

Michel Lacave* Expertise stratégique et légitimité européenne

Le cas des projets d'infrastructures de soutien à la recherche et au développement technologique dans les agglomérations

Le présent article part de la constatation que les politiques de recherche et d'innovation, ainsi que les politiques d'enseignement supérieur ont aujourd'hui un impact considérable sur les territoires urbains et les aires métropolitaines par les aménagements et les infrastructures qui en sont les produits directs ou indirects. Or, certaines composantes de ces politiques sont liées à des programmes européens qui ont co-financé depuis la fin des années 1980 des expertises et des études à caractère stratégique, confiées à des experts ou consultants inscrits sur des « listes restreintes », et qui ont orienté des choix d'investissements publics et privés.

On peut considérer que ces experts ou consultants, d'origines très diverses, ont formé au fil des années une sorte de communauté épistémique, fondée sur des expériences concrètes et partagées, et bénéficiant aux yeux de leurs clients, souvent des collectivités locales, d'une légitimité européenne. Cette légitimité européenne, quoique variable suivant les pays, permet d'infléchir parfois de façon très significative, les stratégies locales, parfois même sans qu'en aval les investissements réalisés ne bénéficient de financements européens.

L'auteur est à la fois universitaire et expert pour la Commission européenne, et cet article est une réflexion sur sa pratique et sa position d'expert, ainsi que sur celles des experts avec lesquels il a collaboré depuis bientôt quinze ans.

1. Le rôle des pôles de RDTI (recherche, développement technologique et innovation) dans le développement urbain

Les politiques de RDTI ainsi que les politiques d'enseignement supérieur sont des composantes majeures des politiques urbaines, avec

* Professeur de science politique, université de Montpellier-I, UMR 5112.

des impacts forts sur le développement des villes et, dans un contexte métropolitain, sur les rapports entre les villes-centres et leur périphérie. Comme conséquence de ces politiques, de nouveaux quartiers peuvent naître, d'anciens quartiers se trouver bouleversés, des communes périphériques se trouver confrontées à des défis inédits pour elles et dans le même temps bénéficier d'opportunités nouvelles.

Le phénomène n'est pas complètement neuf : les grandes universités médiévales ont eu un effet structurant sur les villes où elles étaient implantées (l'exemple de Montpellier en témoigne clairement). Néanmoins, on peut dire qu'il est devenu particulièrement net depuis une bonne vingtaine d'années.

Les cas de figure sont variés, allant depuis des opérations relativement simples jusqu'à des opérations complexes fondées sur des partenariats public-privé. Il peut s'agir de la création d'un nouveau campus universitaire ou d'un parc scientifique ou technologique (avec une forte composante d'immobilier d'entreprises) ; il peut s'agir de la labellisation par l'État d'un génopôle, laquelle n'a pas d'incidence directe, mais aura un effet d'entraînement sur des investissements publics et privés ultérieurs ; il peut s'agir encore, comme à Grenoble récemment, de l'implantation d'un grand centre de recherche privé (nanotechnologies) associant des grands groupes et bénéficiant de concours financiers publics.

Ces opérations ont des effets en termes de population. Elles attirent des universitaires et des chercheurs, ainsi que des étudiants avancés (3^e cycle et post-doctorats) qui ont des besoins bien spécifiques en termes de logement et d'habitat. Elles attirent également une population active de haut niveau de qualification en relation avec les entreprises de haute technologie et de services avancés qui s'implantent et/ou se développent. D'une manière générale, la création et le développement de centres d'excellence ont des effets structurants sur les agglomérations. Ainsi, la création à Lodi d'un nouveau campus de l'université de Milan, très spécialisé (sciences vétérinaires, agro-biotechnologies animales et végétales), est un élément de changement radical de la lisière sud de l'agglomération milanaise : population active, étudiants, habitat, implantations industrielles, ... Elle crée un pôle d'attraction fort et très différencié dans une zone jusque-là marquée par une vie urbaine centrée sur l'identité locale, et à peine bousculée par le développement d'activités logistiques.

Si l'on porte attention plus particulièrement au foncier et à l'immobilier d'entreprises, la plupart des grandes métropoles européennes comportent aujourd'hui un réseau ou une ceinture de parcs scientifiques et technologiques établis en liaison avec des campus universitaires existants ou récemment développés et/ou des grands centres de recherche publics ou privés. On citera de façon non limitative Barcelone, Helsinki, Madrid, Munich, Lyon, Stockholm, etc.

