

La recherche et l'enseignement supérieur, un enjeu de la bataille économique dans les territoires

CRÉER DES EMPLOIS
DANS LES TERRITOIRES

Revitaliser un territoire, c'est à la fois répondre à des crises à chaud (fermeture d'un site), mais aussi promouvoir un développement (re)créateur d'emplois qui s'appuie sur les atouts du territoire. On conçoit donc qu'il faille insérer la revitalisation dans une véritable stratégie de développement territorial, si l'on veut en assurer la cohérence et la solidité. Or, de plus en plus, dans une « économie de la connaissance », le système d'enseignement supérieur et de recherche se voit assigner un rôle important vis-à-vis de ces objectifs...

par Daniel FIXARI et Frédérique PALLEZ*

Ce point a été théorisé par différents chercheurs qui ont mis en avant la troisième mission des universités, à savoir le développement économique du territoire sur lequel elles sont implantées (Etzkowitz (H.) et Leydesdorff (L.) 1997). Du côté des pouvoirs publics, cette prise de conscience a également donné lieu, depuis quelques années, à diverses réformes institutionnelles, qui mettent l'accent sur l'importance d'un système d'Enseignement Supérieur et de Recherche (ESR) travaillant en lien avec les acteurs du territoire : création des Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES), Réseaux Thématiques de Recherche Avancée (RTRA), opération Campus, « grand emprunt », soutien à la mutualisation des structures de valorisation... La création des pôles de compétitivité (PC) est également un élément

de ce vaste chantier puisque les acteurs académiques y jouent un rôle majeur. Quant à l'autonomie des universités, telle qu'elle résulte de la loi LRU, elle est de nature à donner elle aussi de nouvelles marges de manœuvre aux établissements universitaires sur leur territoire.

Quel bilan peut-on faire de cette réorganisation du système de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'articulation entre les différentes structures créées, du rôle des acteurs du territoire ? Le système s'ordonne-t-il au regard du développement économique du territoire ? Et si oui, comment ?

On présentera succinctement :

* Professeurs à Mines ParisTech.

- Les grandes politiques nationales et la question de l'articulation entre les différentes structures ;
- La montée en puissance des collectivités territoriales, notamment des régions, dans l'élaboration d'une véritable stratégie territoriale de développement économique, dans laquelle le monde universitaire est partie prenante ;
- Les initiatives infrarégionales appuyées sur des établissements universitaires bénéficiant d'une nouvelle autonomie, mais parfois inquiets d'un possible désengagement de l'Etat...

En conclusion, on évoquera quelques obstacles à la construction de stratégies territoriales intégrées.

LES POLITIQUES NATIONALES DE RECHERCHE ET D'INNOVATION : Y A-T-IL UN PILOTE DANS L'AVION ?

Depuis près de vingt ans maintenant, pour certains, les Etats et régions européens promeuvent des politiques industrielles ou de développement économique qui tendent à favoriser l'ouverture des entreprises sur la recherche et l'enseignement supérieur, notamment à travers les politiques de clusters. Simultanément sont menées des politiques visant à réformer les systèmes d'enseignement supérieur et de recherche (comme l'*Exzellenzinitiative* lancée en Allemagne en 2005), notamment pour en faire un atout dans la bataille économique. Même en France, pays dont l'on sait que, traditionnellement, son université est à la fois très liée à l'Etat et très éloignée de l'industrie, on peut mettre en évidence une évolution progressive vers un système organisé autour d'établissements universitaires « entrepreneuriaux » dotés d'une stratégie, à la gestion plus décentralisée, contractualisant avec la tutelle étatique et s'ouvrant aux entreprises. Système allant aussi vers davantage de différenciation territoriale et d'interconnexion avec les collectivités territoriales.

