

Textes réunis par

Emmanuel MULLER, Jean-Alain HÉRAUD, Francis GOSSELIN

Regards croisés sur la culture d'innovation et la créativité en Alsace

extrait : chap 12



2010

PRESSES UNIVERSITAIRES DE STRASBOURG

Chap. **12**

233-247

**L'Eurométropole de Strasbourg-Ortenau
et la Région Métropolitaine du Rhin Supérieur
comme zones en émergence de créativité politique**

Jean-Alain Héraud (BETA, Université de Strasbourg)

Raymond Woessner (BETA, Université de Strasbourg)

Emmanuel Muller (BETA, Université de Strasbourg – ISI Fraunhofer)

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et la Région Métropolitaine du Rhin Supérieur comme zones en émergence de créativité politique

Jean-Alain Héraud (BETA, Université de Strasbourg)

Raymond Woessner (BETA, Université de Strasbourg)

Emmanuel Muller (BETA, Université de Strasbourg – ISI Fraunhofer)

Au titre des territoires transfrontaliers qui intéressent l'Alsace et influencent potentiellement son développement futur, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur constituent des objets géographiques inédits particulièrement stimulants à observer. En effet, derrière le débat entre développement compétitif et cohésion territoriale se trouve la question de la concentration croissante des activités fondées sur la connaissance. De plus, penser les outils politiques susceptibles de les accompagner conduit à explorer une dimension supplémentaire de la culture régionale d'innovation dans ce qu'elle peut avoir de politiquement créatif.

1. Introduction

Souvent dénommées « les petites Europe(s) », de nouveaux territoires devenus transfrontaliers apparaissent comme des objets géographiques inédits. En 2003, lors du 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée, MM. Chirac et Schröder avaient souhaité « la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, bien desservi, ayant vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes ». D'emblée, cette déclaration commune a mis en avant deux échelles territoriales très différentes, à savoir les coopérations à l'échelle locale et le positionnement du projet dans le jeu européen. Pour la géographie en général, le territoire est multi-scalaire (il fonctionne à différentes

échelles) et multi-niveaux (des acteurs très différents viennent interférer dans la « fabrication » du territoire). Les analyses géographiques diffèrent selon le point focal, c'est-à-dire lorsque le territoire est regardé de loin ou de près, mais en même temps, tout se tient : les questions de détail ont des implications sur les aspects de grande envergure et réciproquement. Cette problématique se retrouve dans le champ de l'analyse des politiques sectorielles – qui met en évidence des formes de plus en plus complexes de gouvernance des grands objectifs publics. On retrouve par exemple la question de la gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs dans les analyses socio-économiques de la recherche et de l'innovation (cf. Crespy, Héraud, Perry, 2007).

Ce qui est particulièrement intéressant à observer dans le cas des territoires transfrontaliers qui intéressent l'Alsace et impactent fortement son développement futur, c'est la multitude d'échelles géographiques et institutionnelles impliquées. L'Eurodistrict – qui englobe la Communauté Urbaine de Strasbourg du côté français et le *Landkreis* de l'Ortenau côté allemand – est un espace métropolitain de niveau local (dont on peut d'ailleurs discuter la pertinence du périmètre), tout en ayant un statut international. Mais l'espace du Rhin Supérieur constitue un territoire tout aussi pertinent pour l'avenir de l'Alsace et de sa capitale. Ce dernier se construit à une autre échelle, plus « régionale », et cette fois-ci ce sont trois états nationaux qui sont impliqués. Au sein de ces États, la chose se complexifie encore puisqu'elle fait aussi intervenir une région française, deux morceaux de Länder Allemands et cinq cantons suisses. Malgré cette complexité institutionnelle et un périmètre géographique *a priori* quelque peu « improbable », la pertinence de la Région Métropolitaine Trinationale (RMT) du Rhin Supérieur s'affiche de plus en plus sur les plans académique, économique et politique.

Il y a comme on le voit une dimension « fractale » certaine dans la constitution de l'espace transfrontalier impliquant l'Alsace. Chaque échelle est une reproduction des problématiques des autres échelles. Les projets Strasbourg-Kehl sont une expérimentation de l'Eurodistrict, qui est lui-même un des cœurs de la RMT. L'expérimentation de l'intégration du Rhin Supérieur est à son tour un modèle de la construction européenne (voire de son élargissement à la Suisse !) et rentre typiquement dans les objectifs de la nouvelle méthode de l'*Open mode of Coordination* à base d'expérimentations de coopérations renforcées prônée par la Commission Européenne depuis quelques années.

Cette contribution contient trois sections. La première s'attache au cas constitué par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et la deuxième au Pilier Sciences de la RMT du Rhin Supérieur. La troisième section articule une série de réflexions portant sur la gouvernance de ces systèmes métropolitains, pour conclure sur un instrument qui peut être mis à contribution pour construire la stratégie et forger une identité territoriale : la démarche prospective.

