



Bureau
d'économie
théorique
et appliquée
(BETA)
UMR 7522

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG



Les matins de l'APR

20 mars 2009

La gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation dans les régions françaises

Références

Réseau d'excellence européen PRIME :

- * Uyarra, E., Koschatzky, K., Héraud, J-A. (2007)
“Understanding the multi-level, multi-actor governance of regions for developing new policy designs”, Position paper of ERA-Spaces/ERISP projects, PRIME General Conference, Pisa, Jan. 29- Feb. 1.
- * Héraud J-A. (2008), “Multi-level governance of science and innovation in regions”, PRIME General Conference, Aix-en-Provence, Dec. 15-18.

Travaux dérivés:

- * Crespy, C., Héraud, J-A., Perry B. (2007) “Multi-level governance, regions and science in France: between competition and equality”, *Regional Studies*, Special Issue, Nov 2007.
- * Héraud J-A.(2009), “La gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation dans les régions françaises », in Leresche, Laredo, Weber (eds) *La recherche et l'enseignement supérieur face à l'internationalisation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Autres références (e.g.):

- El Ouardighi, J., Héraud, J-A., Kahn, R. (2006), “Politique régionale européenne et rôle des collectivités : L'exemple des politiques de recherche et d'innovation », in H. Capron (ed.), *Politique régionale européenne*, Bruxelles : De Boeck

Objectifs de la présentation

- Le nouveau mode de gouvernance de la recherche:
 - multi-acteurs (nouveau mode de production, nouveaux acteurs)
 - multi-niveaux (ERA, SNI, SRI)
- Le rapport avec la question territoriale:
 - Les réseaux d'acteurs et leur territorialisation (éventuelle): clusters?
 - Les processus de décentralisation, déconcentration, dévolution... ou à l'inverse, réforme du fédéralisme

Question complémentaire: quelle politique?

- Qu'est-ce qu'une politique de recherche?
 - Production de savoirs scientifiques
 - Diffusion du savoir, favoriser les capacités absorbatives
 - « Transfert de technologie »
 - Innovations commerciales sur la base des S&T
- Politique de science vs politique d'innovation
 - Jusqu'à quel point faut-il les distinguer?
 - La région est-elle un cadre pertinent pour la mise en œuvre d'une politique d'innovation, resp. de science?
 - Quelle est la perception de la science par les régions et leur propension à la (co-)financer?

1. Problématiques générales

La gouvernance d'une région apprenante

- Aptitude d'une partie ou de l'ensemble des acteurs présents sur le territoire à constituer - au-delà des coopérations et des réseaux existants – une "**région apprenante**", c'est-à-dire un lieu où se focalisent la création de connaissances et l'apprentissage.
- Le défi est ici celui de l'**intelligence collective** qui dépasse la simple coopération inter-acteurs.
- L'émergence d'une **gouvernance adaptée** (multi-niveaux et multi-acteurs) peut permettre à une région d'évoluer dans un environnement suprarégional en perpétuelle mutation d'un point de vue économique, politique, sociétal, etc.

Politiques de science, d'innovation et de créativité

- La **distinction** entre politiques de recherche, d'innovation (et à terme de créativité?) devient progressivement plus complexe et donc moins lisible.
- Cependant, la **gouvernance de la science** est différente de la gouvernance de l'innovation. La première est davantage du domaine du *bottom up* que de celui du *global planning*.
- Il en va *a priori* de même de la **gouvernance de la créativité** qui apparaît de ce point de vue comme davantage proche de la gouvernance de la science.

Question méthodologique et politique: qu'est-ce qu'une région?

- Les **collectivités infra-nationales** peuvent être des Etats fédérés (D, A). Ce ne sont pas des régions. En matière d'ESR, les Länder sont les *policy makers* par excellence
- Elles peuvent être des régions autonomes (E, I). Souvent c'est de la décentralisation asymétrique

Qu'est-ce qu'une région? (suite)

- Les régions des Etats traditionnellement centralisés (F, UK).
 - UK: dévolution asymétrique: « nation écossaise ». Angleterre: très faible régionalisation
 - France: mouvement significatif de décentralisation (*devolution* anglaise) couplé à de la déconcentration de l'appareil administratif central (*government offices* anglais)
- Etats peu régionalisés et sans grande intention d'introduire des pouvoirs infra-nationaux (GR, P)
- Pays en transition (PECO): les anciennes circonscriptions administratives doivent d'abord se muer en véritables collectivités