UN FOURMILLEMENT D'INITIATIVES

Entre 2004 et 2006, une série d'initiatives des pouvoirs publics, rapprochées dans le temps, ont ainsi donné naissance successivement :

- aux pôles de compétitivité (PC), des clusters labellisés par l'Etat et soutenus financièrement par des fonds publics finançant des projets de R&D collaboratifs entre chercheurs académiques et entreprises (1,5 milliard d'euros sur la période 2005-2008, renouvelés sur les trois années suivantes). Soixante-et-onze pôles sont actuellement labellisés, avec quelques ajustements récents.
- aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), qui sont destinés à favoriser la coopération des universités entre elles et avec les grandes écoles en fédé-

rant ces établissements situés sur un même territoire autour d'activités communes (organisation des écoles doctorales, valorisation de la recherche,...) et, progressivement, autour de véritables stratégies coordonnées de recherche et de formation. Ils promeuvent pour la plupart une logique de site (1) transdisciplinaire et bénéficient d'une aide publique de soutien à la structure. Aux neuf PRES de départ, sont venues s'ajouter six autres structures du même type.

- aux Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) (treize actuellement), qui ont pour but de « rassembler, autour d'un noyau dur d'unités de recherche proches géographiquement, une masse critique de chercheurs de très haut niveau, fédérés dans le cadre d'une stratégie partagée ». Ils s'appuient sur une fondation alimentée au départ par une dotation publique, mais destinée à accueillir aussi des fonds privés.

- au Plan Campus, qui a sélectionné des sites d'excellence souvent liés à des PRES et à des PC dynamiques, pour des investissements importants, sites qui auront aussi vocation à bénéficier des retombées du « grand emprunt ».

Ces différents instruments ont pour ambition, chacun selon des principes différents, de contribuer à la construction d'un système qui permette des interactions accrues entre les mondes industriel et académique. Qu'en est-il, dans les faits ?

Un puzzle qui se met en place ?

Un des premiers résultats qui ressort des études empiriques (Fixari, Lefebvre, Pallez, 2008) est que nous avons affaire à une variété de configurations régionales, ce qui interdit d'emblée de porter un jugement globalisant. Les différences entre les territoires tiennent certes à leur « importance » objective en termes économiques et scientifiques, mais elles reflètent aussi la plasticité des dispositifs mis en place. Modélisés par les initiatives d'acteurs locaux, ils s'adaptent, en s'éloignant parfois notablement des intentions initiales de leurs concepteurs, aux situations locales héritées du passé et aux caractéristiques contrastées des secteurs industriels et scientifiques concernés, se prêtant plus ou moins à la collaboration industrie-recherche.

Que dire, maintenant, des relations entre ces structures ? Alors qu'ils pourraient jouer un rôle clé sur leur territoire, la plupart des PRES ont souffert d'un déficit de légitimité et de moyens, qui a limité leur capacité d'action et compliqué le nécessaire partage des tâches avec les RTRA, sur les thématiques communes : dans certains cas, on observe une délégation des activités de recherche du PRES au bénéfice du RTRA, mais ailleurs, l'interface peut être plus conflictuelle et com-

(1) Dans le cas de PRES métropolitains, mais certains PRES ont choisi une configuration régionale (comme le PRES de Bretagne, par exemple).



© Guillaume Horcajuelo/REA

« Les Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) (treize actuellement) ont pour but de rassembler, autour d'un noyau dur d'unités de recherche proches géographiquement, une masse critique de chercheurs de très haut niveau, fédérés dans le cadre d'une stratégie partagée ». *Recherche agronomique au CIRAD (à Montpellier), groupement de laboratoires RTRA gérés par l'INRA.*

plexe à organiser. Un autre constat est la quasi-absence de relations entre les PRES et les pôles de compétitivité, même dans le domaine où les PRES semblaient *a priori* les plus légitimes, à savoir le volet formation. Cette absence s'explique, en particulier, par le fait que les pôles, au début, ont été incités à être avant tout des « usines à projets » de R&D, et que l'aspect formation y a été quelque peu négligé.