2. L'Eurodistrict jeux d'échelles

L'Eurodistrict est une expérimentation de gouvernance locale transfrontalière qui n'est pas seulement cruciale pour Strasbourg, l'Alsace et la grande région du Rhin supérieur: elle est aussi au cœur du projet communautaire de construction de l'Europe sur des bases territorialisées et institutionnellement innovantes. Comme le rappellent les documents de la DG Politique Régionale (cf. récemment EU- DG Pol Reg, 2009), le travail en partenariat est la pierre angulaire de la mise en œuvre des politiques de développement dans un contexte de gouvernance multi-niveaux (GMN). Pour s'assurer que les actions sont adaptées aux circonstances et spécificités du terrain et pour bénéficier des informations et ressources locales parfois insoupçonnées aux autres échelles, les acteurs locaux et régionaux doivent être associés à la conception et à la réalisation des politiques. Évidemment, cette gouvernance partagée n'est pas facile à gérer et nécessite de véritables innovations administratives et réglementaires. Rappelons que la Commission européenne a mis en place des programmes incitatifs pour favoriser ces expériences et souhaite faire un maximum de publicité autour des expériences phares en la matière, et tout particulièrement quand ces expériences ont une dimension transfrontalière. C'est ainsi qu'un nouvel instrument de politique européen, EGTC (*European Grouping of Territorial Cooperation*), a été utilisé pour la première fois avec l'Eurodistrict Lille-Kortrijk-Tournai. L'idée générale dans ces expérimentations est de tester la possibilité de mieux réaliser des fonctions essentielles de l'aménagement et du développement du territoire comme le dialogue et le débat politique, la cohérence de l'action sur l'ensemble du territoire visé et l'émergence d'idées nouvelles de projets communs.

2.1 L'Eurodistrict en Europe et dans le monde

Les villes les plus importantes d'Europe émergent au sein d'un ensemble global que le géographe Olivier Dollfus (1996) a nommé l'Archipel Mégapolitain Mondial (AMM). Les villes qui le composent concentrent de plus en plus de richesses économiques et de capacités d'innovation, parfois au détriment de villes moyennes ou grandes qui peinent à se maintenir. De nouveaux entrants rejoignent l'AMM, aussi bien en Europe occidentale que dans les pays émergents ou post-communistes. Depuis les années 1930, lorsque la théorie des places centrales de Walter Christaller a permis une première évaluation, Strasbourg a perdu des rangs par rapport à d'autres villes rhénanes. Ainsi, comment peut-on positionner Strasbourg dans la logique de l'AMM?

Cette question se pose d'autant plus que le projet de RMT Rhin Supérieur fait particulièrement ressortir une autre application de la théorie des géographes allemands du début du xx^e siècle, celle des fonctions que remplissent les « places

centrales» selon leur rang. L'idée même de la région métropolitaine qui nous concerne est qu'il faut accumuler les fonctions (assez diversifiées) des principales villes du Rhin Supérieur pour atteindre la palette fonctionnelle complète. Strasbourg, pas plus que Karlsruhe, Freiburg ou Bâle, ne peut prétendre au rang de capitale. Par contre, le réseau formé par ces villes, en ajoutant encore les villes moyennes de la grande région, constitue potentiellement un panel complet d'activités et d'infrastructures digne d'une grande capitale.

Autrefois, Pierre Pflimlin avait souhaité la création d'un district fédéral européen. Emile Allais, prix Nobel d'économie, avait lui aussi fait cette suggestion dans les années 1990. Voilà posée la question de Strasbourg capitale européenne, une position devenue délicate du fait de la concurrence de Bruxelles alors même que l'idée européenne s'est incarnée pour la première fois à Strasbourg en 1949. À terme, la région transfrontalière de Strasbourg pourrait devenir une entité fédérale à l'image de Washington aux États-Unis ou de Brasilia au Brésil. Mais une agglomération comme Strasbourg, même élargie au District, peut-elle réaliser un tel destin sans l'ensemble du Rhin Supérieur ?

2.2 Quelle assiette régionale ?

Il y a quelque chose qui ne fonctionne pas dans la zone d'influence strasbourgeoise, et cela depuis longtemps. Force est de constater que Strasbourg ne contrôle toujours pas l'appareil économique de l'Alsace, qui est d'abord aux mains de firmes extérieures à la région. En outre, Strasbourg conserve une position insulaire par rapport à ses voisins avec qui elle ne coopère pas, ni en Alsace (sauf exceptions, à l'image de l'Opéra du Rhin), ni en Lorraine, ni dans le domaine transfrontalier. On se souvient de l'échec du projet d'aéroport commun avec Karlsruhe à Roeschwoog, avec pour conséquence actuelle le déclin d'Entzheim et la montée en puissance du *Badenairport* de Söllingen.

C'est dire l'importance de l'Eurodistrict. Comptant presque 900 000 habitants établis sur 2 177 km², lorsqu'on le compare aux 1 815 493 habitants et aux 8 280 km² de l'Alsace, l'Eurodistrict a-t-il trouvé le bon périmètre ou bien d'autres configurations seraient-elles plus pertinentes ? La partie française apparaît relativement étriquée ; l'Eurodistrict ne remplit pas l'aire urbaine de Strasbourg, alors que celle-ci ne cesse de se dilater à la faveur de l'étalement urbain. Le piémont des Vosges, l'Alsace centrale et la région de Haguenau glissent progressivement dans l'aire d'influence de Strasbourg, participent à ses dynamiques et bénéficient de sa croissance. Pour l'Ortenau voisin, petite région placée à l'écart des grandes villes badoises (Karlsruhe et Freiburg), Strasbourg pourrait devenir une capitale régionale naturelle. Quant à Karlsruhe, elle abrite les sièges de la Cour fédérale et de la Cour constitutionnelle allemandes. Elle constitue une référence en matière de Transports en Commun de Service Public (TSCP)

avec l'invention du tram-train en 1992. Elle devient également un centre de premier ordre pour l'informatique et les nanotechnologies ; la *Technische Hochschule* fait partie des 14 pôles d'excellence universitaires allemands (tout comme l'Université de Strasbourg figure parmi les 12 pôles français du Plan Campus en 2008) et la fusion récente avec le *Forschungszentrum Karlsruhe*, pour former l'Institut Technologique de Karlsruhe « KIT » dessine une perspective extrêmement ambitieuse au sein du système académique et technologique allemand.

