



Créativité et innovation dans les territoires

Rapport du groupe de travail
présidé par Michel Godet

Rapporteurs
Philippe Durance, Marc Mousli

(C) Compléments

4 mai 2010

Le rapport comporte trois parties :

(A) Libérer la créativité et l'innovation dans les territoires (synthèse et propositions du président et des rapporteurs, 16 pages)

(B) Créativité et innovation dans les territoires (rapport collectif du groupe de travail, 62 pages)

(C) Compléments (contributions individuelles des membres du groupe) (290 pages)

À ces trois parties viendront s'ajouter les commentaires des discutants, Michel Didier et Christian Saint Étienne, désignés par le CAE, ainsi que celui de la Datar.

Ce rapport est le fruit du groupe de travail présidé par Michel Godet, commun au Conseil d'analyse économique (CAE), à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et à l'Académie des technologies. Ses rapporteurs sont Philippe Durance et Marc Mousli. Les comptes rendus des séances ont été assurés par Jean-Christophe Teobaldi (CNE, CNAM).

Il comporte trois parties :

- A. une synthèse du président et des rapporteurs du groupe (document intitulé *Libérer la créativité et l'innovation dans les territoires*) ;
- B. un rapport collectif du groupe (document intitulé *Créativité et innovation dans les territoires*) ;
- C. les contributions individuelles apportées par certains membres du groupe (le présent document, intitulé *Compléments*)¹.

De décembre 2008 à février 2010, le groupe s'est intéressé, non seulement à l'économie de production, aux pôles de compétitivité à vocation exportatrice, mais aussi à l'économie de consommation, aux pôles d'attractivité qui dépendent de la qualité de vie et de services des territoires. Il s'est agi d'identifier et de faire connaître les nouvelles formes d'innovation de toute nature qui peuvent améliorer ces deux dimensions du développement des territoires, compétitivité et attractivité.

Le groupe a bénéficié des contributions de Jean-Claude Bouly (CNE, CNAM), Nicolas Buclet (université technologique de Troyes), Pierre Chapuy (CNAM), Jean-Michel Charpin (Inspection générale des Finances et Académie des Technologies), Stéphane Cordobes (Datar), Alain Cournil (MSA), Dominique Damon (EVALIND international), Julien Damon (Sciences Po), Daniel Darmon (CCIP), Laurent Davezies (Paris XII), Michèle Debonneuil (Inspection générale des Finances), Philippe Durance (CNAM), Thomas Durand (ECP), François Écalte (Cour des Comptes), Yves Farge (Académie des technologies), Pauline Gandré (CAE), Marc Giget (CNAM), Laurent Gille (ENST), Jérôme Glachant (CAE), Thierry Godet, Président de l'Union nationale des réseaux de santé, François Guinot (Académie des technologies), Antoine Héron (Président d'honneur d'Innov'acteurs), Marjorie Jouen (Notre Europe), André Letowski (expert en création d'entreprise), Jean-Luc Michaud (IFT), André Marcon (ACFCI), Bernard Morel (Insee), Marc Mousli (CNAM), Patrick Négaret (CPAM), Bernard Pecqueur (université de Grenoble), Pascal Pellan (Chambre des métiers), Claude Seibel, (Pays Midi-Quercy) Jean-Christophe Teobaldi (CNE, CNAM), Christophe Terrier (CNIS).

La réflexion du groupe a mis en évidence, d'une part, ce qui est nouveau : innovation *high-tech*, mais aussi *low-tech* ou les deux à la fois (nouvelles technologies ou nouveaux usages de cette technologie, par exemples, internet et vie locale, seniors, éducation, santé, etc.) ; d'autre part, l'innovation dans ce qui existe

¹ Les contributions figurant dans cette troisième partie font partie intégrante du rapport. Elles sont citées ou rappelées dans la partie B, mais leur contenu n'y est pas incorporé ni résumé. Plusieurs contributions, qui font ressortir des exemples d'innovations réussies dans les domaines économique, social, environnemental, etc., n'apparaissent pas dans le présent rapport sauf sous formes d'encadrés ou de références. Elles feront l'objet d'un écho supplémentaire dans un ouvrage à paraître aux éditions Odile Jacob en 2011 sous le titre *Bonnes nouvelles : Quand le rêve devient réalité !*

déjà : par exemples, le tourisme², les services aux personnes, la modernisation des services publics locaux, etc.

² Premier pays au monde pour le nombre visiteurs (82 millions d'arrivées en 2007, devant l'Espagne, les États-Unis et la Chine), 3^{ème} pour les revenus (derrière les États-Unis et l'Espagne). Les revenus générés par les entreprises du secteur du tourisme, occupant 876 000 personnes, ont représenté près de 70 milliards € en 2006 (source : ministère du Tourisme, 2008). Ce secteur a enregistré en 2008 un solde des échanges extérieurs positif de 6,6 milliards €, en baisse de 40% par rapport à 2007 (source : Insee, comptes nationaux, août 2009).

Sommaire

1^{ère} partie : Innovation, déterminants et perspectives	7
Dynamiques historiques de l'innovation : de la Renaissance à la sortie de crise, <i>Marc Giget</i>	9
Par delà la R&D et la technologie : vers d'autres formes d'innovation, <i>Thomas Durand</i>	35
L'expérimentation : une condition nécessaire de l'innovation, <i>Philippe Durance</i>	49
2^{ème} partie : Les nouvelles dynamiques de l'innovation	57
L'économie quaternaire, nouveau modèle de croissance et réponse immédiate à la crise, <i>Michèle Debonneuil</i>	59
L'économie de fonctionnalité : un moyen de repenser la relation entre satisfaction des besoins et modes d'échange ?, <i>Nicolas Buclet</i>	69
Les SCOP, un modèle d'innovation sociale séduisant et imparfait, <i>Marc Mousli</i>	81
Mondragon, une multinationale coopérative, <i>Philippe Durance</i>	90
L'innovation participative dans les entreprises, <i>Antoine Héron</i>	99
De la décision politique à la décision publique : participation des citoyens et innovation sociale, <i>Philippe Durance</i>	107
Le développement durable, nouveau paradigme ou continuité ?, <i>Pierre Chapuy</i>	118
3^{ème} partie : Innovation et attractivité des territoires.....	135
La nouvelle attractivité des territoires, <i>Bernard Morel, Jean-Michel Charpin</i>	137
Quels gisements de croissance dans les territoires ?, <i>Laurent Davezies</i>	147
Le territoire comme entité d'innovation et de mobilisation des populations face à la mondialisation des échanges, <i>Bernard Pecqueur</i>	165
Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives, <i>Daniel Darmon</i>	175
Rôle et place des facteurs endogènes dans le développement des territoires, <i>Marjorie Jouen</i>	181
Le « territoire créatif » : nouveau modèle ou utopie ?, <i>Stéphane Cordobes,</i> <i>Raphaëlle Ducret</i>	195
Les industries de réseau dans l'innovation territoriale, <i>Laurent Gille</i>	211
4^{ème} partie : Nouvelles formes d'innovation	215
Une innovation pour la politique sociale : la simplification par unification et intégration, <i>Julien Damon</i>	217
L'innovation dans les services à la personne, <i>Michèle Debonneuil</i>	225

Vers un système de santé adapté à la France du XXI ^e siècle, <i>Marc Mousli</i>	229
Le tourisme, élément-clé de la dynamique des territoires, <i>Jean-Luc Michaud</i>	239
Les innovations organisationnelles dans les services de l'État, <i>François Écalles</i>	247
Éducation et formation tout au long de la vie au service de l'innovation dans les territoires, <i>Claude Seibel</i>	259
Des « projets dormants » au développement d'activités nouvelles : l'exemple du CNE, <i>Jean-Claude Bouly, Jean-Christophe Teobaldi</i>	269
Création d'entreprises : douze idées fausses et huit points essentiels à retenir, <i>André Letowski</i>	281
Les instituts Carnot, un dispositif original de recherche partenariale, <i>François Guinot</i>	289

1^{ère} partie
Innovation, déterminants et perspectives

Dynamiques historiques de l'innovation : de la Renaissance à la sortie de crise

Marc Giget³

« L'avenir appartient à ceux qui ont une longue mémoire »
Nietzsche

1. Dynamique historique de l'innovation⁴

L'intérêt du recul historique dans l'analyse des grandes vagues d'innovations

Quand on s'intéresse au phénomène que constitue l'innovation, à savoir, en ne retenant que la définition la plus minimaliste des dictionnaires les plus courants, « l'introduction de quelque chose de nouveau dans la réalité », une question fondamentale se pose sur le caractère continu ou discontinu de ces phénomènes de nouveauté.

Le terme de « nouveau » est tellement galvaudé (nouveau roman, nouvelle cuisine, nouvelle philosophie, nouvelle société, nouveaux riches, nouveaux pauvres, nouvelle économie, nouveau centre, Nouvel Observateur, Nouvel Economiste, Art nouveau, new look, New Deal, New Age, nouvelles technologies de l'information et de la communication, etc.) qu'il perd tout caractère descriptif allant parfois même jusqu'à l'inversion. Ainsi le plus vieux pont de Paris s'appelle le « Pont Neuf ». De fait, quand il a été construit, il était, par nature, le plus récent d'où son nom de pont « neuf » qu'il a gardé depuis jusqu'à survivre à tous ses successeurs.

En fait, rien ne vieillit plus vite que le nouveau. Mais au moment où le terme est adopté, et c'est le cas pour tous les exemples précédemment donnés, cette dénomination de « nouveau » marque la perception d'une rupture avec le passé ou pour le moins d'un renouveau qui est acté par l'emploi de ce terme de « nouveau ». Ce ressenti qu'un monde ancien se termine et qu'un nouveau monde émerge est caractéristique des périodes d'innovation.

Le phénomène d'innovation porte sa destruction en lui-même, d'où le terme de « destruction créative » que lui donne Schumpeter : ce qui est nouveau à un moment donné est un jour remplacé par quelque chose de plus nouveau et finit par être emporté par le vent de l'histoire.

Ce phénomène de renouvellement est même la seule constante paradoxale retenue par Héraclite : « Rien n'est permanent sauf le changement ». Il y a eu, il y a et il y aura renouvellement. Ce phénomène d'arrivée d'une nouvelle vision ou d'un nouveau paradigme - qui va se substituer à l'ancien puis vivre un certain temps avant d'être lui-même remis en cause - se retrouve dans tous les processus d'innovation, à

³ Professeur associé au CNAM, fondateur et président de l'European Institute for Creative Strategies and Innovation (EICSI).

⁴ Cette analyse s'appuie sur des travaux de recherche réalisés depuis une quinzaine d'années sur les grandes vagues d'innovations à travers l'histoire dont les fondamentaux seront publiés quand les analyses comparées détaillées seront finalisées (elles sont longues à réaliser entre périodes très éloignées, les éléments statistiques disponibles devenant très partiels quand on remonte dans l'histoire). Il s'agit d'une synthèse qualitative sur quelques apports essentiels de ces travaux qui font ressortir d'importantes constantes dans les grandes vagues d'innovations qu'il est primordial d'avoir à l'esprit quand on s'interroge sur la vague d'innovations en cours.

quelque échelle qu'on les analyse : produits, systèmes de production, grands secteurs industriels, ensemble de l'activité économique.

La question se pose du caractère plus ou moins continu ou séquentiel de ce processus de renouvellement et de la façon dont il se déroule.

L'observation des phénomènes d'innovation sur longue période balaie le mythe d'un processus continu de renouvellement de la société et confirme son caractère séquentiel, avec des périodes (assez courtes) de nouveauté ou de renouveau qui marquent des moments forts de l'évolution des choses, des institutions, des entreprises et plus généralement des créations humaines, suivies de périodes (nettement plus longues) de relative stabilité, pendant lesquelles il n'y a pas remise en cause de l'existant dans ses fondamentaux, mais maîtrise, optimisation, diffusion, et exploitation de l'acquis.

L'analyse des grandes vagues d'innovations fait prendre conscience de tout ce qui perdure, de ce qui est commun aux sociétés humaines, notamment dans la façon dont elles gèrent la continuité et le maintien de l'identité parallèlement au renouvellement et la réalisation de nouveaux projets.

Les grandes vagues d'innovations ont de nombreux points communs et de similitudes, et l'enchaînement des différentes séquences du processus d'innovation est pratiquement toujours le même.

Beaucoup de valeurs morales, philosophiques, esthétiques, entrepreneuriales, qui marquent des avancées dans l'ambition humaines, sont également communes à ces périodes d'innovation. D'où l'intérêt d'analyser ces périodes passées d'innovation pour en tirer des éléments pouvant être utiles pour aborder résolument le futur, ceci d'autant que les grandes vagues d'innovations radicales sont assez espacées et que les individus en ont rarement la mémoire directe, ils en vivent rarement plus d'une dans leur vie, parfois aucune. Un Européen actuel doit se reporter aux deux grandes périodes d'innovation qu'ont été la Renaissance et plus récemment la Belle Epoque, pour trouver des périodes comparables à la grande vague d'innovations que nous abordons actuellement.

Enfin, une nouvelle vague d'innovations s'appuie autant sur les potentialités nouvelles que sur les avancées des périodes précédentes. Des maillages et des pontages existent entre les vagues d'innovation, les innovateurs reprenant souvent la problématique du développement humain dans leur domaine là où l'avait laissée les innovateurs de la vague précédente.

Naissance et enchaînement des vagues d'innovations

L'analyse des vagues d'innovations met en évidence une structuration en deux grandes étapes :

- tout d'abord une longue période de progression et d'accumulation de connaissances nouvelles, phase que l'on peut qualifier de « poussée scientifique et technique » pouvant prendre un caractère révolutionnaire – on parle alors de « révolution scientifique et technique » -
- ensuite une phase beaucoup plus courte de combinaisons de ces connaissances et technologies nouvelles en produits et services nouveaux que nous pouvons qualifier de « synthèse créative ». C'est à ce moment que les connaissances

accumulées dans la phase précédente sont réellement mises à disposition des individus et de la société qui les ressentent comme un progrès.

Alors que la phase d'accumulation des connaissances concerne essentiellement le « monde savant », la phase de synthèse créative concerne toute la société puisqu'il y a introduction de la nouveauté dans le monde réel. Si la phase de poussée technologique a tendance à inquiéter la société, la vague de synthèse créative la concerne directement et est perçue comme un progrès.

La reconfiguration du système avec l'intégration des connaissances et technologies nouvelles se déclenche quand celles-ci sont bien maîtrisées et à l'occasion de l'arrivée d'une ou de quelques technologies nouvelles génériques ou transverses, qui servent de catalyseur, mais aussi d'une évolution du contexte favorisant un nouvel état d'esprit, une nouvelle vision, une nouvelle liberté.

C'est le cas par exemple de l'électricité, qui a joué un rôle déterminant dans la synthèse créative de la Belle Epoque. Non seulement elle impactait pratiquement tous les secteurs industriels, mais de plus, elle maillait avec de multiples autres technologies, comme la chimie – électrochimie -, la mécanique – électromécanique -, la métallurgie – électrométallurgie -, etc., et était à l'origine d'une nouvelle technologie : l'électronique. Son impact a été tel lors du déclenchement de la seconde Révolution industrielle, que même un projet de nouveau système politique y faisait référence : Ainsi, Staline voulait « bâtir le communisme sur les soviets et l'électricité ».

L'ensemble des connaissances et technologies nouvelles accumulées se décharge assez brutalement et assez rapidement dans la société sous la forme d'une vague d'innovations. Le terme de vague est bien descriptif d'un phénomène qui peut être comparé à l'ouverture d'une vanne ou d'un écluse libérant un flot de nouveautés. On peut parler également d'effet buffer, d'accumulation des connaissances, technologies débouchant sur un déchargement rapide dans la société sous formes d'innovations.

Si ce phénomène est cyclique, il est très irrégulier, toutes les tentatives de modélisation mathématique, venues surtout des économistes, n'ont pas débouché au-delà de deux cycles, du fait de l'interférence entre de nombreuses composantes de natures très différentes (guerres, évolutions politiques, technologiques, culturelles, économiques, religieuses...). Par ailleurs, ces vagues sont très liées à un contexte géographique donné, elles ne sont pas les mêmes dans des pays différents, et même si certaines se diffusent de pays en pays, cela peut prendre du temps.

Ainsi, la Renaissance, qui naît en Italie du Nord, mettra un siècle à atteindre l'Angleterre. La première Révolution industrielle, née en Angleterre au tournant du 19ème siècle, mettra deux bonnes décennies à traverser la Manche vers l'Europe du Nord.

Le phénomène de longues périodes de stabilité, interconnectées par des révolutions technologiques, peut être illustré dans différents domaines.

En 1890, la façon de faire les moissons en France est pratiquement identique à celle représentée par le peintre Bruegel trois siècles plus tôt en 1565. Du moins il s'agit là de la technique encore très largement dominante, dans plus de 90% des fermes. Mais une révolution est en cours, et, à la même date, une nouvelle

technologie arrive, bien plus productive, la moissonneuse lieuse, déjà utilisée par une faible minorité d'agriculteurs (moins de 10%). Cette technologie va devenir dominante en moins d'une vingtaine d'années. Notons que 75 ans plus tard, en 1965, elle est toujours dominante, alors qu'une nouvelle révolution est déjà en cours avec l'arrivée de la moissonneuse batteuse.

Dans le domaine des transports terrestres, là encore, le passage de la traction des véhicules à la traction automobile a été extrêmement rapide et radical, après des millénaires de traction par des chevaux. Dans Paris, tous les véhicules étaient à traction animale en 1893, trente ans plus tard, en 1923, pratiquement tous les véhicules sont automobiles.

De même, dans le domaine maritime, on peut observer le même phénomène violent avec la substitution totale en une trentaine d'années (1875-1905) de la marine à vapeur à la marine à voile, alors que celle-ci existait depuis plusieurs millénaires. L'adoption de la propulsion vapeur est tardive, la possibilité de propulsion d'un bateau par machine à vapeur ayant en effet été démontrée avec beaucoup d'efficacité par Denis Papin dès 1707, soit près de deux siècles avant son adoption massive.

L'observation de ces changements radicaux en très peu de temps fait dire à l'écrivain Charles Péguy que « le monde a plus changé entre 1880 et 1914 que depuis les Romains ».

Ces périodes de transitions révolutionnaires, où le passé côtoie le futur, constituent des pivots dans l'évolution du monde. Elles sont marquées par des conflits intellectuels (querelle des anciens et des modernes) et de visions du monde : nostalgie de ce qui s'en va, inquiétudes ou espoirs sur ce qui arrive.

Lors des vagues d'innovations, l'enchaînement d'une longue période de préparation et d'une phase rapide de synthèse accentue la perception par la société du caractère révolutionnaire de cette évolution.

La notion de « synthèse créative » est très importante dans ces périodes d'innovations. Plus il y a d'avancées des connaissances dans tous les domaines, et plus il y a de technologies nouvelles, plus cette synthèse est difficile. Dans une cathédrale gothique par exemple, il est possible de dénombrer environ un millier d'inventions (dans une automobile aussi, par rapport à un véhicule à traction hippomobile).

La synthèse est « créative » en ce sens que toutes ces connaissances et technologies ne se combinent pas seules. Les combinaisons possibles sont innombrables. Ce sont les valeurs, la vision, la culture, le projet, qui vont servir de cristallisateur à la synthèse qui sera portée par des créateurs, réalisateurs et entrepreneurs au coeur de la société.

L'observation de palais construits lors de la transition Moyen-Âge /Renaissance, à Venise, en Irlande, au Japon et en Thaïlande, se situant au même état des techniques de construction et de maîtrise des matériaux, montre des résultats totalement différents, liés à la variété des contextes, des cultures, des croyances et d'une façon plu large, à la variété de la création humaine.

Si les sciences sont les mêmes pour tous, les technologies sont multiples car plusieurs modes de combinaison sont possibles. Les innovations quant à elles sont

très variées car liées à la création humaine et très influencées par les valeurs et la culture.

Si les technologies permettent beaucoup de possibilités, elles n'imposent rien, d'où l'importance de la création dans l'innovation. La comparaison de quatre Opéras actuels (par exemple Paris, Sydney, Pékin et Curitiba) montre la permanence du phénomène.

En fait, si l'irruption de l'innovation est brutale, rapide et destructive du système précédent, du fait d'une efficacité bien supérieure, le phénomène trouve ses racines bien auparavant. Il y a un « temps de latence » entre les découvertes et inventions et les innovations auxquelles elles donneront naissance. Le temps de latence est lié au processus de sélection des technologies les plus efficaces, à leur amélioration, à leur simplification, à leur optimisation, à leur maîtrise, à la réduction de leur coût, et à leur combinaison en systèmes complexes. Cela peut prendre beaucoup de temps, comme dans le cas de la marine à vapeur.

L'innovation étant un phénomène de destruction créative, le nouveau faisant perdre sa valeur à l'ancien, il ne peut y avoir changement permanent. Les investissements humains et financiers liés à une nouvelle génération doivent être amortis avant de dégager les moyens de passer à une génération nouvelle. Celle-ci n'interviendra que quand des connaissances nouvelles se seront à nouveau accumulées et permettront une nouvelle vague d'innovations.

Ce phénomène d'enchaînement de phases de conception puis d'utilisation d'une nouvelle technologie s'observe dans tous les domaines. Par exemple, pour l'enregistrement du son, nous avons pu observer cinq vagues depuis l'innovation introduite par Thomas Edison avec le rouleau de cire, qui a été suivi du disque vinyle microsillon, de la cassette à bande magnétique, du Compact disc laser (CD), puis actuellement du MP3.

Chaque génération a vu la conception et la production d'équipements de lecture et de supports nouveaux ayant entraîné la marginalisation, voire la disparition, de la génération précédente après 15 à 25 ans d'utilisation.

Dans la radio, on peut observer cinq grandes vagues d'innovations, issues des travaux de Marconi (Spark : 1895) de Fessenden (modulation d'amplitude : AM, 1906), de Conrad (ondes courtes : 1921), d'Armstrong (modulation de fréquence, 1931) et d'XM Radio (diffusion digitale par satellite : 2000). Là encore, les temps de latence sont assez longs, 35 ans pour la FM par exemple.

Au niveau global de la société, le phénomène des vagues d'innovations est de même nature, à la différence qu'il touche une grande variété de secteurs simultanément. Les différentes activités humaines étant reliées entre elles par des technologies qui leur sont communes et ayant de nombreuses interconnexions, le phénomène de destruction et de recomposition du système technique, économique et social se répand de secteur en secteur jusqu'à toucher l'ensemble de la société.

Les effets sociétaux communs aux différentes vagues d'innovations tiennent surtout à la réduction du temps de travail, et donc du coût nécessaire pour l'obtention d'un produit/service existant, dont découle la démocratisation de l'accès aux produits et services. Ils concernent aussi la conception et la réalisation de produits et services nouveaux plus sophistiqués. Le temps et les moyens rendus

disponibles permettent de satisfaire des attentes plus sophistiquées que les besoins de base : éducation et transmission de connaissance, arts, exploration de nouveaux territoires...

Les grandes vagues d'innovations

Les vagues marquent des étapes clefs du développement humain du fait d'amélioration de l'efficacité du travail humain.

Ces vagues d'innovations sont un phénomène qui s'observe depuis la Préhistoire. Quand quelques chasseurs munis d'arcs sont devenus plus efficaces que tous les hommes d'une tribu, les autres hommes ont pu, avec le temps libéré, se consacrer à d'autres tâches : l'habitation, l'agriculture, l'élevage, la poterie, l'artisanat, etc.

Le phénomène des vagues d'innovations s'observe dans toutes les grandes civilisations.

Par exemple, lors du cinquième siècle avant Jésus-Christ, nous pouvons observer une vague exceptionnelle d'innovations, tant en Europe qu'en Asie, qui va permettre une nouvelle phase de développement des trois grandes civilisations, grecque (siècle de Périclès), chinoise (période dite des Fédérations ou des Royaumes combattants) et indienne (c'est alors qu'est rédigé le Mahâbhârata et que se structure la société indienne).

Si l'on se limite au monde gréco-latin et européen, deux grandes vagues d'innovations marqueront l'Empire romain, à l'époque de César puis à celle des Antonins. Le temps des cathédrales marquera la grande vague d'innovations du Moyen-Âge. Ensuite, la Renaissance est non seulement une grande époque d'innovations, mais aussi la période fondatrice de l'approche moderne de l'innovation. Plus tard, à la fin du 19ème siècle, la seconde Révolution industrielle dite « Belle Epoque » débouchera sur la notion de progrès social et de développement humain.

En dehors de ces grandes périodes d'innovations, il existe d'autres vagues, moins structurantes parce que plus limitées à une dimension principale : période dite « des Lumières », ou « Âge de Raison », qui suit la période de la Renaissance et marque surtout l'évolution de la connaissance et de la rationalité. Elle permettra la « première révolution industrielle », qui fait alors la grandeur de l'Angleterre. Plus récemment, les « Trente glorieuses » marquent surtout la reconstruction d'après guerre et la large diffusion des innovations nées avant les deux guerres mondiales.

Les grandes vagues d'innovations ne sont pas isolées les unes des autres, chacune reprenant le meilleur état de l'art là où l'avait laissé la précédente, en apportant sa propre contribution à l'évolution du monde.

L'enchaînement des innovations à travers les vagues successives peut être illustré par le cas de la machine à calculer :

- conception théorique de Léonard de Vinci à la Renaissance,
- réalisation concrète à partir de ce concept par Pascal (additions et soustractions) puis par Leibniz (+ multiplications et divisions) au siècle des Lumières,

- au-delà de cette réalisation, Leibniz prend conscience des limites de la mécanique pour la réalisation de calculs avancés et fait une avancée conceptuelle fondamentale dans la simplification des nombres en créant le langage binaire, qui permettra la conception future des machines à calculer électroniques et des ordinateurs, non pas lors de la vague d'innovations suivante de la Belle Epoque, qui restera dans la filiation mécanique avec la machine de Scheutz (qui effectue des calculs assez élaborés), mais lors de la génération suivante, 250 ans après Leibniz, lors de la révolution informatique de la seconde partie du XX^e siècle.

Avec le temps, on n'assiste pas à un lissage de ces vagues qui semblent intrinsèques aux phénomènes d'innovation. En revanche, les fortes connexions internationales poussent à une diffusion un peu plus rapide et à une mise en phase des vagues qui deviennent plus globales.

Le développement d'une vague d'innovations est marqué par un enchaînement en plusieurs phases : révolution scientifique (marquée par l'avancement des connaissances), puis révolution technologique (par combinaison des connaissances) et enfin révolution industrielle (par la combinaison des technologies en produits nouveaux et production de masse). En découle généralement une internationalisation, par diffusion de ces produits révolutionnaires à travers le monde, ce qui engendre fréquemment un changement de leadership.

Les vagues d'innovations sont d'autant plus importantes qu'elles touchent un grand nombre de secteurs. Les plus révolutionnaires concernent l'ensemble des cinq grands domaines de l'activité humaine, à savoir l'information, l'énergie, les transports, la matière et le vivant. Dans ce cas, il s'agit de véritables révolutions (typiquement Renaissance et Belle Epoque).

Certaines sont plus limitées car essentiellement liées à une partie de l'activité humaine. Actuellement, par exemple, on parle beaucoup de la révolution des technologies de l'information (NTIC), qui font déjà l'objet de multiples applications. Elles ont en effet un temps d'avance sur les autres domaines encore en phase de révolution scientifique et technique (le vivant avec la biologie moléculaire et la génétique, les matériaux avec les nanomatériaux, l'énergie avec les énergies renouvelables, et les transports avec la propulsion électrique et les technologies green et zéro CO²).

Les différentes périodes d'innovations représentent un intérêt particulier, mais il en est deux qu'il est très important de bien connaître, à savoir la Renaissance et la Belle Epoque, moins parce que ce sont les deux dernières très grandes périodes d'innovation, mais surtout parce qu'elles structurent encore très fortement notre vision du monde et qu'elles constituent le socle à partir duquel un nouveau progrès humain est envisageable.

L'innovation à la Renaissance, la synthèse parfaite, période fondatrice de la vision moderne et humaniste de l'innovation

La Renaissance est le point de départ de l'approche moderne de l'innovation. C'est à la Renaissance que sont créés :

- le brevet d'invention, qui reconnaît le rôle de création de richesse de l'innovateur et lui en réserve une partie ;

- le *venturi capitale*, qui donnera *venture capital* qui permet le financement de l'innovation ;

- le *designo*, qui donnera *design* (séparation et structuration de la phase de conception avant toute réalisation) ;

- l'humanisme, qui met l'homme comme objectif central du processus d'innovation (qui n'est plus Dieu, ou le Roi, ou le pouvoir). On parle alors de « synthèse humaniste ». « L'homme mesure de toutes choses » disaient les humanistes de la Renaissance, « human centric » dit-on aujourd'hui.

La synthèse humaniste se cristallise principalement sur quatre grands objectifs : l'amélioration de la condition humaine et de la qualité de la vie, l'amélioration des relations entre les hommes, l'amélioration de la vie dans la cité, et l'amélioration de la relation à la nature.

Les principes fondamentaux des humanistes de la Renaissance restent une référence absolue en termes d'innovation, de par leur exigence, leur rigueur scientifique, leur vision, leurs ambitions, leurs réalisations.

A la Renaissance, l'Europe émerge comme leader mondial grâce à sa capacité d'innovation par synthèse créative humaniste, mais les technologies qui convergent dans les innovations de la Renaissance proviennent majoritairement de Chine, mais aussi d'Inde, des Pays arabes et de l'Empire byzantin, (qui les transfère en Italie du Nord avant de s'effondrer). Notons également que la Renaissance débute par la faillite des plus grandes banques (Bardi et Perruzzi) et l'instauration de nouvelles règles et de nouveaux services financiers, conçus par Côme de Médicis, et toujours en place actuellement.

La Renaissance est une synthèse entre le passé (Rome et autres civilisations), le présent dans sa diversité, avec l'intégration de toutes les connaissances du monde connu (venues de Chine, d'Inde, du Monde arabe, de l'Empire byzantin - qui transfère tout son acquis avant d'être conquis -, de tous les pays d'Europe), et la préparation du futur.

De l'Antiquité, elle garde le plaisir du beau, le goût du dialogue, le sens de la raison, de la mesure, de la modération. La Renaissance s'appuie sur la conviction de la capacité de l'homme à penser et décider de lui-même. L'Homme est fondamentalement bon par nature. Il peut s'améliorer à l'infini par la connaissance (apport de Pétrarque, fondateur de l'humanisme).

C'est donc une prise de responsabilité de l'homme face à lui-même, face au monde, face à son devenir. Cette prise d'initiative tient en partie à la filiation religieuse qui voudrait que « Dieu a fait l'homme à son image » et lui a passé la main. L'homme prend le relais de Dieu. De ce fait, ses capacités sont sans limites.

« Dieu a créé le monde, l'homme l'a transformé et amélioré, tout ce qui nous entoure est notre œuvre, tous les châteaux, toutes les villes. Elles sont nôtres les peintures et les sculptures, nôtres sont les métiers, les sciences, les systèmes philosophiques, nôtres sont toutes les inventions... » Gianozzo Manetti, 1452.

L'homme accompli a le souci permanent de ne pas décevoir, d'être « un grand homme » apportant sa contribution à l'évolution du monde de par ses réalisations et ses entreprises. Il doit agir, entreprendre, sans attendre, avec discernement.

La Renaissance est une période de progression spectaculaire dans les mathématiques, là encore par combinaison (adoption des chiffres indo-arabes et de l'algèbre).

De fait, cette époque va marquer une période exceptionnelle de réalisations humaines. Les multiples créations architecturales, artistiques, scientifiques, industrielles, sociales, et toutes les innovations de la Renaissance confortent alors l'idée qu'il n'y a pas de limite au pouvoir de réalisation de l'homme.

Si elle est au départ limitée dans le temps et dans l'espace, et si Leonard de Vinci parle de sentiment d'inachevé et d'inachevable, la Renaissance va s'étendre au reste de l'Europe et aura des répercussions universelles. Elle continue à influencer considérablement notre approche de l'éducation, de l'innovation et de l'évolution du monde.

