



Petit bilan des effets des politiques destinées à favoriser le développement économique par l'innovation.

Michel Grossetti

► To cite this version:

Michel Grossetti. Petit bilan des effets des politiques destinées à favoriser le développement économique par l'innovation.. Régimes territoriaux et développement économique, Presses Universitaires de Rennes, p. 173-185, 2006. <halshs-00476879>

HAL Id: halshs-00476879

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00476879>

Submitted on 27 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Petit bilan des effets des politiques destinées à favoriser le développement économique par l'innovation

in Xabier Itçaina, Jacques Palard et Sébastien Ségas, *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 173-185.

*

* *

Introduction

Les politiques destinées à favoriser le développement économique local sont très nombreuses, portées par de nombreux acteurs différents, et visent toutes à peu près la même chose : assurer un développement pérenne, permettant le maintien ou la croissance des emplois. Beaucoup misent sur les activités technologiques, censées être moins sensibles aux effets de la concurrence sur les coûts de la main d'œuvre et plus porteuses d'avenir. La gamme des instruments politiques destinés à favoriser leur développement est assez stable depuis au moins 25 ans : parcs technologiques, incubateurs, pépinières d'entreprises, programmes d'aide à la création d'entreprises innovantes, création de fonds de capital risque, animation technologique, aides au transfert de technologie, incitation des chercheurs du secteur public à collaborer avec des entreprises locales, renforcement des équipements d'enseignement supérieur et de recherche, etc.

La plupart de ces recettes sont inspirées de dispositifs mis en place au Massachusetts Institute of Technology au début de XXe siècle (Etzkowitz, 2003). C'est en effet là qu'ont émergé les notions de capital risque, de dispositif de transfert de technologie, de consultance technique, et même de zone industrielle accueillant des entreprises issues de la recherche. Ces idées ont été transposées dans les années 30 en Californie, à l'Université de Stanford, par Franck Terman, diplômé du MIT, directeur du département de Stanford de cette université et fondateur du Stanford Research Park, point de départ de la célèbre Silicon Valley. Des débats se poursuivent entre spécialistes pour décider de l'importance relative pour le succès de la Silicon Valley de ce parc scientifique et de la venue par la suite de l'entreprise fondée par William Shockley (prix Nobel de physique pour la mise au point du transistor). L'enjeu de ce débat est la priorité qu'il faut accorder aux causes politiques (la création du parc d'activité) et aux causes plus strictement économiques (la décision d'implantation de Shockley). Ce qui est certain, c'est que le succès de la Silicon Valley a suscité la création de nombreux parcs technologiques dans le monde et le foisonnement de dispositifs inspirés de ceux qui y avaient été mis en place.

Sur la base d'une série de recherches sur l'innovation et les relations science-industrie, concernant en particulier les sites de Toulouse et Grenoble, ainsi que d'études plus récentes sur les antennes universitaires, je présente ici quelques résultats qui me semblent acquis en ce qui concerne l'efficacité des dispositifs. Je montrerai d'abord, notamment à partir du cas de Toulouse, que les effets des politiques de développement local, qu'elles soient locales ou

nationales, ne sont pas négligeables, mais qu'ils se situent sur des temporalités et des registres souvent très différents de ce qu'attendaient leurs promoteurs. J'argumenterai ensuite mon évaluation négative de certains dispositifs (les parcs technologiques par exemple) et plus positive pour ce qui concerne certains autres, moins voyants et moins coûteux (animateurs spécialisés). Mais surtout, j'insisterai sur ce qui me semble un facteur décisif, qui ne relève pas forcément des politiques économiques, mais plutôt des politiques concernant l'enseignement supérieur. L'enjeu du développement des institutions d'enseignement supérieur et de recherche est à mes yeux infiniment plus important pour le développement économique local que les dispositifs censés accompagner l'innovation. Dans ce domaine, la situation des villes universitaires comme Bordeaux, Pau ou Toulouse est très différente de celle des villes qui ne sont dotées que d'établissements satellites (Agen, Bayonne, Albi, Tarbes, etc.). Dans les villes du premier type, le problème est d'accompagner le développement d'un potentiel scientifique existant, tout en essayant de favoriser l'émergence ou la consolidation d'une industrie locale capable de tirer parti de ce potentiel. Dans les villes moyennes sans université, la création du potentiel scientifique est devenu un enjeu majeur, dans un contexte rendu extrêmement difficile par la stagnation des effectifs de l'enseignement supérieur depuis dix ans, et par l'absence de politique nationale clairement identifiable.

