comme les collectivités qui affichent de plus en plus leur politique propre (dimension stratégique).

Dans le monde que nous venons de décrire, il apparaît clairement que la dimension régionale se renforce, mais pas selon un mode homogénéisant impliquant la convergence, bien au contraire. En particulier, tous les territoires ne génèrent pas un système régional d'innovation, un milieu innovant ou un cluster tels qu'on les décrit dans la littérature spécialisée (cf. Bradczyk, Cooke, Heidenreich, 1998). Il faut en particulier envisager des typologies de régions comme celle de Asheim et Isaksen (1997) pour suggérer des stratégies qui tiennent compte des réalités : tous les territoires ne connaîtront pas un développement fondé sur la science.

2. L'innovation pour tous, nouvel objectif de la politique régionale ?

Il ressort des analyses précédentes que l'innovation tend à devenir le contenu naturel des politiques régionales, en particulier lorsque l'Union Européenne cherche à mobiliser et à mettre en réseau les territoires d'excellence pour atteindre ses objectifs de créativité technologique et de compétitivité économique. De leur côté, les autorités régionales qui en ont les compétences et les moyens tentent de se positionner sur ce « marché » des territoires. En raison de divers mouvements institutionnels variables d'un pays à l'autre (décentralisation, dévolution, déconcentration, fédéralisme asymétrique, etc.) des entités sub-nationales tendent à s'affirmer un peu partout en Europe comme de nouveaux acteurs majeurs du système d'innovation, voire, dans certains cas, du système de production scientifique. L'évaluation de la PRE est de plus en plus difficile à faire, dans la mesure où il s'agit d'une action complexe, à la fois multi-fonctionnelle (objectif d'équité territoriale ou d'efficacité globale ?) et multi-acteurs (politique de la région elle-même, de l'Etat en région, objectifs communautaires ?). Dans ce contexte, conclure à l'inefficacité de la PRE à partir d'observations sur la convergence de tel ou tel indice a évidemment peu de sens. L'analyse des dynamiques de disparités régionales n'en reste pas moins un sujet capital. Mais il faut bien comprendre que les modèles de convergence doivent être testés sur des typologies de régions adéquates. S'il y a convergence, cela ne saurait être vers un modèle unique.

Une politique régionale bien menée est obligatoirement contextuelle. Elle tient compte des opportunités et contraintes du territoire concerné. La meilleure façon de procéder est de favoriser l'émergence d'initiatives locales et de les accompagner. C'est ce que tente de faire, nous semble-t-il, la nouvelle génération des politiques communautaires. Comme toutes les régions d'Europe n'ont pas vocation à abriter les « clusters » des quelques technologies d'avenir les plus prometteuses, il faut bien admettre qu'une pluralité de modes de développement existe et que la convergence des indicateurs de science n'est pas le critère unique, même dans une « économie fondée sur le savoir ». En relation avec les nouvelles manières de produire et d'appliquer la science et les autres formes de savoir, les politiques prennent une orientation spécifique, avec des partenariats institutionnels diversifiés et un ciblage territorial précis dans les soutiens accordés.

Une des difficultés conceptuelles à surmonter pour la compréhension des mécanismes de développement et pour l'élaboration des politiques régionales est la polysémie du terme « région ». Il est légitime de chercher à saisir sous ce terme un territoire de cohérence vis-à-vis d'une problématique précise : de même que les géographes ou les aménageurs construisent des aires urbaines, des bassins d'emploi, de vie, etc., nous sommes fondés ici à considérer des espaces pertinents du point de vue des systèmes d'innovation (cf. les travaux classiques sur les « milieux », les « systèmes régionaux d'innovation », les « clusters », etc.) qui ne correspondent pas a priori aux limites des entités politico-administratives appelées régions – ou NUTS. D'un autre côté, nous avons souligné le rôle croissant de ces acteurs décentralisés que sont les autorités régionales et il apparaît clairement que la gouvernance régionale de la recherche et de l'innovation ne peut s'imaginer sans eux. L'action de l'Union Européenne a comme objectif et/ou comme conséquence d'activer les autorités régionales. On ne peut donc pas ignorer cette acception très institutionnelle du découpage territorial. Il faut donc concevoir l'analyse des dynamiques régionales comme une tension entre deux réalités : le pouvoir politique et administratif d'une part, pour lequel le territoire est une donnée, et les réseaux économiques et cognitifs d'autre part, pour lesquels le territoire est un construit. Le fait qu'il n'y ait pas de coïncidence territoriale automatique entre les deux réalités de la « région » n'est d'ailleurs pas sans conséquence en termes de fracture infrarégionales (et on retrouve là, à une autre échelle, une problématique similaire à celle de la convergence européenne inter-pays concomitante avec d'irréductibles disparités inter-régions).