- Les apports universels et intemporels de la Renaissance

La Renaissance a propulsé l'ambition humaine à un niveau inégalé. Sa vision idéalisée de l'homme a ouvert la voie aux droits de l'homme quelle que soit son origine ou sa race. Elle en a fait l'objectif de tout processus d'innovation (et non pas Dieu ou le roi ou le pouvoir en place).

C'est l'humanisme de la Renaissance qui est à l'origine de notre façon actuelle de vivre, de notre façon de nous rapporter à l'histoire, de vivre entre un passé mieux connu et un futur affronté sereinement.

La Renaissance nous a légué :

- de multiples chefs-d'œuvre et de multiples inventions
- l'approche moderne de l'innovation (brevet, « *venturi capitale* », rôle du créateur, la conception et le design, « synthèse créative » pour l'individu)
- des avancées mathématiques déterminantes grâce à l'adoption des chiffres arabes, des opérations de base, de la règle de trois, de l'arithmétique moderne, résolution des équations du second et troisième degré
- le rôle idéalisé du créateur et réalisateur, le design
- le sens de la modération, du dialogue, le goût de la beauté sous toutes ses formes, l'amour de la nature, la passion pour la vie
- la perception d'un devenir
- l'esprit analytique et critique moderne : observation, textes originaux, confrontation, compilation, doute, expérience, synthèse...
- l'art de vivre dans les villes : la cité moderne
- les organisations charitables bien financées
- le professionnalisme et le fait pour un professionnel de travailler pour un salaire dans une entreprise
- la maîtrise de l'utilisation moderne de l'argent, la banque et la finance moderne, la bonne gestion,
- l'esprit moderne d'entreprise
- l'école moderne, contenu, préparation à la vie
- un esprit nouveau dans la littérature : Ronsard, Rabelais, Montaigne, Thomas More, Cervantès, Shakespeare

Elle ouvre l'époque moderne et le chemin aux « Lumières » : les derniers penseurs humanistes de la Renaissance sont les premiers penseurs des « Lumières » : Bacon, Descartes...

- Vers une nouvelle Renaissance ?

Le contexte actuel est en résonance forte avec la période et les grandes interrogations de la Renaissance :

- contexte de crise financière, de nouvelles épidémies, de relation de coopération ou de conflit entre régions du monde. Progrès considérable des connaissances scientifiques et technologiques. Ouverture aux connaissances et inventions venues d'ailleurs ou fermeture ?
- repositionnement de l'Homme au cœur du système (synthèse créative humaniste)
- création de richesse, relation à l'argent, répartition
- l'éducation pour l'épanouissement de chacun et le développement
- chercher à reconstruire la cité idéale
- relance de l'innovation pour un nouveau progrès humain

La question se pose également de la façon de garder l'acquis de grandes avancées de la Renaissance tout en allant plus loin : au-delà du livre, au-delà des universités, au-delà des outils financiers conçus à cette époque, au-delà du brevet, au-delà de l'entreprise, etc.

**La destruction créative lors d'une grande innovation :
le cas de l'imprimerie à la Renaissance**

Les vagues d'innovations radicales posent toujours la question de l'importance de la destruction du système passé par rapport à la création d'un nouveau système, notamment la destruction des emplois éliminés par le progrès technique et la création de nouveaux issus de ce progrès technique.

La destruction (de ce que l'on connaît) est perçue de façon plus immédiate que la création (de ce que l'on ne connaît pas encore). Pourtant, après coup, l'activité créée apparaît toujours comme plus importante que l'activité détruite. Elle est aussi plus multiforme.

Si le développement de l'imprimerie à la Renaissance a indéniablement détruit des emplois de moines copistes dans les monastères, ainsi que de quelques producteurs de parchemins et enlumineurs, elle en a créé en bien plus grande quantité dans de nombreuses activités nouvelles : imprimeurs, papetiers, producteurs d'encre, de caractères, de presses, graveurs, relieurs, éditeurs, auteurs, illustrateurs, libraires, bibliothécaires, éducateurs... Entre 1450 et 1500, la diminution d'emplois dans la filière artisanale de la copie de manuscrits peut être estimée à 9 000 personnes en Europe, alors que la création d'emplois dans la filière industrielle entre 1500 et 1600 peut être estimée à près de 100 000.

L'innovation à la Belle Epoque, la plus grande révolution technologique, industrielle, culturelle, économique et sociale de l'histoire et la religion du progrès

Le concept fondamental qui marque la Belle Epoque est celui de « progrès », que Kant définissait non pas comme un concept explicatif, mais une idée régulatrice, un idéal de la raison vers lequel nous devons tendre.

Le concept de progrès, issu des avancées des humanistes de la Renaissance, puis des « Lumières », est extrêmement partagé dès le milieu de 19ème siècle.

Pratiquement tous les partis politiques, les syndicats, les associations professionnelles et les organisations internationales se disent « progressistes ».

A cette époque, en France par exemple, tous les enfants qui finissent le cycle d'éducation primaire reçoivent un livre de l'Education Nationale intitulé « Le Progrès », dont l'introduction traduit parfaitement cette vision : « Le mot Progrès signifie marche en avant. Je désire, en ces pages, faire défiler les points essentiels de la marche en avant du genre humain vers plus de civilisation, vers sa perfection et vers plus de bonheur. L'humanité est perfectible. Le fait de ne pas être satisfait de ce qu'il possède et d'aspirer au mieux est ce qui caractérise peut-être le plus l'homme. L'humanité va incessamment du moins bien au mieux, de l'ignorance à la science, de la barbarie à la civilisation, en prenant connaissance d'elle-même, en pénétrant l'énigme de la nature, en affranchissant sa pensée et en rendant notre terre de plus en plus facilement habitable. Ce progrès est indéniable, il est aussi irrésistible que le mouvement qui entraîne les comètes dans leur orbite et aussi éclatant que la lumière du soleil »⁵.

En Europe, toute la société est mobilisée sur cet objectif : les scientifiques, préoccupés de l'utilité sociale de leurs découvertes, les Académies, l'Administration, les instituteurs et les professeurs, les ingénieurs, les entrepreneurs. Tout ne va pas être résolu tout de suite, mais ce n'est plus qu'une question de temps, le monde est en marche et va dans le bon sens.

L'organisation sociale est importante pour permettre cette coopération entre les partenaires (ordre et progrès).

L'analyse sociologique nous est fournie par Stefan Zweig : « Le XIX^e siècle, dans son idéalisme était sincèrement convaincu qu'il se trouvait sur la route rectiligne et infaillible du « meilleur des mondes possibles ». Cette fois, un « Progrès » ininterrompu et irrésistible avait véritablement, en ce temps-là, toute la force d'une religion. On croyait déjà plus au progrès qu'en la Bible, et cet évangile semblait irréfutablement démontré chaque jour par les nouveaux miracles de la science et de la technique.

Et en effet, à la fin de ce siècle de paix, une ascension générale se faisait toujours plus visible, toujours plus rapide, toujours plus diverse. Déjà, grâce au téléphone, les hommes pouvaient converser à distance, déjà ils se déplaçaient avec une vitesse nouvelle dans des voitures sans chevaux, déjà ils s'élançaient dans les airs, accomplissant le rêve d'Icare. Le confort des demeures aristocratiques se répandait dans les maisons bourgeoises, on n'avait plus à sortir chercher l'eau à la fontaine ou dans le couloir, à allumer péniblement le feu du fourneau ; l'hygiène progressait partout, la crasse disparaissait.

Les hommes devenaient plus beaux, plus robustes, plus sains, on rencontrait de plus en plus rarement dans les rues des infirmes, des goitreux, des mutilés, et tous ces miracles, c'était l'œuvre de la science, cet archange du progrès. D'année en année, on donnait de nouveaux droits à l'individu, la justice se faisait plus douce et plus humaine, et même le problème des problèmes, la pauvreté des grandes masses, ne semblait plus insoluble ».

⁵ Henry Gilbault, inspecteur d'académie, 1907.

- Un intérêt général et une fascination pour la science et les technologies nouvelles

L'intérêt du public pour les progrès scientifiques et les réalisations technologiques et industriels est alors considérable, de multiples revues scientifiques et techniques connaissent un immense succès, de même que les conférences, les démonstrations.

Les grandes villes ont des « maisons du progrès », les grands magasins, qui viennent de naître, proposent des démonstrations techniques qui ont un grand succès, de même que les courses automobiles, les meetings aériens, les démonstrations électriques, de cinématographe...

La population adhère massivement à cette vision parce qu'elle a au quotidien sous les yeux la démonstration de la réalité et de l'utilité de ce progrès. L'arrivée des premières voitures automobiles est fêtée par des foules dans toutes les villes, de même que les premiers avions, les premières salles de cinéma, l'arrivée du téléphone, de l'électricité, l'ouverture du premier grand magasin, etc.

Cette évolution positive, évidente, mesurable, que tout le monde pouvait observer, est liée à une vague d'innovations sans précédent qui débouche dans la société globalement entre 1870 et 1913. Ces innovations ne tombent pas du ciel, elles résultent de l'arrivée en phase de synthèse créative de multiples avancées scientifiques et techniques qui n'avaient cessé de se développer et de s'améliorer depuis la fin du XVIII^e siècle.

De multiples secteurs nouveaux se développent, tant dans l'industrie que dans les services. La plupart des grands secteurs industriels et de services d'aujourd'hui sont nés à la Belle Epoque :

- les applications de l'électricité,
- le téléphone,
- les liaisons par câble et télégraphe longues distances,
- le machinisme agricole (tracteurs et équipements),
- les réseaux urbains : éclairage, gaz, eau, égouts,
- les constructions métalliques,
- l'automobile (et tous ses équipements),
- l'aéronautique,
- les appareils ménagers (machine à laver, réfrigérateur, ...),
- les équipements de bureaux,
- les produits agroalimentaires industriels (conserves, biscuits, céréales),
- le froid industriel,
- les liaisons internationales ferroviaires et maritimes,
- la photographie et le cinéma,
- les médicaments, les produits d'hygiène, la biologie, les vaccins,
- les parfums et les cosmétiques,
- la mode, la haute couture, le prêt-à-porter,
- les grands magasins et la vente par correspondance internationale,
- les spectacles, théâtres, cinémas, music-halls, cabarets,
- les épreuves sportives internationales (football, rugby, cyclisme, ...),
- la grande finance internationale (levée d'emprunts internationaux, levée de financements privés).

La richesse économique créée est considérable et va se développer sur plus d'un siècle, avec deux poses liées aux guerres mondiales, jusqu'à ce que ces produits et services soient utilisés par la quasi-totalité de la population dans les grands pays développés, c'est-à-dire au milieu des années 1970.

- Une grande époque de l'entrepreneuriat

Une des caractéristiques de la Belle Epoque est la rapidité de l'enchaînement - avancées scientifiques, - avancées technologiques et - innovations industrielles, avec mise à disposition très rapide des nouveaux produits dans la société.

Cela est dû à l'excellente culture scientifique et technique précédemment évoquée, mais aussi à un niveau exceptionnel de prise d'initiatives et d'entrepreneuriat. Dans chaque nouveau secteur issu du progrès technique, on constate en Europe des dizaines de créations d'entreprises par pays. Ainsi, la France ne compte-t-elle pas moins de 51 constructeurs d'automobiles avant la Première Guerre Mondiale. Cette rapidité est liée aussi au facteur accélérateur qu'ont été les expositions universelles.

Les entreprises nées des innovations de la Belle Epoque sont encore massivement (à plus de 80%) les leaders d'aujourd'hui. Le chiffre d'affaires des secteurs nés à cette époque représente encore plus des $\frac{3}{4}$ du PIB des pays développés.

- L'acquis de la Belle Epoque

La Belle Epoque, première grande vague d'une vision universelle et pacifique du développement humain, est la nostalgie de l'Europe. Les espoirs considérables qu'elle a suscités s'effriteront dans les tranchées de la Première Guerre Mondiale. Pour autant, elle a démontré la possibilité d'un progrès humain largement partagé.

L'écrivain et philosophe Albert Camus disait après la Seconde Guerre mondiale qu'il faudrait à l'Europe deux générations pour dépasser le traumatisme et le pessimisme nés des deux guerres mondiales et repartir dans la dynamique de progrès de la Belle Epoque.

« C'est à cette époque que l'on avait raison, et de cette base qu'il faudra repartir » dit de son côté Stefan Zweig qui rappelle les valeurs qui ont existé et ont permis le développement que l'on connaît aujourd'hui. « On considérait avec dédain les époques révolues, avec leurs guerres, leurs famines et leurs révoltes, comme une ère où l'humanité était encore mineure et insuffisamment éclairée. Mais à présent, il ne s'en fallait que de quelques décennies pour que les dernières survivances du mal et de la violence fussent définitivement dépassées. On croyait aussi peu à des rechutes vers la barbarie, telles que les guerres entre les peuples d'Europe, qu'aux spectres ou aux sorcières ; nos pères étaient tout pénétrés de leur confiance opiniâtre dans le pouvoir infaillible de ces forces de liaisons qu'étaient la tolérance et l'esprit de conciliation. Ils pensaient sincèrement que les frontières des divergences entre nations et confessions se fondaient peu à peu dans une humanité commune et

qu'ainsi la paix et la sécurité, les plus précieux des biens, seraient imparties à tout le genre humain »⁶.

Ce fil du développement humain a repris après l'enchaînement terrible Première Guerre mondiale - dépression des années 30 - Seconde Guerre mondiale qui a vu dilapider toutes les richesses créées pendant la Belle Epoque.

La croissance des « Trente Glorieuses », en fait 25 ans, de 1948 à 1973 se fait pour l'essentiel par la reprise de la diffusion dans la société des innovations nées à la Belle Epoque.

Toute l'organisation de la société des pays dits « développés » repose sur les apports techniques, industriels, organisationnels et sociaux de la Belle Epoque.

C'est ce développement qui sert encore de modèle aux pays dits « en voie de développement » qui veulent accéder aux mêmes avantages (éducation, hygiène, équipements collectifs et ménagers, biens de consommation, emplois bien rémunérés, loisirs, etc.).

L'apport de la dynamique de la Belle Epoque est donc fondamental. Sans la vision « universelle » de la « grande famille humaine », la nouvelle mondialisation ne suscite plus le même enthousiasme que la première.

L'évolution et l'extension mondiale de ce modèle, très consommateur de matières premières et qui a en partie oublié ses valeurs d'origine est au cœur de la question du développement humain durable.

2. À la lumière des vagues d'innovations passées, quel rôle peut jouer l'innovation pour sortir de la crise et repartir en croissance ?

La crise systémique actuelle est marquée par une destruction considérable de valeur et par des plans de soutien et de relance non moins considérables visant au mieux à stabiliser le système avant d'envisager une nouvelle croissance.

L'histoire nous a montré que ce sont les nouveaux secteurs issus du progrès des connaissances qui ont porté la croissance économique et le progrès humain, en faisant plus que compenser ceux qui étaient en déclin, et que ces périodes de transitions étaient marquées par une (des) crise(s) financière(s), intrinsèque(s) à ces périodes d'innovations radicales.

La relation crise - innovation

Les phénomènes de crise et d'innovation sont en fait étroitement liés. Schumpeter définit l'innovation comme « une destruction créative : un monde ancien se termine, un nouveau monde émerge ».

La crise, c'est la destruction d'une partie de l'existant et la remise à plat de la valeur des choses. Elle génère des inquiétudes fortes sur l'avenir et des tentations de retour à un passé mythique ou à des solutions simplistes. Mais les crises jouent aussi un rôle d'accélérateur de l'innovation et leur dépassement exige des solutions nouvelles qui n'étaient qu'envisagées auparavant.

⁶ Stefan Zweig, *Le monde d'hier, souvenirs d'un Européen*, 1943 ; trad. française : Le Livre de poche 1993.

L'innovation, c'est la partie créative, la conception du futur, par l'intégration du meilleur état des connaissances dans des solutions nouvelles répondant aux attentes profondes des individus et de la société. Les innovations, c'est-à-dire les solutions, sont beaucoup plus difficiles à définir que les problèmes, car elles sont liées à de multiples initiatives réparties dans de nombreuses entreprises et sont complexes à concevoir et à mettre en oeuvre.

Si la destruction précède la création, elle est aussi plus directement perceptible. Les destructions d'activités et d'emplois touchent les grandes structures (et leurs fournisseurs) et les activités arrivées à maturité (typiquement l'automobile). Elles sont spectaculaires et leur impact est très concentré géographiquement (grosses usines, fournisseurs à proximité).

Les activités nouvelles, avant de se développer, sont au départ et par nature petites et sein des grandes entreprises. « L'arbre qui tombe fait plus de bruit que la forêt qui pousse » dit un proverbe chinois. La question est de savoir si ce qui pousse est d'une ampleur supérieure à ce qui tombe.

Une vague de fond d'innovations radicales

Les deux décennies écoulées ont été marquées par une vague de poussée scientifique et technologique gigantesque. Ainsi, aujourd'hui, à travers le monde, plus de dix millions de chercheurs et d'ingénieurs travaillent dans la recherche, le développement, les tests et les évaluations (R&D, T&E) alors qu'ils n'étaient que 5 millions il y a quinze ans. Ils ont produit l'an dernier pas moins d'un million de nouveaux brevets et près de 5 millions d'articles scientifiques.

Avec l'émergence de la Chine, qui veut passer d'un million de chercheurs et d'ingénieurs en R&D à 4 millions à horizon de 10 ans, de l'Inde, qui veut passer de 650 000 à 3 millions, mais aussi du Brésil et d'autres pays émergents, et avec la relance des activités de R&D dans les pays développés, le nombre de chercheurs et ingénieurs en R&D devrait à nouveau doubler à travers le monde dans les 10 années à venir.

L'analyse des grandes vagues historiques d'innovations montre un enchaînement pratiquement toujours identique. La vague débute par des progrès dans les connaissances : évolution scientifique, entraînant une révolution technologique, puis une révolution industrielle et sociétale. Il est donc possible d'identifier deux grandes phases assez distinctes et de natures différentes :

1 - Poussée technologique (typiquement la phase actuelle) avec l'arrivée de multiples technologies qui prennent un certain temps à être maîtrisées, banalisées, normées. Dans cette période, les valeurs technologiques mènent le bal, et la société intègre progressivement de nouvelles « briques technologiques » permettant d'améliorer les produits, systèmes et services existants en en réduisant le coût (arrivée des low costs), mais sans en changer totalement les caractéristiques et la nature.

2 - Synthèse créative (qui a déjà commencé dans les NTICI) qui marque l'intégration de ces technologies dans des produits et services radicalement nouveaux aux performances considérablement améliorées. On parle alors d'innovations radicales et extraordinaires (car sortant de l'ordinaire), ou innovations de rupture ou *breakthrough*.

Dans cette phase, qui fait converger de multiples technologies dans des systèmes complexes, ce sont les entreprises responsables des produits et services finaux (transport, santé, formation, alimentation, équipement, services, etc.) qui jouent le premier rôle, les fournisseurs de technologies passent en périphérie, chacun d'eux ne fournissant qu'un des éléments technologiques de la nouvelle synthèse.

Par beaucoup d'aspects, la situation actuelle est très comparable à celle de la Renaissance, qui a montré que l'on pouvait être leader en étant le lieu de convergence des meilleures connaissances et technologies du monde sans être à l'origine de la majorité d'entre elles.

Le retour du concept d'open innovation, caractéristique des périodes d'innovation radicale, illustre cette ouverture. En effet, dans un contexte de continuité, les leaders essaient de contrôler les technologies qu'ils considèrent comme des avantages compétitifs. Dans les périodes de rupture, ils ouvrent le système, parce qu'ils n'ont pas le choix, ce qui n'empêche pas qu'une large majorité des anciens leaders disparaît (règle de l'aveuglement du leader).

C'est aujourd'hui le modèle suivi par Steve Jobs, grand connaisseur et admirateur de la Renaissance. Ainsi, le Ipod d'Apple, succès universel avec 250 millions d'exemplaires vendus, ne contient aucune technologie propre à Apple, mais le meilleur des technologies en provenance d'une quinzaine de pays, et notamment d'Allemagne (MP3) et du Japon (commandes et interfaces). Le même schéma se retrouve pour la console Wii de Nintendo (là encore succès sans précédent, avec un chiffre d'affaires cumulé qui dépassera les 50 milliards de dollars) elle aussi combinaison des meilleures technologies mondiales. Dans ces périodes révolutionnaires, c'est au niveau de la capacité de conception que se situe l'avantage stratégique déterminant, plus que dans la maîtrise d'une ou de quelques composantes technologiques.

Peut-on déduire des précédents historiques et des relations observées entre poussée technologique et croissance économique via l'innovation, que la croissance reviendra « naturellement », de façon endogène par le jeu naturel de l'enchaînement innovation – croissance économique – développement humain, portée par la multi-initiative ? Le meilleur est-il à venir, et sommes-nous à l'orée d'une nouvelle « Belle Epoque » ?

La poussée technologique observée entraînera-t-elle une croissance de l'activité industrielle, économique et des emplois ?

Oui, cela fait peu de doutes. Depuis environ deux siècles que des statistiques cohérentes existent, l'enchaînement poussée technologique/expansion économique ne s'est jamais démenti. Mais il y a un temps de latence entre les découvertes et inventions et leur intégration dans des produits et services nouveaux, complexes à concevoir et à mettre en oeuvre. L'émergence d'un nouveau secteur n'est pas instantanée, elle se fait généralement selon un processus lent au départ, puis qui s'accélère avant de ralentir à nouveau quand le taux de pénétration du marché dépasse 50% : phénomène dit « courbe en S » bien connu.

Beaucoup d'innovations majeures issues de la révolution technologique actuelle sont encore en phase de définition, de prototypes ou d'émergence. Leur

impact en termes de valeur de chiffre d'affaires et d'emploi est donc encore faible. En revanche, l'impact à moyen - long terme devrait être très important.

Il y a dans les tuyaux de nombreuses innovations radicales qui commencent à déboucher dans la société. C'est le cas notamment dans le domaine de la santé (cornée artificielle, exosquelettes, chirurgie non intrusive, cœur artificiel, captation temps réel des données vitales des blessés avant l'arrivée à l'hôpital, etc.), mais le phénomène ne se limite pas à la santé, il est général et touche pratiquement tous les domaines de l'activité humaine (énergie, transport, alimentation, bâtiments, communication, et surtout services, etc.).

Les innovations radicales en cours sont encore en phase de conception, tests, évaluation, optimisation.

Les relais existent donc, ils sont porteurs de croissance longue, mais ne sont pas à effet instantané. Cas typique de l'automobile où les nouveaux véhicules réellement écologiques ne sont pas encore prêts à prendre le relais dans des volumes significatifs à court terme. En fait, le court terme pose plus de problèmes que le moyen – long terme.

L'arrivée des nouveaux produits et services révolutionnaires a déjà commencé, notamment avec ceux nés des NTICI, qui avaient un temps d'avance, mais ce n'est que le début d'une vague d'innovations majeures qui devrait s'étaler sur plus d'une vingtaine d'années.

L'innovation radicale est en effet un phénomène de longue haleine. Ainsi, l'une des plus belles innovations actuellement en phase prototype, le cœur artificiel, conçu par Carmat, est le résultat de plus de 25 années de recherche, développement, tests, évaluations, redéfinitions, adaptations, optimisation...et sa banalisation demandera encore une bonne dizaine d'années de plus, pour un marché à saturation estimé à douze millions d'exemplaires.

Nous ne sommes donc qu'au tout début de la vague d'innovations qui va découler de cette poussée scientifique et technique.

La France est-elle bien placée pour bénéficier de cette nouvelle vague longue de croissance ?

Le passage des technologies nouvelles aux innovations suppose, pour que celles-ci génèrent une vague de croissance et de création massive d'emplois en France, que les conditions de conception des nouveaux produits, d'émergence des nouvelles entreprises et de création de nouveaux secteurs y soient favorables.

Le bilan exécrable de l'activité industrielle générée en France par la vague d'innovations massives issues des NTICI montre que cela n'est pas garanti et qu'il existe des blocages, qui ne sont pas nouveaux, dans la capacité du pays à tirer les avantages économiques et sociaux de l'innovation.

- Une crise peut en cacher une autre

Si l'on se concentre sur la compétitivité du territoire France et des acteurs qui y évoluent, on ne peut que constater que la crise financière internationale a été précédée d'une crise nationale spécifique portant sur une grande difficulté à assurer le renouvellement des spécialisations industrielles.

Un indicateur pertinent de cette crise est fourni par le commerce extérieur, lequel montre la capacité d'un pays à proposer au reste du monde des produits et services compétitifs, c'est-à-dire, pour un pays développé à monnaie forte et charges et salaires élevés comme la France, sa capacité d'innovation.

Du début des années 2000 et jusqu'à la crise de fin 2008, le monde a connu une croissance historique avec un rythme supérieur à 4% et une croissance du commerce extérieur à deux chiffres. Généralement, quand le reste du monde se développe beaucoup plus rapidement que le marché national, la demande internationale tire mécaniquement la croissance nationale (effet dit « locomotive »).

Ce n'est pourtant pas ce qui s'est produit, au contraire. Alors que le phénomène d'entraînement a joué à plein pour l'Allemagne (mais aussi pour les autres pays d'Europe du Nord), dont les contraintes monétaires et sociales sont très proches de celles de la France, il a joué strictement à l'inverse pour la France, dont le solde commercial s'est littéralement effondré, passant d'un excédent considéré jusqu'alors comme structurel à un déficit considérable devenu structurel (-57 milliards d'euros en 2008).

Que s'est-il passé ? Quand on analyse les composantes de cette évolution, il faut écarter toute justification dominante qui serait liée au prix de l'énergie, aux variations monétaires ou autres phénomènes exogènes qui auraient touché autant les autres pays européens.

En fait, il faut descendre du niveau macro-économique au niveau micro-économique et au niveau sectoriel pour expliquer le phénomène.

Si le solde commercial s'est effondré, c'est à cause d'une réduction spectaculaire et jamais observée auparavant du nombre d'entreprises françaises exportatrices, et à l'inverse, d'une envolée du nombre d'entreprises françaises importatrices.

Figure 1 – Evolution comparée du nombre d'entreprises françaises exportatrices et de celui des entreprises importatrices (1994-2008)

Depuis des décennies, l'ouverture croissante de la France à un marché mondialisé se traduisait par une progression simultanée du nombre d'entreprises exportatrices et importatrices, avec un excédent significatif des premières par rapport aux secondes (+13 000 en 1998, il a dix ans).

Depuis 2001, les évolutions divergent du fait surtout de la chute du nombre d'entreprises exportatrices alors que celui des entreprises importatrices poursuit sa progression et lui devient supérieur. En 2008, le rapport s'est inversé avec 13000 entreprises françaises exportatrices de moins que d'entreprises importatrices.

Cela signifie que les produits importés deviennent de plus en plus attractifs pour le marché français alors que les produits français le sont moins pour les pays étrangers.

Deux grands secteurs retiennent l'attention : l'automobile et les produits électroniques et de télécommunications grand public.

Le marché des produits et services grand public représente les $\frac{3}{4}$ de la demande dans un pays développé comme la France, et le premier bien d'équipement des ménages concerne l'automobile (deuxième poste de dépenses après le logement).

L'automobile à elle seule représente autant en valeur que tous les autres biens d'équipement des ménages (produits blancs et bruns, télécoms, etc.). Parmi tous les autres biens d'équipements des ménages, les produits d'électronique et télécoms constituent le poste le plus important et le plus dynamique.

La balance commerciale de l'industrie automobile, un des principaux postes du commerce extérieur français, structurellement excédentaire de plus de 10 milliards d'euros et en croissance continue jusqu'en 2004, s'est effondrée en 4 ans jusqu'à devenir déficitaire de plus de 3 milliards d'euros en 2008.

Ceci est dû essentiellement à l'évolution rapide du marché vers des véhicules plus petits et moins coûteux fabriqués dans des pays à coûts de production moindre, alors que les véhicules haut de gamme au marché en déclin sont produits en France. De plus les premiers ont généralement bénéficié de bonus écologiques et les seconds de malus, amplifiant la perte de compétitivité de la production nationale.

- Le ratage complet du renouveau des produits électroniques / télécoms grand public

Concernant les produits électroniques et de télécommunications grand public issus de la révolution des nouvelles technologies de l'information, de la communication et de l'intelligence (NTICI), la situation n'est pas moins préoccupante.

La vingtaine des produits actuellement les plus vendus en France, qui constitue un marché de référence compte tenu de taux de pénétration très élevé, très proche des pays leaders (Japon, US, Pays nordiques), montre un extrême intérêt de la société française pour ces nouveaux produits.

Aucun de ces produits de très grande diffusion vendus en France par millions d'exemplaires n'a été conçu ni n'est produit en France (DS, Wii, X Box, PS, Ipod, Iphone, Blakberry, GPS, appareils photo et caméras numériques, PC, mini PC, téléphones 3G, écrans plats, etc.). Cela montre que le relais ancien / nouveau n'est pas automatique, et qu'il demande de raviver une culture partagée de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

Pour la génération précédente de produits de fonctionnalités comparables, téléphones fixes et mobiles de première génération, appareils photos, téléviseurs cathodiques et autres produits « bruns », la part française était de l'ordre d'un tiers des produits vendus sur le marché français. L'impact économique est un flux considérable d'importations sans grande activité générée en France en dehors de la distribution.

Figure 2 – Les produits high-tech actuels de la vie quotidienne ne sont ni fabriqués ni conçus en France

Les enjeux stratégiques de ces marchés sont considérables en valeur et constituent de véritables défis industriels. L'expansion des entreprises qui s'y positionnent doit être ultra rapide, la production passant typiquement de quelques centaines de milliers la première année à quelques millions la seconde année et quelques dizaines de millions la troisième année, avec distribution dans le monde entier. Aucun de ce type de produits n'est destiné à un seul marché national.

- Non renouvellement des leaders, pratiquement pas de nouveaux entrants

Au niveau français, l'absence de leaders sur ce champ nouveau en pleine croissance a donc été le fait à la fois - des grands groupes en place qui n'ont pas réussi à se repositionner dans ce nouveau contexte et sur ces nouveaux secteurs et ont donc décliné dans leur activité grand public voire l'ont totalement abandonnée (Alcatel, Thomson, Bull, Sagem, Matra) - des entreprises moyennes (très peu nombreuses en France dans les activités high-tech grand public) qui n'ont pas su s'étendre dans ce domaine, et - de la non arrivée de start-ups et nouveaux entrants ayant réussi à décoller sur ces marchés.

Ce ratage complet mérite d'être analysé, car il montre que dans ces périodes de rupture, le renouveau se joue d'abord et avant tout sur le dynamisme de l'entrepreneuriat et de l'intrapreneuriat. Vu que d'autres révolutions de même ampleur arrivent dans d'autres domaines, le risque est important de scénarios identiques.

- A l'inverse, un grand dynamisme dans l'économie numérique

Heureusement, il existe des secteurs où le nouveau et le renouveau ont été beaucoup mieux gérés. Toujours dans le même contexte révolutionnaire des NTICI, la situation de ce que l'on appelle l'économie numérique, faite de software et de contenus (données, voix, images, vidéo, univers 3D, logiciels, jeux vidéos, dessins animés, CAO...), a vu une évolution inverse à celle constatée dans les produits électroniques et télécoms.

Des centaines d'entreprises se sont créées ou étendues sur ces multiples applications et aujourd'hui la France a pris un leadership en Europe dans ce nouveau secteur et fait partie des grands pays leaders mondiaux avec les Etats-Unis et le Japon.

Cela a été le fait de quelques relativement grandes entreprises, Dassault System, leader mondial de la CAO et des PLM et Ubisoft notamment, mais surtout de nombreuses entreprises petites et moyennes et beaucoup de start-ups (plus de 350). Ceci illustre parfaitement le caractère déterminant de la multi-initiative dans l'innovation.

L'émulation, l'accès à des programmes communs de R&D et les échanges et montages de projets permis par Cap Digital (plus de 500 entreprises membres) ont incontestablement favorisé cette expansion rapide.

Notons que la crise affecte peu, voire très peu ou pas du tout, l'ensemble de ces entreprises qui sont dans un secteur nouveau encore en émergence et aux fortes perspectives de croissance.