1. Les effets à long terme des politiques du passé : l'exemple de Toulouse.

Toulouse apparaît actuellement comme l'une des villes françaises concentrant le plus de fonctions technologiques, source d'une croissance économique supérieure à la moyenne nationale et d'un afflux de population. Les sources de cette situation sont à chercher dans une série de décisions politiques locales et nationales, ainsi que d'initiatives industrielles opportunistes.

1.1. Les effets positifs sur l'enseignement supérieur d'une politique économique locale ratée.

L'industrie toulousaine est quasiment inexistante au début du XXe siècle. Certains hommes politiques et universitaires considèrent que l'industrialisation nécessaire viendra de la proximité des Pyrénées et de l'hydroélectricité : *“Aucune grande ville de France, sauf Grenoble, n'est mieux placée que Toulouse pour bénéficier du courant industriel que la houille blanche crée tous les jours par sa concurrence économique contre la vapeur. (...) Toulouse est donc appelée à devenir, dans peu de temps, la capitale d'une région industrielle très importante”* déclare le nouveau maire socialiste en 1906. C'est en arguant de la nécessité de former des ouvriers capables d'utiliser cette nouvelle source d'énergie et d'attirer de nouvelles industries que le maire justifie le financement par la ville pour vingt ans d'une chaire d'électricité industrielle et donc d'un institut électrotechnique qui ouvre ses portes en 1907.

C'est une période où diverses dispositions légales permettent aux collectivités locales, aux sociétés savantes ou aux entreprises de financer des laboratoires et des enseignements nouveaux. De nombreuses facultés des sciences créent alors des instituts techniques dans des domaines censés intéresser l'industrie locale : chimie, agronomie, électricité, etc (Grelon, 1989). Le plus souvent l'initiative vient des universitaires eux-mêmes, qui obtiennent le soutien financier des industriels et des collectivités locales, l'État accompagnant le mouvement ou le laissant simplement se développer selon les cas. Ces instituts ont pour effet

de différencier les facultés des sciences qui prennent alors des orientations durables. C'est le moment où Lyon devient un grand centre d'enseignement et de recherche en chimie. Toulouse est l'un des rares pôles à choisir la voie très novatrice de l'électricité, à cause de l'espoir de développement économique suscité par l'hydroélectricité. Cet espoir sera rapidement déçu : on équipera bien les hautes chutes pyrénéennes, mais cela ne suscitera guère de retombées économiques locales. Les constructeurs électriques existent déjà et sont souvent grenoblois, les industries qui s'installent pour utiliser l'énergie hydroélectrique (aluminium par exemple) sont très localisées et sans impact significatif à l'échelle de la région et de sa capitale. Par contre, l'institut électrotechnique connaîtra un succès très important, d'abord parce qu'il attire des étudiants (il scolarise en 1912 plus de la moitié des étudiants en sciences de Toulouse), ensuite parce qu'il sera la base de développement de nombreux enseignements et de recherches dans les disciplines dérivées de l'électrotechnique (électronique, automatique, et, en simplifiant, informatique). La création de l'institut est la source de la concentration actuelle importante à Toulouse de chercheurs en « sciences pour l'ingénieur » et en « sciences et technologies de l'information et de la communication » (pour reprendre la nomenclature du CNRS).