Ainsi, ce que l'on appelle « la » politique régionale de tel ou tel acteur, comme ici l'Union Européenne, doit être replacé dans le cadre général d'une gouvernance multi-niveau. Il s'agit d'un jeu global où chaque acteur agit en fonction des stratégies des autres et de sa perception de ce qu'est la « région » : un système en soi ou une partie d'un système plus vaste (d'où les débats sur la pertinence de la notion de système régional d'innovation) ; un ensemble territorial institutionnel prédéfini ou un espace auto-organisé spécifique ; etc. En ce qui concerne les instruments de la politique d'innovation appliquée aux territoires, certains relèvent clairement d'un niveau précis, par exemple le crédit impôt recherche qui fait partie du dispositif national. D'autres instruments sont d'emblée conçus ou au moins mis en œuvre par les collectivités et les partenaires régionaux, tels les CRITT en France. Le rôle d'une agence nationale comme l'ANVAR est devenu particulièrement contextuel : ce n'est pas à proprement parler une politique décentralisée mais certainement une action profondément déconcentrée. Bien sûr, dans les pays fédéraux ou fortement régionalisés, la gestion de la recherche et de l'innovation se fait au plus près des territoires (on doit se souvenir par exemple qu'en Allemagne l'université est financée à 80% par les Länder !). Mais dans tous les pays de nombreux mécanismes de coordination multi-niveau ont été construits. Dans le cas de la France, les Contrats de Plan Etat-Région constituent un lieu majeur de confrontation

et de négociation des priorités des acteurs pour les territoires concernés. Ce que nous voulons souligner ici c'est le rôle important de la politique communautaire dans le renforcement de ces mécanismes de gouvernance multi-niveau.

CONCLUSION

La PRE apparaît souvent comme une réponse nécessaire mais insuffisante (ou partiellement inadaptée) au problème permanent des disparités régionales et intra régionales de développement qui minent à toutes les échelles (européenne, nationale, régionale et locale) l'unité et la cohésion des territoires en Europe (Martin 2000). En dépit de résultats qui semblent confirmer une certaine réduction des disparités régionales, la PRE n'a pas totalement atteint ses objectifs. Mais, dans le même temps, elle a produit d'autres résultats. Un impact non négligeable de cette politique est de stimuler les initiatives régionales publiques et privées, de les mettre en réseau pour démultiplier les expériences concluantes, de hisser les régions à un niveau de développement et d'organisation qui leur permette d'aborder dans les meilleures conditions la mondialisation et de s'insérer dans l'économie de la connaissance. Voilà pourquoi la convergence ne saurait constituer le seul critère d'évaluation de la politique régionale.

La PRE a contribué à l'avènement d'un nouveau paradigme de l'action publique impliquant une gouvernance multi-acteurs qui atomise davantage l'action de régulation mais confère aux autorités régionales et locales de nouvelles responsabilités et un rôle effectif dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement. Les initiatives régionales de soutien à l'innovation pouvant conduire à la formation de systèmes régionaux d'innovation et de « *learning regions* » tendent à apparaître comme les plus adaptées face aux défis posés par la mondialisation de l'économie.

BIBLIOGRAPHIE

- ARMSTRONG H.W., 1995, "Convergence among Regions of the European Union, 1950-1995", *Papers in Regional Science*, 74, n°2: 143-152
- ASHEIM B. T., ISAKSEN A., 1997, "Localisation, agglomeration and innovation: towards regional innovation systems in Norway?", *European Planning Studies*, 5(3), pp. 299-330.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X., 1991, "Convergence across States and Regions", *Brookings Papers I*: 107-82.
- BRADCZYK H. J., COOKE PH., HEIDENREICH, M., 1998, *Regional Innovation Systems*, London, UCL Press.
- CASTANHEIRA M., SIOTIS G., 2000, « la politique de l'Union européenne en faveur des régions moins favorisée : théorie et pratique » in MAGNETTE P. et E. REMACLE, *Le nouveau modèle européen*, Volume 2, *les politiques internes et externes*, Institut d'études européennes, pp.47-62.
- CHABBAL R., "Characteristics of innovation policies, namely for SMEs", *STI Review*, 16, pp. 103-140.
- Conseil Européen, 2000, *Presidency conclusions of the European Council of Lisbon*, 23-24 mars, http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar2000_en.pdf.
- Commission Européenne, 2000, *Towards a European Research Area*, 18 janvier, Bruxelles, COM(200)6.
- COWELL, F. A., 1995, *Measuring Inequality*. London, Prentice Hall.
- DATAR, 2003, *Les fonds structurels européens*, Collection territoires en mouvement, Ed. La documentation française.