Des villes de taille plus modeste, comme Oulu en Finlande, Heidelberg en Allemagne, ou des capitales régionales comme Rennes, Nantes ou Montpellier pour la France, ont vu leur territoire, leur aménagement et leurs infrastructures très fortement influencés par l'impact des politiques de RDTI et d'enseignement supérieur.

2. Les expertises générées par les politiques européennes

Depuis l'extrême fin des années 1980, la Commission européenne a décliné toute une série de programmes destinés à appuyer l'innovation, entendue de façon tout à fait générale. S'il n'est pas question ici de les examiner de façon exhaustive, il est cependant important d'en donner les lignes générales. Ces programmes s'inscrivent dans le cadre de trois politiques de l'Union : la politique régionale, la politique de RDTI, la politique de l'entreprise.

Si les programmes qui relèvent de la politique de RDTI et de la politique de l'entreprise concernent l'ensemble du territoire communautaire, en revanche la plupart des programmes relevant de la politique régionale est concentrée sur les zones d'Objectif 1 et 2¹, à quelques exceptions près ; les plus notables sont pour notre propos les « Actions innovantes » (financées par l'art. 10 du règlement du Feder²) et l'Initiative communautaire Interreg qui soutient les coopérations interrégionales (transfrontalières ou non), lesquelles peuvent intervenir dans le domaine du soutien à l'innovation.

Par ailleurs, les programmes qui relèvent de la politique de RDTI et de la politique de l'entreprise, ainsi que les « exceptions à la politique régionale » signalées ci-dessus, financent des études stratégiques et des études de faisabilité, tandis que la politique régionale, à travers le *mainstream* des Fonds structurels³, finance la réalisation et les infrastructures dans les zones d'Objectif 1 et 2 seulement.

Les premiers sont ceux qui retiendront ici notre attention. Il s'est agi

d'abord (à partir de 1989-90) du programme Stride destiné à développer les relations entre les universités, les institutions d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs), les centres de recherche, d'une part, et les entreprises d'autre part. Il s'est agi ensuite du programme Sprint, « Action de soutien aux parcs scientifiques » qui cofinancait des études de faisabilité des parcs scientifiques et technologiques, centres d'entreprise et d'innovation, centres de transfert de technologie... Au milieu des années 1990, deux nouveaux programmes ont été créés pour co-financer des « stratégies régionales d'innovation » (RITTS⁴ de la D.G. Entreprise et RIS⁵ de la D.G. Regio de la Commission européenne), menant à des plans d'actions qui incluent souvent la réalisation d'infrastructures de RDTI, de parcs scientifiques et technologiques, d'immobilier d'entreprise dédié, etc. De façon complémentaire, les « Actions innovantes » de l'art.10 du Feder permettent d'approfondir des éléments des « stratégies régionales d'innovation ».

On ajoutera que le rôle d'impulsion politique et stratégique de la Commission européenne dans le domaine qui nous occupe s'est trouvé renforcé depuis 2000 d'une part par l'affichage de la « Stratégie de Lisbonne » (« faire des économies européennes les économies fondées sur la connaissance les plus compétitives au monde »⁶), d'autre part par une communication de la Commission sur « la dimension régionale de l'espace européen de la recherche »⁷. De fait, les programmes évoqués préparent des choix d'investissements publics et orientent des choix d'investissements privés.

Les travaux d'expertise co-financés par la Commission européenne dans le cadre de ces programmes ont été en général réalisés par des experts ou des consultants qui ont été inscrits sur des « listes d'aptitude » dont les premières ont été constituées à l'occasion du programme Sprint. Même si les bénéficiaires des programmes (la plupart du temps des collectivités territoriales et des agences de développement) n'étaient pas en droit contraints par les « listes d'aptitude », ils ont à de rares exceptions près choisi leurs consultants dans ces listes. Par ailleurs, les panels d'expertise devaient toujours comprendre un minimum d'experts non-nationaux.