1.2. La création opportuniste d'une industrie aéronautique

P.G. Latécoère¹ est né à Bagnères de Bigorre. Son père (adjoint municipal républicain de 1892 à 1901) est un important industriel local (menuiserie et immobilier pour les hôtels des stations thermales des Pyrénées). Après des études à l'École centrale, qu'il complétera plus tard par une licence de Droit, le jeune Latécoère prend la direction des entreprises familiales à la mort de son père (1905). Afin de pallier les fortes fluctuations saisonnières du secteur du bâtiment, P.G. Latécoère décide de diversifier les activités de la société. Il obtient en 1911 son premier véritable grand contrat : une commande de 1500 wagons pour la Compagnie du Midi, du travail pour 10 ans. Il en profite pour changer de site. Bagnères étant trop isolée : « *il est trop ardu de faire venir des cadres de qualité* ». Il fait bâtir en 1912 sa première usine toulousaine : 100 ouvriers. Elle figure alors parmi les plus grandes usines de la ville. Durant la guerre, aidé par P. Noguès, député radical de Bagnères, qui connaissait son père, il obtient des commandes militaires (fabrication d'obus), tout en poursuivant la fabrication de wagons pour la Compagnie du Midi. En 1917, le Ministère de l'Armement lui confie la fabrication de mille avions de reconnaissance biplaces Salmson. Comme la société Latécoère est novice dans la construction aéronautique, l'administration lui affecte M. Moine, ingénieur Art et Métiers (chef du bureau dessin), E. Dewoitine, technicien issu de l'école Bréguet comme adjoint de M. Moine, M. Piat, (chef de fabrication) et R. Fould (administration). C'est là le début de l'industrie aéronautique à Toulouse.

Après la guerre, l'avion apparaît de plus en plus comme un moyen de transport d'avenir. Latécoère décide alors de développer des lignes aériennes. C'est la compagnie Espagne, Maroc, Algérie, créée le 11 novembre 1918 (date significative s'il en est de la reconversion du militaire vers le civil !). Le 25 décembre 1918, le premier Salmson décolle de Montaudran en direction de Barcelone. Le 9 mars 1919, il rejoint Rabat : ce sera par la suite l'épopée de l'Aéropostale. Latécoère continuera la production d'appareils, en particulier des hydravions. La Société Industrielle d'Aviation Toulousaine a survécu à son fondateur mort en 1943. Quant aux lignes aéropostales, elles seront vendues dès 1933 à Air-France.

¹ Pour tout ce qui concerne Latécoère, voir E. Chadeau (1989)

Le premier chef de fabrication de Latécoère, E. Dewoitine est à l'origine de la seconde expérience aéronautique de Toulouse. Il quitte Latécoère en 1920 pour créer son propre bureau d'études puis une première usine dès 1921 à Francazal : les Constructions Aéronautiques Dewoitine. L'État nationalise en 1937 l'industrie aéronautique, sauvant au passage la société Dewoitine de la faillite. E. Dewoitine devient alors directeur de la Société nationale de construction aéronautique du Midi, qui s'intégrera à Sud-Aviation en 1957, puis à la SNIAS en 1970 et enfin à l'Aérospatiale. La production française d'avions civils est donc restée à Toulouse.

À travers ce récit succinct se perçoivent les caractéristiques qui resteront longtemps celles des industries aéronautiques à Toulouse : dépendance vis-à-vis de l'État, industrie isolée dans un contexte local pauvre en entreprises d'envergure, et surtout, absence de relations avec les milieux scientifiques locaux. Les constructeurs d'avions n'ont pas besoin des spécialistes de l'électricité ou de la chimie pour dessiner leurs machines. La mécanique des fluides qui est l'un des points forts des scientifiques locaux (à cause de l'hydroélectricité) ne les intéressera que plus tard. L'École nationale supérieure d'aéronautique qui forme les cadres dont cette industrie a besoin (en petit nombre pendant longtemps) est, elle, à Paris.

1.3. Une politique nationale de décentralisation réussie

Un changement important se produit à Toulouse à la fin des années soixante avec les décentralisations de deux écoles d'ingénieurs (l'École nationale supérieure de l'aéronautique et l'École nationale de l'aviation civile) et d'un établissement du Centre national d'études spatiales qui sera suivi au début des années quatre-vingt de l'installation de grandes firmes du secteur spatial, Matra et Alcatel, ainsi que de diverses sociétés de service travaillant dans ce secteur.