L'enjeu européen

- De manière explicite, l'UE pousse à organiser l'ERA en associant des collectivités infra-nationales.
(D'où la question préalable « quelles régions? »)
- L'UE a fortement contribué par sa politique à imposer un modèle de gouvernance associant les niveaux administratifs des différentes échelles géographiques.
- Particulièrement avec le tournant de 2000: d'une politique de l'aménagement du territoire à une politique de l'excellence :
 - de « que peut faire l'Europe pour aider ma région? »...
 - ... à « que peut faire votre région pour justifier l'appui de l'Europe? »

2. Problématiques françaises

Les spécificités françaises

- La décentralisation d'un Etat-nation de tradition très unitaire comme la France se caractérise par un double mouvement:
 - de **transfert de pouvoirs** vers les collectivités : instances élues de niveau infra-national,
 - et de **déconcentration** de l'administration centrale.

Conséquences en termes de gouvernance: ici dans le cas de la recherche

Décentralisation et déconcentration mènent à l'émergence d'arènes particulières de négociation des priorités de l'action publique sur le territoire:

- *CPER*: Contrats de Plan Etat-Région (lois de décentralisation; depuis les années 80)
- Opérations spécifiques comme *U2000* puis *U3M* (Université du Troisième Millénaire), dans les années 90
- Appels d'offre sur des politiques de cluster (*pôles de compétitivité*), de mise en réseau universitaire (*PRES*), etc. dans les années 2000

Comparaison avec les pays fédéraux

- La France, même décentralisée, reste très éloignée du modèle fédéral, non seulement parce que l'Etat garde un fort pouvoir de contrôle, mais aussi parce que **le niveau « régional » est imprécis.**
- Dans les pays fédéraux, l'organisation **multi-niveaux** est très précise par définition: le principe de **subsidiarité** indique explicitement ce qui est du ressort de chaque entité politico-administrative.
- En France, la décentralisation est incomplète (y compris d'Acte II de la décentralisation en 2003) dans la mesure où l'on n'a pas tranché clairement sur les **compétences respectives** des collectivités régionales, départementales et locales.

La politique de recherche et d'innovation est un cas typique de cette situation

Une difficulté particulière de la décentralisation: la multiplicité des collectivités et le flou des compétences

- La Région (NUTS-2) est dotée d'un conseil régional dont les compétences (« dévolues » par les lois de décentralisation), s'étendent entre autres à la fonction de développement économique
 - Par extension, la Région s'occupe aussi de politique de recherche et d'innovation.
 - Elle est chef de file dans la négociation CPER face à l'Etat
- Le Département (NUTS-3) a obtenu d'autres prérogatives comme la politique sociale et les infrastructures, mais le Conseil Général intervient parfois aussi en matière de projets technologiques
- Les villes, communautés urbaines, etc. sont parfois des acteurs majeurs de la politique d'ESR

Autre spécificité française: l'aversion pour toute forme de dévolution asymétrique

- Une décentralisation à l'Espagnole est impensable en France – pas tant en termes d'intensité que d'asymétrie
- Mais la réforme constitutionnelle de mars 2003 donne un **droit** (ambigu) à **l'expérimentation**
- De plus, les principes sont une chose, la réalité de la mise en œuvre dans chaque région en est une autre...
 - Parce que toutes les régions n'ont pas les mêmes capacités
 - Parce qu'elles n'ont pas les mêmes volontés