Il en est résulté la constitution d'un corpus de connaissances, d'expériences accumulées de méthodes et de pratiques qui, comme on le verra plus loin, déborde aujourd'hui le champ strict des

programmes évoqués. Les expertises réalisées dans le cadre de ces programmes peuvent être qualifiées de stratégiques. Elles ont pour fonction de repérer et définir des problèmes, et ultérieurement de construire l'objet à traiter : typiquement, besoins et demande des entreprises en matière de RDTI ; ressources disponibles, ou à mobiliser, ou encore à constituer ; élaboration d'une stratégie et d'un plan d'actions résultant d'un consensus ou quasi-consensus des acteurs-clés du territoire. Stratégie et plan d'actions se traduiront par : des infrastructures d'accueil d'entreprises, telles que parcs scientifiques et technologiques, pépinières d'entreprises ; des laboratoires d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des infrastructures de recherche ; des services d'interface qui impliquent eux-mêmes la réalisation d'infrastructures (ex. : plate-forme technologique) ; des systèmes d'organisation et de gestion.

3. Savoirs et profils des experts

Le champ des savoirs mobilisés par les experts ou consultants comprend en principe :

- la connaissance théorique et pratique des besoins des entreprises en termes de RDTI et des conditions du transfert de technologie ;
- la connaissance au moins générale des enjeux industriels des « grappes » de technologies-clés⁸ (ex. : nanotechnologies, biotechnologies appliquées à l'agro-alimentaire, etc.) et de leurs croisements ;
- la connaissance détaillée des politiques de RDTI aux niveaux régional, national et européen ;
- la connaissance des procédures, techniques et instruments de « l'ingénierie socio-institutionnelle » (*consensus building*) ;
- une bonne connaissance de certains segments du foncier et de l'immobilier d'entreprise : parcs scientifiques et technologiques, parcs d'affaires, édifices pré-équipés pour des laboratoires, incubateurs et pépinières d'entreprises..., plus les contraintes techniques liées aux équipements de recherche.

Dans cet ensemble, le savoir-faire relatif à l'ingénierie socio-institutionnelle tient sans doute une place prépondérante en dernière analyse, plus que les connaissances « techniques » spécifiques : les experts doivent être capables d'animer des groupes de travail comprenant des

acteurs très divers et de faire sortir de ces groupes de travail la définition d'axes stratégiques à peu près consensuels et suffisamment clairs pour déboucher sur des projets.

Les experts et les consultants inscrits sur les « listes d'aptitude » avaient des origines disciplinaires et professionnelles assez diverses. La majorité est venue des sciences sociales (économie, et plus particulièrement économie régionale et économie industrielle), avec une minorité d'ingénieurs et d'architectes. Professionnellement, si certains exerçaient déjà des activités de consultant, un nombre significatif s'est retrouvé sur les listes pour avoir créé ou contribué à créer ou encore dirigé des parcs scientifiques et technologiques (souvent à titre bénévole ou dans le cadre de fonctions institutionnelles) dans la période immédiatement antérieure.

Par ailleurs, si les titres des experts (notamment, les titres académiques) ont somme toute assez peu joué, leurs références accumulées au bout de trois à quatre ans, de préférence dans divers pays d'Europe, sont très vite apparues comme déterminantes. Leurs capacités linguistiques, qui leur permettaient d'assurer un rôle d'intermédiation, sont aussi très vite apparues comme revêtant une réelle importance.

4. Les variables nationales de la légitimité des experts

Les experts et consultants qui sont intervenus – et interviennent encore – dans les programmes européens évoqués bénéficient d'une légitimité « européenne », bien qu'ils n'aient aucun lien institutionnel ou statutaire avec la Commission européenne. Cette légitimité a sans doute poussé au développement d'une certaine solidarité intellectuelle et professionnelle, voire de ce qu'on pourrait appeler une quasi-communauté épistémique. Cependant, l'importance ou la qualité de cette légitimité sont très variables suivant les pays et les régions de l'Europe. Elle est en principe forte ou très forte lorsque deux facteurs sont réunis :

- administration de l'État central faible et/ou peu présente au niveau local/régional ;
- forte contribution financière de l'Union européenne à travers la politique de cohésion et les Fonds structurels.

Ces deux facteurs méritent d'être quelque peu détaillés.