La décentralisation des activités spatiales à Toulouse est un élément d'une vaste politique de décentralisation amorcée au milieu des années cinquante. Il s'agissait alors de sortir d'une situation dont rend compte le livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*. L'ouverture de l'établissement du Centre national d'étude des télécommunications à Lannion en 1954 et du Centre d'études nucléaires de Grenoble en 1955 avait illustré l'existence de deux logiques différentes de choix d'implantation : renforcer des régions "deshéritées" (cas de Lannion) ou au contraire s'appuyer sur des structures existantes (cas de Grenoble). Le cas de Toulouse, la plus importante opération de ce type, est intermédiaire : la décision était censée être justifiée par les caractéristiques scientifiques et industrielles de Toulouse (en particulier l'aéronautique), mais elle ne s'est appuyée sur aucune étude envisageant d'autres destinations. Lucien Sfez y voyait un effet du mythe de "Toulouse, capitale de l'aéronautique" (Sfez, 1976). En fait, ce mythe a été sciemment réactivé par les services préfectoraux au cours de l'élaboration des "Plans d'action régionaux" de 1958. A la suite de discussions avec les responsables scientifiques locaux, les rédacteurs du plan d'action pour la région de Toulouse avaient introduit le projet de transférer dans la ville l'École nationale supérieure de l'aéronautique : "*La vocation aéronautique de Toulouse doit permettre de considérer avec faveur le transfert dans cette ville de l'École Nationale Supérieure de l'Aéronautique, dans le cadre de la décentralisation des établissements scientifiques et technique d'État prescrite par l'un des décrets du 10 Juin 1955*"². La nomination en 1958 du préfet de la région à la fonction de Ministre de l'Intérieur ne peut que faire avancer ce projet.

² Projet de programme d'Action Régionale, Février 1958, Archives Départementales de la Haute-Garonne, 2115/11.

La décision finale sera prise en 1963, incluant dans la décentralisation une partie du Centre national d'études spatiales, créé en 1961. L'opération prendra du temps : les établissements seront inaugurés en 1968 et les effets se feront sentir seulement à partir du milieu des années soixante-dix.

La décentralisation des activités spatiales à Toulouse a des effets considérables sur l'économie locale. En effet, pour la première fois depuis 1907, la ville dispose d'une industrie locale susceptible de tirer parti du système scientifique qu'elle avait réussi à construire. L'industrie des satellites est jeune, les établissements vont de développer à Toulouse en puisant dans le vivier des diplômés locaux et les échanges vont se multiplier. Dans les années quatre-vingt cela se traduit entre autres par la création d'un certain nombre d'entreprises nouvelles. L'industrie aéronautique elle-même, passée aux technologies numériques avec l'Airbus A320 et ses commandes de vol électriques (pour faire vite), se connecte au même moment sur la recherche publique et les écoles d'ingénieurs. C'est ainsi que s'établit, beaucoup plus tardivement qu'à Grenoble, un système urbain d'innovation globalement comparable, bien que différant par la présence d'industries dépendant partiellement de financements publics.

2. Les dispositifs actuels de développement économique local et leur efficience variable

Dans une recherche collective sur les politiques de reconversion industrielle en France (Beslay *et al.*, 1998)³, nous avons pu faire une sorte d'inventaire des actions et des projets visant à favoriser le développement économique local. Les objectifs que se donnent les projets rencontrés dans les sites étudiés peuvent se ramener à quelques catégories qui, à des degrés divers, se retrouvent partout : adapter la sous-traitance dans un secteur en crise, soutenir les activités des autres secteurs, aider à la création d'entreprises, améliorer les infrastructures, attirer des entreprises extérieures, donner une nouvelle image du site en reconversion. Parmi les actions entreprises, on retrouve très souvent l'aménagement de parcs technologiques et la mise en place de structures destinées à favoriser le développement « techno-scientifique » (pépinières d'entreprises, mise en place de réseaux électroniques à haut débit, etc.).

Dans la mise en place de telles actions, le discours des acteurs publics comporte un certain nombre d'allant-de-soi ou de mythes, c'est-à-dire d'ensembles discursifs organisés et cohérents fonctionnant comme des entités non décomposables et reposant sur des représentations de liens de causalité. Ce sont des analyses toutes faites sur lesquels ceux qui élaborent les politiques publiques peuvent fonder ou, en tous cas, justifier une décision sans avoir à ouvrir à nouveau certaines questions. Plus ce type de discours est stable dans le temps et partagé par d'autres acteurs, plus il peut constituer une ressource pour l'action. Cela ne signifie pas nécessairement que les liens de causalité ou les arguments développés soient nécessairement faux (c'est-à-dire qu'ils contredisent des savoirs qui seraient validés et pertinents), mais qu'ils ne fonctionnent pas sur le registre de la démonstration et de la validation.