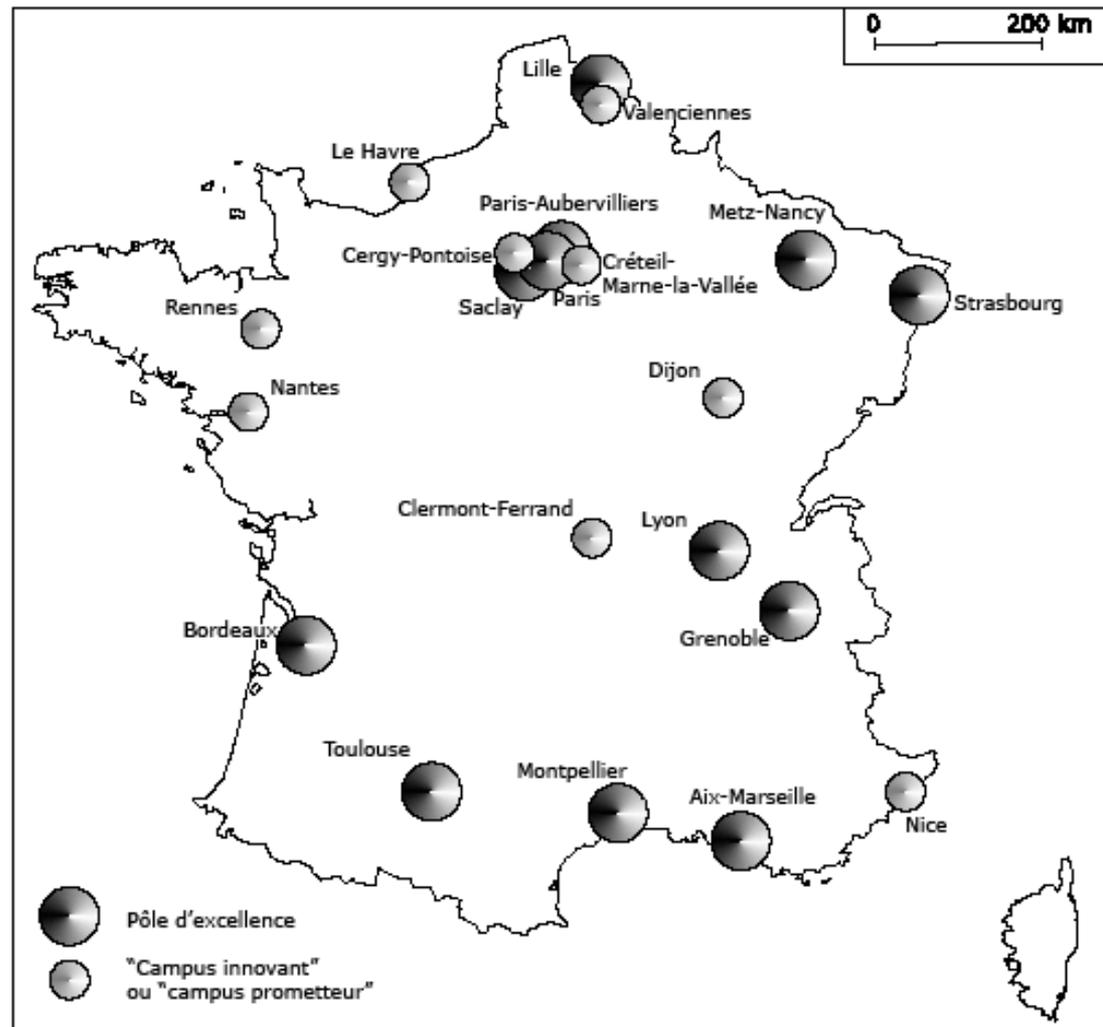
Rappel sur la politique française des pôles de compétitivité

- Modèle international de « cluster policy »
- Répond à l'initiative européenne de concentration de la politique de compétitivité sur des centres d'excellence
- Innovation dans la méthode pour la France: approche *bottom up*.