4.1. Administration de l'État central faible et/ou peu présente au niveau local/régional Le premier cas qui vient à l'esprit est évidemment celui de l'Italie. Les pouvoirs qui ont été transférés aux régions sont importants et celles-ci en ont elles-mêmes transféré aux provinces. Ainsi, les « plans territoriaux » sont décidés au niveau provincial, et les « politiques industrielles » ont fait très souvent l'objet d'un transfert de la part des régions. Par ailleurs, il n'y a pas, contrairement à la France, d'« expertise d'État » (Corps des Mines ou Corps des Ponts) et l'expertise des administrations locales ou régionales est en règle générale de faible niveau. Enfin, la confiance dans les institutions nationales est plutôt faible. Corrélativement, la légitimité des institutions européennes est forte, et, du même coup, toute expertise qui apparaît comme bénéficiant directement ou indirectement de cette légitimité, est acceptée et souvent même recherchée.

Le cas de la Grèce est semblable, à quelques réserves près, et bien entendu sauf en ce qui concerne l'étendue de la décentralisation. Le cas du Portugal est un peu différent, car il existe une forte tradition administrative au niveau de l'État central, mais la qualité d'expertise de l'administration d'État n'est en général pas très élevée ; d'autre part, elle n'est pas fortement présente au niveau local régional, et la capacité d'expertise à ce niveau est généralement très limitée.

4.2. Forte contribution financière de l'Union européenne à travers la politique de cohésion et les Fonds structurels En Espagne, en Grèce, au Portugal, et dans les régions d'Italie au sud de Rome (plus la Sicile et la Sardaigne), dans l'ex-Allemagne de l'Est, cette contribution financière est considérable. De ce fait, toute expertise parée du label européen bénéficie d'une légitimité quasi-automatique, directement liée à l'espérance que cette expertise déclenchera des processus de financement, ou plus exactement de co-financement de projets dès lors que ceux-ci auront fait l'objet d'une validation ou auront été préparés par les experts « convenables ».

On fera deux remarques complémentaires concernant ces facteurs :
– ils peuvent jouer séparément ou se conjuguer : en Espagne, c'est le second facteur qui prédomine largement, dans la mesure où la capacité d'expertise apparaît d'une certaine qualité dans les communautés autonomes ; en Italie du Sud, les autorités locales et régionales n'accordent souvent à la substance même de l'expertise qu'un intérêt

plutôt limité : ce qui les intéresse, c'est le déclenchement des financements ; au Portugal, les deux facteurs ont tendance à se conjuguer, comme d'ailleurs dans les Länder de l'ex-Allemagne de l'Est ;

– le premier facteur peut donner aux experts une légitimité qui joue en dehors de toute espérance de co-financement européen : ce peut être le cas dans le Nord de l'Italie

Il est intéressant d'évoquer ici le cas de la France à deux égards : comme territoire d'expertise, comme productrice et exportatrice d'experts et d'expertise dans le cadre que nous étudions ici. Les programmes européens que nous évoquons ont eu des destinées diverses en France.

Les programmes Stride et Sprint (« Action de soutien aux parcs scientifiques ») ont été assez largement utilisés, mais leur utilisation par les collectivités locales a généralement été mal perçue par les administrations d'État (SGAR, DRIRE) et vue comme une sorte d'immixtion dans un territoire réservé ; de ce fait, la mise en œuvre des préconisations des experts a souvent rencontré de sérieuses difficultés. Les programmes RITTS et RIS (« stratégies d'innovation régionale ») ont eu peu de succès, les mêmes administrations d'État ayant quasi-systématiquement tenté de bloquer les velléités que pouvaient avoir les régions d'y participer.

Par ailleurs, l'expertise d'État française n'a pas débouché sur les listes d'aptitude européennes ; cette situation résulte à notre avis d'un manque d'intérêt combiné à une vision régaliennne de la fonction publique. On est ici au cœur des malentendus culturels entre notre pays et un certain nombre de nos partenaires, malentendus dont on voit aujourd'hui les effets dans la perte d'influence de la France au sein de la Commission.

Les experts français inscrits sur les listes ont tous été hors du système des administrations d'État et ont développé des pratiques en conformité avec une culture ouverte de négociation, d'échange d'expériences et de confrontation ouverte des bonnes pratiques.