La conclusion provisoire que l'on peut tirer des observations qui précèdent est que l'Eurodistrict est certainement un outil de coopération utile et sans doute même un modèle ou une plateforme d'expérimentation essentiel, mais qu'il ne se suffit pas à lui-même. Sur le plan des coopérations scientifiques et techniques, par exemple, c'est la construction d'un axe Strasbourg-Karlsruhe, en bénéficiant à la fois de synergies et de complémentarités dans les spécialisations, qui constitue le vrai enjeu. Rappelons que Karlsruhe, à la différence de Strasbourg, n'est pas un site académique généraliste. Son excellence indubitable se limite à certains champs technologiques et scientifiques. Le partenariat de ces deux pôles, distants de seulement 80 km, et que le renforcement cohérent des transports pourrait aider à souder, serait certainement très profitable aux deux parties. La particularité heureuse du Rhin Supérieur est qu'il y a plus complémentarité que concurrence entre les métropoles dans la nouvelle économie de la connaissance, mais ces pôles doivent être mis en réseau. La construction de l'Eurodistrict n'est en rien contradictoire avec les perspectives évoquées, mais il est tout aussi clair qu'elle ne suffit pas pour les atteindre. Si dans certains domaines la masse critique exige au minimum l'axe Strasbourg-Karlsruhe, la viabilité de Strasbourg-Ortenau passe par ce partenariat avec la ville du nord de la grande région.

2.3 Comment dépasser les problèmes locaux ?

À la fin de l'année 2005, dans le contexte du Contrat métropolitain Strasbourg-Ortenau, un comité d'experts a établi la liste des chantiers qui pourraient mobiliser les acteurs de l'Eurodistrict : la création d'une université du Rhin Supérieur sur le modèle californien ; des incubateurs transfrontaliers répandant les innovations vers les PME ; une gare TGV et un aéroport communs ; Strasbourg devenant la capitale des Organisations Non-Gouvernementales en Europe... Hélas, lors du premier anniversaire de l'Eurodistrict, un responsable allemand a déclaré que l'Eurodistrict était « *comme un hamster dans sa roue* »...

La question des TCSP peut donner un coup de fouet à la coopération transfrontalière. Elle se pose à deux échelles au moins :

- L'Eurodistrict dispose d'une connexion TGV à partir de la gare centrale de Strasbourg et d'une connexion ICE depuis Offenburg. Les deux gares sont

connectées par le Métro Rhin qui relie Strasbourg et Offenburg en 30 minutes, grosso modo toutes les demi-heures de 7 h 22 à 20 h 21 (pour 7,20 euros un aller simple). En 2010, le pont à voie unique sur le Rhin sera remplacé par un pont à voie double, avec des trains qui pourront rouler à 160 km/h du côté français et à 200 km/h du côté allemand. Ainsi, l'interfaçage entre les systèmes allemand et français de la grande vitesse sera optimisé. En 2014, le tramway devrait enfin traverser le Rhin lui aussi...

- Un autre axe relève de l'utopie : une liaison régionale Karlsruhe – Strasbourg via l'aéroport de Söllingen. Aujourd'hui, le tram-train venant de Karlsruhe parcourt les deux tiers de la distance qui le sépare de Strasbourg : il s'arrête à Achern, donc au sud du *Badenairport*. Mais le Land du Bade-Wurtemberg veut connecter l'aéroport par le fer du côté allemand. Par ricochets, on pourra alors y accéder également du côté français.

3. Les ambitions du Pilier Sciences de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur

Encouragées par l'Union européenne à affirmer leur attractivité et leur compétitivité au niveau européen et international, les régions cherchent des modes d'organisation leur permettant de renforcer, en les mettant en complémentarité et en synergie, leurs capacités et leurs potentiels respectifs en matière de développement et d'innovation. La mise en place de l'Espace Européen de la Recherche depuis le début du millénaire s'est accompagnée d'une redéfinition du rôle des pouvoirs des collectivités. La politique régionale de l'UE n'est plus principalement d'aider les régions en retard à rattraper les plus avancées (selon l'ensemble des critères économiques et technologiques), mais de donner à chacune toutes ses chances dans la compétition mondiale en valorisant son potentiel créatif. Comme le dit expressément la Commission : la nouvelle politique régionale « *addresses opportunities for the future, by mobilising underexploited potential, rather than compensating for problems of the past* » (EU- DG Pol Reg, 2009, p. 5) ; en conséquence de quoi, sur la période 2004-2009, 230 milliards d'euros sur 347 G€ de budget total ont été réservés aux opérations s'inscrivant dans l'agenda de Lisbonne, c'est-à-dire la recherche, le développement technologique et l'innovation. Le corollaire de la concentration sur l'excellence dans les politiques scientifiques et techniques est la compétition des territoires, nouveau paradigme dominant qui se substitue à l'aménagement du territoire classique (Héraud, 2003), mais il y a simultanément une prise de conscience croissante en Europe, au niveau communautaire comme au niveau national, du fait que c'est dans les territoires que se joue une grande partie du jeu de la compétitivité mondiale.