Ce cluster d'expertise de niveau mondial est un atout important pour la diffusion de ces technologies et systèmes qui concernent pratiquement toutes les entreprises compte tenu de leur intérêt générique pour de multiples applications.

- Emergence d'un leader à vocation mondiale dans les sports et loisirs

Dans un secteur tout à fait différent, celui de l'outdoor, du sport et des loisirs également, le renouveau a été spectaculaire. Alors que le leader national historique, Manufrance, s'était effondré, un nouvel entrant, Oxylane (ex Décathlon), parti de la distribution, a remonté toute la filière, concevant des produits sophistiqués adaptés aux attentes nouvelles de la société et a créé un ensemble de marques (dont

Décathlon, Quechua, Tribord, Kipsa, Geologic, Domyos, Inesis, etc.) dans un ensemble déjà leader européen à vocation à devenir leader mondial.

Le groupe, né en 1976, compte aujourd'hui 42 000 employés avec une moyenne d'âge de 28 ans ce qui en fait l'entreprise française la plus jeune et la plus dynamique, devenue la référence mondiale en qualité d'innovation, de conception et de design, devant Apple (classement *Business Week* 2008) et l'entreprise préférée des Français (enquête BVA sur les 100 entreprises préférées des Français de mai 2009). Là encore, le rapport hautes performances et coûts très maîtrisés de ses produits rend le groupe pratiquement insensible à la crise qui n'entrave pas la poursuite de sa croissance rapide.

Cette dynamique d'émergence d'un nouveau leader se fait au sein de la galaxie du groupe Auchan, un des fleurons des grands groupes français, puissant, discret et efficace, qui ne cesse de renouveler les codes de la distribution et mène une politique très active de soutien à l'initiative entrepreneuriale sous toutes ses formes. Il ne s'agit pas d'un solo dans ce secteur, (dynamique de Lafuma, Aigle, Vieux campeur...), mais d'une évolution assez différente de l'effet cluster et meute de l'économie numérique.

Un cas comparable de dynamisme d'un leader mondial de produits grand public en renouvellement continu est fourni par SEB, qui, à travers ses multiples marques, parvient à maintenir un flot continu d'innovations (un nouveau produit par jour) avec une production réalisée essentiellement en Europe et vendue dans le monde entier.

- Renouveau de l'excellence mondiale dans la santé et l'équipement médical

Autre secteur extrêmement dynamique, celui de la santé, tant au niveau des médicaments et vaccins (avec toutefois le problème du déclin de la recherche clinique), qu'à celui de l'équipement médical.

Ce domaine est en plein renouveau avec l'arrivée d'innovations révolutionnaires (comme la cornée artificielle, le cœur artificiel, des avancées déterminantes en imagerie médicale, permettant l'expansion de la chirurgie non intrusive).

Dans le même esprit que l'Institut Pasteur au milieu du 19^{ème} siècle, le secteur de la santé voit actuellement la naissance en France de nouveaux Instituts d'excellence à vocation mondiale, comme l'Institut du Cerveau et de la Moelle épinière (ICM) et l'Institut de la Vision. Mais l'initiative vient aussi des hôpitaux, et d'organismes publics, parapublics, privés, ainsi que de nouvelles entreprises au meilleur niveau mondial et / ou rassemblant des compétences de niveau mondial.

Là encore, c'est la capacité d'initiative portée par l'exemple des grands professionnels qui fait la différence.

- Un débat sur l'innovation en France dominé par la question des aides publiques

La France a la particularité d'une intervention publique extrêmement forte dans le soutien à l'innovation, qui est en fait essentiellement un soutien aux phases amont du processus (recherche et développement) à travers de multiples « aides publiques » distribuées par différentes structures publiques et parapubliques.

Aucun autre pays en dehors du Mexique et du Portugal (qui ne sont pas des références en termes d'innovation) n'approche ces niveaux d'intervention publique qui se situent au-delà de ceux des pays émergents comme la Chine et l'Inde.

Les grands pays européens les plus performants, Allemagne et Pays nordiques, se situent à l'extrême opposé de cette spécificité française, avec des supports publics se limitant pour l'essentiel au soutien à la recherche dans les Universités et à une politique fiscale favorisant les dépenses de R&D des entreprises par ailleurs nettement moins taxées qu'en France d'une façon générale.

En France ces multiples petites aides spécifiques (plus d'une centaine), ciblées sur des critères variés, sont financées par des prélèvements globaux très élevés sur les entreprises. Ce schéma a favorisé l'émergence d'un secteur public et parapublic ciblé sur l'amont du processus et pouvant vivre en vase clos loin du marché.

Tout a déjà été écrit sur cette très forte implication et intervention publique dans la R&D, sur la polarisation qu'elle entraîne en terme sectoriel et de grands programmes, sur le fait qu'elle privilégie les grands corps comme acteurs de cette politique. L'Etat prend la responsabilité de succès et de beaucoup d'échecs comme « les fameux « succès technologiques – échecs commerciaux » liés à une surdétermination technologique et politique par rapport aux réalités industrielles, aux attentes de la société et aux contraintes liées à la mise sur le marché qu'il connaît par nature moins bien que les entreprises (exemple des micro-ordinateurs et des équipements électroniques).

Sans rentrer dans une évaluation des politiques publiques de soutien à l'innovation qui n'est pas l'objet de cette analyse, ciblée sur les actions possibles au niveau des entreprises, il convient de noter que pour celles-ci les objectifs et les dynamiques sont différents.

- Pour les entreprises, l'essentiel des coûts de l'innovation se situe en aval de la seule « R&D »

Pour l'entreprise, l'innovation consiste à introduire la nouveauté sur le marché, l'essentiel des coûts et investissements tant financiers qu'humains liés à sa mise en œuvre dépassant largement la seule phase R&D.

Entre les avancées technologiques majeures et leurs applications dans des produits et services de la vie quotidienne, il existe un travail considérable lié à leur simplification, à leur fiabilisation, à leur normalisation, à leur maillage avec les autres technologies et notamment celles spécifiques aux métiers, à leur adaptation à la réglementation, à leur intégration en systèmes complexes, à la conception des nouveaux produits et services en phase avec les attentes profondes de la société, à leur industrialisation, à leur production, à leur distribution, à l'accompagnement de leur mise en œuvre.

Pour la très grande majorité des entreprises, c'est au niveau de toutes ces tâches qui constituent leur lot quotidien et pour lesquelles il n'existe pas d'aide mais au contraire des coûts et prélèvements affectant leur compétitivité que se situe l'essentiel des difficultés liées à l'innovation.

Un effet pervers de l'approche publique, qui reste très marquée « valorisation de la recherche », et de la prévalence de la maîtrise de la technologie comme facteur

déterminant du processus est sa transposition aux stratégies d'innovation des entreprises, dans une logique connaissances -> applications (recherche d'applications aux connaissances et technologies que l'on maîtrise et inversement) et une focalisation sur des processus d'innovations linéaires (connaissances au début, marché perçu comme un champ d'applications à la fin).

Si cette logique d'innovation, très rassurante pour les chercheurs, ingénieurs et experts techniques existe bien, elle ne concerne qu'une petite partie des entreprises et est plutôt caractéristique des périodes de continuité technologique que des périodes de rupture comme celles que nous vivons actuellement.

Ces approches linéaires ne représentent qu'une part très minoritaire des innovations et un risque considérable de marginalisation pour les entreprises qui restent alignées sur cette logique (ainsi, l'arrivée des matrices CCD et de la photo numérique cassait le lien film/pigments – photographie chez Kodak).

Plusieurs grandes entreprises du domaine électronique ont raté leur renouveau et la redéfinition de leur business models à cause de cet alignement (phénomène dit d'aveuglement du leader).

- Profiter de la crise pour se mettre au meilleur état de l'art par la formation

L'évolution extrêmement rapide intervenue au cours des dernières années, tant au niveau des technologies que de la société et de l'environnement, nécessite une mise à niveau des connaissances.

Pour être innovant, il faut être en phase, c'est-à-dire connaître et comprendre les possibilités nouvelles issues du progrès des techniques. On ne peut les utiliser que si on les connaît. Dans le domaine des NTICI, des enquêtes rapides montrent que pour plus de la moitié, elles ne sont pas bien identifiées par les cadres supérieurs, ce qui est tout à fait logique étant donné leur nombre (plus d'une quarantaine) et leur évolution rapide.

Le besoin de formation s'étend à tous les champs de la connaissance : évolution de la société, des besoins, des réglementations, des valeurs nouvelles qui traversent la société, évolution du monde, des marchés extérieurs, des nouveaux modes d'organisation, etc.

En Allemagne, le schéma d'indemnisation du chômage partiel va automatiquement de pair avec des formations pour mettre les personnes concernées au meilleur état des connaissances dans leur domaine. Non pas dans un objectif de trouver du travail ailleurs, mais pour rester dans l'entreprise et y jouer un rôle innovant lors de la reprise. Dans la période de transition que constitue la crise, il y a une opportunité à mettre à niveau ses ressources humaines pour préparer la sortie de crise par le haut.

- La sortie de crise est liée à la capacité d'initiative et d'innovation des entreprises

D'une façon générale, il est possible de constater que les entreprises les plus innovantes s'en sortent mieux que les autres dans le contexte de crise actuelle.

L'innovation en tant que telle est un bon antidote à la crise, sous réserve qu'elle vise bien à intégrer le meilleur état des connaissances (d'où qu'elles viennent

dans des produits et services créatifs allant plus loin dans la satisfaction des individus et de la société.

Dans le contexte de révolution technologique et sociétale, doublée d'une crise financière affectant fortement les valeurs dans les deux sens du terme, le développement des entreprises nécessite de sortir de la gestion des affaires courantes.

Beaucoup d'entreprises ont mis en place des think tank innovation, ou des Directions de l'innovation dans cette phase de transition. L'objectif de ces structures est de faire le point et de préparer le futur en fonction des acquis, des mutations et révolutions en cours et des multiples opportunités, en support de la Direction Générale.

Les postes de Directeurs de l'Innovation se sont multipliés au cours des dernières années, avec plus de 250 identifiés en France cette année, soit le double par rapport à 2008. La fonction de ces nouveaux directeurs porte principalement sur la diffusion d'une culture de l'innovation et la préparation de l'évolution du business model de l'entreprise.

- Importance de la multi-initiative, de la biodiversité des business models

Dans ces périodes d'innovations de rupture, c'est la capacité d'initiative qui porte le renouveau. Le dynamisme des pays les plus innovants est lié à la multi-initiative et à la variété - on peut parler de biodiversité des business models - et pratiquement jamais à des moyens importants mis sur un projet unique.

Le dynamisme évoqué dans le domaine de l'économie numérique est à ce niveau caractéristique. Dans cette dynamique, le rôle des start-ups et des nouveaux entrants est déterminant, ce sont eux qui animent et dynamisent un secteur et poussent les entreprises en place à s'adapter, ce qu'elles ne peuvent faire que plus lentement du fait de leurs investissements humains et matériels sur la génération précédente, mais avec d'autres atouts comme leur pouvoir de marque et de marché.

C'est essentiellement à ce niveau que le système français pêche aujourd'hui le plus, à savoir l'insuffisante initiative de ses élites qui créent peu et misent plutôt sur des carrières dans les structures et organisations existantes. La multi-initiative caractéristique des périodes d'innovations de rupture ne s'observe pas encore.

Rappelons que lors de la précédente grande vague d'innovations, qui a vu naître la plupart des grandes entreprises actuelles, à savoir la Belle Epoque, la France, qui a créé le concept d'entrepreneur, avait été pendant une trentaine d'années le pays le plus entrepreneurial au monde, avec dans chaque secteur des dizaines de nouvelles entreprises (comme dans l'automobile par exemple) et un leadership mondial sur 25 des nouveaux secteurs alors en émergence (soit les $\frac{3}{4}$).

- Des axes d'innovation à impact rapide

Si les phénomènes majeurs d'innovations se font à des rythmes qui ne sont pas ceux des crises financières, il existe pourtant des axes d'innovations qui peuvent générer de la croissance à court terme, et sur lesquels il est possible de pousser les feux pour accélérer la sortie de crise⁷. Ils portent surtout sur la combinaison de

⁷ Ces axes ont été analysés et ont fait l'objet de présentation des meilleures pratiques lors de la Rencontre Nationale des Directeurs de l'Innovation en mai 2009.

briques technologiques nouvelles mais déjà démontrées et disponibles dans un objectif à la fois « low-cost », et très haute valeur ajoutée utilisateurs (THVA) permettant de s'étendre sur des marchés porteurs.

Ils concernent aussi l'utilisation intensive et le mixage des NTICI (il y en a plus de quarante), encore très récentes mais déjà maîtrisées pour améliorer souvent de façon radicale l'efficacité des produits et des services (qui représentent 75% du PIB) et qui sont généralement très en retard dans cette intégration.

Le développement de réelles gammes nouvelles visant au développement durable, là encore avec des technologies déjà bien identifiées, offre aussi des perspectives très importantes de croissance.

Enfin, il est nécessaire de repartir en expansion sur des marchés émergents, très porteurs, par la définition de produits adaptés et l'utilisation des nouveaux outils d'accès à ces marchés. Innover, c'est aussi s'ouvrir à de nouveaux horizons et s'adapter à un monde qui change.

Par delà la R&D et la technologie : vers d'autres formes d'innovation

Thomas Durand⁸

Lorsque des responsables politiques, des élus, des acteurs socio-économiques locaux, des représentants de l'état se penchent sur le futur d'un territoire en mal de développement économique et social, une des pistes venant immédiatement à l'esprit est celle de « l'innovation ».

Rien de bien surprenant dans ce réflexe. C'est que, dans un contexte d'économie développée, une idée s'est ancrée dans les esprits : face aux dynamiques de globalisation et de délocalisation des activités productives, la compétitivité des entreprises passerait principalement par l'innovation. Dans le même esprit, les sorties de crise devraient se faire par le haut, donc par l'innovation. C'est là une idée forte et assez efficace lorsqu'il s'agit des entreprises. Et qui n'est pas pour nous déplaire.

Mais quand il s'agit de développement économique et social des territoires, ce réflexe pro-innovation perd en légitimité car il est le plus souvent déformé en chemin, et pour tout dire passablement trahi.

Car, par innovation, chacun semble entendre tout naturellement « nouvelles technologies », et corollairement « R&D », puisqu'il faut bien développer ces technologies nouvelles et se les approprier. Et derrière R&D, chacun semble en fait entendre « recherche » tout court car, bien entendu, il s'agit toujours de penser l'avenir du territoire 'à long terme'. Et comme les leviers à la disposition des acteurs publics sont plus ceux de la recherche publique que de la recherche industrielle, c'est rapidement de « recherche publique » dont il est question ; et les mécanismes d'allocation de ressources de la recherche publique ont tôt fait d'orienter les budgets et les postes vers la vraie et bonne science, celle qui passe par la « recherche fondamentale ». Quand toutes les études économiques, reprises par les discours politiques, suggèrent que nous vivons dans une économie de la connaissance, qui oserait aller à l'encontre de la production de connaissance dans ce qu'elle a de plus noble et de plus pur ? CQFD.

C'est comme si opérât une sorte d'équation improbable selon laquelle :

Développement économique futur d'un territoire \approx Innovation \approx Nouvelles Technologies \approx R&D \approx Recherche \approx Recherche publique \approx Recherche fondamentale.

D'à peu près en à peu près, cette succession de raccourcis tous discutables conduit à un raccourci global d'autant plus pervers qu'il est fallacieux... sans être pour autant totalement infondé.

Il ne saurait en effet être question de nier que les innovations qui touchent notre quotidien, telles que le téléphone mobile, le GPS ou les réseaux Internet, ou encore les progrès thérapeutiques majeurs réalisés en médecine, découlent pour une large part d'activités de recherche fondamentale qui ont été conduites en amont, le plus souvent sans autre finalité que de vouloir observer et comprendre le monde, que ce soit en physique des particules ou en biologie moléculaire. Mais si l'activité scientifique irrigue indéniablement le monde de la technologie et de l'application,

⁸ Professeur à l'Ecole Centrale Paris.

elle ne suffit pas à elle seule à déclencher l'innovation, le développement économique et le progrès social. Et elle n'en est pas non plus une condition nécessaire, malgré ce que certains défenseurs de la science voudraient croire ou laisser croire. Ou plutôt, si la science est un ingrédient indiscutable du développement économique au niveau planétaire, cela fonctionne de façon autrement plus complexe et indirecte pour une nation, et de façon encore plus indirecte, voire incertaine, pour un territoire régional.

C'est bien là l'enjeu de dénouer les fils de cet écheveau complexe pour tenter de clarifier le débat et d'imaginer des voies nouvelles d'innovation pour les territoires. Car toutes les régions françaises ne deviendront pas la Silicon Valley.

1. Retour sur quelques concepts-clés

Le concept d'innovation est devenu imprécis car utilisé dans des acceptions trop larges et trop variées. Si, à un niveau agrégé, les termes innovation, technologie, R&D semblent se référer à des notions étroitement liées, une analyse plus fine montre que les choses sont autrement plus complexes. C'est ce que nous allons creuser ici.

Découverte

La découverte relève de l'activité scientifique qui tente d'observer, de décrire et de modéliser le monde qui nous entoure. La découverte se distingue clairement de l'invention. Pour qu'il y ait découverte, il faut que le phénomène, l'objet, la matière ou l'espèce ainsi annoncé au monde préexiste à son découvreur. A l'inverse, il y a invention lorsqu'une activité humaine de création a façonné un objet nouveau. On a ainsi découvert l'électricité comme on a découvert les propriétés thérapeutiques d'une plante. On a par contre inventé le téléphone comme on a inventé les cartes de crédit.

Si la découverte peut être fortuite, elle résulte le plus souvent d'une longue quête conduite par des chercheurs avides de comprendre l'univers et la nature. Découverte et recherche sont ainsi fortement liées.

Une part conséquente des découvertes résulte de la recherche fondamentale dont la motivation première n'est précisément pas l'application mais bien plutôt la production de connaissances. L'histoire des sciences montre que les découvertes ne se programment pas et qu'elles suivent des cheminements tortueux et inattendus. Des années d'effort et d'accumulation de progrès marginaux de la connaissance finissent par se combiner en un résultat majeur qui n'était pas nécessairement celui recherché. C'est la loi du genre. En outre, les découvertes sont rarement directement utilisables pour l'activité économique. Forts de ce constat, les chercheurs fondamentaux demandent d'ailleurs à ne pas avoir à rendre de comptes trop fréquents à leurs financeurs et récusent les approches du type d'un calcul de retour sur investissement..., si ce n'est à très long terme. On peut les comprendre. Si l'on ajoute que la règle du jeu de la recherche fondamentale reste la publication, c'est-à-dire la divulgation la plus rapide possible des résultats obtenus, on comprendra la méfiance traditionnelle du monde de l'entreprise pour ceux-là mêmes dont le métier est de découvrir. A l'inverse de l'innovation, qui est au cœur de la logique entrepreneuriale, la science et les découvertes apparaissent aux yeux des managers comme de l'information (c'est-à-dire un « bien public » au sens des économistes) auquel il faut

accéder au moindre coût, en s'efforçant de n'en supporter ni le coût de production ni la prise de risque associée.

Pourtant, l'essentiel de l'activité inventive et du développement des entreprises résulte d'une façon ou d'une autre des découvertes. Ces dernières constituent les étapes visibles du progrès scientifique. Elles élargissent l'étendue des possibles et permettent de comprendre et de systématiser des activités développées jusque-là empiriquement. L'essor de l'électronique et des technologies de l'information, l'irruption des biotechnologies à partir des sciences du vivant, les multiples applications des nouveaux matériaux, le recours à l'énergie nucléaire sont autant de moteurs du développement économique fondé sur la connaissance scientifique et des découvertes, même parfois anciennes. Bertrand GILLE (1978) parle de système technique pour caractériser l'ensemble des activités économiques que les découvertes et le capital de connaissances disponible ont permis de constituer à un moment donné dans l'histoire. Cette idée rejoint celle de paradigme technologique : les découvertes contribuent, indirectement et dans la durée longue, à préparer des innovations de rupture qui introduisent de nouvelles trajectoires technologiques, alimentant ainsi le processus de renouvellement économique décrit par SCHUMPETER (1942) ou DOSI (1982).

Invention

L'invention caractérise l'activité humaine d'imagination, de création et de confection d'objets nouveaux. L'invention n'est pas la découverte qui, comme nous venons de le voir, consiste à mettre à jour un phénomène, un objet, une espèce qui préexistait à son auteur et que celui-ci repère, identifie, montre ou décrit, mais sans l'avoir confectionné. L'invention consiste au contraire à créer ce qui n'existait pas.

L'inventeur peut naturellement tirer profit d'une découverte et plus généralement des connaissances scientifiques disponibles mais en y apportant une valeur ajoutée : le laser est par exemple une invention fondée sur la compréhension des phénomènes physiques de propagation des ondes. A l'inverse, nombre d'inventions résultent de la combinaison astucieuse de technologies banalisées : le VTT ou la moquette en dalles ont réinventé la bicyclette et le revêtement de sol sans mobiliser la science...

L'invention ne garantit pas l'innovation. L'innovation est une invention industrialisée et mise sur le marché. L'invention relève de l'idée, l'innovation nécessite sa réalisation concrète au service d'utilisateurs et de clients. Il est d'ailleurs un nombre considérable d'inventions qui ne se transformeront jamais en innovations parce qu'elles sont parfaitement inutiles et totalement inadaptées aux besoins véritables des clients potentiels : divers concours fournissent périodiquement l'occasion de constater le génie créatif des inventeurs mais aussi leur manque fréquent de réalisme quant à l'utilité du fruit de leur imagination.

Dans leurs efforts de promotion de l'innovation, les entreprises mettent en place à l'attention de leurs ressources humaines des dispositifs d'incitation et de récompense à la génération d'idées et à l'invention. C'est bien que l'invention n'est pas l'apanage de la seule fonction Recherche mais nécessite de mobiliser la capacité inventive du plus grand nombre. C'est d'ailleurs un des points clés de l'approche dite de l'innovation ouverte, consistant à mobiliser les sources d'idées les plus diverses, au-delà de l'écosystème traditionnel de l'organisation, par exemple via internet. Dans

le même temps, il convient de souligner le rôle déterminant des équipes de développement qui vont s'efforcer de transformer l'idée de départ, l'invention initiale sous sa forme brute, en une innovation à part entière. Le chemin est parfois long entre l'idée et sa réalisation, entre l'invention et l'innovation. Et c'est bien d'innovation dont l'économie a besoin.

Innovation

L'innovation peut être définie comme la réalisation de la nouveauté. Si, comme nous venons de le voir, inventer correspond à générer une idée nouvelle, innover relève d'une mise en œuvre concrète. Il faut en effet franchir un pas considérable pour aller de l'idée à sa réalisation. Ce pas est précisément ce que recouvre le concept d'innovation. Ainsi, l'innovation est assimilée au changement réalisé. Ce faisant, ce terme d'innovation englobe aussi bien le processus du changement que le résultat qui en a découlé.

- Innovation technologique et innovation organisationnelle. L'innovation est souvent associée à la technologie. Elle porte en effet fréquemment sur le concept de produit proposé au client (par exemple un nouveau type de véhicule automobile à propulsion électrique) ou sur le procédé de fabrication (comme le recours à la métallurgie des poudres pour éviter d'usiner une pièce complexe). Mais l'innovation peut aussi porter sur l'organisation : Federal Express et ses concurrents ont introduit un service nouveau, celui du courrier rapide, sans pour autant mettre en œuvre de technologie révolutionnaire mais en se dotant d'une organisation logistique très pointue. Et il y a aussi des innovations sociales ou sociétales, comme le covoiturage pour lutter contre les embouteillages à l'entrée et à la sortie des grands centres urbains, le matin et le soir. En fait, l'innovation est le plus souvent mixte : c'est par exemple le cas de la mise en place d'une machine nouvelle qui modifie le process, remet en cause l'organisation du travail dans l'atelier et affecte souvent le produit lui-même, indirectement. Ainsi l'innovation combine en général à la fois un aspect technologique (produit et process) et organisationnel ou social.

- L'intensité de l'innovation : de l'incrémental au radical. Il est des innovations révolutionnaires : le lancement d'un réseau dense de satellites pour offrir un service mondial de téléphonie mobile a été une tentative de rupture dans la concurrence du radiotéléphone, comme l'avion à réaction a pu révolutionner le transport aérien. Ces innovations très intenses sont également baptisées innovations radicales, ou de rupture. A l'opposé, il est des innovations dites incrémentales, dont on ne parle pas parce que chacune d'entre elles est tellement modeste qu'elle passe inaperçue. Un opérateur qui améliore jour après jour le réglage particulier d'une machine d'extrusion ; un vendeur qui constate les besoins particuliers de certains utilisateurs d'un produit et qui obtient un aménagement de détail pour les satisfaire. L'ampleur du pas à franchir pour de tels changements est minime. Pourtant dans ces actions quotidiennes d'amélioration, il existe clairement une mise en œuvre de la nouveauté. Il y a innovation, même si elle n'est qu'incrémentale ; incrément par incrément.

Une autre distinction utile (TUSHMAN et ANDERSON) est celle qui identifie, d'une part, la destruction créatrice de SCHUMPETER, par laquelle le nouveau doit détruire l'ancien pour émerger, et, d'autre part, le renforcement de l'existant (l'amélioration consolide plus qu'elle ne remet en cause). C'est bien que l'innovation

recouvre cette dualité « remise en cause qui détruit » et/ou « amélioration qui renforce dans la continuité ».

Ainsi, entre la rupture et l'incrémental, s'étend un vaste continuum d'intensité de l'innovation. Entre ces deux extrêmes, des innovations d'intensité intermédiaire (que nous qualifions de micro-ruptures) tout à la fois renforcent une partie de l'expérience accumulée par les acteurs et rendent obsolète une autre partie de leurs compétences.

- Innovation pour qui ? La nouveauté est relative à son contexte. Ce qui peut être nouveau pour une entreprise ou pour un marché pourra sembler bien traditionnel pour d'autres. La mise en place d'une démarche de production en « Juste à temps » peut être une innovation organisationnelle forte dans une entreprise du meuble qui choisit d'y s'y mettre alors qu'elle est une pratique classique pour la plupart des constructeurs automobiles. L'innovation ne se juge pas en tant que telle, intrinsèquement, mais relativement à ceux qui la vivent. A chacun d'évaluer en quoi l'innovation constitue une opportunité ou une menace pour sa propre organisation. A chacun de cerner son degré de vulnérabilité ou au contraire la qualité de son positionnement pour construire un avantage concurrentiel à l'occasion du changement.

- Les principales sources de l'innovation. Le grand public assimile trop souvent innovation à découverte scientifique. S'il est des liens indiscutables entre recherche, découverte, invention et innovation, ces liens ne sont ni linéaires ni automatiques mais complexes, itératifs, multiples et inattendus. C'est l'objet principal de notre propos ici. Les principales sources de l'innovation se trouvent en général hors de la science. Les enquêtes empiriques montrent combien les clients constituent la première source d'innovation pour l'entreprise (VON HIPPEL, 1990) et singulièrement pour les innovations de produit. Elles montrent aussi le rôle des fournisseurs, en particulier sur les innovations de process. Il est ainsi suggéré que les clients et les fournisseurs sont à eux seuls à l'origine de près de 50% des innovations de l'entreprise. Au delà, on estime devoir de l'ordre de 25 % des innovations aux opérationnels qui œuvrent au cœur de l'organisation (les commerciaux, les équipes de fabrication, le service après vente, les équipes qualité, etc.). Il s'agit alors le plus souvent d'innovations incrémentales. Le dernier quart des innovations provient des autres acteurs de l'entreprise, au sein desquels figure naturellement la R&D dont l'importance en matière de génération d'innovations est ainsi relativisée. Néanmoins, selon KLINE et ROSENBERG (1986), le rôle des équipes recherche est déterminant pour la résolution des problèmes rencontrés tout au long du processus d'innovation, quelle qu'ait été l'origine du changement. En d'autres termes, la compétence des chercheurs est clé non pas tant pour générer des innovations que pour contribuer à les faire aboutir.

- Open innovation. Une vogue récente a systématisé cette idée de s'alimenter aux différentes sources d'idées et de compétences accessibles de par le monde pour innover. C'est ce que recouvre le principe de l'innovation ouverte. Au-delà des acteurs internes, au-delà même des acteurs « connus » de l'écosystème traditionnel de l'organisation, il s'agit d'aller chercher des idées et des compétences en s'efforçant de mobiliser l'intelligence, l'inventivité et la connaissance humaine d'où qu'elles viennent. L'outil internet permet en particulier de soumettre des problèmes à

résoudre ou des domaines d'intérêt pour susciter et collecter les idées de ceux qui, via les sites web, choisissent de contribuer. Au-delà, les tenants de l'innovation ouverte recommandent aux acteurs d'accepter de céder une partie de leurs innovations et de leurs compétences pour se faire accepter dans ce nouveau jeu d'échange planétaire. Se pose alors la question du partage des rôles dans le travail en commun des co-innovations et du partage de la propriété intellectuelle et industrielle sur les résultats.

Il nous faut encore traiter de la technique et de la technologie avant de pouvoir discuter du modèle traditionnel du développement économique via l'innovation technologique.

Technique

La technique relève des savoir faire empiriques construits par l'action humaine via des tâtonnements, des erreurs, en apprenant tout en faisant. Les techniques sont constituées des tours de main, des recettes et méthodes, des savoirs pratiques pour produire un objet, pour procéder à une opération de fabrication ou conduire une prestation de service. Une bonne part des techniques sont tacites, au sens de Nonaka, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas codifiées, ou pas suffisamment ou seulement en partie. Elles sont donc difficiles à imiter et à enseigner. Le transfert du savoir faire technique passe donc pour une large part par le compagnonnage avec le maître qui forme ses disciples en pratiquant devant et avec eux. En ce qu'elle est enracinée dans la pratique et dans l'action, la technique a la force de ce qui a été expérimenté, rôdé et qui fonctionne. Mais elle a la faiblesse de l'empirisme. Faute d'une compréhension profonde de ce qui fait qu'elle marche dans les cas où elle marche, il est difficile d'anticiper sa capacité d'extension à des situations nouvelles et de recombinaison à d'autres formes de pratiques. En ce sens, la technique est difficile à transférer, à généraliser et à recombinaison, sauf à accepter le coût et le temps d'expérimentations fastidieuses. D'où l'apport de la technologie qui a permis à l'activité humaine de franchir un pas considérable.

Technologie

La technologie relève des savoirs et des savoir-faire relatifs à la conception, à la fabrication et à la distribution de produits et services. La technologie dépasse et enrichit la technique en ce sens qu'elle marie le savoir-faire empirique de la technique avec la connaissance scientifique qui permet d'expliquer pourquoi, comment et quand la technique fonctionne. La technologie, c'est la technique enrichie par la compréhension scientifique (au moins en partie, car il demeure souvent des parts d'empirisme même dans les technologies les plus avancées). La technologie peut donc a priori être plus aisément enseignée et transférée. Il est en outre possible d'anticiper dans quelles conditions et pourquoi la technologie fonctionnera ou ne fonctionnera pas dans un nouveau contexte, pour une nouvelle application. Ceci permet alors de multiplier les occasions de recombinaison, en évitant le coût de longues expérimentations, pour générer des applications nouvelles et toujours plus complexes. Ansoff (1986) suggère que c'est cette propriété extrêmement puissante de la technologie qui explique une bonne part de l'accélération du développement économique et du progrès social du XXème siècle. En ce sens, les tenants de la science ont quelque raison de revendiquer d'avoir contribué significativement au développement économique. Et cette contribution ne

saurait être niée ou minimisée. Mais les chemins de la science au développement économique sont plus tortueux, indirects et incertains que ce que cette formulation globale semblerait suggérer.

2. Le modèle traditionnel de l'innovation

Dans la vision classique, l'innovation est avant tout technologique et découle principalement des efforts de recherche consentis par les acteurs sur un territoire. Voyons comment.

Des acteurs publics financent et conduisent la recherche fondamentale et la recherche de défense. Des mécanismes dits de spillover font passer une partie des connaissances fondamentales et des technologies militaires produites par ces recherches vers des applications au service de besoins socio-économiques civils. (On parle ainsi de technologies duales pour contribuer à légitimer les efforts R&D de défense par les retombées engendrées dans le domaine civil). Les entreprises s'emparent de ces connaissances et de ces technologies, et les mobilisent pour leurs projets d'innovation et, par là, pour leur compétitivité.

