

Entre Europe de la connaissance et recherche belge francophone : d'un nouveau secteur à de nouveaux espaces

Fabienne Leloup, professeur & Miguel Souto Lopez, chercheur FSRIU :

Facultés Universitaires Catholiques de Mons - Académie Louvain (Belgique)

La politique de la recherche scientifique, traditionnel bastion national, se transforme. Cette transformation porte sur le contenu de la politique, elle est corrélée à un changement d'acteurs de sa mise en œuvre mais aussi de son élaboration et à un changement d'échelle de cette politique.

Le « problème » de la politique de la recherche se comprend dans le cadre d'une compétition mondiale où son résultat se justifie de plus en plus par sa capacité à se convertir en innovation et R&D dans une perspective productiviste. La redéfinition du secteur de la recherche scientifique et de ses liens avec le développement et l'innovation s'est traduite dans une réorientation des politiques de la recherche de l'Europe et de ses divers Etats-membres.

D'une part l'Union Européenne, en visant l'élaboration de l'Espace Européen de la Recherche – en parallèle de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur – participe à l'émergence d'un nouveau secteur, une recherche directement liée à l'innovation, et à son inscription dans un espace à l'échelle européenne. Cet espace dont le périmètre est considéré comme « plus pertinent » est structuré entre autres par des centres d'excellence où l'entreprise, en tant qu'acteur de la recherche, est privilégiée par rapport à l'Université ou à l'autorité publique. En l'absence de compétence européenne propre et donc de légitimité sur le secteur et l'espace dessiné, l'Union pour mener à bien cette « politique publique » privilégie un mode de coordination (la MOC) et une politique territorialisée (la politique européenne de cohésion).

D'autre part, la redéfinition à l'échelle européenne de la politique de recherche va se traduire au sein des Etats-membres. Sur le plan belge francophone, elle transforme les espaces d'action publique institutionnellement consacrés à la recherche et se traduit plus spécifiquement à l'échelle wallonne. Cette définition liant recherche et innovation a justifié la mise en œuvre d'un certain nombre d'instruments spécifiques concrétisant ces changements; elle est corrélée à une transformation de l'administration du secteur, l'élargissement et l'évolution des opérateurs compétents dans le secteur. Elle amène la Région wallonne à s'approprier davantage ce domaine, en s'appuyant sur le référentiel productiviste prôné par l'Union et à ainsi renforcer la légitimité de son territoire (au sens de construit spatial et social).

Nous assistons à un double changement d'échelle induit par la redéfinition de la politique. D'une part l'Europe s'approprie d'une certaine façon la compétence et trace un espace « européen » de la recherche – tout en laissant les Etats-membres la mettre en œuvre selon

leurs propres structures ; d'autre part la Région wallonne de par cette redéfinition et de par la MOC européenne s'approprie la recherche au profit d'un territoire wallon renforcé.

Notons dès à présent la différenciation actuelle qui distingue politique de la recherche et politique de l'enseignement supérieur tant sur le plan européen que sur le plan de la Belgique. Nous ne faisons qu'effleurer ici le paradoxe de ce double mouvement.

Après avoir précisé quelque peu les notions d'échelle, de changement d'échelle et d'espaces de l'action publique utiles pour la communication, nous analysons comment la politique de la recherche se redéfinit, comment cette redéfinition transforme les découpages politico-administratifs et redessine éventuellement les inscriptions spatiales – voire territoriales – de l'action publique.

1. De l'échelle à l'espace d'action publique

Notre communication s'inscrit dans le cadre théorique circonscrit par Faure et al (2007) concernant les changements d'échelle de l'action publique. Sans privilégier un type d'échelle plutôt qu'un autre, rappelons que la notion renvoie à la fois au niveau de gouvernement, classique et institutionnellement reconnu, au niveau de l'espace sur lequel s'opère un processus politique, économique et social, un « construit social réel » pour reprendre les termes de Cox mais aussi le niveau de représentations, des intentions. Ce dernier sens de la notion d'« échelle » est utilisé pour une échelle revendiquée comme appropriée pour l'action, « pertinente » voire de référence.

Le changement d'échelle traduit la capacité de certains acteurs à redéfinir l'espace d'action, à modifier les institutions et dès lors à recomposer les rapports entre les divers responsables de l'action publique étudiée (Faure et Muller, 2007 : 12). Le changement d'échelle ici analysé n'est pas un processus de décentralisation ou de recentralisation, une politique « institutionnelle » globale, « qui aurait pour objet principal la promotion, la transformation ou la désagrégation d'institutions étatiques ou sociétales » (Quermonne, 1985 : 62) : il est généré par l'action publique elle-même, émane des acteurs et crée par incrémentation des processus d'institutionnalisation originaux. La recomposition induite tant en termes de nouveaux maillages notamment organisationnels ou de nouveaux découpages politico-administratifs s'avère donc un processus lent et non linéaire dont les effets de « cliquets » (structuration du processus) sont importants à établir. Dans un certain nombre de cas, cependant, le changement d'échelle, réapproprié par le politique, s'avère finalement un facteur de consolidation cumulatif plus qu'un facteur de mutation.