- DE LA FUENTE, A., 1997, "The empirics of growth and convergence: a selective review", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 21, 23-73.
- DEWHURST, J. H. L., MUTIS-GAITAN H., 1995, "Varying Speeds of Regional GDP per capita Convergence in the European Union, 1981-1991", in ARMSTRONG H.W. and R.W. VICKERMAN, *Convergence and Divergence Among European Regions*, London, Pion Limited.
- DUNFORD M., 1995, "Regional Disparities in the European Community: Evidence from REGIO Databank", *Regional Studies*, 27: 727-743
- EL OUARDIGHI J., KAHN R., 2004, « Les régions et la politique régionale européenne », in DEVOLUY M. (sous la direction), *Les politiques économiques européennes, Enjeux et défis*, Paris, Editions du Seuil, pp. 277-313.
- European Commission (Directorate General for regional Policy), 2003, *Ex Post Evaluation of 1994-99 Objective 2 Programmes*, Synthesis report, Centre for Strategy & Evaluation Services.
- European Commission, 2002, *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, Final report (Jörg Beutel) to the Directorate General for regional Policy.
- GRARD L., 2001, «La réforme 2000 des fonds structurels », *Revue Française de Finances Publiques* n°74, pp. 11-42.
- HÉRAUD J.-A., 2003, Regional Innovation Systems and European Research Policy: Convergence or Misunderstanding?", *European Planning Studies*, 11(1), pp. 41-56.
- KAHN R., 2004, « Les administrations publiques locales et intermédiaires en Europe (UE 15), une approche par les comptes du SEC 95 », Strasbourg, *mimeo*.
- KUHLMANN S., EDLER J., 2003, "Changing Governance in European Research and Technology Policy. Possible Trajectories and the European Research Area", in *Changing Governance of European Research and Technology Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK. pp.3-32.
- KLINE S., ROSENBERG N., 1986, "An overview of innovation", in R. Landau, N. Rosenberg, *The Positive Sum Strategy: Harnessing technology for economic growth*, Washington, National Academy Press, pp. 275-301.
- LE ROY A., 1998, « Une politique communautaire de cohésion économique et sociale : vers une nouvelle approche du développement ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1 pp. 23-41.
- LEYDERSDORFF L., COOKE P., OLZARAN M., 2002, "Technology transfer in European regions: introduction to the special issue", *Journal of Technology Transfer*, 27, pp.5-13.
- LONGHI C., 2002, « Intégration européenne et dynamiques régionales », in S. NGO-MAÏ, D. TORR et E. TOSI, (dir.), *Intégration européenne et institutions économiques*, Ed. De Boeck, pp. 339-375.
- MARCHAND-TONEL X., SIMOULIN V., 2004, Les fonds régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? in R. PASQUIER et J. WEIBSTEIN (dir.), *L'Europe au microscope du local*, Politique européenne n°12, 2004, Ed. de l'Harmattan, pp. 22-41.
- MARTIN, P., 1997, «Convergence et Politiques Régionales en Europe », *La Lettre du CEPII*, 59.
- MARTIN P., 2000, « A quoi servent les politiques régionales européennes ? », *Economie Internationale*, la Revue du CEPII, n°81, 1^{er} trimestre, pp.3 - 19
- MOLLE W., VAN HOLST B., SMIT H., 1980, *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*, Westhead, Saxon House.
- PASQUIER R., PINSON G., 2004, Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie, in R. PASQUIER et J. WEIBSTEIN (sous la direction), *L'Europe au microscope du local*, Politique européenne n°12, 2004, Ed. de l'Harmattan, pp. 42-65.
- OBERDORFF H., 2003, « La montée en puissance européenne de l'acteur régional », *Territoires 2020, Analyses et Débats* n°8, pp. 21-26

PASQUIER R., 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France / Espagne*, ed. Presses Universitaires de Rennes.

QUAH D. T., 1993, "Empirical Cross-section Dynamics in Economic Growth", *European Economic Review*, 37: 426-434.

QUAH D. T., 1996, "Empirics for Economic Growth and Convergence", *European Economic Review*, 40: 1353-1375

SAPIR A. (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, Report to the president of the European Commission, Brussels.

SHARP M., 1998, "Competitiveness and cohesion – are the two compatible?", *Research Policy*, 27, pp. 569-588.

SMITH A., 1997, « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? » in P. LE GALES et LEQUESNE C, (Sous la direction), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, pp. 57-71.

SUAREZ-VILLA L., CUADRADO-ROURA J.R., 1993, "Regional Economic Integration and the Evolution of Disparities", *Papers in Regional Science*, 72: 369-387.

TEMPLE, J., 1999, "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature*, n°36, 112-56.

THEIL, H., 1967, *Economics and Information Theory*. Amsterdam, North Holland.