Et le dynamisme des entreprises leur permet d'être conquérantes à l'export et d'alimenter ainsi une croissance durable sur leur territoire d'origine. L'internationalisation s'opère d'abord par l'export, puis par l'implantation de centres de fabrication et éventuellement ensuite par un accès aux compétences R&D locales, mais le gros de la conception des offres reste l'apanage du territoire d'origine où le marketing stratégique et la R&D (les emplois « à forte valeur ajoutée » dont rêvent tous les élus) sont jalousement préservés.

Dans cette vision, le moteur de la croissance réside dans la capacité à financer la recherche pour alimenter l'innovation.

Le modèle d'innovation sous-jacent à cette vision est celui de la théorie évolutionniste. Cette théorie résulte de l'observation de l'histoire du développement de différents secteurs et conduit à une modélisation de la façon dont surviennent et diffusent les diverses formes d'innovation évoquées. Ce modèle est celui des paradigmes et des trajectoires technologiques. Il suggère que des innovations de rupture, rendues possibles par des percées scientifiques, révolutionnent la façon d'apporter une solution à un besoin socio-économique. Lorsqu'elles surviennent, ces ruptures sont suivies de longues phases de continuité qui explorent le paradigme technologique. Cette exploration est faite de tâtonnements et d'améliorations progressives, le long d'une trajectoire qui converge vers une technologie et une organisation qui deviennent dominantes parce qu'adoptées par les acteurs en présence, et cela jusqu'à ce qu'une nouvelle révolution vienne à son tour bouleverser la donne, introduisant un nouveau paradigme et une nouvelle trajectoire. Le modèle suggère en outre la nature des innovations qui s'enchaînent le long de la trajectoire (innovations de produit d'abord, puis de process, auxquelles succèdent des innovations essentiellement incrémentales avant une nouvelle innovation de rupture qui ouvre un nouveau cycle, etc.).

Le déroulement d'un tel cycle met ainsi en jeu des mécanismes d'apprentissage pour les acteurs partie prenante : apprentissage par l'usage et par l'interaction avec le client, apprentissage par l'expérience en produisant, ... Ces apprentissages construisent ainsi des compétences pour les acteurs au fur et à mesure qu'ils suivent

(et en fait construisent) la trajectoire. Ceci dure jusqu'à la prochaine révolution technologique qui rend obsolète une partie au moins des compétences accumulées par les organisations et exige d'elles de désapprendre pour réapprendre...

Cette vision traditionnelle considère que la compétitivité des acteurs découle pour une large part de leur capacité à anticiper et à surfer les trajectoires technologiques, donc à innover par la technologie. Et cette approche identifie la dépense R&D comme le moteur essentiel du système.

Pour un territoire, les politiques de développement économiques fondées sur l'innovation vont alors mobiliser ce schéma conceptuel selon deux logiques. D'une part, s'efforcer à être les premiers à défricher une voie scientifique nouvelle en espérant que des relais s'opéreront pour que les percées scientifiques permettent d'ouvrir un paradigme technologique nouveau et, corollairement, un bourgeonnement d'inventions bientôt transformées en innovations par des entrepreneurs bien formés, agiles et ambitieux, et surtout implantés localement. La présence simultanée des ingrédients de ce cocktail sur le territoire devient la condition nécessaire à cette approche. Les leviers pour l'action publique découlent logiquement de cette première application du modèle : financer de la recherche publique sur son territoire, promouvoir des activités d'intermédiation à l'interface entre laboratoires publics et entreprises (incubateurs, réseaux de diffusion technologique, pôles de compétitivité,...), former les jeunes et moins jeunes à la création d'entreprise et à l'entrepreneuriat, favoriser la présence de sociétés de capital-risque sur le territoire pour financer les start-up, etc. Nous sommes là dans une vision du développement économique à la Silicon Valley : les universités de Stanford et Berkeley participent à des découvertes scientifiques et forment des jeunes talentueux ; certains parmi eux fondent Apple et Cisco, innover et inondent le monde de leurs i-phones et de leurs routeurs. C'est le modèle du pionnier technologique qui, adossé à la science, entreprend et devient leader planétaire.

On sent combien ce schéma aurait du mal à être répliqué en Lozère ou en haute Ardèche.

C'est que n'importe quel territoire ne peut espérer être le berceau d'une révolution scientifique et des technologies qui peuvent en découler. Une variante apparaît alors. Tout en conservant le même cadre conceptuel de référence, une seconde logique, plus raisonnable, consiste à s'efforcer de participer à des développements technologiques sans en avoir été l'origine. Nombre de pays en émergence ont ainsi choisi une stratégie duale. D'un côté encourager l'implantation d'activités de production sur leur territoire, quitte à passer par une case départ de sous-traitance, puis progressivement remonter les chaînes de valeur ajoutée en s'efforçant d'intégrer des étapes de conception, de développement et d'innovation. D'un autre côté constituer sur son territoire un potentiel R&D capable d'aider à remonter ces chaînes de la valeur, à se mettre en position de préparer d'éventuelles ruptures paradigmatiques, voire, un jour, être capable d'attirer les grands acteurs mondiaux du secteur désireux de venir s'adosser aux compétences R&D présentes sur le territoire. Les leviers pour l'action publique découlent alors logiquement de cette deuxième application du modèle : encourager l'implantation de sites de production sur son territoire tout en y constituant en parallèle un potentiel de recherche, promouvoir des activités d'intermédiation à l'interface entre laboratoires

publics et entreprises (parc scientifiques, ...), veiller à orienter les activités de recherche autour des activités productives qui s'implantent localement, former les jeunes et moins jeunes à la création d'entreprise et à l'entrepreneuriat, et les encourager à s'approprier les technologies apportées par les entreprises présentes localement, puis à les améliorer, voire à les dépasser, grâce aux connaissances rendues accessibles par le dispositif d'enseignement et de recherche. C'est là le modèle que la Chine semble avoir adopté depuis 20 ans, avec le succès que l'on sait. Mais on voit bien que ce modèle s'applique aux grandes métropoles chinoises, plus difficilement aux régions déshéritées de Chine.

Ces deux logiques - pionnier planétaire (la région de San José en Californie) ou brillant suiveur (les métropoles chinoises) - concrétisent ce que la vision traditionnelle de l'innovation peut apporter au développement économique territorial. Mais cette vision n'est pas exempte de critiques.

3. Lecture critique du modèle traditionnel de l'innovation

Le modèle traditionnel de l'innovation semble fonder une bonne part du réflexe des responsables chargés de penser le développement futur d'un territoire. Or ce modèle, aussi séduisant soit-il, est non seulement biaisé et discutable, il est aussi le plus souvent inadapté aux réalités socio-économiques de ces territoires.

Un besoin de D plus que de R

Les acteurs qui innovent par la technologie, que ce soit les entreprises, le monde associatif, des individus, l'administration, ont en général plus besoin de capacité de Développement qu'ils n'ont besoin de recherche pour avancer dans leur projet d'innovation. Le lien entre innovation et activité de recherche, et a fortiori de recherche fondamentale, est trop indirect, trop ténu, trop incertain, à trop long terme pour que cela puisse orienter les priorités des politiques de développement économique territorial. Cela ne signifie pas qu'un territoire en mal de développement ne devrait pas se préoccuper de recherche fondamentale, ni de recherche publique. Cela signifie qu'il convient de ne pas laisser la question des politiques d'innovation technologique être kidnappées par la soif budgétaire (durable, structurelle et légitime⁹) de la recherche publique. Dit autrement, le Japon ou la Chine ont su, à des périodes différentes, faire émerger une économie compétitive sans pour autant investir dans la Science. C'est plutôt la croissance et la réussite économiques qui ont ensuite permis à ces pays d'investir dans la science pour préparer de nouvelles étapes de croissance. Il est possible de se développer pendant plusieurs décennies via l'imitation puis l'innovation, en se nourrissant aux sources de la technologie mondiale, sans véritablement participer à l'effort international de recherche fondamentale.

⁹ La soif de comprendre le monde fait que toute connaissance nouvelle génère une foule de questions nouvelles aussi sûrement que la lumière crée l'ombre. Le résultat est que, partout dans le monde et de toute éternité, les scientifiques ont toujours eu besoin de plus de budget qu'ils n'en obtenaient pour explorer plus avant encore les interrogations nouvelles que leurs dernières découvertes avaient pu générer. C'est la loi du genre. L'activité scientifique est par essence insatiable. D'où des pratiques que l'on retrouve dans tous les pays, où, pour recruter toujours plus de collaborateurs, les budgets disponibles sont découpés en morceaux pour créer des postes de chercheur tout juste suffisants pour être socialement et économiquement acceptables par les jeunes chercheurs. Jusqu'à la prochaine crise où le niveau de rémunération est enfin réajusté parce que la qualité du recrutement se mettait à décliner dangereusement...

La logique n'est donc pas de « rechercher pour innover pour se développer », mais plutôt d'« innover pour se développer et ensuite pouvoir se payer de la recherche qui alimentera le développement ».

Par contre, si l'innovation technologique n'a pas nécessairement besoin de recherche, elle a besoin de capacités de développement, au sens du D de R&D, pour transformer une idée, une piste de besoin latent à satisfaire ou même une invention en offre ou en réalisation concrète et utile. Et ce D peut, en cas de besoin, aller mobiliser des compétences de recherche amont d'où qu'elles viennent.

La faiblesse des effets de spillover – le besoin de travailler les arrangements institutionnels

L'argument dit des *spillovers* est tout aussi problématique. Investir dans de la recherche non finalisée (ou dans de la recherche de défense) parce que certaines des connaissances et des technologies ainsi générées pourraient avoir, un jour ou l'autre et sous une forme ou une autre, des retombées socio-économiques est défendable pour l'humanité ou pour une grande nation dans son ensemble. Mais c'est un pari hasardeux, incertains et pour tout dire difficile à justifier pour un territoire régional ou infra régional en mal de développement économique. Il est toujours possible de mettre en avant des exemples de spillovers, mais ils sont anecdotiques et ne démontrent rien. Et l'argument inverse peut être avancé : des dépenses massives en recherche publique dans certains pays ont pu voir les retombées économiques captées par d'autres pays que ceux qui les avaient financées. « Nous avons les prix Nobel, ils ont les parts de marché ».

C'est plutôt dans les arrangements institutionnels et organisationnels entre la recherche publique et les entreprises que se joue l'efficacité socio-économique de la dépense de recherche d'un pays. Et la France et l'Europe d'une façon générale, c'est le moins que l'on puisse en dire, ne sont pas des exemples en la matière, malgré des efforts constants consentis depuis près de 30 ans pour améliorer l'organisation des systèmes nationaux d'innovation.

Hugo Tschirsky parle d'« input thinking » pour dénoncer cette course à la dépense R&D. (Espérer faire croître les retombées de la recherche en augmentant toujours plus la dépense). Il suggère que c'est dans un meilleur management de l'innovation et de la technologie qu'il faudrait s'efforcer de trouver à progresser. Pour un territoire, ceci signifie de s'intéresser aux arrangements organisationnels du système régional d'innovation, pas seulement à l'ampleur des moyens mis à la disposition des acteurs de ce système.

Du techno-push au demand-pull

Un progrès très remarquable des politiques publiques en matière de recherche et de technologie a été fait avec les pôles de compétitivité. Jusqu'ici, la recherche publique était amenée à aller vers le monde des entreprises en proposant ses résultats pour les « valoriser » ou pour promouvoir des « transfert de technologie ».

Or, en fait de résultats, la recherche publique produit très rarement des découvertes. Elle ne produit pas non plus à proprement parler de technologies. Elle produit surtout de la connaissance. Et cette connaissance est avant tout transférée via la formation des étudiants, aux frontières de la connaissance. (Ceci nous conduit à souligner que la séparation des activités de recherche conduites dans les organismes

publics de recherche d'avec l'université et les écoles a été une grave erreur historique dont nous payons le prix encore aujourd'hui. Il nous faudrait absolument reconstruire de grandes universités de plein droit, dotées de leur recherche. Des arrangements de coordination entre les grands organismes de recherche et les universités ont certes été mis en place pour pallier en partie cette erreur. Mais si ces arrangements sont utiles, ils ne résolvent rien et ne font que retarder l'échéance d'une réorganisation sérieuse du dispositif français de recherche publique).

L'autre façon de mobiliser cette connaissance produite par la recherche publique consiste à pousser les laboratoires à passer des contrats de recherche avec les entreprises. De telles activités contractuelles se développent mais restent encore nettement insuffisantes, y compris, il faut bien le reconnaître, parce que les entreprises françaises ont une propension limitée à financer de la R&D et à se tourner vers la recherche publique.

Dans ce contexte de techno-push, caractérisé par des progrès marquants depuis les années 70, mais encore nettement insuffisants, le dispositif des pôles de compétitivité constitue un changement de paradigme. C'est l'irruption du *demand-pull*. C'est en fait une forme alambiquée mais bienvenue du pilotage par l'aval qu'on savait honni par les chercheurs du public. Le dispositif consiste à confier des budgets publics significatifs (1,5Milliards d'Euros sur 3 ans) à des groupements thématiques combinant des entreprises et des laboratoires publics, en demandant à ce que le gros de ces budgets aille vers les laboratoires publics, avec d'ailleurs un abondement des entreprises au passage, mais en donnant la main aux entreprises pour la gouvernance de ces pôles - et c'est là le point clé.

Le résultat est que les pôles constituent pour la recherche publique une manne nouvelle de financement, que cette manne est « orientée » par des dialogues stratégiques qui se nouent au sein des pôles entre tous les acteurs, dont les entreprises, et que les modalités de gouvernance assurent que les arbitrages pris pour finaliser les priorités sont réellement filtrés par les besoins de l'aval. C'est en cela qu'il s'agit d'un véritable changement de paradigme.

Il convient donc de saluer l'émergence des pôles de compétitivité, même s'il faut regretter la difficulté pour les PME à s'insérer dans ces dispositifs, et cela malgré les efforts consentis par les responsables des pôles. D'une façon un peu caricaturale, on pourrait dire que bon nombre des pôles de compétitivité sont avant tout des outils de développement pour les régions qui... abritaient déjà des activités de R&D et où sont déjà implantées des grandes entreprises. Ce qui revient à dire que les territoires dont nous parlons ici ne sont pas véritablement concernés par la logique des pôles.

La compétitivité des entreprises découle d'abord de l'innovation incrémentale

Si les innovations révolutionnaires sont spectaculaires et peuvent permettre de déloger les concurrents de positions de marché apparemment inexpugnables, elles constituent des exceptions. La réalité du gisement de compétitivité que recèle l'innovation pour les entreprises doit plutôt être recherchée dans les petites améliorations en continu, générées au quotidien dans l'atelier, dans l'interaction avec le client ou dans le dialogue technique avec le fournisseur.

Ceci signifie que ce qui compte n'est pas tant la recherche que la capacité des acteurs à alimenter ce processus d'amélioration en continu.

Les japonais ne s'y sont pas trompés, qui sous le terme de *kayzen* désignent précisément les 'petites innovations en continu' comme le moteur principal de la compétitivité. C'est d'ailleurs, d'une façon plus générale, la logique qui sous-tend la démarche dite de la Qualité. Pourtant cet autre modèle de l'innovation, celui de l'innovation en continu, a touché ses limites et le Japon a dû choisir, au début des années 90, d'investir massivement dans sa recherche publique pour construire un nouveau modèle de croissance... qu'il n'a d'ailleurs toujours pas trouvé.

Même lorsqu'elle est technologique, l'innovation a besoin d'autres ingrédients que la seule R&D

L'innovation technologique a besoin d'autres ingrédients que la seule compétence technologique. Il lui faut ainsi des capacités à déceler des besoins latents ou mal satisfaits, mais aussi, à l'inverse, des capacités à imaginer des applications pertinentes pour une technologie nouvelle, sorte de solution en quête de problèmes à résoudre. Ces capacités relèvent de compétences en marketing stratégique qui se forment dans les activités opérationnelles, au contact du terrain, pas dans les laboratoires de recherche.

De même faut-il disposer de capacités en management de projets d'innovation, articulant les sources de compétence technique, des savoir faire marketing, l'accès aux financeurs, des capacités organisationnelles pour mobiliser des partenaires et innover ainsi à plusieurs, etc.

Mais plus que tout, au-delà de la stratégie autour d'une vision partagée, au-delà de l'organisationnel avec des processus de travail rôdés et des arrangements institutionnels performants, un ingrédient fondamental de l'innovation relève du culturel. C'est qu'il faut une bonne dose d'enthousiasme, des talents de leadership et d'entraînement, des attitudes faites de prise de risque, de bienveillance pour les échecs, et de ténacité à la fois. Et ni nos dispositifs d'éducation, ni nos cursus de recherche ne préparent véritablement à façonner des cultures propices à l'innovation. Chacun est a priori intellectuellement favorable à l'innovation. Mais la réalité du tissu social ne garantit pas que les comportements soient toujours favorables à ce qui dérange, ce qui est risqué, ce qui est inattendu. Et de cela, le modèle traditionnel de l'innovation ne dit pas grand-chose, autrement que d'espérer la présence d'acteurs singuliers et providentiels, ceux qui seront les innovateurs-entrepreneurs, ces sortes de héros de la compétitivité des temps modernes.

L'innovation n'est pas que technologique

S'il est indéniable que nombre d'innovations sont d'obédience technologique, il faut aussi souligner que toutes les innovations ne sont pas fondamentalement technologiques. Des gains de compétitivité très conséquents ont été obtenus dans nombre de secteurs et d'entreprises à partir d'innovations organisationnelles : les flux tendus et le juste à temps, l'ingénierie simultanée, la qualité totale sont autant d'innovations organisationnelles qui ont montré qu'elles constituaient des voies de progrès particulièrement efficaces.

En outre, des innovations de Business model peuvent également avoir un impact considérable sur les dynamiques concurrentielles dans différents secteurs. Le

low cost dans le transport aérien, la banque à distance, les services de courrier rapide, les magasins en ligne sur Internet, la déstabilisation des agences de presse et des médias par Flickr et Twitter sont autant d'exemples d'innovations de business model qui peuvent permettre de générer de la croissance à ceux qui surfent sur ces vagues. Et l'on voit bien que ces innovations ne sont pas technologiques. Elles se contentent de mobiliser des technologies disponibles, sans avoir à les développer.

Et il nous faut encore mentionner l'innovation sociale ou sociétale, qui, comme dans le cas du covoiturage, du maintien des personnes âgées à domicile ou des crèches parentales, peuvent contribuer à significativement améliorer la qualité de la vie sans pour autant nécessiter de recherche ni de développement technologique, et sans pour autant non plus viser à exporter des produits en masse depuis le territoire.



Le poids de la R&D (singulièrement de la recherche, et tout particulièrement de la recherche publique) est redoutable quand on parle d'innovation. La recherche publique croit y trouver sa légitimité socio-économique de long terme, au-delà des motivations traditionnelles de la soif de comprendre le monde et des préoccupations de défense. Dès lors, la pression pour revendiquer que l'innovation constitue une retombée (même indirecte) de la recherche conduit à une omni présence des chercheurs du public (mais aussi d'une partie de la recherche d'entreprise) dans le débat sur l'innovation. Et ce lobbying rencontre un écho dans le grand public qui aime la recherche, parce que la recherche fait rêver. L'amalgame est alors vite fait entre investissement en recherche fondamentale, créativité, innovation et développement économique... Ces amalgames profitent aux chercheurs qui défendent leur budget et aux directeurs R&D des entreprises qui émargent au passage aux budgets publics (ou qui en canalisent une partie via les pôles de compétitivité).

Le modèle traditionnel de l'innovation participe de cette logique. C'est une telle vision qui a fondé le succès de régions capables de jouer le rôle de pionnier scientifique, technologique et entrepreneurial pour le monde (modèle de la Silicon valley). C'est ce même modèle qui a été adapté par des pays en émergence pour s'approprier progressivement la technologie en attirant sur leur territoire des productions puis en remontant les chaînes de la valeur ajoutée pour tenter d'en maîtriser les parties de conception (marketing stratégique et développement technologique).

Pourtant, on sent bien que ceux des territoires français et européens les plus en manque de développement économique et social auraient bien du mal à mobiliser une telle vision de l'innovation. D'où l'enjeu de ce rapport d'aller explorer d'autres formes et d'autres modèles de l'innovation au service du développement territorial. C'est une question de stratégie (au croisement des politiques publiques, des initiatives privées et des relais associatifs). C'est aussi une question d'organisation, avec des arrangements institutionnels souples et ouverts. C'est enfin une question de culture pour que les contextes locaux donnent envie aux acteurs d'innover et, ainsi, de façonner leur vie, celle de leur concitoyens, et, ce faisant, le devenir de leurs territoires. contextes locaux donnent envie aux acteurs d'innover et, ainsi, de façonner leur vie, celle de leur concitoyens, et, ce faisant, le devenir de leurs territoires.

L'expérimentation : une condition nécessaire de l'innovation

Philippe Durance*

« C'est en renonçant aux débats théoriques ou idéologiques que notre pays pourra sortir de l'immobilisme dans lequel l'enserrent un système administratif envahissant et des principes d'uniformité de plus en plus hypocrites. Il faut introduire de la souplesse et de l'innovation dans nos processus de pensée comme dans nos pratiques politiques ».

Pierre Méhaignerie, Assemblée nationale, mars 2000.

En mars 2000, considérant que « chaque citoyen peut constater que la réforme de l'État piétine, quand elle ne recule pas, sous l'effet des blocages propres à [des] systèmes de décision obsolètes et tellement centralisés », Pierre Méhaignerie dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi visant « à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales »¹⁰. Ce texte prévoyait qu'à « l'initiative des collectivités territoriales, leur organisation, leurs compétences ou leurs ressources, peuvent faire l'objet d'une expérimentation dans des conditions définies par la loi, en vue d'une généralisation »¹¹. Il s'agit d'offrir aux politiques « une prise sur le réel » pour le bénéfice concret des Français. Le principe de l'expérimentation locale était posé.

Dans sa déclaration de politique générale prononcée en juillet 2002, le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, annonçait une réforme ambitieuse, destinée à « bâtir une République des proximités, unitaire et décentralisée ». La volonté du Gouvernement est alors d'encourager les initiatives locales en autorisant la mise en œuvre de cette pratique assez peu répandue. Le sujet est considéré comme suffisamment important pour faire l'objet d'une réforme constitutionnelle. Pour Jean-Pierre Raffarin, face à une société de plus en plus complexe, il faut nécessairement « donner des responsabilités à la proximité et [...] faire en sorte que les décisions soient prises au plus près du terrain », au risque d'être finalement conduit « à l'impuissance publique »¹². Dans cet esprit, l'expérimentation participe de la volonté plus générale de renouveler les modalités de la décentralisation, d'en passer à une nouvelle forme, non plus « octroyée » par l'État, mais « portée par l'initiative des élus locaux eux-mêmes »¹³. Par l'expérimentation, il s'agit bien de donner la voix aux collectivités locales qui « sont particulièrement bien placées pour apprécier l'adéquation des lois et règlements à un objectif visé, pour identifier leurs éventuelles

* Professeur associé au Conservatoire national des Arts & Métiers (CNAM) de Paris, chercheur au sein du laboratoire de recherche en innovation, prospective stratégique et organisation (Lipsor).

¹⁰ Projet de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mars 2000, présentée par M. Pierre Méhaignerie.

¹¹ Proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 16 janvier 2001.

¹² Sénat, discussion d'un projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, séance du 29 octobre 2002.

¹³ *Idem.*

imperfections et éprouver les réformes dont ces textes pourraient faire l'objet », et cela, « pour un meilleur service rendu au citoyen »¹⁴.

Un droit inscrit dans la Constitution

La constitutionnalisation du droit d'expérimentation a été réalisée dans le cadre d'une révision constitutionnelle plus large, relative à l'organisation décentralisée de la République, visant à « reprendre la longue marche, si souvent contrariée, vers la décentralisation » et à « mettre en place une nouvelle architecture des pouvoirs »¹⁵. Initialement, partant du principe qu'une République « plus responsable doit équilibrer l'exigence de cohérence et le besoin de proximité », l'expérimentation est surtout considérée, dans « une société marquée par la complexité », comme un moyen « pour chaque politique publique, de déterminer le bon niveau d'exercice des compétences »¹⁶.

Concrètement, ce droit recouvre deux dispositions de portée différente¹⁷.

La première prévoit qu'une loi ou qu'un règlement puisse comporter, pour un objet précis et une durée limitée, des mesures à caractère expérimental¹⁸. En 2004, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales¹⁹ a mis en œuvre cette faculté dans huit domaines particuliers : les aides aux entreprises, la gestion des aéroports, la gestion des fonds structurels européens, l'assistance éducative, le financement d'équipements sanitaires, la résorption de l'insalubrité, l'organisation des écoles primaires et l'entretien du patrimoine. Plus récemment, cette disposition a été appliquée à certains aspects du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires en donnant la possibilité d'expérimentations en matière d'annualisation du temps de travail des praticiens des hôpitaux à temps partiel, de délivrance par les pharmaciens de moyens de contraception ou, encore, d'une consultation préventive annuelle pour les 16-25 ans sans avance de frais. Dans cette optique, il s'agit pour l'État de transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales.

La seconde disposition prévoit que n'importe quelle collectivité territoriale (commune, Département, Région et collectivité à statut particulier) ou groupement de collectivités puissent déroger, pour un objet précis et une durée limitée, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de ses compétences, dans la limite des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti²⁰. Il revient à la collectivité d'élaborer la norme dérogatoire. Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'expérimenter de nouvelles compétences, mais de nouvelles règles d'exercice de compétences existantes. L'expérimentation ne peut durer plus de cinq ans. Avant la fin de la

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Message de Jacques Chirac, président de la République, au Parlement, le 2 juillet 2002.

¹⁶ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁷ Ces dispositions ont été introduites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁸ Article 37-1 de la Constitution.

¹⁹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, publié au *Journal officiel* du 17 août 2004.

²⁰ Article 72, alinéa 4 de la Constitution.

période d'expérimentation, un rapport, reprenant notamment les observations des collectivités engagées, doit être transmis au Parlement aux fins d'évaluation. À l'issue de la période, au vu de l'évaluation, il peut être décidé, soit de prolonger le dispositif pour une durée maximum de trois, soit de généraliser les mesures prises à titre expérimental, soit d'abandonner l'expérimentation²¹. Le processus instauré est fermement encadré par l'État : c'est la loi qui décide non seulement de la possibilité ou non de déroger par l'expérimentation à une mesure donnée, mais aussi de l'échelle territoriale concernée. Charge aux collectivités visées qui souhaitent bénéficier de cette dérogation de faire acte de candidature par une délibération motivée de leur assemblée. La demande est alors transmise au représentant de l'État qui, après avis, la transmet à son tour au ministre en charge des collectivités locales pour vérification du respect des conditions légales.

Lors de son élaboration, le droit d'expérimentation a soulevé de nombreux débats : pour les uns, il représentait un puissant moyen de moderniser l'État et de mieux définir les politiques publiques en les adaptant aux besoins des citoyens ; pour les autres, cette faculté d'adaptation, justement, heurtait l'imaginaire d'égalité et risquait d'entraîner de nouvelles fractures territoriales. Cette délicate question sera réglée par l'inscription dans la loi d'une seule alternative possible à l'issue de la phase expérimentale : supprimer la disposition ou la généraliser. Il ne s'agit pas en effet de permettre aux territoires de sortir du cadre législatif ou réglementaire général, mais de participer à son établissement et de donner à l'État une vision des marges nécessaires pour une véritable adaptation. Ainsi, comme l'a fort bien noté Émile Blessig, « alors que le système institutionnel français se caractérise par un conflit dialectique entre le principe d'unité et celui de diversité, la démarche entreprise [...] vise à reconnaître la diversité des territoires dans le respect du principe de l'unité de l'État »²².

Une possibilité au potentiel largement inexploité par les territoires

Quelques années après sa mise en œuvre pratique, le bilan de l'utilisation du droit d'expérimentation reste mitigé.

La première disposition a donné lieu à un grand nombre d'applications. Tous les domaines ouverts n'ont cependant pas été exploités. L'expérimentation concernant les aéroports, lancée alors que l'échéance du transfert obligatoire au 1^{er} janvier 2007 était connue des collectivités, n'a suscité aucune initiative locale. Celle relative au financement d'équipement sanitaire n'a suscité qu'une seule candidature, de la Région Nord-Pas-de-Calais, tout comme celle concernant l'entretien du patrimoine, par le département du Lot. D'autres ont été largement partagées, à l'instar de l'élaboration des schémas régionaux de développement économique, dont l'adoption a permis aux Régions d'attribuer elle-même les aides de l'État destinées aux entreprises. Mais, même dans ce cas, le « succès » n'est pas si évident : les conditions restrictives imposées sur le fond par l'État pour la réalisation de ces

²¹ Loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, publiée au *Journal officiel* du 2 août 2003.

²² Émile Blessig, rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, Assemblée nationale, janvier 2001.

schémas (rôle de coordinateur des interventions économiques plus que de réel décideur ; focalisation sur le respect de « l'équilibre économique » global du territoire et sur l'attractivité territoriale ; respect des orientations antérieures définies par l'État)²³, ont été telles que leur acception par les Régions a été globalement difficile²⁴. Sur la forme, l'élaboration d'une stratégie réellement partagée par l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans le développement économique a rarement pu être mise en œuvre.

La seconde disposition, quant à elle, n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune demande spontanée de la part d'un acteur local, quel qu'il soit. En 2005, en réaffirmant le rôle prépondérant de l'expérimentation dans l'innovation²⁵, l'État décide d'initier plusieurs expérimentations locales en matière d'action sociale : mise en place de nouveaux modes d'intéressement des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), mise en place d'un contrat aidé unique, garantie du droit à un logement décent et indépendant, etc. Sur les dix-neuf départements qui ont fait initialement acte de candidature, seuls deux — l'Eure et la Côte d'Or — sont allés au bout de la procédure et ont obtenu l'autorisation en mai 2007. Le processus est relancé en août 2007 avec deux nouvelles expérimentations, également ouvertes aux Conseils généraux, dont celle concernant le revenu de solidarité active (RSA). La participation à cette dernière a été plus importante : un bon tiers des départements ont ainsi obtenu une autorisation.

L'expérimentation du RSA, une nouvelle étape ?

L'expérimentation du RSA est considéré par ses commanditaires comme « exemplaire » et préfigurant « une nouvelle approche de la réforme des politiques sociales »²⁶. Les modalités précises d'expérimentation (date de démarrage, taille du territoire cible, champ d'application, types d'emploi concernés, barèmes, clause éventuelle de résidence, etc.), choisies par les Conseils généraux, ont été très variées d'un département à l'autre.

Surtout, la loi a prévu d'emblée le principe d'une évaluation des expérimentations par un comité rassemblant les représentants des acteurs concernés, départements et services de l'État, ainsi que des personnalités qualifiées²⁷, concrétisant ainsi une approche *ex ante*. Ce comité s'est donné trois grands objectifs : étudier les modalités d'une éventuelle généralisation, tirer des enseignements de la pratique de l'expérimentation dans le domaine social et contribuer à améliorer la mesure de l'efficacité des mécanismes d'incitation au retour à l'emploi.

La méthode retenue a consisté « à comparer la situation des allocataires de minima sociaux sur les territoires d'expérimentation », choisis par les Conseils

²³ Circulaire ministérielle du 25 mars 2005 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, concernant le schéma régional de développement économique.

²⁴ Avis de l'Association des Régions de France (ARF) du 7 juillet 2005 relatif à l'intervention économique des régions et aux schémas régionaux.

²⁵ Allocution de Dominique de Villepin, Premier ministre, devant le Conseil national de lutte contre l'exclusion, le 16 septembre 2005.

²⁶ Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA, Comité d'évaluation des expérimentations, synthèse, septembre 2008.