Quant aux RTRA, certains d'entre eux peuvent choisir d'ignorer complètement les pôles de compétitivité pour travailler (plutôt en bilatéral) avec des industriels sur des innovations de rupture incompatibles, au nom du secret industriel, avec les exigences du travail collaboratif qu'encouragent les pôles.

Au total, si les dispositifs PRES, RTRA et PC sont souvent jugés « intelligents » pris séparément, ils ont été construits de manière relativement indépendante les uns des autres. Leurs interfaces ne sont ni naturelles (au sens où il y aurait des complémentarités évidentes), ni vraiment fixées par les textes juridiques qui leur ont donné naissance.

En outre, ils prennent place dans un paysage déjà saturé (nombreux organes de valorisation, fondations publiques et privées, clusters de recherche et réseaux scientifiques préexistants, notamment au niveau régional...). D'où, parfois, des tensions institutionnelles liées à des recouvrements de compétences, à des ques-

tions de leadership, à un sentiment de concurrence dans l'accès aux financements... Partant de ce constat, deux attitudes coexistent. Certains estiment qu'une attitude volontariste visant (notamment) à une simplification radicale est nécessaire. D'autres jugent que le « puzzle » va progressivement se mettre en place, même si la cohérence d'ensemble n'était pas donnée au départ. Cela étant, ces politiques traduisent un mode d'action publique qui nous semble en profonde rupture avec des conceptions longtemps mises en application. L'Etat y relâche sa position surplombante et préfère, aux approches *top-down*, des approches *bottom-up* (appels d'offres vis-à-vis des entreprises ou du monde académique) et incitatives (par le biais de divers mécanismes de financement). La conduite même de ces politiques se veut de plus en plus partenariale : définition concertée des objectifs, voire liberté donnée à ces organisations, sur certains aspects, de définir par elles-mêmes les indicateurs sur lesquels l'Etat les évaluera. Ce qui n'empêche pas les pouvoirs publics de fixer des cadres généraux appliqués dans les appels d'offres, les labellisations et les critères de financement. Mais les instruments ne sont pas entièrement figés, ce qui traduit une volonté d'apprentissage et d'expérimentation..., mais, peut-être aussi, des controverses internes à l'appareil d'Etat. Cette nouvelle philosophie peu normative peut donner l'impression qu'il n'y a pas de pilotage des poli-

tiques publiques menées. Elle suppose de la part des pouvoirs publics une capacité d'apprentissage qui n'est en rien donnée. Elle nous semble, toutefois, dans ses principes, assez adéquate à la construction des interactions complexes et évolutives entre acteurs que requièrent les politiques d'innovation territorialisées actuelles.

RÉGIONS : LA MISE EN ORDRE DE BATAILLE

L'émergence de stratégies régionales

Dans ce contexte mouvant, il est frappant de constater le rôle croissant joué par les collectivités territoriales (CT) dans ces politiques. Dans bien des cas, les Régions avaient déjà choisi de favoriser la fédération et la structuration du paysage industriel et académique, parfois même avant la naissance des pôles de compétitivité (des « clusters » régionaux avaient ainsi vu le jour, par exemple, en Rhône-Alpes). Elles le font en jouant un rôle de facilitateur lors de la création de nouvelles structures, en favorisant les regroupements ou en apportant des aides financières (notamment dans le cadre des Contrats de Projet Etat-Région).

Les Régions ont ainsi soutenu les pôles de compétitivité (en en finançant largement l'animation et certains projets). Elles investissent aussi sur certaines thématiques de recherche propres, jugées prioritaires par rapport à leur stratégie de développement économique, en s'appuyant notamment sur les PRES ou les RTRA pour l'organisation des axes thématiques qu'elles ont choisis. Ainsi, la région Ile-de-France a créé les Domaines d'Intérêt Majeur (DIM) pour structurer ses priorités de recherche, et la gestion de l'un d'entre eux a été confiée à l'un des PRES franciliens.