Le changement d'échelle concerne non seulement les acteurs et les institutions mais également l'inscription spatiale de la mise en œuvre de l'action publique. Les espaces fonctionnels (type de configuration spatiale et sociopolitique redéfinie pour mieux « correspondre au périmètre de régulation du problème » (Nahrath et Varone, 2007 : 239)) , les espaces optimaux (inscriptions résultant d'études exogènes centralisées destinées à tracer le périmètre considéré comme optimal pour la résolution spécifique du problème) ou même les territoires (au sens de construit spatial, socio-économique, collectif et organisé, Leloup, 2010 : 692) constituent autant d'espaces de l'action publique élaborés en marge des espaces

administratifs préexistants. L'existence de ces catégories d'espaces pose diverses questions : qui a l'initiative du tracé et qui le définit - formellement ou pas -, quelles sont les raisons de ce choix et du tracé résultant – raisons déclarées et effectives – en ce compris l'idéologie sous-jacente, comment s'organise la régulation et qui en assure le contrôle (comme dans le cas des quartiers urbains, Estèbe, 2004).

Quatre catégories d'espaces ou de configurations spatiales et donc sociopolitiques apparaissent dans la mise en œuvre d'une politique : outre les espaces institutionnels prédéfinis (où les questions posées sont : quelle échelle choisir parmi un ensemble constitutionnellement établi, quelle compétence déjà attribuée est concernée ou à attribuer) ; les espaces optimaux (définis de façon exogène et scientifique pour répondre au problème défini : ces périmètres spatiaux sont conjoncturels même s'ils nécessitent des adaptations en terme de régulation), les espaces fonctionnels (le périmètre est défini par les acteurs comme optimal pour résoudre le problème posé, entraîne des ajustements plurisectoriels et nécessite une coordination originale), les territoires (le construit spatial émanant des acteurs et d'un projet global prévaut, englobe divers « problèmes » et est appelé à innover y compris en terme de régulation). Ces recompositions spatiales et les changements institutionnels liés ne sont pas neutres puisqu'ils entraînent la décomposition d'autres espaces, ou leur affaiblissement, la fabrication de nouvelles hiérarchies et la détermination de compromis stratégiques entre ces échelles (Dion et Lacour, 2000).

L'objectif de notre communication est de mettre à l'épreuve le changement d'échelle constaté par l'évolution de la politique de la recherche tant sur un plan européen que régional. Il s'agit de vérifier comment cette évolution et la priorité accordée à ce nouveau secteur qui articule recherche et innovation entraînent des changements dans les découpages politico-administratifs et dans les périmètres géographiques, à l'échelle de l'Union Européenne face à la fragmentation de la recherche, à celle de la Belgique francophone face également à la fragmentation mais aussi à un processus de renforcement territorial.

Nous nous centrerons sur les liens entre la redéfinition du secteur, celle des espaces de l'action publique et certains instruments mis en œuvre pour les concrétiser. Nous n'aborderons pas explicitement l'évolution des rôles des acteurs porteurs de cette politique, à savoir l'autorité publique, l'entreprise ou l'Université. Nous ne traiterons pas non plus ici formellement du processus d'eupéanisation de l'action publique même si les conclusions produites intègrent certains phénomènes relatifs à l'élaboration des normes communautaires, au processus d'adaptation « locale » mais aussi au maintien de certains sentiers de dépendance par exemple de type institutionnel (tels que développés entre autres par Saurugger et Surel, 2006).

À l'échelle européenne et à l'échelle de la Belgique francophone, le propos est donc, après une clarification quant aux compétences initiales, de vérifier la redéfinition sectorielle de la recherche, d'en examiner le changement d'échelle par l'étude de certains instruments destinés à la mettre en œuvre et d'en analyser les inscriptions spatiales émergentes, éventuellement originales.

2. L'Europe de la connaissance

a. Compétences et définition du secteur

L'Europe n'est pas compétente en matière de recherche. La Commission n'est pas en mesure d'imposer quoi que ce soit dans cette matière de recherche par la force légale, celle-ci étant entre les mains des territoires institutionnalisés. Il s'agit bien d'une prérogative nationale ou régionale. La transformation de ce secteur implique, au niveau européen, la redéfinition d'un espace de compétences des États-membres au profit de l'Union Européenne.

La volonté de coordonner les politiques de recherche dans l'UE est une ambition qui remonte aux années 1960 (Croché, 2010). Mais les États-membres ont toujours protégé leur souveraineté nationale. Il faudra attendre 2000 pour qu'ils apportent leur soutien au projet de l'Espace Européen de la Recherche (EER) de la Commission. Celle-ci a gagné sa légitimité en faisant de l'EER un pilier de la stratégie de Lisbonne.

Le livre vert de la Commission relatif à l'EER (CE, 2007a) part d'un constat : celui de l'accélération de la mondialisation de la recherche et de la technologie ainsi que de la concurrence des pays émergents tels que la Chine ou l'Inde qui attirent de façon croissante d'importants investissements en recherche et développement. Le risque, pour l'UE, est de rester à la traîne avec toutes les conséquences économiques attendues. Le problème spécifique à résoudre est la fragmentation de la recherche européenne qui « rend l'Europe moins attractive pour les entreprises qui cherchent à investir dans la R&D » (CE, 2007a : 7). Cette fragmentation serait due notamment à l'existence d'« entraves à la mise en commun des ressources, ce qui conduit non seulement à rater des occasions, mais aussi à des doubles emplois sans 'complémentarité' » (CE, s.d. : 4).

La redéfinition de la politique de la recherche à l'échelle européenne se comprend en remontant à la stratégie de Lisbonne. En effet, c'est un ensemble de problèmes collectifs à résoudre qui ont été définis et que les stratégies de politiques économiques successives de l'UE, la stratégie de Lisbonne et *UE 2020* ont été contraintes de résoudre. La première stratégie, adoptée en mars 2000, visait à faire de l'Europe l'économie de la connaissance fondée sur l'innovation la plus dynamique et la plus compétitive du monde. Cette stratégie devait résoudre le problème collectif posé à l'échelle de l'UE suivant : le renforcement de sa position au sein de la Triade et face aux pays émergents. Afin d'atteindre cet objectif, la Commission avait élaboré une théorie du triangle de la connaissance reliant la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation, cette dernière étant le moteur de l'ensemble.