3 Nous avons étudié, par des séries d'entretiens, dix sites manifestant une assez grande variété de situations : restructurations des industries de défense (Bordeaux, Tarbes, Bergerac); fermeture de bassins houillers (Carmaux, Decazeville, Alès); petits districts industriels en difficulté (Graulhet, Lavelanet); restructurations d'un grand groupe privé (Clermont-Ferrand); fermeture d'une centre administratif (Modane).

2.1. Les mythes du développement économique local

Par exemple, parmi les nombreux mythes du développement économique local, le mythe de l'attraction des entreprises concerne les dispositifs visant à favoriser l'implantation locale d'entreprises ou d'établissements de groupes industriels. Ce mythe rappelle un peu le célèbre culte du Cargo que les mélanésiens ont développé au contact des occidentaux. Dans ce mythe, qui comprend de nombreuses variantes, le Cargo désigne les richesses que les blancs reçoivent des navires ou des avions qui viennent les ravitailler. Pour les mélanésiens, comme les blancs ne travaillent pas, ils ne peuvent obtenir ces richesses envoyées par leurs ancêtres que par voie magique. Ainsi, les mélanésiens se mirent-ils à construire des simulacres de docks, de radios et de pistes d'atterrissage, pour attirer le Cargo (Worsley, 1977). Un peu de la même façon, le mythe de l'attraction des entreprises (ou encore mythe du développement exogène) suppose qu'il suffit de mettre en place les conditions nécessaires (services aux entreprises, zones industrielles, locaux, infrastructures routières et de communication) pour que des entreprises s'implantent. Certes, il faut bien loger les entreprises et mettre à leur disposition les moyens dont elles ont besoin pour fonctionner, mais cette démarche oublie souvent d'interroger les logiques d'implantation des entreprises. D'abord, les implantations nouvelles (sans même évoquer les délocalisations) concernent très peu d'entreprises et pratiquement tous les territoires sont en concurrence les uns avec les autres, disposant le plus souvent (sur un même territoire national) d'atouts comparables. Ensuite, en général, une entreprise ne choisit pas son lieu d'implantation parce qu'il existe une zone industrielle pour la recevoir ou parce qu'elle pourra bénéficier d'exonérations fiscales (sauf dans le cas de très grands établissements de groupes à la recherche d'une implantation à l'échelle du pays ou du continent). Les choix d'implantation renvoient à des éléments économiques plus classiques (proximité des marchés ou des ressources), voire dans certains cas à des facteurs plus subjectifs et plus complexes que les seuls avantages fiscaux et les infrastructures existantes (je pense à l'origine géographique et aux réseaux sociaux des dirigeants, notamment pour les petites ou moyennes entreprises).

Un autre des mythes les plus répandus des politiques locales de développement économique est celui des technopoles ou du développement techno-scientifique local. Le rassemblement, sur une aire géographique donnée, de plusieurs entreprises ayant des activités de recherche et développement, apporterait un surcroît d'efficacité à cause des relations qu'elles auraient entre elles grâce à cette proximité. En général, s'il existe à proximité une université ou d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs) ou de recherche (laboratoires gouvernementaux), le mythe des technopoles met l'accent sur les relations entre la recherche et l'industrie, sur les « transferts de technologie » et sur l'innovation technique. La création de pôles technologiques est une constante des politiques de développement local, notamment dans les grandes métropoles ou les centres urbains importants. Dans les discours sur les parcs technologiques, on évoque souvent, en France, l'« effet cafétéria » selon lequel la présence d'un lieu de convivialité installé dans une zone d'activité suffirait à faire émerger des relations entre les personnes qui travaillent dans les entreprises de la zone d'activité et favoriserait ainsi les « synergies ».

2.2. De l'efficacité des divers types d'action

En ce qui concerne les relations entre les universités ou la recherche publique et les entreprises, on dispose d'un grand nombre d'études empiriques qui sont loin de valider le mythe des technopoles. Ainsi dans l'étude de 130 cas de collaborations entre les laboratoires du CNRS et les entreprises, Marie-Pierre Bès et moi-même n'avions recensé strictement aucune situation dans lesquelles les partenaires se seraient rencontrés dans un lieu public local de type cafétéria ou autre (Grossetti et Bès, 2001). Dans 44% des cas, il existait une relation personnelle directe ou une chaîne de relation entre les futurs partenaires (60% lorsque le laboratoire et l'entreprise étaient situés dans la même région). Dans 17% des cas, une institution publique avait joué un rôle d'intermédiaire (le plus souvent involontairement) et dans 39% des cas, les partenaires s'étaient rencontrés dans une manifestation de type congrès ou à la suite de l'initiative de l'un d'entre eux. Ces résultats sont convergents avec ceux d'autres études (entre autres Saxenian, 1994 ; Estades, Joly et Mangematin, 1995 ; Genet, 1999). Par ailleurs, toutes les statistiques sur les collaborations de ce type montrent que les effets de proximité se situent à l'échelle de l'agglomération urbaine et non à celle d'espaces infra-urbain comme les zones industrielles ou technologiques (Grossetti et Nguyen, 2001).