²⁷ Article 142 de la loi de finances 2007.

départementaux, « avec des territoires témoins le plus ressemblants possible », choisis par le comité d'évaluation, « puis à en déduire les effets du dispositif expérimenté par simple différence, tout en tenant compte du contexte »²⁸. L'évaluation de l'impact du RSA sur un territoire donné a reposé sur un calcul comparatif entre zone d'expérimentation et zone de test, non pas du taux d'emploi, mais du taux de retour à l'emploi. Compte tenu « de difficultés de comparaisons », ce taux de retour à l'emploi a été estimé à partir de trois méthodes qui diffèrent dans la manière dont elles pondèrent les différentes observations. Mais, même avec ces précautions méthodologiques, les évaluateurs considèrent que « les résultats [...] doivent être interprétés avec prudence compte tenu de certaines différences dans la manière de repérer les personnes en emploi entre zones expérimentales et zones témoins, qui peuvent conduire à surestimer l'impact des expérimentations » : « au final, l'effet du RSA sur le retour à l'emploi sera mécaniquement accentué »²⁹.

Une évaluation qualitative complémentaire, effectuée dans cinq départements, fait ressortir un net renforcement des partenariats entre les acteurs. L'expérimentation n'a cependant pas remis fondamentalement en cause les orientations déjà prises par les Conseils généraux en matière d'insertion dans le cadre de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI). *A contrario*, elle a fait ressortir de profondes différences d'approche dans le traitement de l'insertion par les territoires concernés, selon la nature des difficultés sociales rencontrées et le nombre d'allocataires enregistrés. Par ailleurs, certains membres du comité d'évaluation ont noté le peu de temps laissé aux territoires avant la généralisation, qui a rendu difficile la mesure des effets en termes de capacité à se maintenir ou non, et plus particulièrement de « certains effets pervers » apparus en cours d'expérimentation. Le périmètre de l'expérimentation s'est également avéré beaucoup plus restrictif que celui de la généralisation, les dérogations autorisées par la loi étant limitées³⁰.

La mise en œuvre dérogatoire du RSA dans certains territoires a pour beaucoup valeur de symbole. Elle a effectivement marqué une nouvelle étape du droit d'expérimentation, que ce soit par une participation relativement importante des territoires, ou par sa tentative innovante de déterminer rigoureusement les effets d'une politique publique à partir d'une méthode expérimentale³¹. Mais, elle a également mis en lumière les nombreuses difficultés d'application. Et, surtout, elle semble confirmé la consécration de ce processus, initialement ouvert à tous les domaines, aux seules dimensions de la politique sociale.

Les quelques avancées faites dans ce domaine semblent cependant s'être récemment évanouies à l'occasion de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Les différentes expérimentations prévues initialement par le projet ont été censurées par le Conseil constitutionnel au motif que

²⁸ Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA, *op. cit.*

²⁹ *Idem.* Ce résultat a été confirmé par la DREES en avril 2009 dans son enquête sur les expérimentations du RSA, qui relève son « impact limité en termes d'accès ou de maintien en emploi » (document de travail, n°87, avril 2009).

³⁰ Cyprien Avenel, « Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active », *Informations sociales*, CNAF, n°150, 2008.

³¹ *Idem.*

les rédacteurs ont purement et simplement omis d'en prévoir le terme, pourtant plafonné à cinq ans par la loi constitutionnelle³².

Pour un droit d'expérimentation renouvelé

Le pouvoir central a longtemps entretenu, en France, une relation difficile avec l'idée d'expérimentation législative, considérant qu'elle équivalait à une évaluation, *i.e.* à une critique susceptible de remettre en question tant les fondements que les modalités d'application de la loi, alors que celle-ci est sensée représenter dès son origine la volonté générale³³. L'entrée du droit d'expérimentation dans la Constitution n'échappe pas à cette règle. Entre l'intention initiale de ses promoteurs et sa concrétisation juridique, un écart important s'est creusé, principalement dû au très fort encadrement imposé aux collectivités locales par le législateur. Difficile dans ces conditions d'y voir « l'épanouissement d'une véritable liberté locale »³⁴. La processus d'expérimentation s'est finalement transformé en un moyen pour l'État d'opérer des transferts de charges dans les meilleures conditions possibles : comme le précisait le Premier ministre lors des débats préalables fin 2002, « quand le sujet est [...] complexe, quand il nécessite d'associer les différents acteurs et de prendre des précautions pour affiner la proposition, l'expérimentation précédera le transfert »³⁵.

Pour le philosophe de la Renaissance Francis Bacon, les hommes ont fait peu d'avancées dans les sciences car ils ont négligés et abandonnés l'expérience. Il note la propension des individus à dédaigner les innombrables formes de la réalité « sous le prétexte que les choses de cette sorte exigent [...] de pénibles recherches, [...] heurtent le discours, se prêtent peu à la pratique, se multiplient à l'infini et donnent peu de prise, par leur subtilité »³⁶. L'expérimentation représente à ses yeux la seule voie du progrès des connaissances et de l'innovation. Elle doit servir de cadre à l'esprit pour lui éviter de se contenter d'affirmer et de laisser ainsi libre cours aux « phantasmes de l'imagination, [aux] vérités de l'opinion, [aux] notions mal déterminées et [aux] axiomes qu'il faut corriger à tout instant »³⁷. Aristote, de son côté, critiquait déjà un principe d'unité poussé à outrance : « Il faut sans doute, dans la société civile [...] quelque unité, mais non pas unité en tout : à force de la ramener à l'unité, on fait si bien que ce n'est plus une société, et ses vices augmentent en raison de sa réduction, à peu près comme si on réduisait [...] un vers à un pied »³⁸.

« Beaucoup voyageront en tous sens et la science en sera augmentée »³⁹ ; en permettant le foisonnement des confrontations singulières des acteurs autour d'un même objectif et la capitalisation des évaluations, l'expérimentation constitue une

³² Décision n°2009-584 DC du 16 juillet 2009.

³³ Florence Crouzatier-Durand, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses universitaires de France, n°56, 2003.

³⁴ Simon de Charentenay, « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », VII^e Congrès français de droit constitutionnel, septembre 2008.

³⁵ Sénat, discussion d'un projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, *op. cit.*

³⁶ Francis Bacon, *Novum Organum*, 1620 ; trad. Michel Malherbe, Jean-Marie Pousseur, Presses universitaires de France, collection « Épiméthée », 2004.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Aristote, *Politique*, Livre II, chapitre V, Artaud, 1803 ; traduction de Charles Millon.

³⁹ Frontispice de l'édition originale du *Novum Organum* de Francis Bacon.

condition nécessaire de l'innovation. Pour autant, selon les modalités actuelles de mise en œuvre, ce but paraît hors d'atteinte. Le droit d'expérimentation devrait d'abord faire l'objet d'un bilan détaillé. Il mériterait ensuite de bénéficier d'un nouvel élan sur la base d'une légitimité renouvelée (ne plus servir qu'à préparer des transferts de compétences de l'État vers les territoires), d'une déspecialisation (ne pas servir que dans le cadre des politiques sociales) et d'une application à des territoires offrant une plus grande proximité (communes, communautés de communes et d'agglomération) en relation avec les échelles territoriales immédiatement supérieures.

2^{ème} partie
Les nouvelles dynamiques de l'innovation

L'économie quaternaire, nouveau modèle de croissance et réponse immédiate à la crise

Michèle Debonneuil⁴⁰

En quelques mois, les dirigeants du monde ont pris conscience que la crise économique actuelle n'est pas une contraction conjoncturelle de l'activité, mais l'épuisement d'un modèle ancien, qui oblige les Etats à imaginer un cycle de croissance nouveau, seul à même de restaurer une prospérité durable.

S'inscrivant dans cette perspective, la présente note vise à dessiner la voie qui nous paraît répondre à un triple enjeu : sortir des impasses dans lesquelles nous ont conduits les politiques économiques des dernières années et qui trouvent dans la crise présente leur issue inéluctable ; engager sans tarder la mise en œuvre d'un cycle de croissance en rupture avec le passé, redonnant aux pays développés la maîtrise de leur développement sans recourir à l'arme périlleuse du protectionnisme ; mettre fin à la fatalité du sous-emploi chronique.

Les considérations qui suivent sont le résumé nécessairement succinct d'années de travaux de recherches, mais elles reposent également sur des expérimentations déjà bien engagées et riches de promesses. Ayant fait la preuve de leur pertinence, ces idées, pour produire tous leurs fruits, ont besoin de se déployer dans le cadre d'une politique économique globale et cohérente, réunissant tous les moyens adéquats, dessinant un cap clair pour les acteurs publics et privés chargés, ensemble, de la mettre en œuvre et s'inscrivant dans le temps. Les gains qui en résulteront nous semblent justifier amplement cette mobilisation.

1. La nécessité d'un changement radical

Le cycle qui s'achève nous place devant trois impasses que nous avons peu ou prou feint de masquer, mais que la crise met en évidence avec une brutalité qui nous interdit de les ignorer.

En premier lieu, aucun pays développé n'a réussi à retrouver le chemin du plein emploi. Chaque gouvernement a mis en œuvre des stratégies de colmatage. Certains pays obligent une partie significative des personnes peu qualifiées qui recherchent un emploi à occuper des petits boulots, mais ceux-ci ne permettent de vivre qu'à coups d'expédients financiers, dont la crise a révélé le caractère néfaste. D'autres pays préfèrent payer les gens à ne rien faire en accumulant des déficits publics qui, eux non plus, ne sont pas supportables indéfiniment. Certains pays tentent de combiner les deux approches... Dans tous les cas, le monde développé s'est donc installé dans une économie de pénurie de travail, dont les graves conséquences sociales et politiques n'ont été pour l'instant qu'entre vues.

Ensuite, l'idée selon laquelle il se passerait du temps avant que les savoir-faire des pays à bas coût de main d'œuvre se rapprochent de ceux des pays développés a fait long feu. Ces pays combinent aujourd'hui tous les avantages : des salaires bas et qui vont le rester tant que ces populations constitueront des réservoirs de main-

⁴⁰ Inspection générale des Finances, membre du Conseil d'analyse économique (CAE).

d'œuvre considérables ; et des capacités technologiques qui s'accroissent à toute vitesse, grâce, notamment, à des capacités d'investissement tout aussi considérables. Les pays développés n'ont d'autre choix que d'accepter de laisser périr leur industrie, minée par une concurrence frontale avec les pays émergents, ou de fermer leurs frontières au risque de tomber dans une crise plus grave encore.

Enfin, à ces deux arbitrages impossibles assombrissant de longue date le paysage économique, s'en est ajouté depuis peu un troisième, dont se sont légitimement emparés les opinions publiques et leurs représentants : celui de la gestion des ressources naturelles et de la lutte contre le réchauffement climatique. Les efforts récents sont indéniables mais ils ne se situent pas à la hauteur du problème. Faut-il pour autant se résoudre à ce dilemme aussi peu engageant que les deux précédents : sonner l'heure de la « décroissance » pour préserver la biosphère ; ou conserver le même modèle de croissance, en étant certain de la détruire ?

Jusqu'à présent, ces trois impasses ont ceci de pervers qu'elles constituent le cadre assumé des politiques économiques dans les pays développés. Cela ne signifie nullement que rien n'est fait pour tenter de s'en échapper. Mais uniquement à la marge, pour limiter la casse. L'asthénie générale du pilotage économique a eu pour conséquence de distendre le lien des citoyens avec les politiques, incapables de leur offrir des perspectives autres que minimalistes.

Rien ne serait pire que la « sortie de crise » tant espérée nous fasse retomber dans ces errements. La tentation existe, chaque jour en apporte la preuve. Au contraire, si nous voulons donner à cette crise un sens porteur d'espoir, il importe de la consacrer comme l'ultime alerte avant l'effondrement d'un système devenu manifestement caduque.

La rupture passe, en premier lieu, par l'affirmation d'objectifs ambitieux mais réalistes que des politiques économiques dignes de ce nom n'auraient jamais dû consentir à abdiquer. L'économie nouvelle dont nous avons besoin doit revêtir les caractéristiques suivantes :

- satisfaire de nouvelles consommations de masse pour créer des millions d'emplois ;
- créer des emplois en grande partie non délocalisables ;
- dégager de forts gains de productivité, condition *sine qua non* pour que des gains de pouvoir d'achat puissent de nouveau être largement partagés entre tous les salariés ;
- établir une meilleure protection contre la concurrence des pays à bas coût de main d'œuvre pour limiter les risques de protectionnisme ;
- être économe en ressources naturelles, en particulier en énergie.

Dans un livre publié quelque temps avant que n'apparaissent les premiers signes de la crise (*L'espoir économique*, Edition François Bourrin), nous avons choisi de désigner ce modèle économique nouveau par le terme « économie du quaternaire », car la rupture qu'il va opérer est d'une ampleur semblable à celles d'où sont nées les trois ères précédentes. Mais s'il est commode pour l'action pédagogique et qui sait, le jour venu, pour le discours politique, de marquer les esprits par des images fortes, il faut admettre que la naissance de cette économie du quaternaire est entamée depuis de longues années et que son accession à la pleine maturité va

prendre encore du temps. Toute la question qui se pose à nous est de savoir si nous voulons, ou non, en hâter l'avènement.

2. L'économie du quaternaire, une nouvelle approche de la productivité

A l'origine de l'économie quaternaire se trouvent les technologies de l'information et de la communication (TIC). En baptisant, dans les années 90, de « nouvelle économie » le changement de régime de croissance que ces technologies, dites génériques, allaient provoquer, nous avons déjà tous l'intuition de vivre un moment exceptionnel. Mais l'éclatement de la bulle Internet et le constat que cette nouvelle économie ne réussissait pas à résorber les symptômes fondamentaux de la crise dans les pays développés nous ont conduits à déchanter. A tort, car le mouvement n'a cessé de se poursuivre et il a confirmé que ces technologies permettent de renouveler, en l'améliorant, la façon de satisfaire les besoins et, par conséquent, de redynamiser la croissance. Simplement, la transition s'opère par étapes successives, totalement nouvelles et différentes les unes des autres, et donc difficiles à anticiper, parfois même à identifier au moment précis où elles surviennent :

Chronologiquement, le premier effet des TIC, qui est désormais derrière nous, a été d'accélérer, quasiment jusqu'à l'achever, l'automatisation de la production des biens. Avec deux conséquences. La première, évidente pour tout le monde et qui n'était pas de nature à la rendre engageante, a été de détruire beaucoup d'emplois dans l'industrie. La seconde, passée totalement inaperçue, a été de diversifier les gammes de biens produits, en quantité bien sûr, mais aussi en qualité, autrement dit par la valeur d'usage que les consommateurs sont prêts à leur reconnaître. Ce dernier point est fondamental, car il nous oblige à revoir la conception séculaire que nous nous faisons de la productivité. Jadis les gains de productivité se mesuraient comme l'augmentation d'une quantité de biens produits à facteurs de production inchangés ou réduits. Aujourd'hui, ils représentent l'accroissement de bien-être produit à l'heure. Notion évidemment plus complexe à cerner, mais désormais indispensable à intégrer à toutes les sphères de la mesure (comptabilité nationale), de la théorie, de l'analyse et des politiques économiques.

Cette évolution silencieuse était décisive, car elle a ouvert la voie à une deuxième étape de la révolution que permettent les TIC. La reconnaissance de ce type de gains de productivité, de qualité, rend logiquement et définitivement obsolète l'axiome selon laquelle seule l'industrie pourrait être le siège de progrès de productivité, tandis que les services seraient condamnés à demeurer improductifs. De fait, nous assistons actuellement à ce passage où, après avoir été utilisées pour automatiser l'industrie, les TIC le sont pour produire des services à forte valeur ajoutée : services partagés permettant de gérer plus efficacement la grande quantité d'informations à traiter, les flux et les stocks manipulés, la maintenance des biens concernés, etc. Et pourtant, cette deuxième étape en annonce une troisième, encore plus radicale : celle qui permettra de parler véritablement d'économie du quaternaire...

Le plein essor de l'économie du quaternaire, aujourd'hui engagé, va permettre d'améliorer sensiblement la satisfaction du consommateur dans la manière dont il consomme soit les biens, soit les services mais, surtout, les biens et les services en même temps. C'est cette combinaison dans une offre unique du bien (secteur

secondaire) et du service (secteur tertiaire) qui donne au terme « quaternaire » tout son sens. La satisfaction des besoins passe désormais par des services hybrides productifs intégrant ou non des biens. Le bien devient une sorte de consommation intermédiaire de ces nouveaux services, aussi fondamental que sont essentiels le moteur ou les roues dans la construction de la voiture. Cette fois encore, ce sont les TIC qui offrent la possibilité de ce mariage inédit. En effet, les téléphones mobiles géolocalisés NFC qui viennent d'arriver en France constituent l'infrastructure dont les entrepreneurs ont besoin pour organiser efficacement la mise à disposition temporaire des biens (que l'on n'est plus obligé d'acheter) sur tous les lieux de vie des consommateurs. Il est désormais possible de produire à distance, là où se trouve le consommateur (à son domicile, dans la rue, sur son lieu de travail, dans les moyens de transport, sur ses lieux de loisirs, etc.), et non plus dans un lieu dédié (usine, école, hôpital, banque, etc.)

L'économie du quaternaire permet de relever la totalité des défis que nous sommes en droit d'assigner à ce nouveau modèle de croissance. De ce fait, elle nous offre la possibilité de sortir à la fois des impasses dans lesquels s'étaient enfermés les pays développés et de la crise aigue à laquelle elles nous ont acculés.

Ces services, par la qualité du bien-être qu'ils offrent aux consommateurs, vont enclencher un cycle de croissance productive nouveau, qui prendra le relais du cycle antérieur parvenu à saturation, fondé sur la seule augmentation quantitative des biens produits. Dès lors qu'ils deviennent productifs, ils représentent un gisement d'emplois à la fois massif et durable.

Parce qu'ils sont destinés à satisfaire les besoins de consommateurs des pays développés mieux nantis en moyenne que ceux des pays en développement, ces services sophistiqués (et non délocalisables !) permettront de construire un nouvel avantage comparatif des pays développés par rapport aux pays en développement, fondé sur leur seule véritable différence avec les pays pauvres, qui est d'être riches. Ils constitueront une sorte de protection naturelle vis-à-vis de la concurrence des pays à bas coût de main d'œuvre. Le Vélib, qui est prêté aux consommateurs des pays développés, est produit en France et en Europe, tandis que le vélo acheté dans un magasin de sport est fabriqué dans les pays émergents.

La généralisation et l'industrialisation de ces nouveaux services devraient redessiner l'organisation sectorielle des activités. Adjoignant à la traditionnelle notion de productivité quantitative, celle d'une nouvelle productivité qualitative, ce mouvement s'accordera avec l'aspiration montante des citoyens pour une transition de l'avoir plus à l'être mieux. Ce changement est une révolution économique et de civilisation, dont les conséquences mettront de très nombreuses années à être assimilées par tous les acteurs de nos économies. Il n'est pas la négation du passé, mais son dépassement.

Enfin, ce modèle de croissance est, par nature, économe des ressources naturelles et donc plus respectueux des grands équilibres de la planète.

3. L'État, accélérateur de transition

La mutation économique en cours est trop profonde pour être traitée à l'aveugle par des politiques économiques laissant le soin à la main invisible de faire son œuvre. La crise a fait tomber le masque des politiques monétaires laxistes

menées pour faire croire que le plein emploi était atteint dans les pays anglo-saxons et des politiques d'innovation prétendument destinées à conserver notre avance technologique par rapport aux pays à bas coût de main d'œuvre. La même fuite en avant risquerait de se poursuivre si les gouvernements se trouvaient contraints par les citoyens d'augmenter leurs salaires ou de fermer brutalement les frontières, deux remèdes tentants dans l'ancienne logique, mais anachroniques dans la nouvelle approche que nous défendons ici. Après des années d'errance, l'économie quaternaire offre à l'action politique un cadre cohérent et mobilisateur, permettant à la fois d'ouvrir des perspectives solides aux citoyens et d'apporter des solutions aux contradictions intenable auxquelles elle était en butte jusqu'alors.

Mais, en échange, l'économie quaternaire nécessite le soutien actif de la puissance publique. Ce soutien doit être à la fois rapide, puissant et, ce qui tranche agréablement avec les habitudes anciennes, provisoire. Rapide, car l'enclenchement du cercle vertueux de ce nouveau cycle de croissance repose exclusivement sur la prise de conscience par le consommateur de la valeur attachée au bien-être que lui apporte ce service nouveau qui se substitue à la consommation antérieure du bien classique apparemment similaire. Plus le temps passe, plus le prix du bien classique baisse et plus l'écart de prix avec le service nouveau se creuse et risque de devenir dissuasif. Puissant, car la logique même d'un nouveau modèle de croissance, pour faire sentir ses effets en boucle, implique nécessairement sa généralisation. Provisoire, enfin, car si l'impulsion de la puissance publique est indispensable pour amorcer la machine, celle-ci, une fois atteint son régime de croisière, pourra progressivement s'en dispenser. Et même, schéma inédit depuis des lustres, rembourser, et au-delà, la collectivité des efforts financiers qu'elle aura consentis pour sa propre guérison. Ce dernier point doit retentir d'un son particulier avec le débat public sur l'emprunt destiné à construire, « de manière rentable », l'économie de demain.

Nous suggérons que l'État agisse sur trois leviers.

Premier levier : la mise à disposition des biens sur tous les lieux de vie des consommateurs pour redonner vie à une industrie localisée en France et beaucoup plus économe en ressources naturelles. La stratégie consiste : d'abord, à repérer des biens dont la production est menacée en France ou particulièrement destructrice de la biosphère ; puis à catalyser les très nouvelles et nombreuses coordinations nécessaires entre les producteurs (de l'industrie et des services) pour passer de l'achat des biens à leur mise à disposition temporaire ; enfin, à inciter les acteurs à accélérer ces évolutions soit sous forme d'aides à l'innovation ciblées sur des produits qui isoleront la production française de celle des pays à bas coût de main d'œuvre soit sous forme de *primes au changement*, accordées aux consommateurs pour rendre le nouveau mode de consommation moins cher que l'ancien.

Cette mise à disposition des biens en lieu et place de leur achat aura des effets spectaculaires sur la dynamisation de l'industrie française. Mais comme elle se fera dans un premier temps avec le moins possible d'intervention humaine pour que le coût du nouveau service soit très voisin de celui de l'achat et de l'entretien du bien dans la façon ancienne de satisfaire le besoin de mobilité, ses effets sur l'emploi seront limités, au moins au début.

Prenons l'exemple de la mobilité qui est l'un des plus illustratifs de l'épuisement d'un mode de croissance dans les pays développés. Au cours des soixante dernières années, les besoins de déplacement ont été prioritairement satisfaits à partir d'un bien, l'automobile, que l'on se devait de posséder et d'utiliser de façon privative. Les autres formes de transport, et en particulier les transports publics, sont venus compléter ce dispositif de base, certes de façon plus étendue dans certains pays que dans d'autres.

Les effets néfastes de cette approche sont connus et régulièrement dénoncés : contribution massive aux émissions globales de gaz à effet de serre, donc au réchauffement climatique ; autres formes de pollution ayant des impacts sanitaires importants (particules lourdes, etc.) ; congestion chronique des grandes agglomérations ; etc. Malgré l'accumulation de ces effets, les réponses ont toujours dû, faute de réelles alternatives, privilégier une certaine continuité dans l'approche de la satisfaction des besoins. Ainsi, la principale piste de réduction des émissions de CO² dus aux transports a consisté à favoriser, notamment à travers la recherche et développement, le passage à des véhicules moins polluants.

Aujourd'hui, cependant, l'émergence d'une économie fondée sur la mise à disposition temporaire ouvre des possibilités d'approches beaucoup plus innovantes, qui satisferaient mieux les besoins de déplacement tout en engendrant moins d'impacts environnementaux et sanitaires⁴¹.

Les collectivités locales, et en particulier les municipalités, ont d'ailleurs été parmi les premières à s'intéresser au thème de la mobilité, à la fois en raison des effets néfastes évoqués et en tant que responsables de l'organisation des transports en commun. Elles se sont ainsi attachées à étendre les réseaux de transports en commun (par exemple avec le retour des tramways). Elles ont aussi cherché à améliorer leur organisation à la fois pour mieux satisfaire les besoins de leurs administrés tout en réduisant les coûts de fonctionnement des politiques de transport. Pour cela elles ont en particulier modernisé l'acquisition des droits d'accès aux transports en communs en remplaçant l'achat de cartes hebdomadaires aux guichets par des cartes sans contact payées de façon électronique qu'il suffit de passer sur la borne pour obtenir le passage. Enfin, elles ont incités à l'introduction de nouveaux moyens de transport partagés et modernes. Les vélos ont ouvert la voie (vélib, velov...), les voitures en auto-partage ont suivi.

Alors que se développaient des substituts à l'usage de la voiture privative dans les villes, le renchérissement du prix de l'essence et les problèmes d'engorgement des routes et de rareté des parkings ont fait prendre conscience à certains citoyens qu'il était désormais plus avantageux de favoriser les autres modes de transport et de louer une voiture quand nécessaire, plutôt que d'en posséder une. Les entreprises privées ont participé à cette mutation. Il s'agit généralement de nouvelles entreprises, qui ont dû porter des coûts fixes importants de mise en place de ces nouveaux moyens de transport sans bénéficier d'une demande suffisante pour les amortir, de

⁴¹ Cette idée a été formalisée par la « théorie de la fonctionnalité ». Dans cette théorie, on ne parle que de la mise à disposition des biens, pas de celle des personnes ni de celle de l'information comme le fait l'économie du quaternaire. Le passage de la propriété des biens à leur usage est posé comme un nouveau comportement qui va permettre de réduire les émissions de CO² sans se soucier de la raison pour laquelle ce changement de comportement est technologiquement possible.

sorte que la rentabilité des projets est toujours difficile à trouver. La faiblesse de la demande de ces nouveaux véhicules partagés est en particulier liée à un problème de taille critique, en-deçà de laquelle l'accès à une voiture en auto-partage est difficile et les améliorations constatées dans la fluidité de la circulation et la disponibilité des places de parkings sont négligeables.

Les grands acteurs de la mobilité, en particulier les entreprises publiques de transports collectifs et les constructeurs d'automobiles, sont largement restés à l'écart de ces mutations. Pour ces derniers, la prime à la casse a sans doute permis de différer la difficile remise en cause du mode de fonctionnement antérieur. Mais ils s'y intéressent à leur tour même si c'est encore souvent pour ajouter des services à leurs activités traditionnelles. Néanmoins, de nouvelles structures très dynamiques ont été créées dans ces groupes pour réfléchir sur ces nouvelles formes de mobilité et sur leur impact sur leur modèle économique.

Au total, au travers de ces multiples évolutions, on peut reconnaître le début de la mise en place d'une nouvelle façon de satisfaire les besoins de mobilité fondée sur la mise à disposition de véhicules individuels ou collectifs partagés.

Mais l'auto-partage ne remplacera pas complètement la voiture. Comme dans le cas de l'énergie, il s'agit plutôt de s'orienter vers un équilibre plus satisfaisant entre un ensemble de solutions. Le quaternaire introduit une rupture dans la possibilité d'articuler ces solutions.

Plaçons-nous dans l'hypothèse où tous les acteurs concernés par la mobilité auraient la conviction que pour aller d'un point à un autre, les consommateurs utiliseraient de plus en plus différents moyens de transports, en ayant la possibilité à la fois de les choisir et de les articuler entre eux. Une telle vision permet de prendre conscience des étapes qu'il faudrait franchir pour parvenir à ce résultat.

Il faudrait d'abord que les mises à disposition de chaque véhicule partagé soient accessibles et pilotées par des applications accessibles par des téléphones mobiles. Il restera alors à connecter entre elles les applications élémentaires qui seront disponibles sur le mobile pour en faire une application complexe qui articulera la mise à disposition successive des divers véhicules empruntés. Pour cela, de nouvelles formes d'innovations hybrides seront nécessaires pour gérer les liens entre les différents véhicules utilisés, pour organiser les lieux de transferts de l'un vers l'autre, pour assurer le partage des informations, pour articuler ces transferts et le paiement, etc. Cette phase verra la mise en œuvre de nombreuses innovations technologiques, car il faudra concevoir de nouveaux biens finement adaptés aux nouveaux besoins de mobilité : de même que le vélib n'est pas un vélo ordinaire, la voiture en auto-partage devra avoir des caractéristiques (de solidité en particulier) différentes de celles des voitures individualisées.

Pour pouvoir passer rapidement à cette étape, il faudrait commencer par élargir la conception ancienne de l'innovation. L'écosystème de la mobilité sera la première occasion de prendre conscience du fait que l'innovation concernant les biens ne sera plus seulement une innovation sur l'objet technologique, mais sur la façon de le mettre à disposition temporaire. Comme nous l'avons déjà souligné, cet usage des biens sera d'ailleurs en retour une occasion de favoriser l'innovation sur l'objet technologique. Il faudra concrètement revoir le fonctionnement des pôles de compétitivité. Dans le schéma actuel, concernant par exemple la mobilité, certains

pôles vont financer les améliorations technologiques portant sur les moyens de transport eux-mêmes (voitures électriques, batteries, etc.), d'autres les innovations portant sur les composants des mobiles et de leurs applications. Il reste à créer des lieux pour concevoir la mise à disposition des véhicules verts en utilisant des applications sur mobiles.

Deuxième levier : la mise à disposition des personnes sur tous les lieux de vie des consommateurs pour réaliser le retour au plein emploi.

Une telle façon de satisfaire les besoins a un contenu en emplois élevé. Si tous les Français consommaient une heure de service sur leurs lieux de vie par semaine, cela permettrait de créer 2 millions d'emplois. Si on savait activer cette demande, le plein emploi serait en vue ! Or ce besoin est aujourd'hui ressenti par une majorité de Français quels que soient leur âge ou leur revenu. Mais, d'une part, ces services sont considérés comme chers et réservés aux personnes aisées ou dépendantes, d'autre part les Français les considèrent, à raison aujourd'hui, comme des petits boulots sans perspectives de carrière.

La stratégie consiste à repérer parmi ces activités dont la demande est latente, celles pour lesquelles l'offre n'existe pas, puis de déclencher la demande par une réduction de prix de 50 % consenties à tous les Français et portant sur ces services nouveaux emblématiques, de façon à susciter un changement de mode de vie de la classe moyenne et non plus seulement des classes aisées. Après quoi, la suite serait la même. L'Etat catalyserait la coordination des entreprises qui bénéficieraient de cette baisse de prix, afin d'accélérer l'organisation productive de nouveaux services créateurs d'emplois.

Une telle réorientation des aides de l'État peut donner l'impression que l'État prend des risques inconsidérés. En réalité, ce sont les aides actuelles qui présentent le plus de dangers, car elles supposent que les problèmes que nous vivons seront résolus suffisamment rapidement pour que les déficits publics ou sociaux qu'elles impliquent ne deviennent pas insoutenables. Si les nouvelles politiques sont bien ciblées et bien pilotées, elles amorcent, au contraire, un cercle vertueux : en effet, il n'est pas plus coûteux de réduire le prix des produits de moitié si cette baisse permet de déclencher la demande, et donc de créer un emploi payé au SMIC dans des activités où l'offre n'existe pas, que de donner à un chômeur une allocation équivalente à la moitié du SMIC. Dès lors, tant qu'il y a du chômage, on a intérêt à faire bénéficier tous les Français d'une réduction immédiate de 50% du prix de ces nouveaux services du quaternaire pour les décider à en consommer. On parviendrait ainsi à activer utilement à 100% les dépenses passives de chômage.

Troisième levier : l'encouragement des nouveaux usages massifs que représentent ces mises à disposition de biens et de personnes par la mise en place de nouvelles infrastructures.

Comme nous l'avons déjà dit, les téléphones mobiles NFC organisent efficacement la mise à disposition des biens et des personnes sur les lieux de vie en faisant se rencontrer des personnes et des biens en un lieu donné à un moment donné, en permettant de suivre les personnes qui travaillent sur les lieux de vie des consommateurs ou la flotte des biens mis à disposition temporaire des consommateurs, d'ouvrir des portes sans clés, de payer sans contact, etc. Le grand emprunt pourrait permettre de financer cette infrastructure qui est aujourd'hui à la

recherche d'usages. Il faut savoir que pour le moment les téléphones mobiles NFC ne servent qu'à payer sans contact dans les moyens de transport en commun. Au lieu de créer de nombreux emplois, ils en détruisent encore !