ANNEXE 1 : Inégalités régionales des activités de production et d'innovation :

Dans l'analyse des inégalités régionales, un indicateur couramment utilisé est la mesure de Theil (cf. Theil, 1967) :

$$IT_t = \sum_{i=1}^n y_{it} \ln(y_{it}n) \quad , \quad (1)$$

où n désigne le nombre de régions, $IT_t \in [0; \ln(n)]$. Pour une variable donnée Y_{it} , $y_{it} = Y_{it} / \sum_{i=1}^n Y_{it}$. L'indicateur de Theil présente l'avantage d'être additif et décomposable. Ces propriétés peuvent être utilisées pour capter les contributions des disparités intra-pays et inter-pays à l'inégalité globale. Ainsi, si l'on suppose que les n régions appartiennent à m pays, l'indice IT_t peut s'écrire comme la somme de deux composantes, une captant les inégalités inter-pays IT_{tB} et l'autre les inégalités intra-pays IT_{tW} :

$$IT_{tB} = \sum_{j=1}^m y_{jt} \ln(y_{jt}n/n_j) \quad \text{et} \quad IT_{tW} = \sum_{j=1}^m y_{jt} \left[\sum_{i=1}^{n_j} y_{it,j} \ln(y_{it,j}n_j) \right] \quad , \quad (2)$$

où n_j désigne le nombre de régions dans le pays j , $j = 1, \dots, m$, $n = (n_1 + \dots + n_m)$.

Tableau 1 : Inégalités régionales dans l'UE, 224 régions, moyenne 1989-2000.

	Indice d'inégalité de richesse			Indice d'inégalité technologique		
	1989	2000	Evolution	1989	2000	Evolution
Theil total	0.049	0.037	-2.4	0.580	0.478	-1.7
Theil intra-pays	0.035	0.027	-2.2	0.326	0.249	-2.4
Theil inter-pays	0.014	0.010	-2.8	0.254	0.229	-1.0
Part intra-pays (en %)	71	73	-	56	52	-

Notes : les indicateurs de richesse et des activités technologiques sont captés respectivement par le PIB par habitant et les dépôts de brevets par habitant. *Source : Eurostat, calculs des auteurs.*

ANNEXE 2 : Convergence des activités de production et d'innovation :

Les spécifications estimées sur un panel de 224 régions observées sur la période 1989-2000 sont les suivantes :

$$\text{Au niveau régional : } ly_{it} - ly_{i0} = \alpha_0 + \alpha_1 ly_{i0} + \alpha_2 \dot{g}_{jt} + \mu_{1i} + \lambda_{1t} + \varepsilon_{1it} \quad , \quad (3)$$

$$\text{Au niveau national : } ly_{jt} - ly_{j0} = \tilde{\alpha}_0 + \tilde{\alpha}_1 ly_{j0} + \tilde{\alpha}_2 \dot{g}_{it} + \mu_{2j} + \lambda_{2t} + \varepsilon_{2jt} \quad , \quad (4)$$

où i, j et t désignent respectivement la région, le pays et la date ($i = 1, \dots, N$, $j = 1, \dots, M$ et $t = 1, \dots, T$). ly est le logarithme de la variable Y considérée, $Y = \{PIB / hab., Brevets / hab.\}$ et \dot{g} est le taux de croissance national de la variable y . La date initiale ($t=0$) considérée est l'année 1989. μ_i (μ_j) et λ_t sont des effets spécifiques respectivement à la région i (au pays j) et à la période t . Le terme d'erreur ε_{it} (ε_{jt}), de moyenne nulle et de variance σ_ε^2 , est supposé normale et indépendant des effets spécifiques. La vitesse de convergence β se déduit de la relation $\hat{\alpha}_1 = 1 - \exp(-T\beta)$.

Tableau 2 : Résultats d'estimation du modèle, 224 régions, période 1989-2000

	Les activités de production		Les activités d'innovation	
	Niveau Région	Niveau Pays	Niveau Région	Niveau Pays
Niveau initial – ly_{i0}	-0.079 ** (0.016)	-	-0.175 ** (0.019)	-
Niveau initial – ly_{j0}	-	-0.280 ** (0.021)	-	-0.191 ** (0.009)
Croissance nationale - \dot{g}_{jt}	0.084 * (0.037)	-	0.437 ** (0.081)	-
Croissance régionale - \dot{g}_{it}	-	0.261 ** (0.026)	-	0.017 ** (0.006)
Vitesse de convergence	0.7%	2.7%	1.6%	1.8%
Variabilité totale non expliquée	0.0251	0.0264	0.3506	0.1133
Part de la variabilité : régionale	15%	-	41%	-
nationale	-	15%	-	28%
temporelle	78%	80%	21%	59%
aléatoire	7%	5%	38%	13%

Notes : Les spécifications sont estimées par les moindres carrés généralisés. les termes entre parenthèses désignent les écarts-types estimés des paramètres, (*) (**) significatif au seuil d'erreur respectivement 5% et 1%. Les termes entre crochets désignent la part de l'effet considéré dans la variabilité totale (en %).