d'où une approche clairement multi-niveaux et multi-acteurs

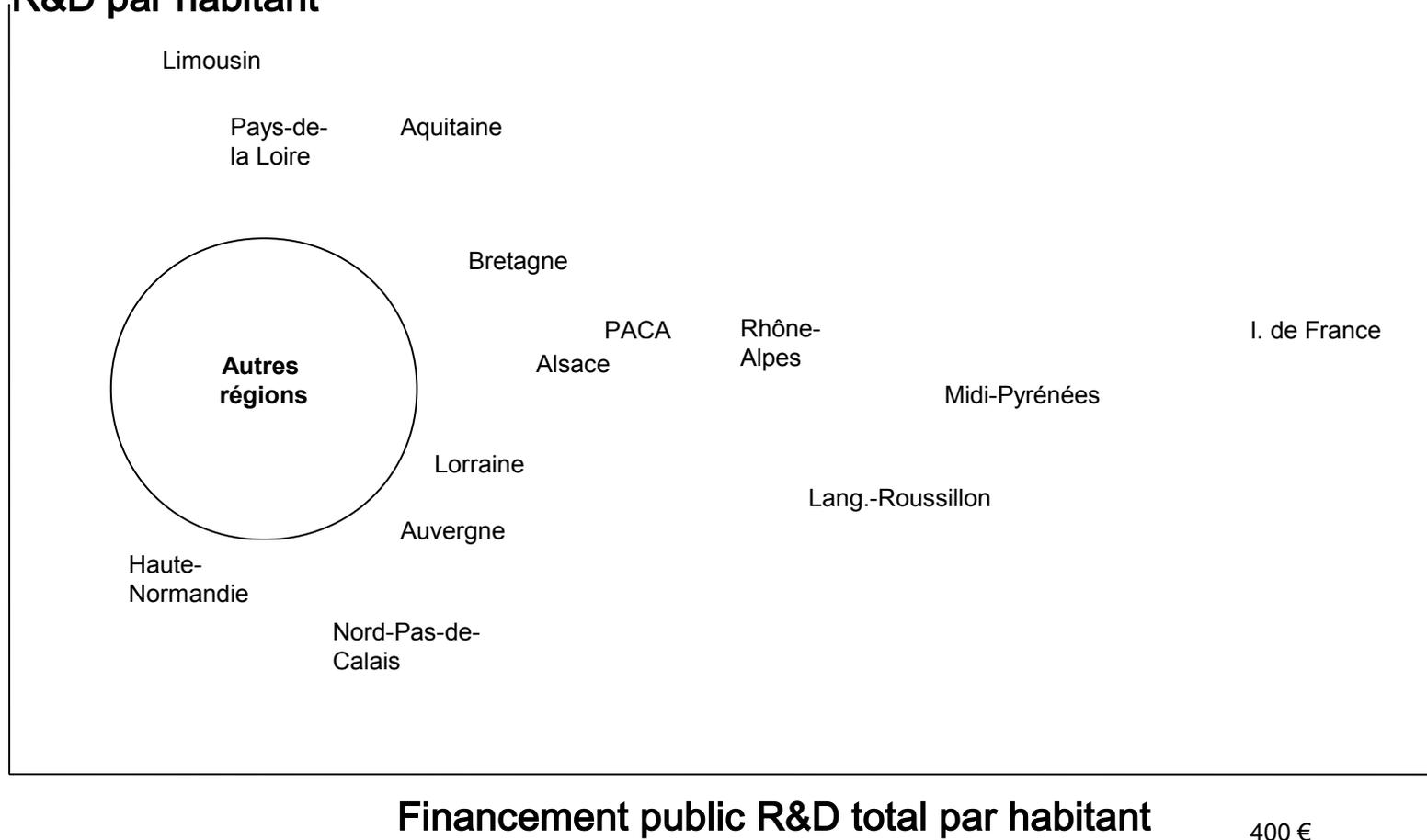
Une forte concentration de la masse critique académique sur quelques territoires urbains