Passé 2010, force a été de constater que l'Europe n'était toujours pas devenue l'économie la plus puissante au monde. La stratégie de Lisbonne s'est muée en *UE 2020* avec pour objectif, fixé à 2020, de développer une croissance intelligente (« développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation »), durable (« promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ») et inclusive (« encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale ») (CE, 2010).

b. Des instruments mis en œuvre

L'ensemble de problèmes plus spécifiques à résoudre pour atteindre l'objectif de l'Europe de la connaissance étant trop vaste et trop hétérogène, deux « espaces » cherchent à réaliser le triangle de la connaissance. Ce sont l'espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) et l'espace européen de la recherche (EER).

L'EER a pour objectif de coordonner au niveau européen les politiques nationales et régionales de recherche selon certaines priorités du moment : le « concept d'EER combine plusieurs aspects : un 'marché intérieur' européen de la recherche, dans lequel les chercheurs, les technologies et les connaissances peuvent circuler librement ; une véritable coordination à l'échelon européen des activités, programmes et politiques de recherche nationaux et régionaux ; enfin, des initiatives mises en œuvre et financées au niveau européen » (CE, 2007a : 2).

En particulier, l'EER se dote d'instruments comme des centres d'excellences ou des politiques de renforcement des institutions de recherche, ce qui « est essentiel pour inciter les entreprises à investir dans la R&D en Europe » (CE, 2007a : 16).

La Commission européenne définit le centre d'excellence comme « une structure dans laquelle la RDT [recherche et développement technologique] est de niveau mondial en ce qui concerne la production scientifique mesurable (notamment la formation) ou les innovations technologiques » (CE, s.d. : 1). Ce même document donne comme exemples de centres d'excellence le CERN, la Silicon Valley ou encore le MIT.

Les centres d'excellence peuvent prendre deux formes : une « concentration physique dans un certain nombre de centres d'excellence européens » (*id.* : 6) ou des « réseaux structurés 'virtuels' de centres de RDT existants » (Ibidem). Dans ce deuxième cas, nous aurions des « 'poches d'excellence' [...] fonctionnant comme une organisation » (Ibidem).

Ce cadre favorise la mise en compétition des unités de recherche qui aurait un effet régulateur en agissant sur la fragmentation de la recherche européenne par la suppression des « doubles emplois » et par la concentration des spécialisations dans des lieux bien précis qui seraient soit suffisamment importants pour constituer à eux seuls des centres d'excellence, soit mis en réseaux pour former des « centres d'excellence virtuels ».

Autre instrument développé par l'Europe, la **Méthode ouverte de coordination** (MOC) agit à la manière d'une *soft law*. Suite à la critique qu'elle a adressée en 2002 (CE, 2002) aux États membres concernant le faible état d'avancement de l'EER dû à un manque d'implication des États, la Commission a ainsi décidé d'y appliquer les principes de la MOC.

Cette *soft law* rappelle que les conclusions des Conseils européens « n'ont aucune force contraignante mais que tous les partenaires qui ont contribué à les élaborer sont liés et moralement tenus à les respecter et à les faire appliquer. [...] La violence que peut exercer la méthode est strictement symbolique et c'est sans doute ce qui fait sa force. À aucun moment, les décideurs nationaux ne sont soumis à un quelconque chantage ou à une pression explicite. Ils décident souverainement, et c'est bien cela qui les lie à leurs décisions et les conduit à y rester attachés même s'ils constatent qu'elles leur sont défavorables » (Charlier, 2003, 10). La MOC a donc un pouvoir incitatif redoutable (Dehousse, 2004) puisqu'elle assure

une coordination horizontale des actions publiques à l'échelle nationale des États-membres.

Citons aussi un autre instrument majeur de la Commission en matière de développement : la politique européenne de cohésion (CE, 2007b) et les Fonds structurels qui lui sont liés. Les lignes directrices sont définies au niveau européen mais leur mise en œuvre est laissée aux autorités compétentes. Recherche, innovation et développement y sont intimement liés et ils établissent une corrélation forte entre Europe et territoires institutionnels locaux.

c. Les espaces construits

L'EEES et l'EER deviennent en quelque sorte des « sous-espaces » de l'Europe aux périmètres divergents. Le premier est délimité par les Universités disséminées sur le territoire des pays signataires du processus de Bologne (qui dépasse largement les frontières de l'UE puisque 47 pays ont rejoint le processus). Le second est délimité entre autres par les centres d'excellence existants et potentiels.

L'espace de la recherche ainsi élaboré renvoie au concept d'espace fonctionnel (Nahrath & Varone, 2007) en ce qu'« un espace fonctionnel se distingue d'un secteur par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un territoire institutionnel dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné » (id. : 238).

L'espace est bien tracé à l'échelle européenne – au moins dans le discours – car « les chercheurs et les organismes de recherche devraient être encouragés, par un renforcement de la concurrence à l'échelle européenne, à développer une excellence d'envergure mondiale. Parallèlement, ils devraient s'engager dans une coopération et des partenariats plus solides eu niveau européen et au-delà afin de s'attaquer efficacement aux problèmes communs » (CE, 2007a : 10).

La transformation de la politique de la recherche, articulée spécifiquement dans le cadre de l'EER dépasse largement les frontières nationales, régionales ou locales et structure un espace aux frontières de l'Europe, jugé plus pertinent et d'ailleurs seul capable d'atteindre l'objectif assigné à la politique de la recherche.