C'est dans cette perspective que les différents partenaires de part et d'autre du Rhin se sont accordés sur la définition d'un cadre stratégique, la « Région métropolitaine européenne du Rhin Supérieur », au sein de laquelle les fonctions métropolitaines supérieures de ses différentes composantes seront mises en synergie et en réseau, conformément à l'objectif fixé dans la Déclaration du 11 janvier 2008, qui est de « donner à l'espace du Rhin Supérieur un rôle de premier plan dans la concurrence européenne et mondiale des régions ». La mise en place de cette démarche s'effectue à partir des quatre « piliers » – politique, sciences et innovation, économie et culture, société civile – qui fondent la coopération au sein de l'espace du Rhin Supérieur.

3.1 La valeur ajoutée du Pilier Science

De l'avis même des promoteurs de l'opération, après plus d'un an d'efforts de mobilisation, le « Pilier science » (autrement dit les premiers projets concernant la mise en réseau renforcée des potentiels dans le domaine des sciences, de la recherche et de la formation) est celui qui a le plus avancé. Beaucoup d'idées ont émergé des réunions entre experts et acteurs du système académique pour aider à révéler toujours plus la vocation du Rhin Supérieur comme région du savoir au cœur de l'Europe. Un signe positif qui montre que le Pilier science peut devenir un instrument clé de la construction de la Région métropolitaine du Rhin Supérieur : le prochain Congrès tripartite qui se déroulera en décembre 2010 à Bâle portera sur « Education, Recherche, Innovation ».

La valeur ajoutée de la région métropolitaine consiste en une mise en réseau renforcée des universités, écoles et institutions afin qu'une part toujours croissante de main-d'œuvre spécialisée dispose d'une formation interculturelle. Les instituts de recherche, tout comme les entreprises, renforceront ainsi leur compétitivité au plan international. Cette démarche permettra en outre d'accroître la compétitivité (valeur ajoutée) et l'attractivité de ce territoire, ainsi que l'ouverture internationale de ses PME. La grande région transfrontalière ne part pas de rien en matière de coopération : on peut citer Eucor pour la politique interuniversitaire ou Biovalley (et Neurex) pour la politique de *clusters*. Mais on ressent clairement un besoin de rebondir et de dépasser certaines insuffisances. Dans le premier cas, les discussions ont révélé qu'Eucor dans sa configuration actuelle ne couvre pas tout le champ souhaité : ni en périmètre géographique, ni en périmètre institutionnel. Par ailleurs, ses moyens restent limités. Dans le second cas, on peut faire remarquer que si le label des sciences de la vie a bien été attaché au Rhin Supérieur dans les perceptions internationales, il reste encore beaucoup de marge dans le développement de relations par-dessus le Rhin au sein du cluster. Il reste aussi à développer de nouvelles initiatives comme Rhenaphotonics dans le domaine de l'ingénierie.

Le Pilier science cherche à définir une vision stratégique commune et à renforcer le potentiel de la Région métropolitaine par l'émergence de projets structurants. Il travaille depuis plusieurs mois à l'élaboration d'un document stratégique dont les axes sont brièvement décrits ci-dessous.

3.2 Les objectifs

Dans le domaine de la science et de l'innovation, la RMT affiche les objectifs suivants :

- a) *Une mise en réseau à long terme et un échange continu entre les acteurs du domaine de la science.* Pour cela, les réunions de travail de la RMT font office de forum permanent d'échange d'expériences et d'idées, favorisant le développement de nouveaux projets et le renforcement de projets existants. Ce principe directeur repose sur l'idée que la région métropolitaine a pour fonction de réunir toutes les initiatives existantes ainsi que les institutions pour former un « réseau des réseaux » (ou *métra-réseau*) sans qu'il y ait substitution de missions à des instances existantes ou création d'institutions nouvelles.
- b) *La mise en réseau du domaine de la science avec les domaines de la politique, de l'économie et de la société civile dans l'intérêt d'un renforcement progressif de la coopération dans ces domaines.* Seul un échange systématique entre les quatre piliers permettra une mise en exploitation satisfaisante de l'ensemble du potentiel. La compétitivité et la productivité de la région ainsi que son développement durable (permettant d'offrir une très bonne qualité de vie aux citoyens du Rhin supérieur) ne peuvent être assurés que par le biais d'une harmonisation systématique et la concertation des initiatives. On retrouve sur le terrain régional la même problématique qu'au niveau de l'Europe entière : comment rendre compatibles les objectifs d'excellence et de compétitivité avec ceux de cohésion et de développement durable ?
- c) *La promotion de projets concrets comprenant au moins deux partenaires, indépendamment de leur origine géographique ou de leur domaine.* Il s'agit de favoriser toutes les initiatives permettant de faire coopérer des acteurs au sein de la RMT en privilégiant le transfrontalier. Mais il faut éviter l'écueil du repli exclusif dans le périmètre. Tout système dynamique est ouvert sur l'extérieur. L'impératif du critère transfrontalier ne doit pas jouer un rôle trop dominant dans la région métropolitaine car le respect de ce critère présente le désavantage de laisser certains potentiels inexploités, en plus de renforcer l'importance des frontières, ce qui va à l'encontre de l'objectif visé. Ceci représente la particularité et la caractéristique majeure de la RMT qui se considère d'ores et déjà comme une région unique et qui, par conséquent, a d'ores et déjà dépassé la dimension transfrontalière.