3. Analyse des caractéristiques régionales en France

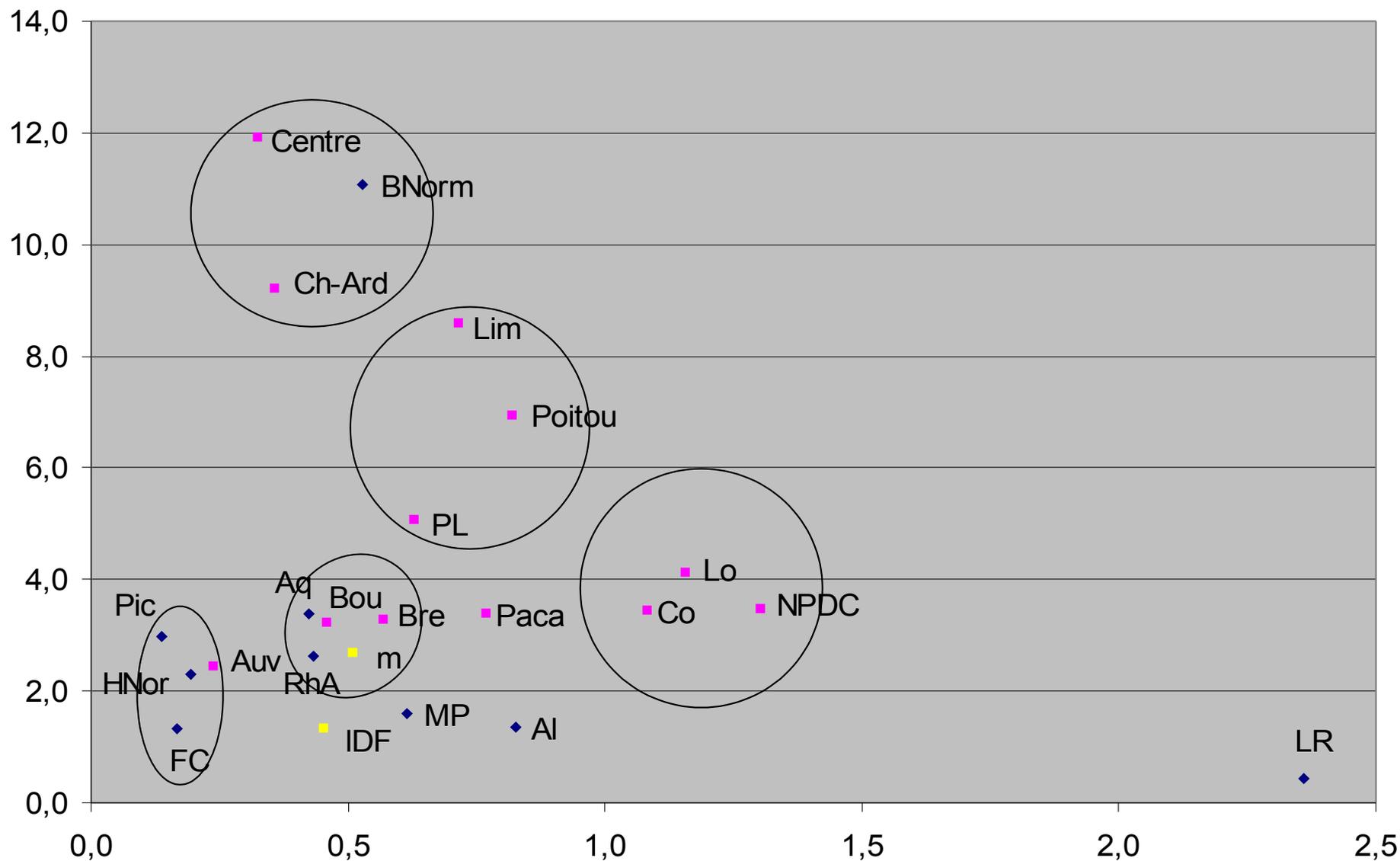
14 €

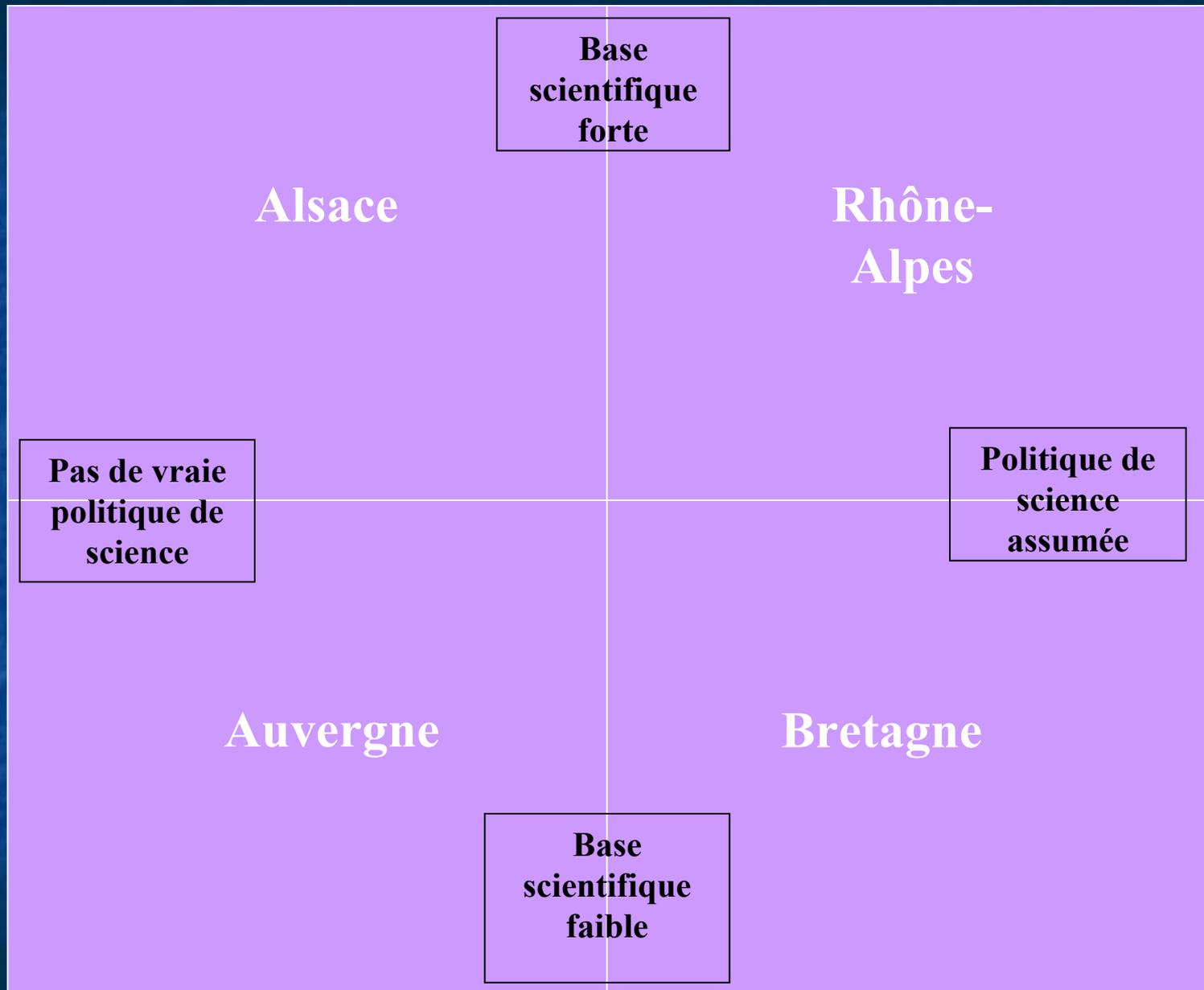
Financement régional R&D par habitant



Budgets régionaux consacrés à la recherche	Equipement		Projets de recherche	Transfert de technologie	Culture scientifique
	2002-2003		2002-2003	2002-2003	2002-2003
Alsace	28,90%		35,93%	32,51%	2,66%
Aquitaine	55,78%		30,90%	11,51%	1,81%
Auvergne	50,31%		15,10%	26,75%	7,84%
Basse-Normandie	60,16%		31,66%	6,15%	2,03%
Bourgogne	58,58%		25,33%	13,96%	2,13%
Bretagne	25,07%		51,98%	20,35%	2,61%
Centre	54,53%		36,67%	6,85%	1,95%
Champagne-Ardenne	52,40%		39,03%	5,97%	2,60%
Corse	25,38%		52,11%	20,05%	2,47%
Franche-Comté	18,58%		40,55%	38,12%	2,75%
Haute-Normandie	35,53%		28,48%	24,81%	11,18%
Ile-de-France	77,83%		3,70%	18,14%	0,34%
Languedoc-Roussillon	67,90%		7,92%	22,44%	1,74%
Limousin	73,55%		20,47%	5,98%	0,00%
Lorraine	40,67%		37,87%	17,59%	3,87%
Midi-Pyrénées	50,05%		26,23%	21,69%	2,03%
Nord-Pas-de-Calais	20,55%		56,03%	17,83%	5,60%
Pays de la Loire	58,47%		32,41%	8,09%	1,03%
Picardie	40,15%		42,03%	16,21%	1,60%
Poitou-Charentes	46,10%		36,98%	11,69%	5,23%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	67,72%		15,88%		

Orientation du budget régional académique/entreprise 2002-2003





4. Un complément de caractérisation des régions françaises: comparaisons européennes

Analyse factorielle sur les variables du guide
de l'ADIT
pour caractériser les systèmes régionaux d'innovation