Le fait que l'Etat catalyse la naissance de nouveaux usages massifs de ces téléphones mobiles NFC est décisif car la très forte demande qui en résulterait permettrait d'en partager les coûts fixes. D'autres effets plus inattendus pourraient apparaître. Les téléphones NFC vendus en France sont aujourd'hui produits par Nokia, mais Sagem pourrait proposer aux côtés de Nokia un mobile très performant pour développer l'économie quaternaire si pouvait lui être assuré un certain volume de demande.

Ce que nous proposons ici ne conduit nullement à rejeter les politiques menées actuellement (innovation, réduction de coûts et de prix par divers allègements de taxes, de cotisations ou d'impôts), mais, au contraire, à les compléter, à les réorienter et à leur donner une efficacité qui leur a fait défaut de longue date. Par ailleurs, répétons-le, en se transformant, ces politiques permettent de desserrer la contrainte financière qui les conduit aujourd'hui à l'étouffement. Dans un premier temps, nos recommandations reviennent à maintenir, en la réallouant, la dépense publique. Dans un second temps, lorsque la dynamique de croissance sera enclenchée, nous prévoyons de la réduire en même temps que les recettes fiscales et sociales augmenteront sous l'effet de la reprise de l'activité. De ce fait, le sujet crucial des déficits et de la dette publics trouveraient peu à peu la solution dont le statu quo les priverait inéluctablement.

L'économie de fonctionnalité : un moyen de repenser la relation entre satisfaction des besoins et modes d'échange ?

Nicolas Buclet⁴²

La consommation est fréquemment invoquée comme le moteur de la croissance économique. Sans consommation, il n'y aurait que peu de croissance et, dès lors, peu de créations d'emplois. La croissance s'appuyant sur une consommation accrue nécessite également l'accroissement de la production de biens de consommation et de biens d'équipement. L'impact sur l'environnement et la raréfaction des ressources posent néanmoins problème. Des progrès notables ont été faits en termes de maîtrise des pollutions ; la production d'un bien mobilise souvent des procédés moins polluants et une moindre consommation de ressources que par le passé. Les gains environnementaux sont cependant relatifs, car bon nombre d'innovations consistent à obtenir un gain par unité produite, ce qui réduit les coûts de production et permet de vendre davantage de biens pour accroître la rentabilité et le chiffre d'affaires.

La situation est complexe. Bien des entreprises continuent à poursuivre l'objectif d'accroissement du volume de production, seul moyen pour beaucoup d'accroître le chiffre d'affaires. Cet objectif est difficilement conciliable avec la production de biens d'une durée de vie importante car il faut renouveler le marché. Dans ce schéma, l'obsolescence des produits est nécessaire, et les entreprises s'emploient à la « programmer », par la création de nouvelles gammes de produits (obsolescence marketing), par une conception de biens peu fiables à long terme (obsolescence matérielle), ou encore, plus rarement, grâce à des innovations radicales dans la façon de répondre aux besoins des clients (obsolescence technologique).

Face à ces enjeux, plusieurs attitudes sont envisageables : certains prônent la décroissance, rupture radicale avec le système présent qui mériterait sans doute un débat collectif ; mais il y a peut-être moyen de renverser la tendance actuelle en maintenant une économie de marché capitalistique. La piste de l'économie de fonctionnalité semble prometteuse en ce sens. Néanmoins, la question de la modification des relations entre acteurs dans le but de pourvoir aux besoins des uns et des autres gagne à être élargie au-delà de ce que représente l'échange marchand. Pour cette raison, dans une première partie je présenterai l'économie de fonctionnalité en tant que piste prometteuse dans le cadre de la société de marché - pour le dire avec Karl Polanyi - pour ensuite, dans un deuxième temps, ouvrir des pistes quant à l'articulation des principes de l'économie de fonctionnalité avec une vision plus large de l'échange entre acteurs économiques.

1. La piste marchande de l'économie de fonctionnalité

Les caractéristiques de l'économie de fonctionnalité

L'expression « économie de fonctionnalité », et son équivalent anglais « service economy », sont apparus à l'initiative de Walter Stahel et d'Orio Giarini en 1986 (Giarini, Stahel, 1989). Il s'agit de vendre des services aux clients plutôt que des biens matériels. Cette pratique est courante, voire systématique dans certains domaines. L'économie de fonctionnalité se caractérise par sa capacité à inciter

⁴² Responsable du Centre de recherche et d'études interdisciplinaires sur le développement durable (Creidd) – ICD, CNRS FRE 2848, Université de Technologie de Troyes.

économiquement l'entreprise à réduire substantiellement l'impact environnemental et les consommations de ressources de son activité, sans pour autant la contraindre à réduire son chiffre d'affaires ni sa rentabilité.

Le principal levier de ce modèle réside dans le fait qu'une entreprise reste propriétaire des biens qu'elle met à disposition de ses clients, tandis que son chiffre d'affaires est lié à l'usage de ces biens par les clients, à la façon des photocopieurs de Xerox.

Le modèle peut alors suivre deux trajectoires. Dans le domaine de l'automobile par exemple, le service vendu inclut aussi une rotation élevée du bien loué : le client bénéficie d'une automobile neuve à peu près tous les deux ans. Dans ce cas, les consommateurs sont incités à considérer qu'un bien n'a d'intérêt que s'il est du « dernier cri ». Comme l'explique Pierre-André Taguieff (2001), nous restons dans une logique selon laquelle il faut changer, bouger, être dans le mouvement, simplement pour être modernes.

L'autre trajectoire est la seule qui nous intéresse, en ce qu'elle cherche à renverser cette logique.

Les avantages théoriques de l'économie de fonctionnalité

D'un point de vue théorique, l'économie de fonctionnalité dispose d'atouts non négligeables en matière de réduction de l'impact environnemental. Une entreprise qui met un bien dont elle est propriétaire à disposition de ses clients sait que le produit lui reviendra, au terme de son utilisation : cela l'incite à intégrer dès sa conception les contraintes de gestion des déchets et de réparation. Le plus tard possible deviendra le mieux, alors qu'aujourd'hui le renouvellement de l'acte d'achat doit être le plus rapide possible, et les produits durent par conséquent le moins possible⁴³. De même, les entreprises devront prendre en compte le coût économique du traitement en fin de vie de leur produit, et notamment le coût du recyclage. L'éco-conception des produits s'imposerait ainsi pour des raisons économiques.

L'intérêt économique de l'entreprise va se trouver renforcé par la moindre consommation d'énergie et/ou de matériaux et par la facilité d'entretien du bien. Elle pourra baisser d'autant le prix de son service au client et/ou accroître sa marge.

L'aspect social du développement durable ne devrait pas être oublié. En raison du développement de la logique de service, les services après vente devraient se développer sensiblement (intervention auprès du client, remplacement des pièces, réparation du bien, conseil et suivi d'utilisation du bien...), avec ce que cela implique d'emplois qualifiés de proximité par rapport aux clients, emplois par conséquent non soumis au risque de délocalisation.

Un exemple d'économie de fonctionnalité : le cas de Michelin

Sans y avoir pensé en ces termes, certaines entreprises vont dans le sens du développement durable via le développement de l'économie de fonctionnalité. C'est notamment le cas de Michelin dans le secteur des pneumatiques dédiés au transport routier. Le principe est né dans les années 1920, quand Michelin a proposé à certains de ses clients dans le transport routier de leur remplacer gratuitement les

⁴³ Il suffit de penser pour cela à la durée de vie des ordinateurs ou des téléphones portables.

pneumatiques déjà utilisés par des pneumatiques neufs. Il s'agissait d'un moyen d'accéder aux pneumatiques à divers degrés d'usure afin d'accroître les données disponibles et d'aider à la conception de pneumatiques plus performants. L'entreprise s'est rendu compte qu'il importait avant tout au client de disposer de la fonction liée à l'usage des pneumatiques. Depuis lors, les plus grandes entreprises de transport routier externalisent la gestion de leurs pneumatiques. Aujourd'hui, 50 % des grandes flottes européennes de poids lourds y ont souscrit (soit 8 % du marché total), et le marché nord-américain s'ouvre à ce type de prestations⁴⁴.

Que propose Michelin qui intéresse tant les entreprises de transport routier ? L'entreprise, forte des résultats d'une analyse de cycle de vie, propose essentiellement une optimisation de l'état des pneumatiques, poste essentiel en matière de consommation de carburant. En effet, 93,5 % de l'impact environnemental d'un pneumatique est associé à sa phase d'utilisation, contre seulement 4,5 % en phase de production et de consommation initiale de matière première et d'énergie⁴⁵. Proposer des produits et une maintenance permettant de réduire les consommations de carburant semble constituer un avantage pour les clients.

Outre l'optimisation du budget pneu, Michelin insiste également sur les moindres coûts organisationnels, sur une fiabilité accrue des camions, voire sur de meilleures conditions de travail, les conducteurs étant immédiatement assistés en cas de problème pneumatique.

Ce type de prestation implique une réorientation stratégique de Michelin, notamment en matière de conception des pneumatiques et d'innovation. Les pneus proposés ont une moindre résistance au roulement qui permet une baisse des consommations de carburant de l'ordre de 6 %. D'autres pneumatiques sont conçus pour être montés seuls sur un essieu, là où traditionnellement deux pneus étaient nécessaires. La réduction de poids qui s'ensuit entraîne une baisse allant jusqu'à 5 % des consommations de carburant. Surtout, Michelin intervient de façon fine sur le gonflage, et optimise ainsi l'usure et la consommation de carburant. C'est en cela que ces innovations se combinent avec l'économie de fonctionnalité. Leur potentiel de réduction des coûts et des externalités négatives ne s'exprime pleinement que grâce au service de maintenance qui l'accompagne.

En matière de réduction des déchets, la possibilité de recreuser un pneu usé, puis de le rechapier, puis de le recreuser à nouveau, donne aux pneus une durée de vie multipliée par 2,5. Il s'agit d'une économie de 36 % par rapport au remplacement direct des pneumatiques usés par des neufs. Là aussi, il est important d'assurer un bon suivi du matériel, afin de ne pas laisser passer le moment adéquat, un pneu trop usé ne pouvant plus être réutilisé.

Toutes ces innovations permettent d'amoindrir l'impact du transport routier sur l'environnement, tant en matière de dépenses de ressources que de production de déchets. La nouvelle équation est la suivante : moins de pneus montés et un meilleur service équivalent à un accroissement des marges pour Michelin.

⁴⁴ Source : Jean-Paul Charpin, Directeur environnement Michelin, présentation au 3^e séminaire « Transports et économie de fonctionnalité », tenu à l'UTT le 27 septembre 2004.

⁴⁵ *Ibidem*.

Un vecteur d'innovation

La question est parfois posée de l'incompatibilité entre innovation et accroissement de la durée de vie des biens. La conception de produits durables aurait pu aller à l'encontre des progrès qui ont permis le développement de produits moins consommateurs d'énergie. Cette assertion n'est qu'en partie vraie. Les photocopieurs de Xerox, parmi les premières entreprises à avoir adopté ce modèle économique, montent régulièrement en gamme. En fait, dans un renouvellement de gamme, l'innovation est plutôt marginale. Dans le cas de Xerox, les nouveaux modèles peuvent être fabriqués en grande partie à partir des pièces provenant des anciens modèles. Seules les pièces impliquant une réelle innovation doivent être conçues et fabriquées ex novo. Le gain matériel est substantiel, tandis que la fonctionnalité du photocopieur n'en pâtit aucunement.

De façon générale, il est important de comprendre où pourrait se situer l'intérêt d'une entreprise à innover tout en misant sur la durabilité de sa production. Quelles innovations seraient source d'accroissement de profit et/ou de parts de marché pour des entreprises ?

L'innovation doit permettre soit une baisse des prix du service, soit un accroissement de la marge, soit une combinaison des deux. Dans tous les cas, elle doit réduire le coût d'usage et d'entretien des biens sur lesquels est adossée la vente de service. Quelques pistes : économies d'énergie au niveau de l'utilisation du bien ; conception des éléments intégrés au bien la plus durable possible ; pièces remplaçables à un moindre coût d'intervention ; pièces conçues selon un format modulaire standard, de sorte qu'un progrès technique portant spécifiquement sur une seule pièce n'implique pas nécessairement le remplacement de l'ensemble du bien ; modularité des éléments vecteurs des fonctions secondaires proposées au client (programmation du cycle de lavage, assistance à la conduite...). Bien entendu, la modularité des pièces a ses limites, l'entreprise ne peut pas toujours anticiper ce que pourront être les fonctions nouvelles proposées au client. Néanmoins, la tendance à la miniaturisation des pièces tend plutôt à favoriser ce type d'action : il est possible, dans un même espace, de multiplier les options présentées au client.

La liste n'est pas exhaustive. Ces quelques éléments illustrent cependant comment l'évolution du service proposé au client peut aller de pair avec la durabilité des supports physiques nécessaires au service.

Une stratégie miracle ?

Le nombre d'entreprises qui s'orientent vers ce type de business model est croissant. Les secteurs concernés sont variés : produits chimiques, moteurs d'avion ou d'hélicoptère, énergie, signalisation routière... Il ne faut pas en conclure pour autant que le passage à l'économie de fonctionnalité s'effectue sans heurts. Ainsi, Electrolux a fait l'expérience de fournir gratuitement des machines à laver aux habitants de l'île de Gotland, et de faire payer les usagers par cycle de lavage. Le fournisseur local d'électricité a, pour ce faire, mis en place un système intelligent de comptage électrique. L'expérience a cependant été abandonnée après un an, car Electrolux perdait le contrôle du marché : l'entreprise propriétaire du système de comptage se retrouvait en lien direct avec les consommateurs, et pouvait proposer ce service à la place d'Electrolux à partir de n'importe quelle marque de lave-linge.

Globalement, le mode relationnel entre client et fournisseur peut compliquer les choses. La plupart des exemples de réussites concerne une clientèle appartenant elle-même au monde des entreprises : d'abord, les sociétés tendent de plus en plus à externaliser, à sous-traiter les activités qui n'ont qu'un lien indirect avec leur corps de métier. Elles sont dès lors sensibilisées à des formules de vente de services qui leur permettent d'alléger les contraintes organisationnelles internes. Ensuite, le marché des particuliers est fragmenté, et le passage d'une politique de vente de produits à une politique de services suppose un redéploiement important des ressources d'une entreprise. Contrairement à une entreprise habituée à une clientèle de professionnels, celle-ci n'a peut-être ni le savoir-faire ni les ressources suffisantes pour le suivi des clients. Passer à l'économie de fonctionnalité supposerait donc de réinventer son métier et de se réorganiser en conséquence. Au niveau commercial, les vendeurs doivent connaître le cycle de vie des produits, comprendre les impacts environnementaux, gérer des contrats plus complexes, connaître l'organisation du client, les différents interlocuteurs et leurs projets (HQE par exemple).

Tant du côté de l'offre (au sein des entreprises) que de la demande, le principal obstacle à la diffusion du modèle de l'économie de fonctionnalité semble être psychologique. Les entreprises sont touchées dans leur façon de travailler, de concevoir leur métier. Du côté des clients, outre « l'instinct de possession » qui serait, selon certains, un obstacle incontournable pour des biens comme l'automobile, le passage à l'économie de fonctionnalité peut provoquer d'autres craintes. Ainsi, un consommateur se retrouve bien davantage au contact avec une entreprise qui, pour lui assurer le meilleur service possible, est susceptible d'intervenir fréquemment. Il est dès lors légitime que chacun s'interroge sur l'impact de l'économie de fonctionnalité sur sa vie privée, voire sur son sentiment de liberté.

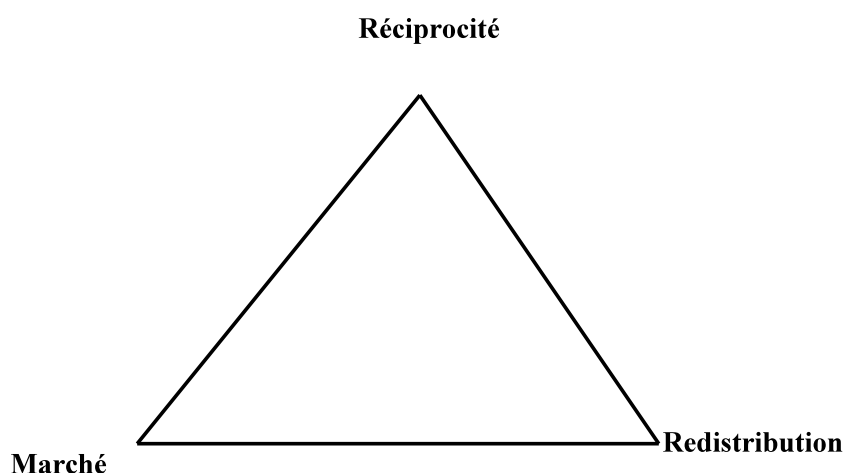
2. L'économie de fonctionnalité : un modèle pertinent au-delà du marché ?

L'interrogation dont ci-dessus est fondée, en partie, sur le sentiment qu'une fraction non négligeable de la population des pays du nord comme du sud, perçoit un certain nombre de risques sociétaux liés à l'accroissement de la suprématie indiscutée d'une économie de marché sur tout autre principe. En effet, le développement de l'économie de fonctionnalité, telle que présentée dans la première partie de cette contribution, ne peut que venir renforcer le fait que, pour répondre à leurs besoins, les individus composant les sociétés humaines seront en relation marchande constante avec des entreprises pourvoyeuses de services. C'est pour cette raison que nous souhaitons élargir la réflexion en nous inspirant des travaux d'auteurs tels Karl Polanyi, Serge-Christophe Kolm ou encore Philippe Van Parijs, pour qui il est possible d'envisager une pluralité de modalités d'échanges entre acteurs, à l'envers des réflexions plus classiques voyant dans le marché la forme « naturelle » de l'échange entre les humains.

De la pluralité des modes d'échange entre acteurs

A partir de travaux d'anthropologie historique et économique, Karl Polanyi a pu mettre en évidence que la prédominance du marché en tant qu'institution propre à l'échange n'est pas une constante dans le temps de sociétés non primitives. Dans « La Grande Transformation » de 1944, tout comme dans ses Essais publiés en 2008 en français, Karl Polanyi parvient à décrire un certain nombre de sociétés au sein desquelles coexistent, à des degrés divers, l'échange marchand, la redistribution

étatique et la réciprocité entre individus. Serge-Christophe Kolm (1984), à son tour, parle de la force, de l'échange et du don pour caractériser les trois modes d'échanges entre humains décrits par Karl Polanyi. Selon Serge-Christophe Kolm, toute société humaine peut être caractérisée en mesurant (selon une méthode qui ne nous importe pas ici) l'importance relative de chacun de ces trois systèmes en son sein. « On peut alors représenter ces proportions par un point dans un diagramme triangulaire, comme sur la figure ci-dessous. Les distances aux trois côtés du triangle équilatéral sont proportionnelles aux quantités (ainsi définies) de Marché, de Plan et de Réciprocité, respectivement. A chaque régime économique correspond un point. Les sommets du triangle correspondent aux Marchés, Plans et Réciprocités purs. Les côtés du triangle correspondent à des régimes où manque le système du sommet opposé » (S-C. Kolm, 1984, p.72). On obtient le triangle suivant, dénommé par Philippe Van Parijs, le triangle de Kolm :



D'après P. Van Parijs, S-C.Kolm et K. Polanyi

Selon les observations de Karl Polanyi tout comme de Serge-Christophe Kolm, la polarisation actuelle de la société, véritable société de marché visant à progressivement éliminer tout autre mécanisme institutionnel d'échange entre acteurs, loin d'être la norme, est au contraire la spécificité historique de la société issue de la révolution industrielle, telle que décrite également par Anthony Giddens (1990). Telle que nous l'avons décrite dans la première partie de cette contribution, l'économie de fonctionnalité renforce cette polarisation au profit d'un régime marchand, pour le dire avec Serge-Christophe Kolm. C'est en particulier la sphère autonome, celle de la réciprocité, qui est visée par cette évolution. Pourtant, nombre de citoyens sont attachés à cette part de réciprocité, ne serait-ce qu'en raison du ciment social que cela permet de créer. Majid Rahnema (2003) montre par ailleurs que l'entraide et la réciprocité sont une des marques des sociétés matériellement les moins aisées, source de richesse souvent sous-estimée par les économistes, beaucoup moins par les anthropologues. Dès lors, ce que nous proposons, en lien avec la piste de la territorialisation des réponses aux besoins exprimés par les populations⁴⁶, est de

⁴⁶ Pour une discussion sur l'intérêt de cette territorialisation, je renvoie au chapitre IV de mon mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches (N. Buclet, 2009).

réfléchir à l'économie de fonctionnalité dans un cadre conceptuel d'échanges bien plus large que l'échange marchand.

De l'intérêt de réfléchir en termes de fonctionnalité

Un des intérêts de l'économie de fonctionnalité est de structurer les activités des entreprises à partir de la vente de fonctions ayant pour objectif de répondre à des besoins identifiés. Ces besoins peuvent être considérés comme accessoires, et pourtant indispensables en raison du fonctionnement actuel de la société, à l'instar du besoin de faire des photocopies comme dans le cas de Xerox. Mais une réflexion est menée sur des besoins plus essentiels, tels que les besoins énergétiques associés au logement, aux activités économiques, ou encore les besoins de mobilité au quotidien. Les réponses à ces besoins, tout comme les besoins alimentaires (épices mises à part), ont été pendant longtemps extrêmement localisées. Il n'est dès lors pas absurde de privilégier une échelle locale des réponses. Cependant, les acteurs privés œuvrant dans les secteurs d'activité répondant traditionnellement à ces besoins, sont souvent des entreprises de grande taille, agissant sur des marchés de plus en plus mondialisés.

L'exemple de la mobilité

Regardons ce qu'il advient dans un secteur comme celui du transport local. Celui-ci s'effectue selon des modalités multiples, soit des modes de transport individuels (automobile, bicyclette, marche à pied, motocyclette, roller...), soit le recours à des services privés (taxi, transports collectifs), soit le recours à des services publics (transports collectifs pour l'essentiel). Malgré la possibilité de répondre au besoin de déplacement de façon autonome ou en passant par la sphère marchande, la mobilité est une affaire collective, ne serait-ce qu'en raison des décisions politiques influant sur l'urbanisme et, dès lors, sur les possibilités de recourir à un mode de transport plutôt qu'à un autre.

Le développement du transport collectif tient une place de choix dans les orientations politiques d'aménagement local du territoire. Bien que de la responsabilité des collectivités territoriales, il est cependant de plus en plus fréquent que ce service soit délégué à des entreprises privées, entreprises de grande taille spécialisées dans la réponse aux appels d'offre publics dans le domaine. La réponse au besoin se construit donc dans une logique de partenariat public-privé. Ce partenariat peut cependant aller plus loin si l'enjeu est de privilégier les modes de transport considérés comme « doux », car impliquant une moindre consommation énergétique. Ainsi des initiatives de « car sharing » (auto-partage) se mettent en place dans un nombre croissant d'agglomérations, selon des modalités organisationnelles différentes. Ces initiatives participent du modèle économique de l'économie de fonctionnalité, en ce que les usagers ne sont pas propriétaires des supports physiques leur permettant de répondre au besoin qu'ils entendent satisfaire.

Parfois, ces initiatives sont le fait du privé, comme cela a été le cas avec la société « Caisse commune » à Paris. D'autres initiatives sont le fait des régies de transport public, comme c'est le cas à Turin, en Italie, avec CarCityClub. En Suisse, des coopératives locales nées à l'initiative d'une poignée de particuliers (à Stans, puis à Zurich) ont fusionné en 1997 au profit d'une coopérative au champ d'action national, Mobility. Les adhérents à cette coopérative, bien que pouvant accéder à une automobile, y ont beaucoup moins recours que des individus propriétaires de leur véhicule (un quart de leurs déplacements contre les trois quarts pour ces derniers). Le

recours aux transports en commun, à la marche à pied ou à la bicyclette est donc favorisé par l'adhésion à ce mode d'accès à l'automobile. L'étude menée pour le compte de l'Office Fédéral de l'énergie en 1998 montre que, pour assurer la mobilité de 1 000 personnes, on passe d'un besoin de 430 véhicules à 280 véhicules. En 2001, un partenariat est signé entre Mobility, Daimler-Benz et la compagnie helvétique des chemins de fer (CFF), avec notamment des avantages financiers pour les membres de Mobility souhaitant utiliser le train. En 2003, l'ensemble des villes de 10 000 habitants ou plus sont desservies par le système. Mobility compte environ 80 000 membres fin 2007.

Cet exemple nous apporte plusieurs éléments de réflexion.

Le succès de Mobility est bien sûr lié à la motivation de départ d'individus ayant l'intention de changer les façons de répondre à un besoin, mus à la fois par des considérations économiques et écologiques. Néanmoins, la coopération entre acteurs privés et publics a permis l'essor de l'initiative et en a renforcé la trajectoire institutionnelle (C. Cros, O. Godard, 1996), ce qui en fait maintenant un pilier au niveau de la conception nationale des moyens de répondre aux besoins de mobilité de la population suisse.

L'économie de fonctionnalité peut tout à fait se développer en dehors du schéma tel que présenté en première partie de ce texte, à savoir un modèle d'interaction fondé sur la pure sphère marchande. Ici, ce sont également les sphères étatique et autonome qui gardent leur place et sont importantes pour l'économie de l'ensemble.

Il serait important de comprendre ce que peut être le poids d'un tel agencement institutionnel, non seulement sur le basculement de la demande vers des modes de transport plus doux, mais également sur les besoins de mobilité pris de façon absolue. En d'autres termes, les gains obtenus par Mobility ne sont-ils pas compensés par l'exigence individuelle d'une mobilité accrue d'un point de vue quantitatif⁴⁷ ? La question des déplacements, soit pour des raisons professionnelles, soit pour des raisons de loisir, soit par rapport au tissu de relations sociales de chacun, risque de demeurer entière si la façon de concevoir les autres pans de l'activité humaine n'est pas modifiée.

Bien que les systèmes de Car Sharing aient tendance à s'orienter vers des véhicules automobiles moins dommageables que d'autres d'un point de vue environnemental (des véhicules hybrides notamment, comme dans le cas de CarCityClub à Turin), aucun lien n'est encore fait quant à l'impact plus général du service proposé sur l'environnement et sur les sociétés humaines, notamment en dehors de Suisse. Qu'en est-il notamment de la production des véhicules ou de la production des carburants ? Raisonner à l'aide de l'analyse de métabolisme pourrait permettre d'établir un diagnostic plus fiable de l'impact du service à un niveau plus global et, partant, de susciter de nouvelles pistes de réflexion pour réduire celui-ci. Pour donner un exemple dans un autre domaine, c'est à Zurich que l'on trouve exclusivement des légumes issus d'agriculture biologique à la vente dans de nombreuses « superettes » de quartier. Ces légumes sont cependant emballés à l'unité dans des films plastiques et leur distribution ne suit absolument pas le rythme des

⁴⁷ C'est la question classique de l'effet rebond.

saisons. Le bilan de l'affaire, d'un point de vue global, paraît donc plus que discutable, ce qui est classique sans une vision systémique de la fonction « alimentation ».

D'autres champs d'application ?

A l'instar de ce que nous venons de voir dans le domaine de la mobilité, des montages institutionnels fondés sur la coopération multi-acteurs privés et publics peuvent être imaginés pour répondre à d'autres besoins, de manière moins dommageable pour la biosphère et pour les populations d'autres parties du monde. Ainsi, les grandes entreprises dans le secteur énergétique se demandent ce qu'il peut en être du passage d'un certain nombre de leurs activités vers un modèle d'économie de fonctionnalité. Dans le logement, cela pourrait consister à ne plus vendre du kilowatt par heure (c'est-à-dire de l'énergie) mais à vendre le niveau de confort souhaité par l'habitant. Dans ce cas, ce n'est plus un produit qui serait vendu mais la partie de la fonction habitat liée à l'usage énergétique (principalement le chauffage). La réflexion, pour être complète, doit ainsi être portée sur le « système logement » dans son ensemble, en matière de type de chauffage, mais également d'isolation et de ventilation du bâtiment, ce qui recoupe la problématique de la santé dans les logements, sur la ventilation mais aussi celle du choix des matériaux. Très vite, on perçoit qu'une entreprise souhaitant proposer un service « confort thermique » à un particulier se retrouverait dans une situation dépassant de loin ses compétences présentes. Deux solutions s'offrent à elle. Soit elle se lance dans l'acquisition (par apprentissage ou par achat d'autres organisations) de ces compétences, soit de façon plus réaliste, elle favorise une stratégie coopérative avec les autres acteurs du système logement, tant acteurs privés que publics (mais cela suppose un partage de la rente envisageable). Par ailleurs, le bon fonctionnement de ce système logement gagne à se faire avec la participation la plus active possible des occupants, et non selon un modèle technologique « aseptisé » de la moindre intervention humaine (N. Buclet, 2009). Outre les logements en interne, c'est même une grande partie des composantes de l'urbanisme qui est touchée, par exemple la question de la densification ou non de l'habitat, question d'actualité au moment où la collectivité se rend (enfin) compte du coût économique et social de logements dispersés et favorisant des déplacements plus importants.

Vers une réflexion territoriale de mise en cohérence de l'économie de fonctionnalité

On voit, à ce niveau de la discussion, que la question du logement retrouve celle de la mobilité, éléments difficiles à traiter de façon entièrement séparée, dès lors que l'on souhaite raisonner à l'échelle de territoires urbains répondant à leurs besoins de manière moins dommageable pour l'environnement. Traiter de la question de l'alimentation nous mènerait tôt ou tard à établir également des liens avec la mobilité, voire avec la configuration spatiale du bâti, et il en serait probablement de même pour d'autres grandes catégories de besoins. Comme l'écrit André Gorz, « il ne faut jamais poser le problème du transport isolément, il faut toujours le lier au problème de la ville, de la division sociale du travail et de la compartimentation que celle-ci a introduite entre les diverses dimensions de l'existence » (A. Gorz, « Écologie et Politique », 1978, cité in J.-P. Dupuy, 2002, p. 61). Que peut-on retirer de ce constat ? Une réflexion à partir des réponses les plus efficaces aux principaux

besoins humains, se traduisant par une réduction des besoins en ressources matérielles et énergétiques, nous amène à percevoir la multitude de relations fortes entre espaces fonctionnels ou entre espaces sectoriels (S. Narath, F. Varone, 2007). Une approche systémique seule paraît en mesure de comprendre les tenants et aboutissants de ces nombreuses interrelations, approche qui nécessite de mobiliser de façon coopérative un grand nombre d'acteurs. Si l'on se situe à l'échelle d'un espace de vie, par exemple d'une agglomération, on retrouve la population, les autorités locales, les entreprises industrielles, les entreprises de service et le monde agricole. Ces acteurs ne sont pas tous, loin s'en faut, liés à un territoire précis. Néanmoins, au moment où ils répondent au besoin d'un autre acteur, un contact est établi avec le territoire dans lequel se situe l'action de cet autre acteur. Certes, tant au niveau de la production agricole qu'industrielle, ce contact n'est aujourd'hui que très indirect, et passe par la grande chaîne de la distribution. Mais comme on l'observe si l'on s'intéresse au monde des entreprises, celles-ci ont compris que le contrôle du marché va de pair avec le rapprochement avec le client, c'est-à-dire avec la suppression des intermédiaires. Cette suppression des intermédiaires incite chaque acteur producteur de service ou de biens à se rapprocher du territoire sur lequel se trouve sa clientèle. Avec le passage à l'économie de fonctionnalité, ce rapprochement est décisif, faute de quoi le client risque d'être perdu par l'entreprise. On peut donc tout à fait considérer que même un grand groupe industriel devient un acteur local. Il devient en fait un acteur « plurilocal », c'est-à-dire un acteur inscrit dans de multiples territoires. C'est à ce moment là que des synergies territoriales sont véritablement envisageables. Ces synergies peuvent être entièrement le fait du marché, ou issues de modes de transaction appartenant à la fois aux sphères marchande, étatique et de la réciprocité.