La Commission souligne ainsi que plusieurs « gouvernements nationaux s'efforcent de maximiser l'impact des centres d'excellence existants sur le système d'innovation national en concentrant sur ces centres des programmes de financement, et en prenant des mesures en vue d'améliorer les transferts de savoir-faire et de technologie. Au niveau européen, cependant, il y a un risque important que le secteur industriel et le secteur des services d'un pays n'exploitent pas suffisamment les excellentes ressources qui existent dans les autres pays pour améliorer leurs propres performances en matière d'innovation. Inversement, les politiques de RDT nationales et les programmes pour les centres d'excellence peuvent ne pas prendre suffisamment en compte le potentiel d'exploitation des résultats de recherche dans des entreprises situées dans d'autres pays de l'Union » (CE, s.d. : 3). Le même document énumère une série d'obstacles à un transfert efficace des connaissances, qui seul permet

d'améliorer le niveau scientifique et technologique de l'UE ainsi que l'émergence de nouvelles « niches d'excellence » locales [...] Tous ces obstacles « sont de nature systémique, et donc difficiles à traiter en l'absence d'une approche commune européenne » (id. : 4).

Les espaces fonctionnels ne s'imposent pas d'eux-mêmes. Ce sont des « processus laborieux, car politiquement délicats » (id. : 244). Un ensemble de recompositions sont nécessaires, entre la réarticulation des politiques sectorielles (les politiques de recherche, de production et d'enseignement supérieur doivent converger vers l'innovation), la réorganisation des découpages politico-administratifs (la coordination de la recherche à l'échelle européenne) et la mise en place de nouvelles normes de régulation (entre autres par la MOC et la politique de cohésion). Ces recompositions ne vont pas de soi et impliquent des luttes et des formes de résistances (Nahrath et al, 2009).

L'espace européen se trouve légitimé non par des réalisations actuelles mais par un ensemble de discours : la Commission cherche à déclasser les légitimités existantes qui ont fait leurs preuves mais qui ne suffisent plus pour résoudre les problèmes collectifs définis par l'UE 2020 (la Commission dénonce le manque de coordination et la fragmentation de cette même recherche).

Cette première partie a cherché à montrer la pertinence et l'opérationnalité du concept d'espace fonctionnel dans le cas de l'EER. Cette opérationnalité de l'espace fonctionnel dans l'objet qui nous occupe indique un changement d'échelle dans les politiques de recherche. L'instrument majeur permettant ce changement est la MOC par la mise en place d'un cadre d'action à l'intérieur duquel tous les acteurs concernés sont amenés à converger.

La question à laquelle répond cette communication portant à la fois sur l'échelle européenne et sur celle de la « mise en œuvre locale » de la politique, examinons à présent la logique spatiale au niveau de l'espace belge francophone. L'émergence d'un nouveau secteur au niveau régional entraîne-t-elle des redécoupages politico-administratifs, de nouvelles régulations, l'émergence d'une nouvelle inscription spatiale ?

Après avoir précisé les répartitions actuelles de compétences en matière de recherche, au sein de la Belgique francophone, nous vérifions que le changement sectoriel opéré à l'échelle européenne s'est également concrétisé. A ce changement de politique correspond une réarticulation spatiale et un « nouveau » périmètre politico-administratif. La mise en œuvre d'un certain nombre d'instruments de politique économique marque cette transformation, instruments tels que la création de clusters, de pôles de compétitivité ou de centres de recherche agréés. Un phénomène de « cliquet » dans la transformation est repéré par la structuration de l'administration au niveau régional via la création de la DG06, Direction Générale Opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche.

Les configurations spatiales émanant de ces instruments dessinent une Région wallonne « élargie », à Bruxelles et à ses territoires frontaliers proches, espace à la fois de résolution

d'une meilleure convergence et espace de renforcement territorial – en tout cas discursivement –.

2. La Recherche belge francophone et wallonne

a. Compétences et définition du secteur

En Belgique, la politique de la recherche constitue une politique répartie entre la Communauté et le fédéral. Elle est en réalité une compétence éclatée entre le fédéral, la Communauté et la Région (pour la localisation des entités, cf Annexe1).

En effet, en Belgique, la recherche scientifique est d'abord une compétence des Communautés, liée à leur compétence en matière d'enseignement universitaire : la recherche liée à l'enseignement, à la culture et aux matières personnalisables en relèvent. Ceci amène qu'une grande part de la recherche fondamentale relève de la Communauté.

Elle est aussi une compétence de la Région., qui est compétente dans la recherche liée à l'économie, à l'énergie, à l'environnement et aux autres compétences régionales. La recherche plus appliquée est donc couverte par la Région, de par sa compétence en matière de politique économique et d'innovation.

L'autorité fédérale est quant à elle toujours compétente dans certains domaines de la recherche, seule (e.a. la gestion des établissements scientifiques fédéraux) ou en accord avec Communautés et Régions (e.a. la participation de la Belgique aux programmes internationaux).

La recherche scientifique dans l'actuel gouvernement régional est dévolue au Ministre Nollet, chargé également de l'enfance, du développement durable et de la fonction publique. Sur un plan fédéral, la recherche scientifique relève – toujours aujourd'hui – de la Ministre Laruelle, également détentrice des portefeuilles de l'économie, de l'agriculture et des indépendants.

La part des appuis de chacune des entités fédérale et fédérées donnée dans le rapport du Conseil de la Politique scientifique constitue un indicateur du poids de ces entités.

Crédit de la politique scientifique de l'Etat fédéral	Crédit de la politique scientifique de la CFB	R&D en Région wallonne
493,7 millions d'euros	290,6 millions d'euros	331 millions d'euros

source : Conseil de la Politique scientifique, 2010, 68 - 72.