5. Le rôle de l'expertise au niveau local

L'« expertise sous légitimité européenne » peut jouer un rôle central pour faire accepter des stratégies et promouvoir ou faire avancer des projets, au point que les experts sont souvent amenés à jouer de l'ambi-

guité que leur donne leur position au sein d'un programme. L'ambiguïté joue en particulier en ce qui concerne l'identification du « client » de l'expert. En principe, le client est le bénéficiaire du programme européen (à travers un co-financement de 50 à 75 % du projet), autrement dit une collectivité locale, ou une agence de développement, en règle générale. Le client a cependant de l'expert une vision complexe : expert à son service certes, mais aussi représentant de la Commission (au titre du financement et comme inscrit sur une liste) ; cet aspect est renforcé par le fait que les panels d'experts comportent toujours, comme on l'a dit plus haut, un ou plusieurs experts d'un autre pays de l'Union européenne⁹, qui viennent présenter d'autres pratiques et d'autres exemples, et ont plus de facilité à remettre en cause les vérités établies locales, pour diffuser à leur place éventuellement la parole européenne.

Par ailleurs, les experts ont naturellement tendance à considérer qu'ils sont tout autant au service de la Commission (et des fonctionnaires de la Commission qui sont en quelque sorte leurs référents) qu'à celui de leur client. Enfin, les experts ont une tendance naturelle à aller dans le sens de ceux des acteurs locaux qui leur paraissent les plus capables de « faire bouger les lignes ». Ils contribuent alors à modifier les rapports de force préexistants au sein des communautés locales/régionales.

De ce fait, les pouvoirs locaux, ou parfois telle ou telle catégorie d'acteurs-clés, peuvent être amenés à déterminer ou à infléchir leurs propres stratégies pour capitaliser sur cette légitimité européenne. Il peut arriver aussi qu'ils endossent purement et simplement ce qui leur est proposé par conviction ou par intérêt.

Quelques exemples issus, notamment, de nos propres interventions en tant qu'expert, permettront d'illustrer ce phénomène, dans des contextes politiques, institutionnels et de financement au demeurant très différents : au Portugal (réseau de parcs d'affaires dans des villes de la grande périphérie de Lisbonne, où l'expertise est allée jusqu'au choix des terrains et au plan-masse) ; dans l'agglomération de Milan (Italie) avec un pôle d'excellence et un nouveau campus centrés sur les biotechnologies animales et végétales d'une part, la reconversion d'un site en parc technologique d'autre part, deux projets ayant un impact structurant sur le sud de l'agglomération ; en Grèce, dans la région de Macédoine centrale, où un laboratoire universitaire spécialisé dans la

« recherche urbaine et régionale » est parvenu à établir un quasi-monopole sur la définition de projets structurants en matière de RDTI (parcs technologiques, parcs industriels, pépinières d'entreprises).

5.1. Conception et planification d'un réseau de sept parcs d'affaires et d'un parc technologique dans la grande périphérie de Lisbonne (Portugal)

Le contexte de la Région Lisbonne-Vallée du Tage était marqué par une perspective de sortie de l'Objectif 1 (*phasing out*) pour la période 2000-2006¹⁰, du fait de l'élévation de son PIB/habitant, due évidemment à la présence de la capitale dans la région. Hors Lisbonne, le reste du territoire régional restait au-dessous du seuil de définition de l'Objectif 1 (PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union). Dans cette perspective, les communes de la grande périphérie de Lisbonne, dès 1997-1998, ont donc entendu tirer profit au maximum des derniers financements substantiels des Fonds structurels de l'Union, soutenues et entraînées (et encore plus entraînées que soutenues) par l'organisation patronale de la zone, Nersant¹¹. Par ailleurs, le gouvernement portugais venait d'annoncer sa décision de transférer l'aéroport de Lisbonne à Rio Maior¹², l'une des communes de la grande périphérie, ouvrant ainsi des perspectives de développement dans la zone nord - nord-est de la « grande » aire métropolitaine.

Nersant a contracté auprès de deux consultants, l'un spécialisé dans le montage et le lobbying de projets européens, et l'autre spécialisé dans les parcs scientifiques et technologiques, le développement régional et les politiques d'innovation, ce dernier inscrit sur les listes d'aptitude de la Commission, pour réaliser l'étude de faisabilité d'un technopôle et de sept parcs d'affaires mis en réseau, avec des services aux entreprises gérés par une société commune.