Si l'on résume les acquis des études empiriques, on peut souligner les points suivants :

1) Les parcs d'activité ne produisent pas de « synergies »... L'un des mythes sur lesquels se fonde la politique des technopoles est l'idée selon laquelle l'hyperconcentration au sein d'un parc d'activité favorise les relations entre entreprises ou entreprises et laboratoires. Pour ce qui concerne les parcs installés dans de grandes agglomérations, les résultats obtenus contredisent cette idée : les réseaux sociaux locaux ne se construisent pas sur la base de cette hyperproximité, mais principalement par la participation des membres des entreprises ou des laboratoires à des activités routinières (études, travail, etc.) qui se déploient sur un espace plus large, de l'ordre de l'agglomération. Dans les grandes agglomérations comportant des activités de haute technologie, les parcs se remplissent parce qu'ils correspondent à certains besoins des entreprises (accessibilité, confort de travail, image, etc.) mais ne sont pas la source des échanges locaux entre organisations productives ou scientifiques. En un sens, la ville est en soi un « parc » suffisant. En incitant les salariés des entreprises à résider en périphérie, les parcs technologiques contribuent à l'étalement urbain et à la ségrégation des espaces (certaines communes proches deviennent des « ghettos de cadres »). En France, ils représentent pour les communes qui les accueillent une manne importante à cause des impôts locaux que doivent verser les entreprises.

2) ... mais les médiateurs humains si (un peu !). Dans l'étude des histoires de collaborations entre les laboratoires et les entreprises évoquée dans la première partie, nous avons trouvé plusieurs cas où le contact a été initié par une personne dont la fonction est de favoriser ces échanges (délégué local de l'agence nationale de valorisation de la recherche, personnels des universités spécialisés dans le lien avec les entreprises, services des collectivités locales chargés de la communication avec les entreprises). Certaines activités d'animation (des groupes de travail sur les normes techniques, par exemple) ont aussi débouché sur des collaborations. Ces actions peuvent être efficaces sur l'ensemble d'une agglomération urbaine et ne sont en rien dépendantes (sinon par choix politique pour les collectivités locales) de la présence des établissements scientifiques ou industriels dans un parc technologique.

3) Des décisions politiques peuvent créer des systèmes d'innovation. L'exemple de Toulouse montre qu'un système d'innovation peut résulter de décisions politiques. En l'occurrence, il s'agit de deux décisions distinctes et sans rapport direct : l'une locale, l'autre

nationale. La première est le financement par la ville de l'enseignement de l'électricité en 1907, qui est la base du potentiel scientifique actuel en sciences pour l'ingénieur. La seconde est la décentralisation des activités spatiales par l'État, qui forme l'une des bases de l'industrie ayant des relations avec les institutions scientifiques. Les politiques économiques peuvent donc avoir des effets, même si ceux-ci diffèrent parfois sensiblement de ceux qui sont attendus.

4) Des investissements dans l'éducation et la recherche peuvent avoir des retombées économiques. L'exemple de Toulouse au début du siècle montre qu'un investissement (d'ailleurs modeste) dans l'enseignement supérieur peut avoir des effets importants à long terme. Pourtant, dans la plupart des systèmes de décision, nationaux ou locaux, les politiques économiques sont séparées des politiques d'enseignement et de recherche, ce qui interdit de considérer les politiques éducatives et de recherche comme des investissements économiques. Par ailleurs le fait que le système d'enseignement supérieur joue un rôle clé dans la formation des réseaux locaux favorisant les échanges science-industrie suggère qu'il serait difficile d'obtenir des relations aussi importantes qu'à Grenoble ou Toulouse par simple juxtaposition de potentiels industriels et de potentiels de recherche en l'absence du volet formation.