d) *Renforcer l'identité, souder les liens internes et se manifester à l'extérieur en tant qu'ensemble.* La région métropolitaine apporte son soutien et encourage la création et le développement de projets phares dans le domaine scientifique, conformément au principe directeur de « région d'excellence ». L'importance d'une science de qualité dans le Rhin supérieur tend à renforcer la position politique, économique et sociale de la région, et à prendre pleinement conscience de la signification de la notion de société du savoir et de l'information. C'est ici qu'on peut faire le pont avec le concept plus général de culture d'innovation : la science doit aussi servir à renforcer les autres dimensions créatives du territoire, y compris sur le plan social, culturel, artistique, etc.

3.3 La concrétisation : pour un Fonds scientifique du Rhin supérieur

Une proposition centrale issue des groupes de travail du pilier science de la RMT est la création d'un fonds scientifique qui générerait la mise en place d'appels à projets labellisés « Région métropolitaine du Rhin supérieur ». Est visée ici la mise en place pour 2010 d'un *Wissenschaftsfonds Oberrhein/Fonds Scientifique du Rhin Supérieur* qui valoriserait le grand potentiel de la Région métropolitaine en matière de recherche, d'enseignement supérieur et d'innovation afin que celle-ci soit un acteur clé en Europe qui attire et maintienne les talents de demain. Ce fonds alimenterait un système d'appels à projets labellisés « Région métropolitaine du Rhin supérieur », à l'image du PCRD mis en œuvre par la Commission européenne pour consolider les collaborations existantes et favoriser l'émergence de nouvelles. L'idée est de bénéficier d'un important effet de levier à l'instar de ce qu'est arrivée à faire l'Union Européenne. Les projets seraient évalués selon le système de « *peer review* », sur un ensemble de critères qui seraient à définir et qui pourraient être : l'intérêt scientifique et technologique intrinsèque du projet, l'impact et la valeur ajoutée en région, la qualité du consortium, l'investissement des institutions, etc.

3.3.1 Gouvernance métropolitaine et multi-niveaux pour le développement durable du territoire

Comment l'Alsace (et globalement l'espace du Rhin supérieur) peut-elle déployer une stratégie de développement poly-métropolitaine assurant à la fois une bonne place dans la compétition mondiale pour l'innovation (gage de croissance économique durable) et une cohésion sociale et territoriale qui donne à ses habitants l'envie de rester et aux migrants potentiels l'envie d'y venir ? Cette question essentielle s'analyse en termes : de complémentarité entre objectifs de compétitivité et de cohésion ; de capacité d'articulation des politiques de divers niveaux territoriaux ; et d'outils à mettre en place pour accorder les visions et les objectifs des acteurs de tous ces niveaux.

3.3.2 L'incontournable complémentarité des objectifs de compétitivité et de cohésion

La réforme des Fonds structurels, exprimant une certaine forme d'instrumentalisation de la politique régionale au service de la politique d'innovation, constitue un fait marquant du début du millénaire. La nouvelle politique régionale, comme nous l'avons rappelé, mise sur l'innovation et l'esprit d'entreprise et l'Union européenne encourage la constitution de pôles territoriaux d'excellence (Kahn, 2007). Ce fait ne poserait pas problème s'il ne remettait pas partiellement en question les principes de la politique de cohésion. De surcroît, suivre de manière simpliste l'injonction universelle de développement par l'innovation peut mener à de regrettables erreurs stratégiques comme la duplication de projets inadaptés par effet de mode, alors que la richesse et la diversité des territoires régionaux autoriseraient des développements originaux selon un jeu à somme positive.

Derrière le débat entre développement compétitif et cohésion territoriale se trouve la question de la concentration croissante des activités fondées sur la connaissance. Les travaux récents en économie géographique (de Michael Porter à Paul Krugman) soulignent le fait que l'efficacité passe généralement par la concentration. Ce phénomène spontané est de plus encouragé par la nouvelle vague des politiques de *clusters*. Il est important de souligner ici que la concentration géographique ne joue pas seulement sur les économies d'échelle, mais aussi sur des effets de masse critique qualitative : à travers la variété des acteurs et des compétences à réunir dans un territoire donné pour déclencher un processus de développement. Dans l'économie de la connaissance, ces circonstances profitent bien entendu surtout aux agglomérations urbaines de rang mondial, pour les secteurs technologiques comme pour les industries créatives. D'où la question de l'équité territoriale et les doutes qui s'expriment sur la compatibilité des politiques de compétitivité et de cohésion (Héraud, 2009).