En réalité le lien entre économie et recherche s'est spécifié depuis une petite dizaine d'années.

L'association de la politique de recherche scientifique, au niveau fédéral, avec l'économie remonte en Belgique à 1999 si l'on examine les portefeuilles ministériels. Ainsi, le premier ministre qui associe ces deux domaines, l'économie et la recherche scientifique, est Rudy Demotte (aujourd'hui Ministre-Président des gouvernements de la Communauté française et de Wallonie).

Plus spécifiquement, dans le décret de rénovation de la recherche du 3 juillet 2008 (décret du 3 juillet 2008 relatif au *Soutien de la recherche, du développement et de l'innovation*), une politique de recherche intégrée est prônée créant un cadre pour une programmation de la recherche et une politique d'innovation wallonne, avec e.a. un *think tank* d'intelligence stratégique, des bourses à l'innovation ou d'autres actions de sensibilisation auprès des PME et TPE. Ce décret qui actualise la politique de la recherche est avéré nécessaire pour se conformer aux prescrits du nouvel encadrement des aides d'Etat à la recherche adopté par la Commission européenne en 2006.

A côté de la recherche fondamentale – laissée « libre et non orientée » (Déclaration de Politique Communautaire, 2009 : 85) -, l'orientation donnée à la politique de la recherche dans les déclarations du futur gouvernement régional est explicitement liée à l'innovation et au développement économique, comme le souhaite l'Europe. L'enquête *Community Innovation Survey* menée sous l'égide de la Commission et qui analyse l'innovation dans les Etats-membres sert ainsi d'aiguillon à la politique de la recherche belge francophone (Conseil de la Politique scientifique, 2010 : 18).

Cette « redéfinition » du domaine de la recherche transforme les partenaires en bifurquant d'une recherche localisée dans les Universités ou interne aux entreprises à une recherche qui articule le triangle entreprise, centre de recherche – où se retrouvent les Universités mais avec d'autres – et acteur public, en insistant spécifiquement sur l'entreprise.

Comme à l'échelle européenne, le problème de la fragmentation de la recherche est affiché à côté de l'objectif d'innovation et donc d'une recherche « productive ». L'objectif d'une politique « intégrée » est ainsi énoncé dans le décret du 3 juillet 2008¹.

Avant cela, le Conseil de la politique scientifique en Région wallonne, créé en 1990, s'est rapidement élargi à la politique de la recherche menée en Communauté française dans un souci de transversalité entre Région et Communauté.

Plus explicite, une stratégie « commune » à la Fédération Wallonie-Bruxelles – nouvelle appellation de la Communauté française de Belgique -, à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale est programmée dans la Déclaration de Politique Régionale du gouvernement wallon en 2009 (DPR, 2009 : 50) et un espace « commun de la recherche au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles en lien avec les politiques fédérale et européenne » proposé (DPC, 2009 : 85) avec « une stratégie de développement et d'investissement dans la recherche » (DPC, 2009 : 85).

Face à cet imbroglio institutionnel, les Déclarations de Politiques régionale et communautaire de 2009 annoncent même la création d'une Agence francophone de la recherche qui inclurait la COCOF, la Commission Communautaire Française compétente pour les institutions monocommunautaires de la Région bruxelloise, la Région wallonne et la Communauté française de Belgique, un « Conseil de la politique scientifique Wallonie-Bruxelles ». Ici aussi

¹ Notons que, dans un gouvernement (2004-2009), la recherche était associée à un portefeuille de la Région wallonne et la recherche scientifique à un portefeuille de la Communauté française, les deux appartenant à la même ministre.

l'espace d'action publique configuré part de la Région wallonne et s'étendrait, de par les récentes déclarations de politique gouvernementale à la Région de Bruxelles.

La politique scientifique initialement dévolue à la Communauté française de Belgique dans le cadre de son volet « universitaire » fait aujourd'hui pleinement partie des compétences de la Région dans ses liens avec l'économie, l'innovation et la R&D. L'espace compétent, et son administration, se centre sur la Région wallonne et sur les acteurs économiques localisés sur cette entité. L'espace fédéral s'efface peu à peu face au poids de la Communauté et spécifiquement de la Région wallonne.

Administrativement parlant, la recherche – au niveau francophone – est aujourd'hui gérée à deux niveaux : par un service public fédéral et par la DGO6, la Direction Générale Opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche. L'administration de la politique scientifique fédérale est en charge de la mise en œuvre des programmes, actions et réseaux de recherche au niveau belge et dans le cadre international, seule ou en coopération avec les Communautés ou les Régions.

La DGO6, à la suite des réformes du Service Public de Wallonie (SPW), est devenue une des sept directions générales opérationnelles du SPW et est constituée de trois départements dont un département des programmes de recherche et un département du développement technologique entre autres en charge des projets de recherche industrielle, de développement expérimental ou d'accompagnement de la recherche destiné notamment aux PME. Le triangle européen « innovation, recherche et formation » y est donc institutionnalisé. C'est cette administration qui gère les crédits dévolus à la recherche dans le cadre du dit « Plan Marshall » et ceux liés au cofinancement des programmes soutenus par les Fonds structurels européens. Elle octroie ces crédits aux entreprises, aux centres de recherche agréés et aux Hautes Ecoles et Universités, respectivement en 2009 40% aux premières dont deux tiers issus de son budget ordinaire, 12% aux deuxièmes dont 38% issus des fonds structurels et 42,1% aux troisièmes dont 44% issus du Plan Marshall ².

L'administration en intégrant dans les mêmes services la recherche et la technologie, l'emploi et l'économie, devient l'unique interlocuteur des entreprises.