5) C'est sur le long terme qu'il faut juger les politiques publiques. Là encore, l'exemple de Toulouse est parlant. L'espoir de développement économique par l'hydroélectricité qui est au fondement du financement de l'institut électrotechnique ne s'est pas réalisé et l'on pourrait donc conclure à l'échec de cette politique. Pourtant, elle a eu pour effet de placer la ville dans une situation favorable 70 ans plus tard lorsqu'une industrie pouvant tirer parti du système scientifique local s'est développée. Autre exemple toulousain : en 1974 et 1975, les évaluations des décentralisations décidées en 1963 et concrétisées en 1968 concluaient à l'échec puisque les établissements décentralisés ne semblaient pas avoir créé de dynamique économique. Cette dynamique a commencé à apparaître cinq années plus tard avec l'essor de l'industrie spatiale, l'installation à Toulouse de Matra puis d'Alcatel, et le début d'un mouvement de création d'entreprises de services technologiques (notamment par essaimage des laboratoires de recherche) et la croissance des collaborations locales entre laboratoires et entreprises.

3. Les enjeux actuels des politiques relatives à l'enseignement supérieur

Le cas de Toulouse montre que les politiques relatives à l'enseignement supérieur peuvent avoir un effet sur le développement économique, alors même qu'elles ne sont pas nécessairement pensées dans ce registre. Or, le système français d'enseignement supérieur connaît depuis une vingtaine d'années une phase importante de reconfiguration dont l'issue est très incertaine. Après les facultés et universités créées au 19^e siècle et dessinant une première carte de l'enseignement supérieur, et les nouvelles universités des années 60, venues compléter cette carte, une troisième phase s'est amorcée à la fin des années 1980.

En effet, entre 1985 et 1995, les effectifs de l'enseignement supérieur français ont connu une croissance importante (plus de 100%), contribuant à susciter dans de nombreuses villes moyennes la création ou le renforcement d'établissements décentralisés des universités existantes, les « antennes universitaires ». La croissance de ces établissements a pu s'effectuer durant cette période sans réelle déconcentration des centres universitaires, qui ont eux-mêmes continué à se développer. Les antennes étaient alors l'objet de l'enthousiasme des

responsables politiques locaux, qui y voyaient une source de développement pour leur ville ou leur département, et de la bienveillance des universitaires qui pensaient qu'elles leur permettraient d'obtenir plus de postes et de moyens.

La fin de la période de croissance des effectifs étudiants à partir de 1995 crée une situation toute différente. Dans un contexte de stagnation du nombre d'étudiants — et des moyens, puisque ceux-ci sont calculés sur la base des effectifs — les établissements délocalisés deviennent non plus seulement complémentaires mais concurrents des centres. Les critiques prennent alors le pas sur les louanges : les antennes sont trop chères au regard du nombre d'étudiants qu'elles accueillent, elles ne réunissent pas la « masse critique » que certains jugent nécessaire à l'existence d'une recherche de qualité, il n'est pas sûr que le niveau des étudiants y soit suffisant, elles réalisent une forme de secondarisation des universités, etc.

Lors d'une recherche collective sur la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, nous avons montré que la situation des antennes est complexe, très hétérogène, mais qu'elles ne se réduisent plus aux simples premiers cycles, et que l'on peut y trouver de la recherche (Grossetti et Losego, 2003). D'autres recherches ont montré que les conditions d'études n'y sont pas nécessairement inférieures à ce qu'elles sont dans les universités de plein exercice (Fellouzis, 2001) et qu'elles attirent des étudiants d'origine en moyenne un peu plus modeste que ces dernières (Filâtre, 1997). Une étude plus récente montre quelles parviennent à attirer des étudiants, même dans une phase de baisse des effectifs universitaires (Grossetti, 2005).

Que deviendront ces antennes ? Cela dépend des politiques nationales (actuellement atones) et de celles des universités centrales, dont on peut imaginer qu'elles vont dans le sens d'un freinage du processus, voire de tentatives pour ramener vers le site central les étudiants des antennes. En effet, dans un système où les moyens sont calculés en fonction des effectifs, il est risqué pour une université de perdre des étudiants. Après une phase d'engouement, les politiques locales se contentent de les maintenir en activité en espérant que l'Etat reprendra en main leur développement. Dans cette situation incertaine, ce sont les enseignants qui tiennent souvent les antennes à bout de bras (Losego, 2004).