Celui-ci a « inscrit » les projets dans la stratégie d'innovation de la Région, élaborée dans le cadre d'un programme RITTS (auquel il n'avait d'ailleurs pas participé), et leur a donné une légitimité européenne qui a permis de surmonter des réticences politiques dans les relations entre la Commission consultative régionale (CCR)¹³ et Nersant, ainsi que les appréhensions de certains maires face à la forte pression exercée par Nersant.

Les études de faisabilité du technopôle et des parcs d'affaires sont allées jusqu'à inclure un plan-masse. Du fait de la cure d'austérité budgétaire décidée peu après par le gouvernement portugais, certains

projets n'ont pas été réalisés, car il était devenu difficile de réunir les co-financements nationaux (face aux financements européens).

5.2. Conception et mise en œuvre de deux parcs technologiques / parcs d'activités au sud de Milan (Italie) Le contexte est ici très différent puisque l'on se trouve dans une zone hors Objectifs 1 et 2, celle de l'aire métropolitaine milanaise, dans laquelle il ne peut donc être obtenu de financement européen pour la réalisation d'infrastructures, de quelque nature qu'elles soient. La Région Lombardie affiche une politique active de soutien aux activités de RDIT, en particulier à travers le soutien à la constitution de pôles d'excellence régionaux, en co-finançant des infrastructures et le retour de chercheurs italiens installés à l'étranger. Par ailleurs, alors que le marché italien du foncier et de l'immobilier d'entreprise était resté pendant longtemps très spécifique (absence de parcs d'affaires et de parcs scientifiques et technologiques du modèle courant en France, au Royaume-Uni, et plus généralement dans l'Europe du Nord-Ouest), un changement a commencé à se manifester dans ce domaine au tournant du siècle, changement que traduit l'arrivée de grands investisseurs internationaux en Italie du Nord, et en particulier dans l'aire milanaise.

La culture des entreprises italiennes reste encore cependant relativement réticente face à des perspectives d'implantation dans des parcs d'activités. Traditionnellement, le chef d'entreprise préfère construire son usine ou restructurer un bâtiment existant à son usage, dont il reste le propriétaire¹⁴.

De ce fait, un organisme responsable de la mise en place d'un pôle d'excellence, la Fondation Parco Tecnologico Padano (constituée par la Province, la municipalité et la chambre de commerce de Lodi¹⁵) a contracté un consultant inscrit sur les listes de la Commission européenne, pour accompagner son projet.

Le pôle d'excellence, centré sur les agro-biotechnologies animales et végétales, est d'une structure complexe et comprend deux grands blocs immédiatement voisins : un nouveau campus de l'université d'État de Milan (faculté des sciences vétérinaires, faculté agronomique, une partie de la faculté de pharmacie) avec un hôpital pour grands animaux ; l'ensemble du Parco Tecnologico Padano avec une plateforme de transfert de technologie, un édifice comprenant un incubateur d'entreprises, des locaux pour des laboratoires de recherche

publics et privés, des édifices pour des associations d'éleveurs. La Fondation entend développer un *business park* de 40 hectares sur des terrains mis à disposition par la Province et la municipalité.

Le rôle du consultant a été et est encore de définir le profil stratégique du projet de la Fondation, en ce qui concerne en particulier l'incubateur et le *business park* et de lui donner une légitimité « européenne » (alors même qu'il n'y a aucun financement européen en jeu), renforçant ainsi la légitimité des interventions des acteurs publics (Région Lombardie, Province et municipalité de Lodi), toujours quelque peu problématique en Italie, face au secteur privé.

Autre cas de figure : un grand groupe italien (industriel et immobilier), associé à des investisseurs internationaux, a récemment acquis plus d'une centaine d'hectares à la périphérie sud de Milan (12 km du centre) à proximité de l'autoroute A7 Milan-Gênes, dans une zone à fort développement commercial (hypermarchés), mais où subsistent encore quelques exploitations agricoles, sur le territoire des communes de Lacchiarella et Binasco, pour réaliser un parc d'affaires (Corporate Park Sud Milano) sur le modèle Nord-Ouest-européen.