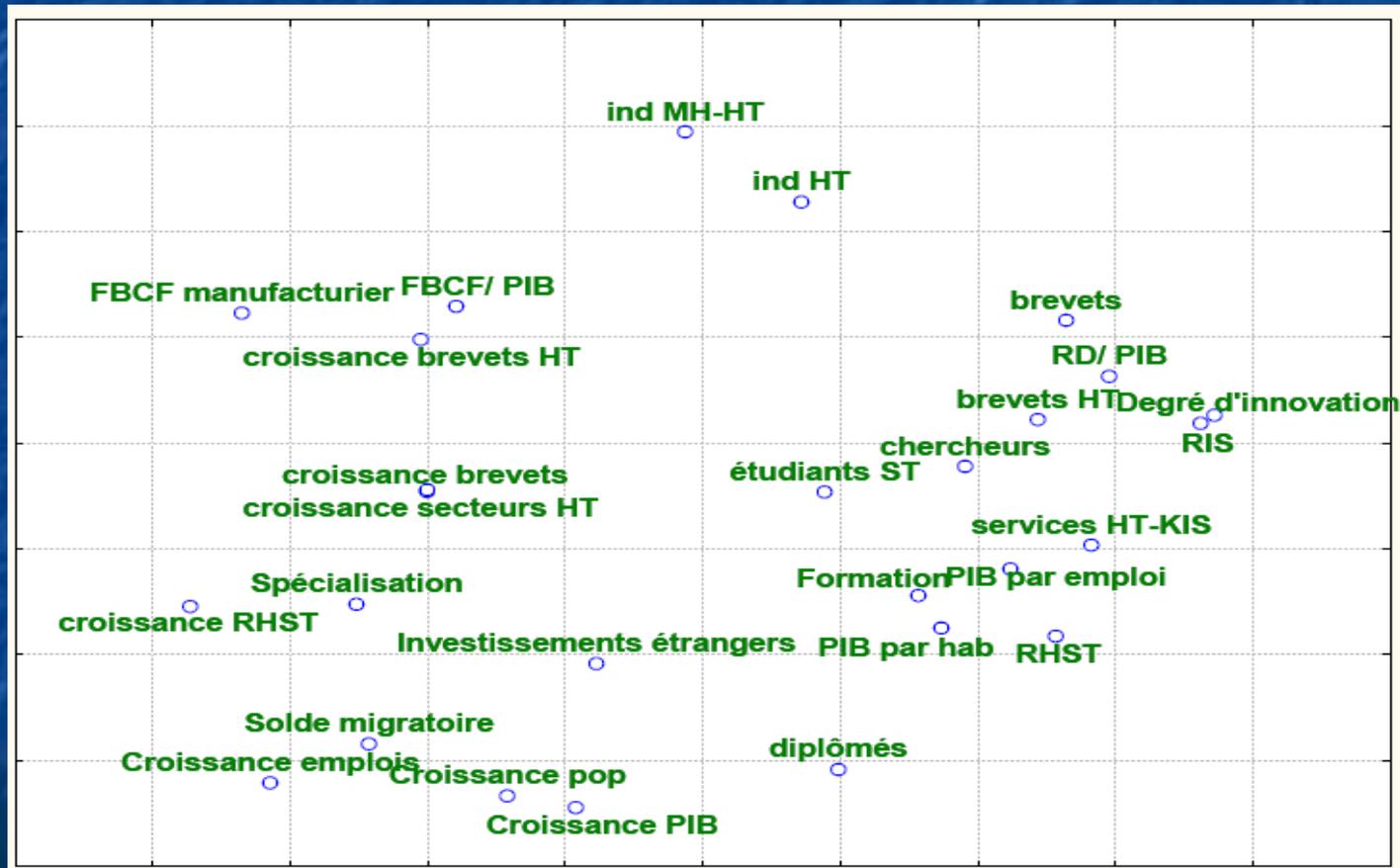
Le positionnement des régions françaises et étrangères