Il me semble ici qu'un exemple permettrait de consolider mes propos. Dans son livre « Vers un nouveau capitalisme », Muhamad Yunus (2007) raconte comment est née et dans quel esprit la « joint-venture » entre Grameen et Danone. L'objectif de cette « joint venture » est de répondre aux besoins alimentaires des plus pauvres au Bangladesh, avec également une visée de santé publique. En effet, les yaourts qui vont être produits vont avoir pour première cible les enfants, la consommation de yaourts étant importante pour éviter les diarrhées. Plusieurs aspects de la mise en œuvre de ce projet sont remarquables et ont comme point de départ l'idée de s'appuyer le plus possible sur la capacité des régions du Bangladesh de répondre à leurs besoins, et plus particulièrement aux besoins des populations les plus démunies matériellement parlant.

Ainsi, lorsqu'il est question de la construction d'une usine, Muhamad Yunus suggère que soit construite la plus petite usine qui soit, à l'envers de la grosse usine de yaourts de Danone, sise en Indonésie, et qui a pour objectif de fournir un marché de 200 millions de personnes. Ce qui est étonnant, c'est que le responsable de Danone Asie est tout de suite enthousiaste de la proposition qui correspondrait, selon lui, au « modèle économique de proximité » qui n'est pas sans l'attirer. L'idée est en effet d'avoir l'usine située au plus près des consommateurs, et que l'entreprise Grameen Danone ne se contente pas de vendre des yaourts mais cherche « d'autres moyens de servir la collectivité » (M. Yunus, 2007, p.227). Le lait utilisé provient de petits producteurs locaux, qui ont pour la plupart monté leur activité d'élevage de vaches grâce au microcrédit de la Grameen Bank. « Ces gens pourraient être non

seulement nos clients, mais aussi nos fournisseurs. Si l'usine est petite et si sa production est aussitôt vendue aux gens qui vivent à côté d'elle, ils la considéreront comme *leur* usine » (M. Yunus, 2007, p.228). Quant aux autres ingrédients, à l'exception des emballages⁴⁸, l'ensemble est produit localement (sucre, mélasse). Des accords de long terme sur les prix sont établis entre Grameen Danone et ses fournisseurs locaux afin que les uns et les autres ne soient pas soumis aux sautes d'humeur des marchés mondiaux.

Si ce modèle de proximité fonctionne, il ne s'agit pas d'agrandir l'usine, mais d'en construire une cinquantaine de petites afin de mailler le territoire, idée qui ne laissa pas de surprendre les responsables de Danone. Le principal concepteur de l'usine explique après coup à Muhamad Yunus qu'il pensait que de petites unités rendraient la production de yaourts coûteuse et inefficace. « Mais son travail de conception de l'usine l'avait convaincu du contraire. Contrairement à ce qu'il pensait depuis des années, ce qui était petit pouvait être aussi efficace que ce qui était grand » (M. Yunus, 2007, p.230). Pour saisir cet aspect, il est important de comprendre que ces petites usines, couplées avec une distribution réduite au maximum grâce à la proximité de l'usine de ses clients, permettaient d'éliminer l'essentiel de la chaîne du froid nécessaire pour des productions à grande échelle et éloignées des lieux de distribution et de consommation. Outre le fait que la chaîne du froid est peu présente dans la plupart des villages du Bangladesh, autre incitation à changer de modèle de distribution, les bangladais mangent déjà des yaourts présentés dans des pots en terre cuite et stockés dans des lieux frais mais non réfrigérés artificiellement, sans pour autant courir de risques sanitaire. Ce modèle de proximité, s'il peut à certains moments engendrer des coûts de production plus élevés, se révèle en fait compétitif grâce à la suppression de la plupart des intermédiaires entre l'entreprise et le marché, ce qui n'est bien entendu envisageable que pour une production à proximité des consommateurs.

L'exemple ci-dessus s'adosse à la fois à la sphère marchande et à la sphère de la réciprocité puisque la distribution du yaourt dans les villages est le fait des « dames Grameen », c'est-à-dire de ces femmes qui, ayant eu recours au microcrédit, sont à présent associées aux initiatives de Grameen. De fait, elles acceptent volontiers de jouer ce rôle d'intermédiaire, qui ne se limite absolument pas à la distribution, mais implique également des relations sociales et de conseil importantes.



Ainsi on se rend compte que les réponses aux besoins des populations peuvent fréquemment suivre des voies différentes de celles qu'on nous présente fréquemment comme la seule voie possible, c'est-à-dire une mondialisation fondée sur la massification de la production. Dans ce modèle dominant, la proximité avec le client n'est assurée que par des « center call » dont l'efficacité demande encore à être prouvée, notamment en termes de réel rapprochement entre le client et l'entreprise. Les voies sont en réalité fort nombreuses, qu'elles s'adossent davantage sur la sphère marchande, sur la sphère étatique ou sur la sphère de la réciprocité. Toutes les initiatives visant à réfléchir « autrement » ne sont cependant pas guidées par le double impératif de réduction des inégalités et de respect des contraintes physiques

⁴⁸ Il est prévu à terme de trouver des emballages comestibles.

de la biosphère. En s'adossant à une vision territoriale, soutenue en cela par une méthode de type métabolisme territorial, il est possible de comprendre ce qu'il faudrait faire pour répondre à ce double impératif global, y compris au niveau d'actions locales. Cette contribution a souhaité présenter, à travers l'économie de fonctionnalité, comment une « bonne » idée peut à la fois être intéressante et insuffisante, si elle ne tient pas compte de ce double impératif.

Références

Buclet N. 2009. Les déclinaisons territoriales des stratégies de développement durable: à la recherche de l'espace-temps perdu. Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches. 15 juillet 2009. Université de Technologie de Compiègne.

Buclet, N. Brulot, S. « Développement territorial et définition de l'intérêt général : l'apport méthodologique du métabolisme territorial à la définition de l'échelle pertinente ». Colloque international Développement territorial: jeux d'échelle et enjeux méthodologiques organisé par l'Institut de Géographie de la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne. 11-12 Février 2009.

Cros C. Godard. O. 1996. *Trajectoires institutionnelles et politiques publiques. "L'esprit français" face aux permis d'émission négociables de SO2*. Colloque international : Maîtrise du long terme et démocratie : quel environnement pour le XXI^e siècle. Abbaye de Fontevraud. 8-11 Septembre. 17 pages.

Dupuy J-P. 2002. Pour un catastrophisme éclairé: quand l'impossible est certain. Seuil. La couleur des idées. Paris.

Giarini O., Stahel W. 1989. The Limits to Certainty – Facing risks in the new service economy, Kluwer Academic Publishers.

Giddens A. 1990. Les conséquences de la modernité. L'Harmattan. Paris. Traduction française 1994.

Kolm S-C. 1984. La bonne économie : la réciprocité générale. PUF. Collection Politique d'aujourd'hui. Paris.

Nahrath S. Varone F. 2007. *Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique*. In A. Faure, J-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath. Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique. L'Harmattan. Paris. pp.235-249.

Polanyi K. 1944. The Great Transformation. Traduction française de 1983 chez Gallimard.

Rahnema M. 2003. Quand la misère chasse la pauvreté. Actes Sud. Babel.

Taguieff P.-A. 2001. Résister au bougisme : démocratie forte contre mondialisation techno-marchande, Éd. des Mille et Une Nuits.

Van Parijs P. 1991. « Les deux écologismes ». In F. De Roose, P. Van Parijs (dir.). La pensée écologiste : essai d'inventaire à l'usage de ceux qui la pratiquent comme de ceux qui la craignent. De Boeck Université. Bruxelles. pp.135-155.

Yunus M. 2007. Vers un nouveau capitalisme. Jean-Claude Lattès. Paris. Traduction française 2008.

Les SCOP, un modèle d'innovation sociale séduisant et imparfait

Marc Mousli⁴⁹

1. Après la crise, que faire ?

L'ampleur de la crise de 2008, les formidables dégâts sociaux qu'elle a causés, et l'incompréhension devant l'injection de milliers de milliards par les grands pays pour sauver le système financier, ont provoqué dans les opinions publiques une vague sans précédent d'indignation et de colère.

Cette réaction de rejet contre le système économique dominant s'accompagne du sentiment que personne ne parvient à mettre les pratiques financières, cette « économie-casino », au service de l'économie réelle. Les hommes ne peuvent s'empêcher d'espérer que le monde de demain soit « *moins pourri, moins égoïste, moins mercantile, moins obtus, moins immensément grotesque*⁵⁰ », mais ils se heurtent à une difficulté insurmontable à ce jour : l'humanité ne dispose pas, sur étagère, d'un système de rechange.

Le souvenir des contre-performances de l'économie planifiée soviétique et de ses dégâts collatéraux sur les libertés individuelles et publiques est encore vif, et personne n'est prêt à faire confiance aux théories menant à cette impasse.

Que faire, donc ?

Devant le marasme du capitalisme et l'échec de l'économie planifiée centralisée, de nombreux commentateurs, analystes et hommes politiques ont avancé l'idée de donner une place beaucoup plus large à ce que l'on appelle parfois le « tiers secteur » : l'économie sociale, et notamment aux coopératives de production (SCOP)⁵¹.

2. Les SCOP, ou comment combiner l'économie de marché et l'innovation sociale

Cette idée de se tourner vers les coopératives ne relève pas de l'utopie, et serait même à considérer avec attention, compte tenu de la nature des défaillances du capitalisme financier. C'est en effet dans les SCOP que la régulation et le contrôle sont le mieux assurés, et par les moyens les plus démocratiques. Comme n'importe quelle société commerciale, elles sont régulées par le marché, ce qui écarte les fantasmes d'économie soviétique, et la régularité des opérations comptables et fiscales est surveillée par les organes légaux de contrôle (commissaires aux comptes, services fiscaux).

Leur originalité tient à leur gouvernance, assurée par l'ensemble des sociétaires, en Assemblée générale, et par leurs élus au Conseil d'administration. Ces salariés associés sont plus impliqués et plus vigilants que des actionnaires ordinaires. Ils ne sont pas, comme ces derniers, handicapés par rapport à la Direction générale

⁴⁹ Chercheur associé au Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation (Lipsor) du CNAM Paris.

⁵⁰ « Manifeste du mouvement Dada », revue *Littérature*, n°13, mai 1920.

⁵¹ Sociétés coopératives de production.

par une profonde asymétrie d'information : ils connaissent à la fois l'environnement concurrentiel et le fonctionnement réel de l'entreprise, dont ils assurent eux-mêmes, au quotidien, les activités.

Les coopératives offrent la forme la plus avancée de démocratie dans l'entreprise⁵², et sont globalement performantes sur le plan économique : plus de 80% d'entre elles sont bénéficiaires, selon les règles les plus orthodoxes de l'économie de marché.

Malgré ces qualités, le statut de coopérative de production n'a été adopté que par 0,15% des entreprises du secteur marchand ayant des salariés⁵³, soit 0,2 % des emplois correspondants.

Ces sociétés représentent pourtant l'une des rares formes d'innovation sociale dans le monde des entreprises, où la créativité se trouve beaucoup plus souvent dans les départements marketing, financier et comptable que dans les processus de gouvernance.

3. Une innovation aux racines profondes

L'histoire de la coopération est longue. On y distingue deux familles qui se sont parfois accordées et parfois opposées.

La première, la plus connue du grand public, est celle des coopératives de consommation, dont la référence historique est la Société des équitables pionniers de Rochdale, créée au Royaume-Uni en 1844. Ce modèle a été défendu par les Fabiens⁵⁴ et les travaillistes. En France, leur promoteur le plus célèbre fut Charles Gide (1847-1932) pour qui fut créée la chaire de la coopération au Collège de France.

La coopérative de consommation est théoriquement contrôlée par le client-sociétaire. On trouve, dans cette catégorie, des banques coopératives, des mutuelles d'assurances et de santé. Le principe "une personne, une voix" s'applique à ceux qui utilisent le service, pas à ceux qui le produisent. Dans la banque des coopératives, le Crédit coopératif, les 32 000 sociétaires-personnes morales votent, pas les salariés. Il en est de même à la Macif, à la Maif, ou chez Terrena, première coopérative agricole, qui emploie 10 000 personnes⁵⁵.

La seconde famille est celle des coopératives de production, dont l'histoire, en France, commence en 1834, date de création de l'Association chrétienne des bijoutiers en doré, avec des statuts mis au point en 1831 par Philippe Buchez, un disciple de Saint-Simon, dont la philosophie continue à imprégner le mouvement des SCOP.

4. Un petit monde de PME

⁵² Les règles légales et contractuelles de fonctionnement des SCOP permettent d'éliminer un dirigeant abusif ou incompétent dans des conditions qui n'ont pas leur équivalent dans les sociétés de capitaux. Et les sociétaires en font usage !

⁵³ Les structures n'ayant aucun salarié ne sont pas, à nos yeux, des entreprises. Et aucune coopérative ne peut évidemment être unipersonnelle.

⁵⁴ Woolf L, 1918 & 1921.

⁵⁵ Sibille H, *Démocratie économique et nouvelles régulations*, Alternatives Economiques, n°274, novembre 2008.

En 2008, on dénombrait 1 900 SCOP en France, employant au total 40 000 salariés.

Parmi les plus connues, *Le Chèque Déjeuner*, *Alternatives économiques*, le *Théâtre du Soleil* ou l'ECF (*École de Conduite Française*) ... mais 30% d'entre elles sont de modestes entreprises du BTP, et 90% comptent moins de 50 salariés. La plus grosse, ACOME (l'Association coopérative d'ouvriers en matériel électrique), a 1 200 sociétaires⁵⁶.

La tendance est à l'augmentation du nombre de sociétés : + 23% entre 2003 et 2008, mais avec un effectif qui n'augmente pas au même rythme : moins de 14% sur la même période. En 2008, l'effectif moyen d'une SCOP était donc de 22 salariés.

5. Un statut juridique traduisant bien la philosophie de la coopération

Une hiérarchie des valeurs différente : le pouvoir appartient aux personnes⁵⁷ et non à l'argent

La différence fondamentale entre une coopérative et Veolia, Saint-Gobain ou EDF tient dans ces quatre mots : « un homme, une voix »⁵⁸. Pour le reste, une SCOP est une SA ou une SARL comme les autres.

Dans une entreprise ordinaire, le seul lien entre les salariés et la société (constituée entre les détenteurs de capitaux, et eux seuls) est le contrat de travail. Le gérant ou le PDG, avec son Conseil d'administration, monopolise la décision stratégique. En Assemblée générale des actionnaires, c'est l'argent qui commande, avec comme principe « une action, une voix ».

Dans quelques cas (licenciement collectif, modification substantielle des conditions de travail, etc.) la loi oblige à consulter le Comité d'entreprise, dans les entreprises qui en ont un. Mais son avis est purement consultatif.

Dans une coopérative, les sociétaires sont impliqués dans la définition de la stratégie, et ils ont les moyens d'imposer le débat. On comprendra que les décisions soient souvent à l'opposé de celles qui auraient été prises dans une société de capitaux. Les actionnaires ordinaires réduisent plus volontiers les effectifs que leurs dividendes⁵⁹, voire compriment le personnel uniquement pour augmenter la valeur de l'action, phénomène entré dans le langage courant sous le nom de « licenciement boursier ».

Dans une coopérative, afin de passer tous ensemble une période difficile, les sociétaires peuvent décider de ne pas se distribuer de bénéfices, voire de diminuer

⁵⁶ Chez ACOME, tous les salariés doivent devenir sociétaires dans un délai maximum de trois ans après leur embauche. Ce n'est pas le cas de toutes les SCOP. Il arrive qu'elles emploient des non-sociétaires. En 2008, le taux de sociétariat pour les salariés présents depuis plus de deux ans était de 83%.

⁵⁷ Qui ne sont pas des « ressources humaines », mais des individus, et considérés comme tel. Les ressources, ce sont les finances, les terrains, les équipements, etc.

⁵⁸ Expression historique : aujourd'hui, « une personne, une voix ».

⁵⁹ Chez EADS, qui venait d'annoncer la suppression de 10 000 emplois, « les petits actionnaires se sont prononcés à 52 % pour le paiement d'un dividende, en assemblée générale, vendredi dernier à Amsterdam. [Ils] se sont attribué le maximum possible compte tenu du maigre bénéfice d'EADS en 2006 (99 millions d'euros), soit 12 centimes par action, en dépit des appels à renoncer au dividende en signe de solidarité avec les salariés d'Airbus ». Bruno Trévidic, *Les Échos* 07/05/2007.

leurs salaires. Il arrive que ces mesures ne suffisent pas, et qu'il faille licencier pour survivre. Mais c'est toujours en dernière extrémité, et souvent les associés mis sur la touche reprennent leur place dès que la société revient à meilleure fortune. En 2001, Acome, durement touchée par l'éclatement de la bulle Internet, a dû réduire les effectifs. L'opération a été menée dans la transparence et l'égalité les plus complètes⁶⁰, et sans licenciement.

Des dirigeants élus

Le PDG d'une SCOP est élu pour ses qualités professionnelles et humaines. En général, la direction est aussi stable que dans toute entreprise. S'il ne respecte pas l'éthique coopérative, ou si une divergence se fait jour entre lui et les autres sociétaires sur la stratégie, il saute⁶¹.

L'organisation de la pérennité de l'entreprise

La Scop consolide sa structure financière au fil des années. L'apport initial des fondateurs s'accroît par les apports des nouveaux associés, par le prélèvement sur le salaire des coopérateurs (de 1% à 5%) et par la transformation en parts sociales d'une partie des excédents.

Lorsqu'un associé quitte l'entreprise, son capital lui est remboursé à sa valeur nominale, même s'il était coopérateur depuis vingt ans et que la valeur de l'entreprise a été multipliée par cent. Cette disposition traduit la philosophie de la coopérative de production : l'entreprise a été construite par le travail. Le capital social est un outil commun, un moyen de production appartenant à tous et que personne ne peut s'approprier.

Ce statut juridique empêche toute dérive individuelle. C'est un élément fondamental de la spécificité des SCOP.

Certaines entreprises traditionnelles ont un management attentif aux salariés, leur offrent des avantages en nature, leur assurent une certaine sécurité, et leur management au quotidien n'y est pas inutilement contraignant (horaires, code vestimentaire). Actuellement, la plus emblématique de ces « *best companies to work for* », est Google. Mais aucune de ces initiatives sympathiques ne remet jamais en cause le pouvoir.

L'importance du statut

Certains alternatifs affichent un mépris du statut : « Le statut ne fait pas tout le fonctionnement d'une entreprise ! Ne connaît-on pas des SCOP qui fonctionnent comme les pires entreprises classiques où le gérant est un vrai petit chef et où les relations entre les salariés sont des plus inégalitaires ? N'y a-t-il pas des petites entreprises au simple statut de SARL où les rapports sont humains, où chacun peut prendre part aux décisions d'organisation et où le projet est partagé et porté à peu

⁶⁰ Le Directeur du personnel ayant conduit le plan social était touché par la mesure d'âge qu'il avait définie et négociée avec les syndicats. Il est parti en préretraite comme les autres sociétaires concernés (entretien avec l'auteur du présent chapitre, 24/05/2004).

⁶¹ « *La coopérative Comedia production a évincé son fondateur de la gestion de la société de production audiovisuelle* » Journal du Pays basque, 02/08/2007. La COREBA (Coopérative de réseaux électriques du bassin de l'Adour) s'est séparée du sien en 1996, suite à une divergence entre sociétaires.

près par tous ? Peu importe le statut, l'essentiel est la façon dont il fonctionnera »⁶² (Lulek, 1998).

Cette position semble pleine de bon sens. Seuls les employés des entreprises publiques s'accrochent au statut de leur société. Dans le privé, les salariés sont indifférents à la forme choisie par leur employeur, et un technicien n'est pas traité différemment chez Michelin, société en commandite par actions, que chez PSA, société anonyme à Directoire et Conseil de surveillance. Ou s'il l'est, ce n'est pas à cause du statut juridique de l'entreprise.

Le PDG d'Ambiance Bois est indifférent au statut parce que cette scierie a un fonctionnement très communautaire. Dans des entreprises moins « fusionnelles », les choses ne sont pas aussi simples qu'il l'affirme.

Lorsqu'il choisit son statut juridique, l'entrepreneur ordinaire a comme motivations de s'assurer le pouvoir, pour mener à sa guise son projet, et de minimiser son propre risque patrimonial, sa responsabilité personnelle et ses impôts. Des priorités qui ne sont jamais celles des sociétaires de SCOP, et qui sont même rendues impossibles par le statut coopératif.

6. Les SCOP, une réponse solide et éprouvée à un besoin profond d'indépendance

La recherche de l'indépendance est partagée par des centaines de milliers d'artisans ou d'experts, qui n'ont besoin ni d'une structure étoffée, ni de vastes locaux ni d'outillages considérables. La courbe ci-après, à gauche, montre la progression des créations d'entreprises avant la création du statut d'auto-entrepreneur, en distinguant celles qui ont au moins un salariés et celles qui n'en ont pas. Celle de droite montre l'explosion des créations, en pleine crise, grâce au statut d'auto-entrepreneur.

Être indépendant est à l'évidence une aspiration largement partagée. Mais travailler seul est impossible dans de nombreuses activités. C'est pourquoi l'homme a inventé l'entreprise, et qu'au fil des siècles le statut de salarié est devenu la règle : 89,2% des actifs, en France, contre, en 2007.

Le salariat a ses avantages et ses inconvénients. L'informaticien salarié d'une grande entreprise fait ses 38 heures 24 minutes chaque semaine⁶³ et encaisse son chèque à la fin du mois. Il n'a pas à se soucier de comptabilité, de gestion de trésorerie, de relations avec l'URSSAF, les services des impôts ou les clients. Mais en contrepartie les actionnaires de sa société exigent que l'entreprise soit gérée en fonction de leurs seuls intérêts, et la direction générale le considère comme de la « ressource humaine ».

La relative insouciance que permet leur statut à l'égard des questions économiques, comptables et fiscales n'empêche pas que beaucoup de salariés aient une vie professionnelle – et personnelle : les deux sont indissociables – difficile, soit physiquement, soit psychologiquement. Ces dernières années ont été marquées par des

⁶² Michel Lulek, porte-parole d'Ambiance Bois, une SAPO, société anonyme à participation ouvrière, forme juridique qui permet le partage du pouvoir entre les salariés et les détenteurs de capitaux, ces derniers restant néanmoins majoritaires en voix.

⁶³ *Durée du temps de travail en 2007*, Insee Première n°1249 – juillet 2009

suicides de salariés dont on a beaucoup parlé, chez Renault, PSA et France Telecom (une vingtaine en quelques mois, dans cette dernière entreprise). La seule enquête quantitative connue, menée en 2003, permet d'estimer à 300 ou 400 le nombre annuel de suicides dans les entreprises, en France.

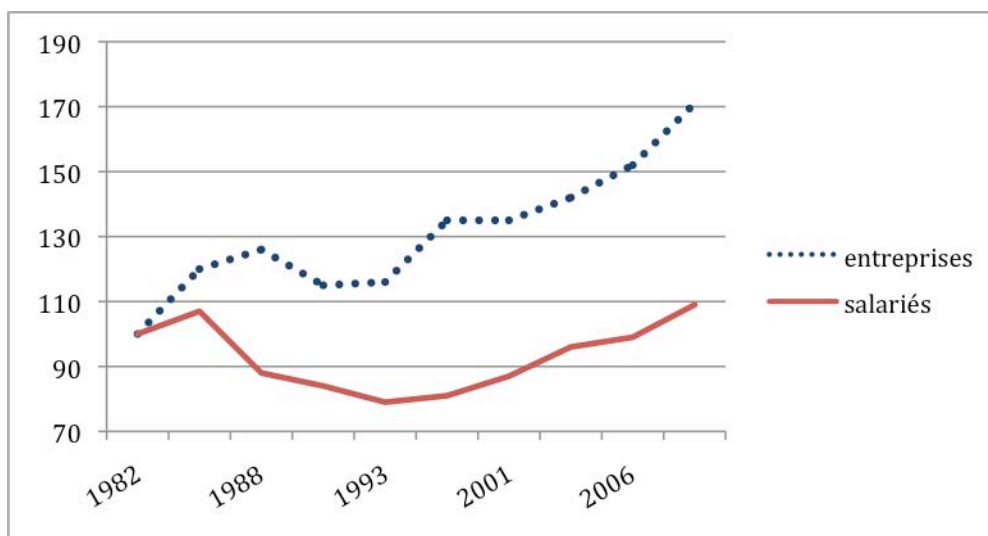
La voie individuelle vers l'indépendance n'étant possible que pour un spectre réduit de métiers, on a vu fleurir, notamment au dix-neuvième siècle, des projets collectifs qui devaient affranchir le travailleur. La plupart des tentatives de donner corps à ces « utopies » ont débouché sur des constructions éphémères de taille réduite, ou sur des systèmes remplaçant l'exploitation du patron par l'oppression de l'État-patron.

À côté du socialisme scientifique et de l'économie planifiée centralisée, des innovations sociales plus ou moins utopiques sont apparues. Les rares qui aient réussi étaient portées par des hommes exceptionnels, à la fois bons techniciens et bon gestionnaires, idéalistes et pragmatiques. L'exemple français le plus abouti est le Familistère de Godin à Guise, dans l'Aisne, une SCOP devenue le leader mondial de la production des poêles en fonte, et qui a fonctionné jusqu'en 1968, quatre-vingt ans après la mort de son fondateur.

7. Atouts et limites de la SCOP

La croissance du nombre de SCOP est lente et aléatoire : on en comptait 40 en 1885, 500 à la veille de la première guerre mondiale, 700 après la deuxième, 930 en 1980, 1500 en 2001, 1900 aujourd'hui.

Évolution en vingt-cinq ans du nombre d'entreprises et du nombre de salariés



Le statut et le fonctionnement des SCOP présentent pourtant des avantages importants à la fois pour les sociétaires et pour le monde économique dans lequel ils vivent.

L'atout démocratique

Une entreprise n'est pas une nation (la réciproque est également vraie), et la démocratie ne fait pas partie de ses valeurs. C'est une organisation hiérarchisée dont la finalité est de faire vivre ses propriétaires, et de durer au moins aussi longtemps qu'ils en ont besoin, ce qui passe par des résultats d'exploitation positifs et un bilan

équilibré. La distribution du surplus entre travail et capital est ensuite une question de rapport des forces.

Le contrôle collectif exercé par les salariés présente des avantages, y compris pour la gestion. Il évite les erreurs graves que peut commettre un PDG incompetent, mal conseillé ou saisi de la folie des grandeurs. Il permet de débattre de tous les aspects de chaque question portée devant le Conseil d'administration ou l'Assemblée générale, puisque les spécialistes de toutes les fonctions peuvent s'exprimer et voter, sans hiérarchie formelle. Enfin, lorsque ceux qui ont adopté des mesures débattues en AG ont à les appliquer, ils en connaissent parfaitement les motifs et les objectifs, et il est inutile de passer du temps à leur expliquer comme dans une entreprise ordinaire.

L'atout de l'engagement et de la motivation des sociétaires

L'estime de ses pairs, la satisfaction de créer des emplois ou de ressusciter une entreprise moribonde, et surtout la fierté de faire partie de ce qu'il faut bien appeler une élite, qui réussit à vivre – plutôt bien, en règle générale – selon ses convictions et à réaliser des projets sans faire de concessions à des pratiques sociales qu'elle réprouve, sont pour les fondateurs et sociétaires des SCOP des contreparties plus importantes que les quelques milliers d'euros qu'ils gagneraient en plus dans des sociétés gérées selon des principes moins gratifiants.

Enfin, même si tous les sociétaires ne saisissent pas toutes les finesses de la gestion, ils en savent assez pour bien comprendre le fonctionnement de leur coopérative, et pour se prononcer sur les décisions stratégiques. Situation impensable dans la quasi-totalité des entreprises françaises, compte tenu du niveau catastrophique d'éducation économique de la population.

Les impératifs de survie : respecter les règles du marché, avoir un business model solide et original

La responsabilité, l'engagement personnel (y compris financier), la prise de décisions de gestion difficiles, l'indépendance, en un mot, sont durs à porter. Et le statut présente des risques. Travailler avant tout pour la communauté des sociétaires entraîne forcément un certain égoïsme. Les SCOP qui en ont conscience le combattent de diverses façons : engagement individuel ou collectif dans la vie de la cité ou dans des organisations de la société civile, participation active à la Confédération Générale des SCOP (CGSCOP), etc.⁶⁴. Si la solidarité interne devient repli sur soi, la nécessaire vigilance sur son environnement risque de s'affaiblir.

Il arrive donc que des coopérateurs se laissent aller à la facilité, ne veillent pas suffisamment à la qualité des produits ou à celle de la gestion. *L'Yonne républicaine*, en juillet 2008 et le *Courrier picard* en juillet 2009, ont abandonné le statut de SCOP. Rachetés par de grands groupes de Presse quotidienne régionale, ils ont subi le sort de la plupart des quotidiens de leur taille. Sur le marché, les SCOP ne sont pas des entreprises à part.

⁶⁴ Le mensuel *Alternatives économiques* a une Association de lecteurs, une Société civile de lecteurs et anime ou participe (entre autres) à l'IDIES, Institut pour le Développement de l'Information Économique et Sociale et à l'Observatoire des Inégalités. Une de ses cadres est adjointe au maire de Dijon, et l'un de ses rédacteurs a récemment été élu député européen. La SCOP Ardelaine est très impliquée dans le développement local, à Saint-Pierre-ville, et participe avec d'autres à la formation de jeunes « compagnons » (Barras & alii, 2002)

Dans le même secteur économique, le magazine *Alternatives économiques* poursuit sa *success story*⁶⁵. Pourquoi réussit-on rue du Sentier à Paris, ce qui n'est plus possible à Auxerre ou à Amiens ?

La réponse tient dans le principe même de la SCOP : une gestion interne spécifique, démocratique, mais dans un strict respect des règles du marché (qualité, positionnement concurrentiel solide, attention portée à ses clients, et faculté d'adaptation). L'innovation sociale dans un environnement très concurrentiel exige une rigueur de gestion et une conscience claire de son projet qui ne sont pas à la portée de n'importe quelle équipe.

Un problème « capital » : le financement

Le mécanisme de constitution du capital social d'une SCOP suffit à financer le fonds de roulement d'une société qui se développe sans à-coups, l'aménagement de bureaux, quelques véhicules, quelques logiciels. Mais il est pratiquement impossible de se développer de cette façon dans des activités à fort contenu capitalistique.

L'une des solutions existante est l'apport de capitaux propres par des actionnaires non-salariés, favorables au projet mais ne souhaitant pas devenir salariés. Ces « associés investisseurs » ont des droits de vote qui ne peuvent dépasser 35% des voix (49% si les apporteurs sont des coopératives). Le recours à cette formule n'est pas très répandu. Selon les derniers chiffres connus, les salariés possèdent 81 % du capital de leurs entreprises, et les associés extérieurs 19%.

L'autre solution, qui a elle aussi ses limites, est la solidarité à l'intérieur du Mouvement, organisé notamment par la CGSCOP. Les SCOP ont leur banque : le Crédit coopératif, qui a rejoint en 2003 le Groupe Banque Populaire, tout en gardant la mission de travailler au développement de l'économie sociale.

Mais même s'il accueille avec sympathie les projets des Scop, le Crédit coopératif reste une banque, et ne peut se substituer à l'apport de capitaux propres par des partenaires acceptant le partage des risques.

8. Un socle vertueux

Malgré les frilosités, les limites et les oppositions, l'économie sociale a fait son chemin dans nombres de secteurs économiques. Il est improbable que les coopératives de production aient un jour, dans leurs branches respectives, des parts de marché comparables à celle des mutuelles dans l'assurance ou des associations de soins dans les services aux personnes âgées. Mais elles peuvent constituer un « socle vertueux » d'entreprises aux valeurs fortes refusant la spéculation et la soumission absolue aux objectifs de rentabilité financière. Encourager leur développement contribuerait à offrir une alternative au modèle économique dominant, et à atténuer les effets de ses crises.