La *joint venture* créée par le groupe et les investisseurs internationaux a contracté un consultant inscrit sur les listes de la Commission européenne pour l'assister, là encore, dans la définition du profil stratégique et la conception de la stratégie de marketing. Il est prévu que le Corporate Park comprenne une zone qualifiée « parc technologique » destinée à accueillir des entreprises de haute technologie et de services avancés, des laboratoires de recherche publics et privés, un incubateur d'entreprises.

Le consultant est chargé du dialogue avec les universités et les centres de recherche et participe aux négociations avec les autorités locales et régionales (les deux communes concernées, la Province de Milan et la Région Lombardie). La création d'un incubateur est nécessairement une opération subventionnée sur fonds publics et doit être faite en collaboration avec l'université polytechnique qui cherche de nouveaux locaux pour les créateurs d'entreprise qu'elle soutient, ainsi que des solutions immobilières adaptées pour les entreprises en sortie d'incubateur¹⁶. Le consultant donne au projet ce que l'on pourrait appeler une « légitimité européenne dérivée » vis-à-vis de l'université du fait de ses références en matière de parcs scientifiques et technologiques au niveau européen. Il en est de même vis-à-vis des autorités locales

et régionales, pour ce qui est de l'obtention de financements et de leur collaboration avec les promoteurs du Corporate Park en termes de marketing territorial. Cette légitimité est d'autant plus importante au niveau de la Province de Milan¹⁷ que celle-ci a utilisé il y a quelques années le programme RITTS pour élaborer une stratégie d'innovation régionale : le consultant prend évidemment soin de démontrer que le projet de Corporate Park s'inscrit parfaitement dans cette stratégie.

5.3. Un quasi-monopole sur les stratégies d'innovation régionale en Macédoine centrale (Grèce) La Macédoine centrale (Thessalonique) est une région d'Objectif 1 qui reçoit donc d'importants financements européens (Fonds structurels) tant pour la préparation que pour la réalisation de projets (le co-financement européen peut aller jusqu'à 75 % du coût total d'un projet).

La Région a élaboré une stratégie d'innovation régionale utilisant le programme RIS, et, d'une manière générale, elle mène une politique volontariste d'investissement dans la RDTI, le transfert de technologie au bénéfice des secteurs d'activités « traditionnels », le développement des secteurs de haute technologie (NTIC), ce qui a donné lieu à la création d'un parc technologique, d'un incubateur et de parcs industriels. Cette politique est complétée par une implication assez systématique dans les programmes européens de coopération inter-régionale sur les mêmes thèmes.

Derrière la mise en œuvre de cette politique, on trouve une équipe de recherche de l'université de Thessalonique, Urenio, spécialisée dans la recherche sur le développement urbain et régional, inscrite sur les « listes d'aptitude » européennes. Tenant ici le rôle de l'expert, Urenio a réussi à se construire une « légitimité européenne à double entrée ». En effet, Urenio s'est positionnée auprès de la Commission européenne (D.G. Politique régionale, D.G. Recherche et D.G. Entreprise) comme l'interlocuteur par excellence pour le Nord de la Grèce (au-delà même de la Macédoine centrale), du fait de ses compétences. De l'autre côté, c'est-à-dire du côté des autorités régionales, elle a établi un quasi-monopole sur l'accès aux programmes européens concernant le développement régional et l'innovation, qui la positionne comme détenant la légitimité européenne, du fait des succès obtenus dans les appels d'offres et les appels à propositions européens, ainsi que de la participation à des groupes d'experts.

6. Conclusion

Les experts sous légitimité européenne sont donc amenés à occuper des positions assez diverses, quoique généralement complémentaires. Ils sont d'abord, sauf cas très spécifiques, des vecteurs des politiques européennes et du discours européen (politique régionale, innovation, politique de l'entreprise) auprès des acteurs locaux/régionaux, et ils le sont d'autant plus que nombre d'entre eux travaillent par ailleurs directement pour la Commission européenne (études, évaluations, soutien technique). Ils sont également des instruments de promotion des projets locaux auprès de la Commission dès lors que ces projets sont susceptibles de bénéficier de financements européens, se faisant ainsi les porte-parole de leurs clients. De façon plus complexe sans doute, il leur arrive de peser sur le débat local, soit parce qu'ils estiment à un moment donné pouvoir faire avancer le projet dont ils ont la charge en s'appuyant sur tel acteur ou groupes d'acteurs, soit parce que le discours européen qu'ils véhiculent n'est évidemment pas neutre (le partenariat public-privé, la promotion de l'entreprise privée, la collaboration systématique industrie-recherche, sont politiquement corrects, alors que l'action publique par voie de subventions à fonds perdus est mal vue).