La politique régionale européenne tente de dépasser cette contradiction en soulignant la nécessité de développer les territoires selon un principe de « développement durable » c'est-à-dire en tenant compte des équilibres plus globaux et de long terme. La bonne politique est celle qui exploite et maintient les cohérences positives entre potentialités technologiques et économiques, mais aussi sociales, culturelles et environnementales. Cooke et Morgan (1998) concluent ainsi leur chapitre sur la « région apprenante » : « *Rather than dismissing regional innovation policy for not addressing the problems of social exclusion, it is far better to think of a repertoire of policies [...] which affords parity of esteem to economic renewal and social justice*¹ ». Il ne s'agit pas de faire d'une politique l'adjuvant

1 Cooke & Morgan (1998), p. 218.

de l'autre, mais autant que possible de concevoir des actions intégrant les deux aspects qui se renforcent mutuellement. À priori, une région peu compétitive risque de ne pas avoir les moyens de sa cohésion, mais d'un autre côté une région technologiquement compétitive peut aussi présenter de graves déséquilibres internes. Ainsi les régions capitales apparaissent sur un certain nombre de plans comme des « régions qui gagnent », mais certains de leurs sous-territoires sont laissés pour compte (banlieues et quartiers difficiles) et la vie urbaine, même dans les quartiers favorisés, n'est pas toujours facile. À l'inverse, une région plus faiblement dotée sur le plan de l'économie et des savoirs « opérationnels », mais qui a la chance d'être restée solidaire et respectueuse des équilibres environnementaux, peut se révéler attractive dans l'immédiat (cf. les travaux de Laurent Davezies (2009) sur les paradoxes de l'économie résidentielle) et efficace dans son développement endogène à long terme, par des formes spécifiques de créativité.

3.4 L'articulation de la gouvernance du développement entre acteurs et politiques

Réaliser une gouvernance proche du terrain qui associe tous les acteurs est un objectif souhaitable mais complexe. C'est là que réside l'innovation institutionnelle. On peut en fait distinguer trois dimensions de complexité :

- chaque territoire dépend de niveaux décisionnels « empilés » de manière plus ou moins bien coordonnée, depuis les collectivités jusqu'à l'Union Européenne en passant bien sûr par le niveau national : c'est ce qu'on appelle la *gouvernance multi-niveaux* ;
- de plus en plus, des acteurs importants du territoire sont associés aux politiques ou interfèrent avec elles, comme les entreprises, les organisations du tiers secteur et diverses expressions de la société civile : c'est la *gouvernance multi-acteurs* ;
- enfin, il n'y a jamais de correspondance bijective stricte entre les instruments politiques (institutions et programmes) et leurs objectifs : c'est la question du « *policy mix* ».

Plus le territoire concerné est de dimension géographique restreinte, plus ces questions prennent de l'importance. Le niveau local, typiquement, est concerné par tous les niveaux hiérarchiques supérieurs ; même s'il s'agit d'une grande ville, il y a toujours des niveaux intermédiaires, comme ceux du département, dont la politique interfère avec la politique urbaine, même si sur des fonctions comme la recherche et l'enseignement supérieur ou l'action culturelle, la politique locale est déterminante. Sur un territoire restreint, les partenaires privés sont aussi automatiquement plus influents, surtout les grandes entreprises, que dans le cas des politiques nationales et européennes. Quant au phénomène

de *policy mix*, il est massif au niveau local dans la mesure où on ne peut pas réaliser la même division fonctionnelle du travail qu'au niveau national par exemple, où chaque ministère est en charge d'une politique précise : ici les objets d'intervention sont souvent insécables comme dans le cas d'une opération immobilière universitaire où il est parfois difficile de distinguer si elle concerne plus la formation, la recherche, l'animation culturelle ou le transfert de technologie.

Le concept de gouvernance multi-niveaux renvoie non seulement à l'idée d'un pouvoir partagé de l'autorité publique, mais aussi d'une influence réciproque, voire de processus d'apprentissage entre les niveaux. Il a été développé par Gary Marks dans les années 1990 pour rendre compte d'une nouvelle distribution territoriale des pouvoirs en Europe, suite à la réforme des fonds structurels en 1988 (Marks, 1993). Depuis, il a souvent été évoqué pour rendre compte de l'influence de l'émergence d'un niveau supra-national de gouvernance sur les processus de déconcentration, décentralisation ou dévolution à l'intérieur de pays membres de l'Union européenne. Les modes de gouvernance de l'Union ont en particulier fait évoluer le système français dans deux directions qui nous intéressent ici : la prise en compte d'une sorte de principe de subsidiarité de facto entre les niveaux d'administration (évitons de gérer centralement ce qui peut l'être assez efficacement par les collectivités) ; et l'exigence d'une forme plus professionnelle et démocratique d'élaboration et d'exécution des politiques (*evidence-based policy*, *policy assessment*, évaluation et contrôle de l'exécution, etc.).

Ce qu'ont montré les études sur la conception et la mise en œuvre des politiques de science et d'innovation dans différents pays d'Europe (Kuhlmann et al. 1999), c'est que les bonnes pratiques allient nécessairement les trois procédures que sont l'évaluation des politiques en termes techniques (*policy evaluation*) et sur le plan de la perception et de l'acceptabilité par la société (*policy assessment*), et la démarche prospective (*technological foresight*). On peut parler d'« intelligence stratégique distribuée », stade idéal de la gouvernance, lorsqu'en plus ces démarches sont faites à tous les niveaux, de l'Union aux régions.