Jean-Alain HERAUD

à partir de l'analyse factorielle réalisée par
Jean-Claude PRAGER
avril 2008

La « carte » factorielle des variables du guide

Projection des variables sur les deux premiers axes factoriels

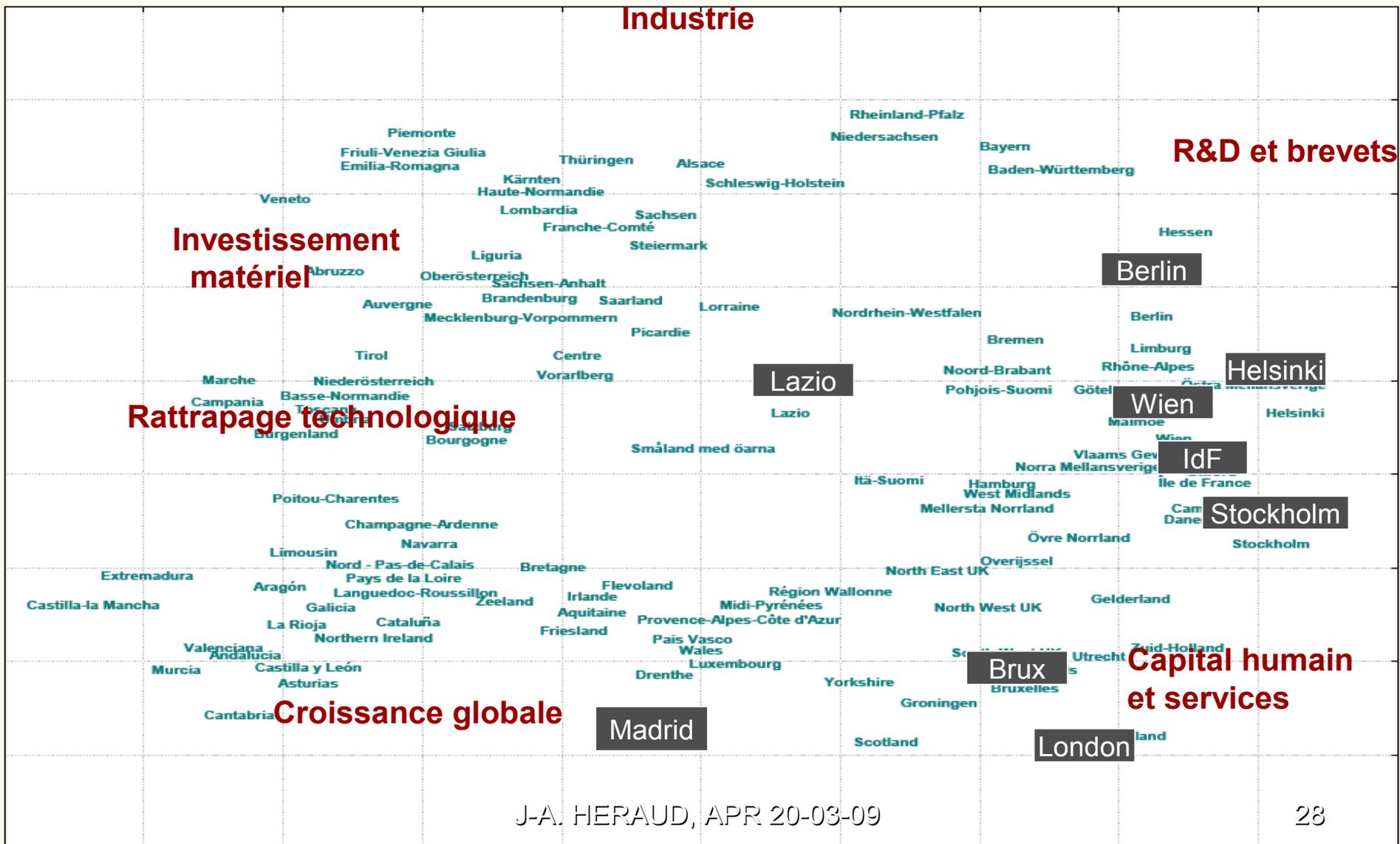


Source: Jean-claude PRAGER, ADIT

J-A. HERAUD, APR 20-03-09

Analyse factorielle des variables du guide: positionnement des régions

Les régions capitales



5. Retour sur les questions générales de la gouvernance de la science et de l'innovation en région

Rendre compatibles les objectifs de cohésion et de compétitivité?

- Agenda de Lisbonne et changement de paradigme (ERA vs land planning?)
- La politique régionale apparaît instrumentalisée par la politique d'innovation: pourquoi pas, mais à condition que l'objectif de cohésion mis en œuvre à travers les politiques régionales et structurelles reste en vue
- La gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux, si elle est correctement organisée, peut apporter une solution à la fois démocratique et efficace

L'efficacité technologique est-elle la panacée?

- Hypothèse: l'efficacité des activités fondées sur la connaissance mène à beaucoup de concentration sur quelques territoires, généralement dans des grandes agglomérations
 - Quid des autres territoires? Penser à d'autres formes de créativité qui peuvent servir de base pour l'innovation et le développement territorial?
 - Les problèmes de cohésion se posent aussi à l'intérieur des grandes aires métropolitaines « qui gagnent » grâce aux technologies de pointe.
- L'innovation n'est pas que de la connaissance nouvelle: quelles sont les autres conditions de la créativité?

Se placer dans un point de vue sociétal différent

- La cohésion socio-économique n'est pas seulement un but en soi, elle est aussi une condition du développement durable (y compris fondé sur les S&T) et de l'attractivité
- Peut-elle être un facteur de créativité d'un autre type: industries culturelles, etc.?
- La quadrature du cercle: rendre compatibles des caractéristiques de diversité et de cohésion

Question et remarques finales

- Est-ce que la science et l'innovation peuvent être gouvernées au niveau régional?
- *Regional policies are not national policies « writ small »*
- Les régions sont des systèmes très ouverts, ce qui rend la gouvernance très complexe.
- Près du terrain, on n'est pas seulement dans des problématiques multi-niveaux et multi-acteurs, mais aussi, plus souvent qu'au niveau national, dans du « *policy mix* » - d'où des problèmes de recouvrement de compétences et des problèmes d'évaluation.

Merci de votre attention