Il est clair qu'en l'absence d'une présence de fonctionnaires européens sur le terrain (à l'inverse des fonctionnaires nationaux), ils en apparaissent un peu comme des substituts ambigus mais utiles, dans la mesure où l'Union européenne est bien un des acteurs du développement local dans les régions d'Objectif 1 et 2, mais sans y être représentée physiquement par des fonctionnaires de la Commission. De ce fait, la légitimité dont bénéficient les experts permet à la Commission européenne de diffuser à travers eux les orientations politiques dont elle se trouve porteuse, en particulier en matière de stratégies d'innovation régionale, avec des conséquences directes sur l'aménagement de l'espace urbain et certaines modalités de développement des villes et des agglomérations¹⁸ : *benchmarking*, instruments et méthodes, objectifs de Lisbonne et de Barcelone, « dimension régionale de l'Espace européen de la recherche », etc.

Notes

1. Les zones d'Objectif 1 sont en principe des régions (en France, correspondant en principe à nos régions administratives) où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Les zones d'Objectif 2 sont des zones géographiques de taille plus restreinte qui connaissent des problèmes de restructuration industrielle, ou sont des espaces ruraux fragiles, ou des quartiers urbains « en crise ».
2. Fonds européen de développement économique régional.
3. Fonds structurels : Feder, FSE (Fonds Social Européen), FEOGA-Orientation (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, volet Orientation), IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche). Le *mainstream* concerne le soutien financier global assuré aux zones d'Objectif 1 et 2.
4. *Regional Innovation and Technology Transfer Infrastructures and Strategies*.
5. *Regional Innovation Strategies*.
6. Conseil européen de Lisbonne, avril 2000.
7. COM(2001) 549 final, 3 oct. 2001.
8. Le concept et le mot de « technologies-clés » sont français, mais tous les grands pays ont d'une façon ou d'une autre procédé à l'identification de technologies-clés et les thèmes prioritaires du 6^e Programme-Cadre de RDT de l'Union européenne en constituent pour l'Europe un affichage en termes de politique publique.
9. Dans les programmes Sprint, au moins deux ; dans les RITTS/RIS, au moins un consultant « non-national ».
10. Les cycles de financement des Fonds structurels suite à la réforme de 1988 et à la mise en place de la « Politique régionale et de cohésion » ont été les suivants : 1989-93, 1994-99, 2000-06.
11. *Nucleo* des chefs d'entreprises de la région de Santarem.
12. Le projet de transfert a été depuis abandonné (momentanément, sans doute) pour des raisons de restrictions budgétaires au niveau national.
13. Les CCR représentent le niveau institutionnel régional au Portugal.
14. Parmi les raisons : l'exigence par les banques de garanties immobilières pour le crédit aux entreprises ; la faible sophistication jusqu'ici des produits financiers relatifs à l'immobilier d'entreprise.
15. Lodi est à 25 km. du centre de Milan, sur l'autoroute A1 Milan-Bologne, qui traverse une des régions les plus riches d'Europe, en particulier dans le secteur agro-alimentaire.
16. Le *Politecnico* a déjà créé un incubateur dans le centre de Milan qui est actuellement rempli. Il souhaite donc pouvoir créer un nouvel incubateur et « suivre » les entreprises nouvellement créées en leur proposant des locaux dans le futur incubateur, ce que permettrait la zone « parc technologique » du Corporate Park.
17. La Province est en Italie un niveau très pertinent pour ce genre de projets du fait des compétences qu'elle exerce en matière de planification territoriale. Par ailleurs, en l'absence d'une autorité d'agglomération spécifique, la Province de Milan tient de fait plus ou moins ce rôle.
18. Il y a relativement peu de travaux dans ce domaine. On retiendra, en matière de politique urbaine : Nanetti (R.Y.), « Adding Value to City Planning : The European Union's Urban Programmes in Naples », *South European Society & Politics*, Vol.6 (3), Winter 2001, 33-57.