4. La prospective territoriale comme possible instrument de créativité politique à l'échelle du Rhin supérieur

La prospective est un outil inséparable de toute bonne gouvernance. On dit bien que gérer c'est prévoir, mais il ne s'agit pas ici de « deviner » le futur afin de prendre les bonnes décisions – ce qui relèverait d'une vision très naïve de ce qu'est la prospective. Il s'agit de procéder de manière raisonnée et procédurale à un échange entre experts, acteurs et/ou simples représentants de la société

dans toute sa diversité, à propos des scénarios possibles et souhaitables pour les états futurs du système étudié (ici, par exemple, le territoire). Il y a donc une dimension de construction de connaissance commune et éventuellement, mais pas nécessairement, de construction de consensus entre les participants du système. On voit bien la proximité du principe de la prospective avec celui de la gouvernance multi-acteurs. Et des outils classiques de la prospective (de type Delphi par exemple) peuvent être utilisés comme étape préparatoire à la décision ou au moins à la négociation sur les actions à mener. Il faut aussi souligner la proximité de la démarche prospective avec l'idée de démocratie participative si la démarche est étendue à des représentants de toute la société et non pas limitée à un cercle d'experts. On se rapproche là de techniques comme celle des *focus groups*.

La spécificité de la prospective régionale est de travailler sur un système très ouvert. Par exemple, au niveau de l'ensemble d'un pays comme la France, on peut faire l'hypothèse d'un système national d'innovation, alors qu'une région, même dotée d'organisations et d'équipements importants, ne fait pas nécessairement système. Le système est multi-niveaux. L'intérêt des enquêtes de type Delphi est de pouvoir se dupliquer et s'adapter d'un niveau à l'autre. C'est ce qui a été fait par exemple pour la région de Bordeaux en reprenant et en adaptant l'enquête Delphi nationale (Belis-Bergouignan, Héraud et Lung, 2001). Ces enquêtes peuvent aussi faire l'objet de comparaisons internationales très instructives (Héraud, 2000). Il serait très intéressant de tenter des expériences de ce type en Alsace et dans l'ensemble du Rhin supérieur sur des sujets qui font débat en matière de développement technologique et de stratégies d'innovation.

Précisons les apports potentiels mais aussi les difficultés d'une telle opération. Elle permet d'associer un assez large éventail de porteurs d'enjeux, ce qui suppose de trancher préalablement sur le périmètre précis de l'étude (géographiquement et fonctionnellement) et de justifier la construction du panel de participants. L'approche interactive de la méthode, éventuellement en plusieurs étapes qui permettent le retour d'information sur chaque participant, crée de fait un nouveau réseau social, ce qui peut être une retombée très précieuse de l'opération (le processus se révèle souvent aussi fructueux que le résultat). L'expérience prospective apporte de l'information et crée un apprentissage collectif, mais elle suppose un engagement des acteurs, en particulier du prescripteur de l'opération qui doit s'engager à en tirer des conséquences stratégiques : l'expérience montre que le prescripteur doit être un acteur puissant du système et être crédible dans son intention d'agir sur la base de la démarche prospective, faute de quoi les participants n'ont pas la motivation nécessaire et ne jouent pas le jeu. La prospective débouche sur une vision partagée (éventuellement plusieurs scénarios contrastés) qui donne un sens à l'action présente et aide à

concevoir intelligemment les procédures de pilotage et d'évaluation. La prospective est potentiellement un outil puissant sur deux plans : la coordination multi-niveaux en même temps que l'affirmation d'une identité stratégique territoriale ; la coordination entre territoires proches mais différents dans leurs perceptions et caractéristiques sociétales, culturelles, administratives, etc. (cas de la grande région du Rhin supérieur).

5. Conclusion

Si l'Europe se contente de devenir une zone de libre-échange et que les territoires du Rhin supérieur ne coordonnent pas leurs actions, alors Strasbourg et l'Alsace ne seront pas idéalement positionnés face à des territoires forts de leurs effets de taille ou de leurs ressources financières, technologiques, et autres. Mais, depuis ses origines, la construction européenne est d'essence politique. Tôt ou tard elle sera amenée à se relancer sur cette base. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peut se rêver comme l'amorce d'un district fédéral européen. L'avenir dira si cette vision relève de l'utopie ou non : ce n'est certes pas à Strasbourg seul d'en décider. En attendant, il peut être le cadre pratique d'expérimentations intéressantes à mener en matière de gouvernance transfrontalière, sur un lieu symbolique de par les institutions qu'il abrite. L'Europe est de plus en plus favorable aux expériences de coopération renforcée entre certains de ses membres et ne peut que s'intéresser à un modèle d'intégration territoriale qui serait simultanément local, régional et international.

Contrairement à ce qui s'est passé à Washington et à Brasilia, un périmètre ne peut être défini d'emblée ici. Il s'agit de faire vivre des projets, de trouver une articulation entre les villes et les régions, au minimum sur la base de l'Eurodistrict, au maximum sur l'espace de la Conférence du Rhin supérieur, et probablement sur plusieurs dimensions intermédiaires. Une page d'histoire reste à écrire par les acteurs de cet espace aux périmètres fluctuants. Il s'agit pour eux de faire preuve de créativité dans un mécano politico-institutionnel qui dépasse largement en complexité le millefeuille administratif français (en fait, il s'y rajoute). Le jeu en vaut la chandelle car ce modèle peut inspirer d'autres expériences en Europe, avec une image renforcée par la symbolique de Strasbourg capitale européenne. Mais il faut se dépêcher, car la coopération baltique ou l'Eurodistrict de Lille sont déjà montrés en exemple par l'Union Européenne. La compétition est lancée sur le mode des « petites Europe qui aident à construire la grande » !

concevoir intelligemment les procédures de pilotage et d'évaluation. La prospective est potentiellement un outil puissant sur deux plans : la coordination multi-niveaux en même temps que l'affirmation d'une identité stratégique territoriale ; la coordination entre territoires proches mais différents dans leurs perceptions et caractéristiques sociétales, culturelles, administratives, etc. (cas de la grande région du Rhin supérieur).