Mais l'aiguillon européen les pousse aussi désormais à mettre en cohérence leurs actions dans le cadre d'une Stratégie Régionale d'Innovation (SRI), dont la formalisation est imposée aux Régions dans le cadre de la programmation des fonds FEDER. La Région Bretagne a été la première à achever l'exercice, mais d'autres SRI sont maintenant finalisées ou en voie de l'être. Cet exercice, souvent très lourd, qu'accompagnent des consultants, a notamment permis aux Régions de cartographier l'ensemble des acteurs de la recherche et de l'innovation présents sur leur territoire et de commencer non pas à en réduire le nombre, stigmatisé par certains rapports (Guillaume 2007), mais à clarifier les attributions respectives de chacun et à renforcer leur professionnalisme. Il va aussi obliger progressivement les Régions à énoncer plus clairement leurs priorités et à travailler sur la « gouvernance » de leur système d'innovation et de recherche.

Une gouvernance multi-niveaux qui se cherche ?

Les collectivités territoriales jouent souvent un rôle complémentaire de celui de l'Etat, dont elles contribuent à soutenir les politiques, même si elles ont peu pris part à leur définition (Aust et Crespy, 2009). Une évolution récente positive est d'ailleurs le fait que, lors de la récente mise en place des « contrats de performance » des pôles de compétitivité avec l'Etat, en 2008, il a été choisi d'y associer les Régions en tant que cosignataires.

Mais on peut constater que la structuration qu'induisent les Régions dans le paysage scientifico-industriel du territoire n'est pas nécessairement complètement cohérente avec les axes définis par les dispositifs labellisés par l'Etat et que l'élaboration des SRI a pu être source de conflits avec celui-ci (Lefebvre, 2009). Ainsi, par exemple, les DIM de la Région Ile-de-France ne recourent que partiellement les axes des PC et des RTRA franciliens.

On est donc conduit à se poser la question de la coordination de ces différentes politiques, d'autant que parmi les sources d'inefficacité des politiques publiques souvent citées, figure la question de la multitude des institutions publiques qui, à différents niveaux territoriaux, orientent et soutiennent la recherche et l'innovation. Or, aucune procédure systématique ne permet actuellement de rendre compte des effets intégrés de ces diverses politiques qui s'adressent souvent à des acteurs identiques, sur un territoire donné. Les évaluations lancées actuellement sont elles-mêmes conçues dispositif par dispositif, plutôt que « par territoire ».

Caractéristiques d'une tendance générale de l'action publique contemporaine, qui, de plus en plus, associe différents niveaux de gouvernement, ces questions sont d'autant plus brûlantes que d'autres acteurs, à un niveau infrarégional, souhaitent s'appuyer sur le système d'enseignement supérieur et de recherche pour conduire leur politique de développement économique.

SUR LES TERRITOIRES, UNE PRISE DE CONSCIENCE DU RÔLE DE L'ESR DANS LA DYNAMIQUE ÉCONOMIQUE LOCALE

Des collectivités impliquées

Les collectivités territoriales de niveau infrarégional (essentiellement les Conseils généraux et les intercommunalités) sont *de facto* des acteurs du développement économique, même si ce n'est pas une compétence reconnue : créations de technopoles, soutien à des projets structurants ou à des entreprises, par le biais d'aides à l'innovation... A ce titre, même si