D'une compétence liée à l'enseignement supérieur et liée à la personne, la politique de recherche se transforme en une compétence territoriale, privilégiant la diffusion à l'échelle de la Région wallonne.

Les Universités qui s'inscrivent dans ces processus, par exemple via les centres de recherche agréés, ont accès à l'ensemble de l'espace wallon. Deux évolutions apparaissent. D'une part la mission d'enseignement supérieur dévolues aux Universités et relevant de la Communauté est ancrée territorialement en ce qui concerne les cursus universitaires (comme le définit le Tableau 3 de l'annexe III du Décret de la Communauté française dit de Bologne du 31 mars 2004 portant sur *les habilitations géographiques des universités francophones établies par cantons électoraux*) : ainsi les FUCaM peuvent délivrer leurs diplômes universitaires sur les cantons de Mons et de Charleroi. D'autre part, l'activité de recherche de ces mêmes

² Chiffres repris des Tableaux 22 et 23 (Conseil de la Politique scientifique, 2010 : 87).

Universités est encouragée à l'échelle régionale comme le montre la composition des centres de recherche agréés (cf infra). Mais les instruments émanant de la Région wallonne sont limités à l'espace wallon, ce qui en entraîne l'exclusion des Universités bruxelloises relevant de la Communauté française mais de la Région Bruxelles capitale.

b. Des instruments mis en oeuvre

L'analyse de quelques instruments récents de la Région illustre le changement d'échelle, entre le fédéral et le régional ; elle démontre la corrélation entre contenu et visée de la politique, acteurs et espace d'action et vérifie comment ce changement légitime l'inscription territoriale visée. D'autres instruments tels que l'Agence de Stimulation Technologique ou les programmes cofinancés par les Fonds structurels auraient également pu être utilisés.

Afin d'étudier la mise en œuvre d'instruments « au service du génie innovant » (pour reprendre la définition données aux récents Centres de compétences wallons <http://www.leforem.be/centres-de-competence.html>), nous abordons la mise en œuvre des clusters, des centres de recherche agréés et des pôles de compétitivité.

Ces trois instruments sont tous initiés par ou avec l'appui de la Région wallonne et sont centrés sur le monde de l'entreprise dans l'optique du triangle de la connaissance (c'est-à-dire en lien avec l'Université ou les Hautes Ecoles et avec l'acteur public).

En 2001 puis en 2007 (décret du ministère de la Région wallonne du 18 janvier 2007), la Région wallonne institutionnalise la création de **clusters** ou réseaux d'entreprises s'inscrivant dans un système productif à la Michael Porter : il s'agit de mobiliser une masse critique et suffisante d'activités, dans un ou plusieurs domaines, ce qui devrait amener le développement d'un cadre de coopération et une vision commune entre partenaires. Constitués en association sans but lucratif, groupement d'intérêt économique ou groupement européen d'intérêt économique, ces réseaux sont susceptibles d'être soutenus financièrement par la Région.

Le réseau n'a pas de mission de recherche en tant que telle mais peut s'adjoindre la collaboration d'institutions universitaires et de centres de recherche ou de formation et entend développer entre autres la R&D et le partage de connaissances. L'objectif est bien de partir de l'activité de l'entreprise, d'induire grâce à l'action publique les synergies entre entreprises du même domaine et par là développer sa compétitivité.

À l'origine 6 clusters sont créés, 7 supplémentaires ont ensuite été reconnus. Chaque cluster a des membres disséminés dans les provinces wallonnes mais regroupe également des entreprises hors Wallonie, des entreprises ou des entités surtout bruxelloises, flamandes ou françaises (Paris, Tourcoing, Nantes e.a.). L'appellation renvoie à la notion de regroupement émanant des entreprises sans choix sectoriel ou territorial public ; elle vise l'émergence d'une masse critique suffisante.

La référence au réseau et l'usage du terme de cluster se réfèrent à la logique européenne précédemment décrite : mais dans la définition, c'est bien un réseau « à l'échelle wallonne » qui est promu. Ces clusters, labellisés et appuyés financièrement par la Région, entendent

avant tout agréger des entreprises et des entités de formation, publiques ou de R&D, issues de la Wallonie . L'espace couvert s'inscrit donc dans les limites de la Région, une Région élargie à ses frontières contigües.

Les **centres de recherche agréés** constituent un autre instrument prôné par la Région plus directement centré sur la recherche. Ils se définissent comme des pôles de « compétences dans leur domaines technologiques respectifs »³ . Ces centres pour être soutenus par divers mécanismes gérés par la Direction Générale doivent être agréés et donc soumis aux profils dessinés dans le décret régional du 3 juillet 2008. Ce profil renvoie entre autres à l'activité du centre : une recherche industrielle, et au statut de l'entité, relatif entre autres à sa localisation : le territoire wallon. Cette caractéristique ne porte que sur au moins un siège d'activités.

Il ne porte pas sur la localisation du centre en tant que tel puisqu'aujourd'hui 4 des 22 centres agréés actuellement sont situés à Bruxelles. Les Universités présentes dans ces centres le sont par l'intermédiaire d'instituts ou de centres de recherche (en ce compris des centres bruxellois comme l'IRSIB).

En mai 2007, la Région wallonne adopte un ensemble de mesures destinées à doper la recherche et l'innovation afin de soutenir la création d'activités et d'emplois en Wallonie : dans ce cadre, apparaissent les **pôles de compétitivité**. Ces pôles sont relatifs à l'association d'entreprises et de centres de recherche agréés autour d'une technologie innovante, Universités ou Hautes Ecoles pouvant y être associées ; il s'agit bien de rapprocher milieux de la recherche et monde industriel.