On peut raisonnablement faire l'hypothèse que, pour les villes moyennes, disposer ou pas d'un établissement d'enseignement supérieur va devenir une question de survie : maintenir les jeunes sur place et leur permettre d'accéder à de meilleurs niveaux de formation, permettre à l'économie locale de disposer de leurs compétences, voire de s'appuyer sur les petites équipes de recherche des antennes.

Conclusion

Les politiques destinées à favoriser l'innovation peuvent se situer sur des échelles de temps et de d'espace très variables. Certaines visent des espaces très restreints (les parcs technologiques) censés favoriser l'innovation par la concentration, d'autres se placent au niveau urbain, d'autres vont au-delà (département, région). Certaines politiques visent le court terme (aménager une zone d'activité, faire de la publicité pour le site), d'autres le moyen terme (mettre en place des opérations d'animation et de formation, créer des structures de capital risque), d'autres encore le long terme (développer des infrastructures d'enseignements supérieur et de recherche).

Les exemples que j'ai pris montrent que le niveau d'action spatial le plus pertinent est l'agglomération urbaine. C'est le niveau de déploiement le plus « spontané » des coopérations, des réseaux, du marché du travail. C'est le niveau auquel se manifestent le plus les effets de proximité (le fait qu'il y a plus d'échange « locaux » qu'il ne devrait y en avoir, toutes choses non spatiales égales par ailleurs), qui sont beaucoup plus faibles aux niveaux inférieurs ou supérieurs (sauf bien sûr lorsque l'on atteint le niveau de la nation entière). Sur le plan des temporalités, les résultats sont plus complexes. Les politiques de plus long terme, notamment celles qui concernent l'enseignement et la recherche) sont souvent les plus efficaces, mais certaines politiques de plus court terme peuvent l'être aussi, dans un registre plus limité. C'est le cas en particulier des actions d'animation effectuées par des médiateurs humains, bien insérés dans les réseaux locaux de la recherche et de l'industrie.

Références

- ESTADES Jaqueline, JOLY Pierre-Benoit et MANGEMATIN Vincent, 1996, "Dynamique des relations industrielles dans les laboratoires d'un grand organisme public de recherche : coordination, apprentissage, réputation et confiance", *Sociologie du Travail*, n°3, pp.391-408.
- ETZKOWTIZ, Henry, 2002, *MIT and the rise of entrepreneurial science*, Londres et New-York, Routledge.
- FELLOUZIS Georges (dir.) (2003), *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, PUF.
- FELLOUZIS Georges (2001) « Les délocalisations universitaires et la démocratisation de l'enseignement supérieur », *Revue française de pédagogie*, n° 136, pp.53-63
- FILATRE Daniel (1997) « Les effets des implantations nouvelles », rapport pour la DATAR.
- GENET Corine, 1999, "Dynamique des coopérations entre la recherche publique et les pme : quelle est la place des relations informelles ? Etude de cas à partir des laboratoires du CEA et de l'INRA", Colloque ADIS, "Coopération Industrielle : Diversité et Synthèse", 3 et 4 Mai 1999.
- GROSSETTI Michel, 2005, « L'amorce d'une déconcentration régionale des universités françaises ? Analyse des évolutions récentes des effectifs universitaires », à paraître in Daniel Filâtre (dir.) « Les figures territoriales de l'université ».
- GROSSETTI Michel et Marie-Pierre Bès, 2001, « Encastremets et découplages dans les relations science – industrie », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 42, n°2, pp.327-355.
- GROSSETTI Michel et David Nguyen, 2001, « La structure spatiale des relations science-industrie en France : l'exemple des contrats entre les entreprises et les laboratoires du CNRS », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, II, pp.311-328.
- GROSSETTI Michel et LOSEGO Philippe (dir.) (2003) *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. France, Espagne, Portugal*, Paris, L'Harmattan.
- LOSEGO Philippe (2004), « Le travail invisible à l'université : le cas des antennes universitaires », *Sociologie du travail*, n°2, vol. 46, pp.187-204.
- SAXENIAN AnnaLee, 1994, *Regional advantage*, Harvard University Press.