© Stéphane Audras/REA

« Une évolution récente positive est d'ailleurs le fait que, lors de la récente mise en place des « contrats de performance » des pôles de compétitivité avec l'Etat, en 2008, il a été choisi d'y associer les Régions en tant que cosignataires ». *Bâtiment des hautes technologies à l'Université Jean Monnet, à Saint-Etienne.*

elles n'étaient pas directement en charge des questions d'enseignement supérieur et de recherche, elles s'y intéressent depuis longtemps, car cela est considéré comme une source d'activité et d'attractivité pour le territoire : la lutte pour les antennes universitaires ou pour les IUT a été souvent (notamment dans les zones sinistrées économiquement) un levier de la revitalisation. Mais, même en l'absence de crise, ces collectivités territoriales s'engagent de plus en plus dans des actions de soutien aux établissements d'enseignement supérieur situés sur leurs territoires et elles formalisent parfois ce soutien dans des conventions. L'Université de Pau et des Pays de l'Adour, par exemple, a signé des conventions non seulement avec les Conseils généraux des Pyrénées Atlantiques et des Landes, mais aussi avec la communauté d'agglomération de Pau- Pays de l'Adour, conventions qui lui donnent accès à des ressources complémentaires, sur des axes spécifiques choisis par ces collectivités.

Mais l'action reste tâtonnante, les contraintes financières vont croissant (notamment pour les Conseils généraux étranglés par le poids de leurs dépenses sociales) et se fait jour, chez les collectivités, le besoin d'une doctrine stratégique clairement formulée et soucieuse d'efficacité : comment s'appuyer sur les implantations universitaires pour construire une stratégie de développement économique ?

L'angoisse des villes moyennes

Cette attente est exacerbée sur certains territoires, en raison des enjeux particuliers liés aux universités « moyennes » où grandit l'inquiétude d'un risque de désengagement de l'Etat, qui tendrait à se focaliser sur quelques gros sites d'excellence, comme semble le montrer la politique des PRES, de l'opération Campus et du « grand emprunt ». Ce mouvement de réflexion stratégique sur l'ESR au niveau des agglomérations moyennes a d'ailleurs été encouragé par la Datar qui, en 2008, a financé des travaux de prospective sur neuf villes (2) autour de ce thème (3). De leur côté, certaines universités moyennes lancent, en association avec les collectivités locales concernées, des travaux sur l'affirmation de leur stratégie dans le nouveau paysage de l'ESR, comme les y incite d'ailleurs leur nouvelle autonomie issue de la loi LRU de 2007.

D'ores et déjà, certains principes généraux se font jour :

- encourager le développement de quelques thématiques différenciantes sur le plan recherche et formation, en lien avec les atouts et les acteurs du territoire ;

(2) Albi, Tarbes, Boulogne, Troyes, Bourges, Roanne...

(3) Voir http://www.datar.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_655/villes_moyennes_334/experimentation_20_2841.html

- attirer les étudiants par des formations plus professionnalisantes, un encadrement plus proche et plus soucieux de leur réussite, une proximité avec le monde professionnel ;
- attirer les chercheurs de haut niveau par des équipements performants, un soutien sur leurs thématiques et par une qualité de vie qui n'est pas (ou plus) celle des grandes métropoles ;
- jouer l'insertion dans des réseaux universitaires, non seulement au niveau régional (PRES), mais aussi au niveau interrégional ou/et au niveau international.

Participant nous-mêmes à des travaux de ce type, notamment avec les collectivités du Sud Aquitain, nous pouvons noter la transformation des esprits tant dans le monde des collectivités territoriales que dans le monde académique et, malgré les difficultés, la naissance d'une volonté de co-construction de stratégies qui prennent en compte le rôle accru des universités dans le développement économique du territoire. Ce chemin n'est pourtant pas exempt de difficultés, et nous voudrions conclure en en mentionnant certaines.