Le modèle s'inspire des pôles de développement économique de François Perroux, dynamisés autour d'une action motrice, de sous-traitants et entraînant le développement d'une région. Cette croissance vise le développement par diffusion.

Le pôle prôné par la Région wallonne concrétise le triangle de la connaissance, réunissant innovation, recherche et enseignement et associant explicitement entreprises, R&D et formation dans un objectif de cercle vertueux de la croissance. Il s'inspire en cela du modèle de pôle de compétitivité européen, la forme aboutie de la concrétisation des objectifs de Lisbonne (Souto Lopez, 2010).

Les 5 domaines économiques jugés porteurs pour établir ces pôles sont définis de façon exogène par un centre universitaire le DULBEA et un économiste, le professeur Henry Capron. Le choix part d'une analyse de compétitivité des secteurs existant en Région wallonne. Ces 5 pôles sont explicitement inclus dans le Plan dit Marshall ou « Plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon » (2005-2009) . Ils incluent des entreprises typiquement situées en territoire wallon avec pour objectif précis de développer la Région wallonne dans son ensemble autour de ces cinq nœuds de croissance.

³ Portail de la Recherche et des Technologies en Wallonie, <http://recherche-technologie.wallonie.be>.

En 2009, le Plan Marshall 2.vert fait suite au Plan Marshall initial. Portant sur une programmation à 4 ans (2010-2014), il inclut un sixième pôle dédié aux technologies environnementales.

Ces pôles incluent donc des entreprises, des partenaires publics, les centres de recherche agréés précédemment reconnus et des établissements supérieurs (Universités ou Hautes Ecoles). Les partenaires sont là aussi inscrits territorialement dans la Région wallonne.

c. Les espaces construits

La redéfinition de la politique de la recherche, associant innovation et donc économie, a entraîné au niveau de la Belgique francophone une recomposition des acteurs intervenants ; l'objectif d'intégration face à la fragmentation constatée induisant l'émergence - ou le renforcement - d'un découpage spatial et politico-administratif unique.

L'impulsion de l'EER aurait pu amener à favoriser l'émergence d'un espace européen de la recherche au niveau de la Belgique francophone. Cependant, les instruments développés par la Région pour la recherche surtout appliquée - spécifiquement les pôles et les centres de recherche - ne privilégient pas l'échelle européenne.

D'autre part la redéfinition de la politique de la recherche en ce compris sa phase actuelle de défragmentation a bien amené à la fois des transformations d'ordre politico-administratif et d'ordre spatial. Un changement d'échelle activement soutenu par un ensemble d'instruments publics est en place : partant des deux niveaux communautaire et fédéral initiaux, l'espace de la recherche émergent correspond à une Wallonie élargie, périmètre géographique jugé pertinent pour gérer la question de la recherche en lien avec l'innovation.

Outre un glissement de l'espace communautaire à l'espace régional par le développement d'une recherche plus appliquée, cette évolution tend à se distinguer également du niveau fédéral.

Les instruments décrits ont en effet été activés par la Région wallonne pour prôner une politique de la recherche tournée vers l'innovation, en harmonie aux décisions européennes. L'espace dessiné par ces instruments couvre l'espace wallon, en ce compris ses extensions frontalières contigües : l'objectif n'est pas tant de former un espace de la recherche européen que de favoriser voire renforcer l'établissement de réseaux à l'échelle wallonne.

La transformation de la politique construit donc un nouvel espace qui, d'après les déclarations gouvernementales récentes, ne correspondrait pas tout-à-fait à la Région institutionnelle.

Ainsi, le plan Marshall 2.vert se différencie du plan initial par sa volonté de « faire fi des barrières institutionnelles » (Région wallonne, 2009 : 2) : en ce sens, les synergies entre Bruxelles et la Wallonie sont explicitement citées et des mesures sont prises depuis janvier 2010 qui ouvrent les pôles de compétitivité wallons aux entreprises bruxelloises.

La volonté d'intégration et de défragmentation de la recherche d'une part, le souhait de relier innovation, développement et recherche d'autre part se concrétisent par une politique

centralisée au niveau de la Région wallonne. Le choix des pôles issu du gouvernement wallon, le rôle et le contrôle aux mains de l'administration régionale, en plus des déclarations politiques, renforcent une vision concentrée de la recherche : au-delà, l'espace dessiné est bien celui de la Région, une Région « élargie » puisque l'espace constitué redessine les contours de la Région wallonne en l'ouvrant à la Région Bruxelles Capitale.

Autant il n'y a pas de territorialisation au sens d'émergence de territoires infrarégionaux issus des acteurs locaux, dessinant leurs propres contours (territoire au sens de construit socio-spatial), autant l'espace élaboré pour mener à bien la politique de la recherche est bien un espace encore en recomposition. Plus qu'un espace fonctionnel, la politique de la recherche trace, imprime, renforce donc les contours d'une Région, institutionnelle mais toujours en construction, dont les contours apparaissent encore potentiellement variables.

La recherche en s'associant au développement économique, à la création d'emploi et à la compétitivité, se redéfinit. Cette redéfinition a amené à la fois des transformations d'ordre politico-administratif et l'émergence de nouvelles règles (en ce compris la désignation de nouveaux acteurs de cette politique). Elle justifie les changements dans l'origine des fonds, dans l'autorité politique compétente et tend à appuyer l'existence d'un seul périmètre à la politique de la recherche, celui de la Région.