5. Conclusion

Si l'Europe se contente de devenir une zone de libre-échange et que les territoires du Rhin supérieur ne coordonnent pas leurs actions, alors Strasbourg et l'Alsace ne seront pas idéalement positionnés face à des territoires forts de leurs effets de taille ou de leurs ressources financières, technologiques, et autres. Mais, depuis ses origines, la construction européenne est d'essence politique. Tôt ou tard elle sera amenée à se relancer sur cette base. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peut se rêver comme l'amorce d'un district fédéral européen. L'avenir dira si cette vision relève de l'utopie ou non : ce n'est certes pas à Strasbourg seul d'en décider. En attendant, il peut être le cadre pratique d'expérimentations intéressantes à mener en matière de gouvernance transfrontalière, sur un lieu symbolique de par les institutions qu'il abrite. L'Europe est de plus en plus favorable aux expériences de coopération renforcée entre certains de ses membres et ne peut que s'intéresser à un modèle d'intégration territoriale qui serait simultanément local, régional et international.

Contrairement à ce qui s'est passé à Washington et à Brasilia, un périmètre ne peut être défini d'emblée ici. Il s'agit de faire vivre des projets, de trouver une articulation entre les villes et les régions, au minimum sur la base de l'Eurodistrict, au maximum sur l'espace de la Conférence du Rhin supérieur, et probablement sur plusieurs dimensions intermédiaires. Une page d'histoire reste à écrire par les acteurs de cet espace aux périmètres fluctuants. Il s'agit pour eux de faire preuve de créativité dans un mécano politico-institutionnel qui dépasse largement en complexité le millefeuille administratif français (en fait, il s'y rajoute). Le jeu en vaut la chandelle car ce modèle peut inspirer d'autres expériences en Europe, avec une image renforcée par la symbolique de Strasbourg capitale européenne. Mais il faut se dépêcher, car la coopération baltique ou l'Eurodistrict de Lille sont déjà montrés en exemple par l'Union Européenne. La compétition est lancée sur le mode des « petites Europe qui aident à construire la grande » !

Bibliographie

- BELIS-BERGOUIGNAN M.C., HÉRAUD J.-A., LUNG Y. (2001), « Public foresight exercises at an intermediate level: the French national programs and the experience of Bordeaux », *International Journal of Technology Management*, 21, p. 726-738.
- COOKE P.N. et MORGAN K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- CRESPY C., HÉRAUD J.-A., PERRY B. (2007), « Multi-level governance, regions and science in France: Between competition and equality », *Regional Studies*, vol. 41.8, p. 1069-1084.
- DAVEZIES L. (2009) « L'économie locale résidentielle », *Géographie, économie, Société* 11, p. 47-53.
- DOLLFUS O. (1996), *La mondialisation*, Paris: Presses de Sciences Po.
- EU-DG Pol Reg (2009), *Working towards a New Europe: The role and achievements of Europe's regional policy, 2004-2009*, publication de la Direction Générale de la politique régionale de l'Union Européenne, juin. http://www.eurosfairer.prd.fr/7pc/doc/1245749738_eu_regional_policy_2004_2009_en.pdf
- HÉRAUD J.-A. (2000), « Evolution of environmental technologies in the long run: comparison of national perceptions », *Économie et Sociétés*, Série W, n° 5, p. 41-61.
- HÉRAUD J.-A. (2003), « Regional Innovation Systems and European Research Policy: Convergence or Misunderstanding? », *European Planning Studies*, vol. 1, n° 1, p. 44-56.
- HÉRAUD J.-A. (2009), « Les objectifs politiques européens de compétitivité et de cohésion territoriale sont-ils compatibles? », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, Université de Strasbourg, n° 20, p. 22-25. <http://opec.u-strasbg.fr>
- KAHN R. (2007), « Les nouvelles orientations de la politique régionale européenne », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, Université de Strasbourg, n° 16, p. 32-35. <http://opec.u-strasbg.fr>
- KUHLMANN S., BOEKHOLT P., GUY K., HÉRAUD J.-A., LAREDO P., LEMOLA T., LOVERIDGE D., LUUKKONEN T., POLT W., RIP A., SANZ-MENENDEZ L., SMITS R., GEORGHIOU L.G. (1999), *Improving distributed intelligence in complex innovation systems*, Final report of the Advanced Science and Technology Policy Planning Network (ASTPP), Karlsruhe, Brussels: Fraunhofer ISI, European Commission.
- MARKS G. (1993), « Structural policy and multilevel governance in the EC », in CAFRUNY A.W., ROSENTHAL G.C. (eds.), *The state of the European community*, vol. 2, *The Maastricht debates and beyond*, Harlow, Longman, p. 391-410.