CONCLUSION : LA DIFFICILE CONSTRUCTION DES STRATÉGIES TERRITORIALES

Plus la question de la revitalisation économique des territoires sera traitée « à froid », dans le cadre d'une stratégie d'anticipation construite avec tous les acteurs du territoire, plus grande, selon nous, sera l'importance du volet « Enseignement supérieur-recherche » (ESR). La construction des avantages distinctifs du territoire sur certaines thématiques attractives à la fois pour des entreprises et pour des chercheurs, sa (nécessaire) flexibilité économique (qui suppose une flexibilité suffisante de la main-d'œuvre, et donc des capacités de formation) passent, en effet, par un travail partenarial des représentants du territoire avec l'ESR. Certaines villes moyennes l'ont bien compris et mettent en place, comme Albi, un conseil de site animé par la communauté d'agglomération qui associe non seulement les collectivités territoriales et les représentants de l'ESR, mais aussi les représentants de l'État et du monde économique.

Mais il ne faut pas non plus verser dans l'irénisme et des difficultés subsistent : les logiques d'acteurs ne sont pas identiques, y compris entre collectivités territoriales. Le bien public territorial n'est pas une donnée acquise : il se construit, par bribes, dans les différentes initiatives qui se mettent en place. Pointons certaines des difficultés que nous avons pu observer.

D'abord, le vaste mouvement de recomposition du système d'enseignement supérieur et de recherche n'est pas sans déstabiliser certains universitaires, qui vivent mal ce qu'ils considèrent comme un affaiblissement des valeurs académiques. Or, l'autonomie renforcée des établissements universitaires fait désormais de ces établissements des acteurs stratégiques qui ne se laissent

pas dicter leur politique, mais doivent d'autant plus construire, en interne, un difficile consensus entre leurs membres.

Les collectivités territoriales, de leur côté, sont partiellement en compétition entre elles pour attirer les ressources économiques, ce qui ne facilite pas l'expression d'une politique commune. Elles sont, en outre, en matière d'enseignement supérieur et de recherche, obligées de compter avec l'État et les grands organismes de recherche nationaux, qui gardent encore les leviers institutionnels de la labellisation et l'essentiel des financements, notamment au niveau des personnels.

Enfin, se pose la délicate question de la relation au territoire des acteurs académiques et économiques : il ne faut évidemment voir ni les uns ni les autres comme exclusivement liés à un territoire, fût-ce au niveau régional. Le développement des établissements universitaires, voire leur survie, passe certes par un ancrage local et une réponse aux attentes des interlocuteurs territoriaux, mais aussi, nécessairement, par l'inscription dans des réseaux plus larges, en France et à l'international, garants de leur qualité et de leur dynamisme académiques. Quant aux entreprises, notamment les plus grandes, même si leur ancrage territorial, en lien avec des compétences locales et le soutien des collectivités, peut s'avérer un avantage déterminant (Aggeri et Pallez, 2004), il ne faut pas sous-estimer le fait qu'elles cherchent maintenant à optimiser au niveau international leurs politiques d'implantations et de collaborations avec le monde académique.

La bataille des territoires ne fait que commencer.

BIBLIOGRAPHIE

- AGGERI (F.) et PALLEZ (F.), Comment agir sur les risques de désindustrialisation dans la filière automobile ? *Rapport Sofirem/ENSMP*, 2004.
- AUST (J.) et CRESPI (C.), *Les collectivités locales face à l'enseignement et la recherche*. Pouvoirs locaux III/2009 (n° 82), 2009.
- CRESPI (C.), *Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale*. Politiques et management public vol. 25 (n°2) : pp23-44, 2007.
- ETZKOWITZ (H.) and LEYDESDORFF (L.), Eds, *Universities in the global economy : a Triple helix of University-Industry-Government Relations*. London, Cassell Academic, 1997.
- GUILLAUME (H.), *Rapport sur la valorisation de la recherche*, IGF-IGAENR, 2007.
- FIXARI (D.), LEFEBVRE (P.) et PALLEZ (F.), Quelle articulation entre PRES, RTRA et pôles de compétitivité ? - *Rapport pour la DIACT*, 2008.
- LEFEBVRE (Ph.), Cluster policy in France : Regions and multi-level governance in a state-led policy, *Colloque Clusters policies in Europe*, Audencia, Nantes, 5-6th October 2009.