Cette inscription spatiale de la recherche à l'échelle d'une Wallonie « élargie » lutte donc contre toute tentative de « territorialisation sous-régionale » de la recherche, associée à l'économie. La question se pose d'une éventuelle corrélation entre cet espace de la recherche et l'émergence des bassins de vie prônés dans les mêmes Déclarations de Politiques Communautaire ou Régionale (2009). D'autre part, la question de l'effectivité du changement d'échelle se pose : au-delà des déclarations et de la mise en place des instruments, quel espace est réellement activé et finalement n'assiste-t-on pas à une sorte de centralisation de la mise en œuvre ?

En guise de conclusion

L'objectif de cette communication était de partir d'une politique en phase de redéfinition et de vérifier les changements qu'elle induisait en ce compris une éventuelle redéfinition de son inscription spatiale.

La recomposition sectorielle de la recherche s'accompagne de changements d'échelle concrétisés par l'émergence de périmètres originaux d'action, l'espace européen d'une part et l'espace wallon d'autre part. L'Europe oriente la politique de la recherche, alors que ce domaine reste du ressort des Etats-membres : la MOC lui permet d'établir un espace européen de la recherche tout en laissant les structures nationales ou régionales garantes des compétences de mise en œuvre. Sur un plan belge francophone, la redéfinition de la politique et la MOC amènent la Région wallonne à s'approprier le domaine et à en faire évoluer l'inscription spatiale.

Ce résultat est corrélé à un changement d'échelle au moins discursif, et posé comme pertinent ; il est activé par la mise en place de divers instruments. Il montre que le changement de politique publique certes entraîne de nouvelles régulations mais dépend aussi du politique qui s'approprie cette transformation.

Sur le plan européen un espace fonctionnel est dessiné ; sur un plan belge, c'est la Région qui s'approprie la redéfinition de la politique de la recherche et par là en trace l'inscription spatiale. Plutôt que d'utiliser la notion d'espace fonctionnel pour la Belgique francophone, les discours, les instruments et la défragmentation visée ne nous mènent-ils pas plutôt à parler de centralisation et finalement de (re)territorialisation avec comme espace d'action les limites de la Région wallonne – ou d'une Région wallonne souhaitée et élargie? -. Le chemin « régional » serait donc appuyé, marqué par cette politique - au-delà des essais non transformés des discours identitaires -.

Restent des interrogations : le rôle des Universités et leurs espaces d'action ; l'existence d'un changement d'échelle discursif ou bien réel ; l'instauration des nouvelles régulations et d'une nouvelle organisation politique tant sur un plan européen que local ; enfin le paradoxe entre l'émergence d'espaces de la recherche et de l'enseignement supérieur divergents.

Bibliographie

- Charlier J.-É., 2003, « La douce violence de la 'Méthode ouverte de coordination' et de ses équivalents » *in* *Éducation et Sociétés*, n° 12, 2003/2, 5-11.
- Croché S., 2010, *Le pilotage du processus de Bologne*, Academia Bruylant, Coll. Thélème, Louvain-la-Neuve.
- Dehousse R.(dir.), 2004, *L'Europe sans Bruxelles ?*, L'Harmattan, Paris.
- Dion Y., C. Lacour, 2000, La revanche du sectoriel et le renouveau de l'espace, *Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII :2, été, 343-364.
- Estèbe P., 2004, Les quartiers, une affaire d'Etat, un instrument territorial, *in* Lascoumes P., P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris.
- Faure A., J.P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath, 2007, *Action publique et changements d'échelle: les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris.
- Faure A., P. Muller, 2007, Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles, *in* Faure A. et al, *ibidem*.
- Leloup F., 2010, Le Développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, 687-706.
- Nahrath S., F. Varone, J.-D. Gerber, 2009, « Les Espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol.9, n°1/mai 2009 [En ligne <http://vertigo.revues.org/8510>].
- Quermonne J.-L., 1985, Les politiques institutionnelles, *in* Grawitz M., J. Leca, *Traité de sciences politique*, volume 4, PUF, Paris.
- Saurugger S., Y. Surel, 2006, L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.13, n°2, 179-211.
- Souto Lopez M., 2010, « De l'Union à la Région wallonne, les pôles de compétitivité au cœur de la territorialisation du rapport global-sectoriel », Colloque de lancement de l'Institut de

Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE) Belgique, *Europe et mondialisation : quelles équations ?*, Louvain-la-Neuve, 13-14 octobre 2010.

Littérature officielle

Commission Européenne, 2002, *L'espace européen de la recherche : un nouvel élan. Renforcer, réorienter, ouvrir de nouvelles perspectives*, Luxembourg, OPOCE, 16 octobre 2002.

CE, 2007a, *Livre vert. L'espace européen de la recherche : nouvelles perspectives*.

CE, 2007b, *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Luxembourg, OPOCE.

CE, 2010, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

CE, « Action pour des « centres d'excellence » de dimension européenne », s.d. (http://ec.europa.eu/research/area/centres_fr.pdf)

Conseil européen, 2010, *Décision du conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Partie II des lignes directrices intégrées « Europe 2020 »*, 2010.

Conseil de la politique scientifique, 2010, *Evaluation de la politique scientifique de la Région wallonne et de la Communauté française*, CESRW, Bruxelles, 2010.

Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2009, *Déclaration de politique communautaire*, Namur.

Gouvernement de Wallonie, 2009, *Déclaration de politique régionale*, Namur.

Région wallonne, 2009, *PlanMarshall2.vert. Synthèse*, La Hulpe, 3 décembre 2009 (document téléchargeable www.wallonie.be).

Annexe 1

Les Communautés et Régions se recouvrent partiellement. Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale est une région bilingue dans laquelle la Communauté française et la Communauté flamande ont des compétences particulières. La Communauté germanophone fait partie de la Région wallonne (site de la Communauté française de Belgique).