⁶⁵ « Alternatives économiques a été élu meilleur magazine de l'année 2009 par le jury du Grand Prix des médias 2009 de l'hebdomadaire CB news. En lice avec Télérama et Le Point, le mensuel a été récompensé pour sa ligne éditoriale atypique et son succès croissant auprès des lecteurs et annonceurs. En réunissant autour de son projet éditorial plus d'un million de lecteurs avec une diffusion en hausse de 104 240 exemplaires, Alternatives économiques s'est peu à peu imposé comme le deuxième magazine économique français », *Scop Entreprises*, 30 juin 2009.

Références

- Barras B, *Moutons rebelles – Ardelaine, la fibre du développement local*, éd. du REPAS, 2003
- Barras B, Bourgeois M, Bourguinat E, Lulek M, *Quand l'entreprise apprend à vivre*, éd. Charles Léopold Mayer, 2002.
- Bezanahary A, *L'approche Scop du management*, RECMA n° 240, 3^e trim. 1997
- Chataigner A, Lefilleul M-F, Fabian M, *Portraits de Scop, pratiques coopératives et innovations sociales*, Syros, 1984,
- Demoustier D, *L'économie sociale et solidaire, s'associer pour entreprendre autrement*, Syros, 2001
- Demoustier D, *Les coopératives ouvrières de production*, La découverte, 1984
- Desroche H, *Le projet coopératif : son utopie et sa pratique* ; éd. économie et humanisme/ les éditions ouvrières, 1976
- Drapéri J-F, *Le conseiller juridique pour tous – Les vingt formes juridiques de l'entreprise*, Eyrolles, 2002
- Ferraton C, *Associations et coopératives, Une autre histoire économique*, Erès, 2007
- Kempf H, *Pour sauver la Planète, sortez du capitalisme*, Seuil, 2008
- Lulek M, *Ambiance bois, Le travail en partage*, éd. d'utovie, 40320 Bats, 1998. 2^e édition : *Et scions travaillait autrement*, éd. du Repas, 2003
- Paquot T, Bédarida M (dir.) *Habiter l'utopie, le Familistère Godin à Guise*, éd. de la Villette, 2004
- Philippon T, *Le capitalisme d'héritiers, la crise française du travail*, Seuil, 2007
- Poncin B, *Salarié sans patron ?* éd. du Croquant, Broissieux 2006
- Toucas P. *Les coopérateurs, deux siècles de pratiques coopératives*, éd. ouvrières, 2005
- Vise D, Malseed M, *Google story, enquête sur l'entreprise qui est en train de changer le monde*, Dunod, 2006
- Woolf L, *Cooperation and the Future of Industry*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1918
- Woolf L, *Socialism and Cooperation*, London, Leonard Parsons, 1921

Mondragón, une multinationale coopérative

Philippe Durance⁶⁶

À la fin des années 60, un sociologue américain, Paul Blumberg, se penche sur les modes de participation dans les entreprises et rend un jugement sans appel, condamnant la coopérative de production comme une forme inappropriée d'organisation, tant d'un point de vue économique que social⁶⁷. Quarante ans plus tard, dans une situation exacerbée par la crise, de grandes entreprises industrielles américaines s'inspirent du modèle d'une des plus grandes coopératives du monde, Mondragón⁶⁸. Dans un contexte où la participation de chacun aux décisions, publiques comme privées, devient un véritable enjeu global, cette forme d'organisation revient sur le devant de la scène.

Fondé en 1956, Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) est un groupe coopératif espagnol qui bat en brèche un bon nombre d'idées reçues relatives à ce type de structure, notamment concernant leur capacité à atteindre une taille critique au niveau mondial : en 2007, soit un peu plus d'un demi-siècle après sa création, MCC est présent dans le monde entier à travers un grand nombre d'activités industrielles, financières et de distribution⁶⁹. Le groupe comprend plus de 100 000 salariés répartis au sein de 260 entités et pèse 33 milliards € d'actif et 15 milliards € de chiffre d'affaires⁷⁰. Alors que beaucoup de grands groupes s'enfoncent dans la crise, Mondragón affiche clairement son succès : un chiffre d'affaires et un résultat consolidé en hausse respectivement de 12% et de 17% par rapport à 2006, des actifs progressant de 19%, 20 000 salariés supplémentaires et près de 3 milliards d'euros d'investissements⁷¹.

1. Le modèle Mondragón

Le cœur du modèle de gestion, largement mis en avant par les promoteurs de cette entreprise hors du commun, est une organisation coopérative⁷². Le coopérant, à la fois salarié et actionnaire, est placé au centre de l'organisation et participe de cette

⁶⁶ Professeur associé au Conservatoire national des Arts & Métiers (CNAM) de Paris, chercheur au Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation (Lipsor).

⁶⁷ Blumberg (Paul), 1969, *Industrial democracy: the sociology of participation*, Schocken

⁶⁸ Schwartz (Judith D.), 2009, « In Cleveland, Worker Co-Ops Look to a Spanish Model », *Time*, December 22

⁶⁹ Parmi lesquelles quelques marques bien connues du grand public telles que Brandt, DeDietrich, Vedette ou Sauter. Ces marques appartiennent au groupe Brandt racheté en juin 2005 par Fagor, une des entreprises du groupe coopératif Mondragón. Le groupe Fagor Brandt est ainsi devenu le cinquième groupe européen sur le marché de l'électroménager et le n°1 français.

⁷⁰ En 2008, MCC était le 4^{ème} groupe coopératif européen en terme de chiffre d'affaires, derrière deux groupes français, le Crédit agricole et Groupama, et un groupe allemand, Edeka Zentrale. Au niveau mondial, MCC était au 10^{ème} rang. Les groupes coopératifs les plus importants sont principalement japonais. Source : International Co-operative Alliance (ICA), 2008, *Global 300 list: The world's major co-operatives and mutual businesses*.

⁷¹ Sur la base du dernier bilan disponible au 31 décembre 2007.

⁷² Près d'une entreprise du groupe sur deux est une coopérative et 81% des salariés sont associés dans les coopératives qui les emploient.

manière aussi bien au capital qu'à la gestion⁷³. Même si les principes coopératifs revendiqués par MCC sont plus nombreux, le fonctionnement de ce modèle repose sur trois piliers essentiels.

L'éducation, d'abord. Cette dimension est un élément historique du groupe. La première pierre, posée en 1943 par son fondateur, le père José Maria Arizmendiarieta, était une école d'apprentis, ouverte à tous, qui deviendra par la suite la pierre angulaire du système : l'université polytechnique de Mondragón. Ce centre formera la plupart des personnages clés du projet coopératif, à commencer par les cinq créateurs de la coopérative industrielle initiale. La formation occupe une place importante dans l'organisation, à tel point qu'elle a conduit à la constitution d'une quatrième branche d'activité, axée sur la connaissance : une vingtaine d'entités couvrant un grand nombre de domaines de l'enseignement supérieur⁷⁴, de l'ingénierie à la gestion, dont la moitié sont des centres de recherche ; parmi eux, Mondragon Innovation & Knowledge (MIK), une coopérative spécialisée dans l'innovation organisationnelle et sociale qui affiche comme objectif de contribuer à la compétitivité et au développement de tous types d'activités, d'organisations ou d'institutions, Garaia, un centre dédié à l'innovation technique ou, encore, Prospektiker, une entité dédiée à la prospective. MCC dispose également d'un centre pour ses « dirigeants », qui dispense des formations longues (programmes de bases généraux) ou courtes, ainsi qu'un programme dédié à l'accueil des salariés des entreprises récemment intégrées⁷⁵.

Le deuxième pilier concerne le travail. Les coopérateurs le considèrent comme le principal facteur d'évolution de l'homme et de la société. Cette transformation sociale passe par une distribution de la richesse produite par la coopérative selon deux formes. La première forme est individuelle : le salarié-associé est rémunéré non pas en fonction de sa participation au capital social, mais selon le travail réalisé. La

⁷³ La coopérative constitue l'élément de base de l'organisation de Mondragón. Chacune d'entre elle comprend trois organes. L'Assemblée générale est l'organe suprême d'expression et de souveraineté. Elle fixe la stratégie de la coopérative et les politiques qui en découlent, approuve les comptes, décide de la distribution du résultat, etc. Le Conseil recteur est l'organe de gestion de la coopérative. Ses membres (12 au maximum) sont élus pour quatre ans par l'Assemblée générale à bulletin secret. Enfin, le Conseil social est l'organe d'information, de négociation et de « contrôle social ». Il représente de manière permanente le collectif des salariés-associés auprès du Conseil recteur : il canalise les initiatives prises en interne, élabore des propositions et émet des avis sur les décisions à prendre.

Les coopératives qui opèrent dans un même secteur d'activité forment un groupement sectoriel, chaque groupement étant lui-même rattaché à une des quatorze divisions du groupe. Chaque division dispose d'un vice-président qui compose, avec le président, le Conseil général, organe responsable de l'application de la stratégie du groupe. Chaque coopérative dispose de représentants au sein du Congrès, organe souverain du groupe. Le Congrès comprend une Commission permanente qui contrôle l'exécution des politiques définies par le Congrès et suit la gestion réalisée par le Conseil général.

⁷⁴ L'université de Mondragón offre 25 diplômes, dont 11 en ingénierie, mais aussi des licences en sciences de l'entreprise, en secrétariat de direction, en psychopédagogie et en communication audiovisuelle, ainsi que des diplômes d'instituteurs. En 2007, elle comptait 3 300 étudiants. Dans le domaine de l'ingénierie, l'université de Mondragon délivre trois doubles diplômes en partenariat avec l'École Centrale de Nantes, l'INSA de Toulouse et l'ENSEEIH de Toulouse. Entre 40 et 50% des étudiants choisissent ensuite de travailler dans une des coopératives du groupe. L'ensemble des centres de formation du groupe a comptabilisé 7 300 élèves en 2007.

⁷⁵ Une grande partie de la croissance de MCC est due à des acquisitions.

rémunération se doit d'être suffisante et solidaire : elle prend en compte à la fois le rendement du salarié et sa participation aux résultats, qu'ils soient positifs ou négatifs⁷⁶. L'écart de salaire entre les mieux et les moins payés est historiquement faible. Cependant, avec le développement du groupe, cet écart s'est sensiblement agrandi : de 1 à 3, il est passé de 1 à 6, voire à 8 dans certains cas exceptionnels approuvés par assemblée générale. Le principe de « solidarité rétributive » établit un alignement des salaires sur ceux du marché avec une réduction de 30% en marque d'engagement de solidarité, sauf en cas d'insuffisance manifeste. La seconde forme est collective : une part significative des résultats nets sont alloués à des fonds à caractère communautaire destiné à la création d'emplois ou à des fonds d'œuvres sociales, principalement dans le domaine éducatif.

La souveraineté du travail a pour corolaire la subordination du capital. Un tel principe pourrait laisser croire à une harangue révolutionnaire anticapitaliste. Il n'en n'est rien, loin de là. Car, paradoxalement, le capital, considéré comme une nécessité pour le développement de l'entreprise, fait l'objet d'une rémunération voulue juste, *i.e.* conforme aux efforts qu'implique son épargne. La rémunération affichée est largement supérieure à celle accordée aux traditionnels comptes courants d'associés⁷⁷ : entre 7,5% et 11% par an, selon la correction des éventuels effets de l'inflation⁷⁸.



Les dix principes de base coopératifs de Mondragón (à gauche) et leur place au cœur du modèle de gestion de l'organisation (à droite)

Enfin, le modèle coopératif repose sur un troisième pilier fondamental : la participation des salariés-associés à la gestion. Cette participation suppose une adhésion aux principes fondamentaux et une organisation démocratique. Pour devenir membre d'une coopérative, il suffit d'adhérer aux principes qui la sous-tendent : MCC revendique ainsi l'absence totale de discrimination à l'embauche, que les motifs soient religieux, politiques, ethniques ou de sexe⁷⁹. Mais devenir

⁷⁶ En 2007, près de 52% des bénéfices ont été distribués aux salariés-associés.

⁷⁷ En France, au 31 décembre 2008, le taux maximum des intérêts déductibles a été fixé à 6,2%.

⁷⁸ En 2007, le capital social détenu par les associés s'élevait à 2,4 milliards €, soit 47% des fonds propres du groupe (5,1 milliards €, le solde de 2,7 milliards € constituant les réserves).

⁷⁹ En 2007, MCC comptait 42% de femmes associées dans l'ensemble de ses coopératives. Aucune indication n'est fournie quant aux autres critères de non discrimination.

coopérateur n'est pourtant pas si simple : l'entrée au capital nécessite de déboursier une somme non négligeable sans que sa rentabilité puisse être assurée si la coopérative fait des pertes⁸⁰ ; la période d'essai dure de six mois à un an. L'organisation démocratique, quant à elle, est basée sur l'égalité des coopérateurs entre eux, formalisée par la règle « un homme, une voix » qui s'exerce dans le cadre de l'assemblée générale des salariés-associés, souveraine en matière de décision et de contrôle des coopératives. Le Conseil social, qui représente les salariés-associés auprès de l'organe de gestion, dispose de prérogatives en matière d'information et de négociation traditionnellement attribuées aux syndicats. La participation au capital, aux résultats et à la gestion, constitue pour MCC la seule garantie de son succès. Le coopérateur est considéré comme un individu responsable, disposant de droits et de devoirs, et dont les capacités doivent être mises au service des intérêts communs. Les frontières habituelles entre le salarié, l'individu et l'actionnaire sont dépassées : toutes ces dimensions personnelles sont intégrées au modèle coopératif. Ainsi, le système de protection sociale du groupe fait bien sûr appel à la solidarité, mais aussi à la responsabilité de chacun en encourageant la limitation de dépenses et la recherche d'un juste équilibre entre cotisations et qualité des services rendus.

À travers ces grands principes coopératifs, le modèle Mondragón comporte ses propres mécanismes de résilience. En cas de difficultés économiques, le licenciement de salariés-associés est quasiment impossible. Le principe de solidarité rétributive autorise la diminution temporaire des salaires. La mobilité est rendue obligatoire et aucun salarié ne peut refuser une proposition de poste dans une autre coopérative du groupe, quitte à passer d'un bureau à un atelier. Le principe d'intercoopération force par ailleurs les coopératives, lorsque des emplois sont créés, à embaucher en priorité des associés sans emplois. Enfin, la loi permet aux coopératives espagnoles d'embaucher jusqu'à 25% de personnels non associés, qui servent généralement d'ajustement et sont les premiers à partir.

2. La place de l'innovation

Au sein de ce modèle, l'innovation est affichée comme un élément fondamental : à la fois valeur et objectif, elle fait partie intégrante de la mission que l'entreprise s'est fixée et constitue une ligne à part entière de sa politique générale.

MCC définit l'innovation comme l'ensemble des activités qui donnent lieu à l'intégration d'éléments nouveaux, quels qu'ils soient, avec comme conséquence l'augmentation de la valeur ajoutée pour le client et l'entreprise et, par conséquent, l'amélioration de son positionnement concurrentiel. L'innovation est considérée comme un concept global qui s'applique non seulement aux produits et aux services, mais également aux processus, aux systèmes organisationnels et aux marchés.

Le changement est considéré par le groupe comme inhérent à la vie de l'entreprise et l'innovation comme consubstantielle à son développement. MCC favorise clairement la prise de risque et le changement organisationnel. Les salariés-associés doivent être capables d'assumer les risques, d'apprendre des échecs et d'explorer les domaines inconnus. Les attitudes positives vis-à-vis des l'avenir sont encouragées. L'imagination et la création sont reconnues comme des compétences à part entière, au même titre que les capacités à juger ou à décider, et sont valorisées.

⁸⁰ En 2009, la « cotisation d'entrée » s'élève à 13 380 €.

Des « lieux » dédiés permettent de favoriser des formes différentes de perception de la réalité. Le groupe affiche sa volonté de promouvoir une culture qui récompense l'intuition, les idées nouvelles et les pratiques innovantes.

L'intercoopération joue un rôle central dans le développement de l'innovation au sein du complexe Mondragón. Une attention particulière est accordée à la coordination des recherches entre les différentes entités. MCC s'intègre dans différents projets de coopération, à différentes échelles territoriales ; le groupe intervient ainsi dans Innobasque, l'agence d'innovation régionale, dont le périmètre dépasse l'innovation technologique pour adresser également l'innovation sociale, la gestion du changement et l'entrepreneuriat. Des liens étroits et permanents sont établis entre les entreprises et les universités du groupe incluant des échanges entre les équipes de direction et les enseignants. Enfin, les meilleures pratiques sont largement diffusées.

La place primordiale accordée à l'innovation par Mondragón est en totale adéquation avec la stratégie développée par les élus du Pays Basques espagnol, dont elle constitue, particulièrement avec son université et ses centres de recherche, un élément moteur : transformer l'Euskadi en référent européen dans le domaine de l'innovation.

3. Un ancrage local pour un rayonnement global

Mondragón Corporación Cooperativa est, avec le musée Guggenheim de Bilbao, un des fleurons économiques du Pays Basque espagnol. L'Euskadi est une des dix-sept régions autonomes de la péninsule et comprend trois provinces : Alava, Biscaye et Guipúzcoa. Au regard de quelques grands indicateurs économiques, le Pays Basque espagnol est un territoire remarquable : en 2008, pour la deuxième année consécutive, il était la première région économique d'Espagne avec une croissance annuelle du PIB de 2,1% et un PIB par habitant supérieur de près de 35% à celui de l'Espagne. Son PIB par habitant le place parmi les toutes premières régions européennes, loin devant les autres régions espagnoles et à hauteur de la capitale, Madrid⁸¹. Il est considéré au niveau européen, grâce à son tissu industriel diversifié et à son niveau élevé de formation universitaire et professionnelle, comme l'une des régions d'Espagne où l'investissement dans la recherche et le développement est le plus important. Courant 2009, compte tenu du contexte international de crise, l'agence Moody's a placé l'ensemble des régions autonomes espagnoles en perspective négative, sauf l'Euskadi⁸². La région revient de loin : dans les années 80, son économie était essentiellement basée sur la sidérurgie et le taux de chômage pouvait atteindre par endroit, comme à Bilbao, près de 40% de la population active⁸³.

⁸¹ Le PIB par habitant du Pays Basque s'établissait à 31 600 € (en standard de pouvoir d'achat) en 2006, supérieur de 34% au PIB par habitant moyen de l'Europe des Vingt-Sept. Ce niveau est largement supérieur à celui de la France, toutes régions confondues, hors Île-de-France, et interroge la pertinence du critère de la taille critique des territoires. Source : Eurostat, PIB régionaux par habitant dans l'UE27, février 2009.

⁸² La dette publique de cette région atteignait à peine 8% du PIB en 2004, contre 46% pour l'Espagne.

⁸³ La similitude avec la situation de la région Nord-Pas-de-Calais n'est pas passée inaperçue aux yeux de président du Conseil régional, Daniel Percheron, qui dit avoir été inspiré par le modèle de développement territorial initié à Bilbao autour du musée Guggenheim pour déclarer son intérêt vis-à-

Le cœur de MCC bat à Arrasate (Mondragón en espagnol), une ville de 23 000 habitants situé dans la province de Guipúzcoa. L'emprise de MCC sur son territoire est forte : 84% des emplois du groupe sont situés en Espagne et 37% en Euskadi, soit plus de 38 000 personnes qui représentent près de 4% de l'emploi total de la région. Mondragón est ainsi la septième entreprise nationale et la première du Pays basque espagnol. Avec 22 300 emplois directs, le groupe est en 2007 le premier employeur de la province de Guipúzcoa. En considérant les 21 000 emplois indirects estimés, ce sont plus de 6% de la population totale de la province qui sont concernés.

L'un des exemples le plus souvent cité du « miracle économique basque » est celui du secteur de la machine-outil. Alors qu'il était menacé de disparition il y a encore quelques années, la production espagnole, réalisée à près de 80% au Pays Basque, fait aujourd'hui directement concurrence aux deux leaders européens, l'Allemagne et l'Italie. Organisé en cluster, créé en 1991 ainsi qu'une dizaine d'autres du Pays Basque avec l'aide de Michael Porter, cette activité représente un des piliers de la politique industrielle régionale. Comptant 70 entreprises et 4 800 emplois, son chiffre d'affaires représente près de 715 millions €⁸⁴, dont 5% sont investis en recherche et développement ; 63% de la production est exportée. La moitié de cette production concerne l'industrie automobile européenne et nord-américaine. La coopération qui s'est développée au sein du cluster a permis à ses membres, dont de nombreuses petites et moyennes entreprises, de développer des spécialisations à haut niveau technologique et de s'imposer sur quelques marchés internationaux. MCC est très présent dans ce secteur : en 2003, la principale filiale de machines-outils du groupe, Danobat, représentait 19% du chiffre d'affaires du cluster et 25% de ses emplois. Les trois-quarts de sa production sont exportés, principalement en Europe (Allemagne, pays de l'Est) et en Asie (Chine). Danobat mène depuis plusieurs années une stratégie de spécialisation et se trouve bien implantée dans quelques secteurs tels que les chemins de fer, l'énergie et l'aéronautique. *A contrario*, l'entreprise est relativement peu présente dans l'automobile, ce qui devrait amoindrir les effets de l'effondrement économique de ce secteur sur sa propre activité et renforcer en peu plus sa position au sein du cluster. Fin 2008, Danobat a remporté un marché de 50 millions €, le plus important de l'histoire du secteur de la machine-outil espagnol, avec le premier fabricant russe de wagons de marchandises.

MCC met en avant que le territoire sur lequel elle opère est également celui où le développement économique est le plus important et où la répartition de richesse apparaît comme la plus équitable. Pour certains, MCC incarne l'esprit coopératif du Pays Basque espagnol. De fait, historiquement, Mondragón a eu une influence considérable sur le développement économique et social de la région, générant un grand nombre d'externalités positives.

Début 2008, Mondragón a signé avec le gouvernement basque une convention de collaboration qui met en lumière l'effet d'entraînement du groupe dans l'ensemble de l'économie basque. Cet accord s'inscrit dans le Plan de compétitivité

vis du projet du projet de création d'une antenne du Louvre en Province, annoncé en 2003 par le ministre de la Culture. Le projet « Louvre Lens » prévoit son installation au cœur de l'ancien bassin minier courant 2012.

⁸⁴ En 2003.

entrepreneuriale et d'innovation sociale 2006-2009 du gouvernement basque, adopté par le Parlement en avril 2007. Il prévoit notamment un échange d'informations économiques destiné à améliorer la connaissance de l'environnement et à enrichir les décisions mutuelles, des actions en termes de développement d'entreprises, à travers la création de fonds d'investissements, et d'innovation. Le suivi de cet accord est réalisé par une assemblée plénière, présidée par le ministre de l'Industrie et le président de MCC.

4. Promouvoir le modèle : entre solidarité et prosélytisme

Les dirigeants de Mondragón n'envisagent pas leur modèle comme une alternative au système capitaliste. Ils considèrent avoir développés une forme d'organisation moderne plus humaine grâce à la participation, dans laquelle l'homme constitue, en tant que premier actif de l'entreprise, un facteur de différenciation primordial. Un des forces déclarées de MCC est la confiance que les coopératifs ont dans leur propre système, mis en valeur dans le modèle de gestion, basé sur l'éducation, le travail et la solidarité. Cette confiance se ressent intensément dans le discours des dirigeants, qui laisse parfois planer une ombre doctrinaire, bien au-delà de la simple identité ou culture d'entreprise.

Ainsi, les valeurs portées par Mondragón — coopération, participation, responsabilité sociale et innovation — doivent être connues et mises en œuvre par tous ceux qui travaillent dans l'entreprise de manière à assurer que les comportements individuels et collectifs correspondent aux attentes. Les équipes de direction ont pour responsabilité d'amener les salariés-associés à mettre ces valeurs en pratique. MCC, en tant qu'entité globale, s'engage à unifier les comportements. La formation « intégrale » des salariés-associés est encouragée par la combinaison d'une préparation professionnelle et d'un enseignement des principes de base et des valeurs coopératives. La participation est considérée comme une obligation. Elle permet de mettre les potentiels individuels au service des intérêts communs. Chaque salarié-associé doit se gouverner et se contrôler lui-même pour atteindre les objectifs qu'il s'est engagé à réaliser. Les droits et les obligations de chacun sont ainsi à peu près clairs, mais rien n'est dit du système de sanction... Pour les quelques 900 responsables du groupe, celui-ci se concrétise par une possibilité de déclassement.



La nouvelle identité visuelle de Mondragón, destinée à favoriser la projection universelle des valeurs coopératives portées par le groupe

Bien que Mondragón considère comme sa mission développer des entreprises qui répondent à ses valeurs et de créer de préférence des emplois coopératifs, la stratégie qui consiste à s'internationaliser fortement et à croître par acquisitions pose, dans ce domaine, un problème de fond : au niveau mondial, peu de pays reconnaissent en effet un statut coopératif légal similaire à celui de MCC et, dans ceux qui en disposent, rares sont les entreprises ayant ce statut. Par ailleurs, plus globalement, le modèle coopératif fait l'objet d'attaques régulières au niveau européen, notamment dans le domaine bancaire, qui pourraient conduire un jour à le voir disparaître.

Mondragón agit sur deux fronts pour promouvoir son modèle. Sur le front extérieur, le groupe préside l'association européenne des groupes coopératifs qui rassemble quelques coopératives espagnoles, italiennes et françaises (le Crédit mutuel et le Crédit coopératif). Cette participation répond pour MCC à un double objectif : accéder aux institutions européennes et favoriser la transmission de savoir-faire entre les groupes coopératifs. En termes de communication, Mondragón a inauguré courant 2008 une nouvelle devise, « *Humanity at Work* », volontairement en anglais « pour favoriser sa projection universelle », et un nouveau logo « solidaire », représentant « deux personnes en coopération » qui se donnent la main.

Sur le front intérieur, MCC a développé plusieurs axes. Le groupe reconnaît que près d'un tiers de ses salariés ne sont pas associés ; ces « non-coopérateurs » travaillent principalement dans le domaine de la distribution, hors du Pays Basque, et sur les sites industriels situés en Espagne et à l'étranger. Cette situation, même si elle constitue une force certaine en temps de crise, soulève un problème de principe. Elle a amené le groupe à définir au sein de sa stratégie une politique explicite d'expansion sociétaire et à mettre en place un processus dit de « coopérativisation ». Les sociétés acquises peuvent être transformées en coopératives, lorsque l'environnement législatif le permet, et MCC favorise l'implication sociale des salariés des sociétés de capitaux en assurant une transmission de la culture et du modèle de gestion, ainsi qu'en leur proposant une participation au capital et à la gestion.

*

MCC reconnaît que sa capacité d'adaptation permanente aux changements de l'environnement constitue un des facteurs clés de son succès. Nul doute que son agilité est liée à la proximité induite par l'activité simultanée des 260 entités du groupe, géographiquement concentrées et dans lesquelles chacun participe à la gestion. La taille est ainsi un critère prépondérant. Dans les années 60, pour faire face à la croissance de Mondragón, les fondateurs ont pensé qu'un ensemble de petites unités autonomes permettrait, mieux qu'une grande entreprise unique, de faire perdurer le système coopératif. La petite taille a donc rapidement été privilégiée par la constitution d'unités de production autonome, les fonctions de support étant centralisées. Aujourd'hui, les activités « corporate » du groupe occupent moins de 1% des effectifs et Mondragón fait concurrence aux leaders mondiaux dans de nombreux secteurs d'activité.

Références :

- Commission européenne, 2006, *Innover grâce à la politique régionale européenne*, Direction générale de la politique régionale
- Gomez-Acedo (Fernando), Prades (Jacques), 2005, « Mondragón, une holding de coopératives face à la mondialisation », École de Paris du management, compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat, séance du 28 novembre
- Gutierrez Johnson (Ana), Whyte (William F.), 1977, « The Mondragon System of Worker Production Cooperatives », *Industrial and Labor Relations Review*, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, vol. 31, n°1, October, pp. 18-30

- Hindmoor (Andrew), 1999, « Free Riding off Capitalism: Entrepreneurship and the Mondragon Experiment », *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, vol. 29, n°1, January, pp. 217-224
- Institut France Euskadi, 2005, *Des pôles de compétitivité pour dynamiser l'industrie française ? Le succès des « clusters » au Pays Basque espagnol*, dossier de presse, juillet
- Institut France Euskadi, 2006, *Euskadi Inc., Les paris et les succès de l'économie basque espagnole*, janvier
- Institut France Euskadi, Sciences Po, 2009, « La régionalisation : une réponse à la crise ? L'exemple du Pays Basque espagnol », compte rendu synthétique du colloque du 16 juin
- Mondragón Corporación Cooperativa, site Internet

L'innovation participative dans les entreprises

Antoine Héron⁸⁵

1. L'innovation au cours des « trente glorieuses » : une vision tronquée des modes d'innovation

On a longtemps considéré l'innovation, dans les entreprises, comme une fonction qui concernait essentiellement les services de marketing, de Recherche et développement et les services d'ingénierie. C'est le règne des ingénieurs. Le marketing, avec la R&D, élabore un cahier des charges des nouveaux produits et services qu'il faudra proposer demain aux clients ; à charge de l'ingénierie de voir comment les réaliser, dans les délais et au meilleur prix.

Cette vision, évidemment simplifiée, d'une innovation essentiellement technique, est effectivement tronquée, dans la mesure où c'est en réalité l'ensemble de l'entreprise qui est concerné et impliqué dans un processus global d'innovation.

Les enjeux d'innovation ne concernent pas que les produits et services, mais bien l'ensemble des activités de l'entreprise, même si l'innovation technique joue un rôle souvent (mais pas toujours) prépondérant : on peut innover, il faut aujourd'hui innover dans l'ensemble des fonctions de l'entreprise, et à tous les niveaux.

Et l'apport de « l'ensemble du personnel » n'est pas marginal : bien géré, bien animé, il peut « doubler la dynamique de progrès de l'organisation » et lui conférer ainsi un avantage concurrentiel décisif.

C'est la conviction d'industriels comme Toyota, qui a transformé son « Toyota Production System » en « Thinking People System », grâce à un mode de management où chacun, individuellement ou en équipe, contribue à identifier les problèmes ou « opportunités de progrès », s'ingénie à leur trouver des solutions simples et efficaces, et les met en œuvre en synergie avec les services techniques.

Cette innovation particulière, venant du terrain ou des fonctions administratives, impliquant l'ensemble du personnel, est, depuis les années 90, désignée en France sous le terme d' « innovation participative » Dans les pays anglo-saxons, et dans les pays germanophones on parle de « management des idées », mais il s'agit de la même chose : le management des idées, c'est le processus managérial qui fait appel aux idées et les gère jusqu'à leur mise en œuvre ; l'innovation participative, c'est le résultat de la démarche.

2. Une forme d'innovation à la fois ancienne et nouvelle

L'innovation participative a une « nature particulière » ; profondément différente de l' « innovation institutionnelle » des services techniques, et cela se perçoit sur plusieurs points :

- l'innovation institutionnelle est essentiellement planifiée, budgétée, dans des programmes pluriannuels relativement lourds et parfois risqués pour

⁸⁵ Cofondateur et premier président d'Innov'acteurs, l'association pour la promotion en France de l'innovation participative, promoteur d'un « Club Innovation Citoyenne », pour l'initiative et la créativité de tous au service du développement durable.

l'entreprise, alors que l'innovation participative apporte des pistes nouvelles d'innovations souvent inattendues, peu coûteuses et pragmatiques, répondant à des besoins précis et certains ; Si l'on a quelque incertitude sur l'intérêt de l'innovation, des modes d'expérimentation vont vite lever les ambiguïtés, et les risques seront faibles.

- L'innovation institutionnelle va tracer les grandes lignes des technologies de demain, concevoir les nouveaux produits, résultat de synthèse complexe entre de nombreux facteurs ; l'innovation participative quant à elle, va affiner ces technologies, et ces produits, les optimiser, les fiabiliser, en réduire le coût, etc... Elle saura par ailleurs inventer de nouveaux outils, de nouvelles machines ou éléments de machines, simplifier des procédures, proposer des méthodes de travail plus sûres, et réduire les risques de pannes, d'accidents, d'erreur, etc...

Au final, elle contribuera à rendre le produit ou le service « excellent » du point de vue du « client », moins coûteux à produire et plus simple à réaliser pour le personnel.

C'est ainsi que la Twingo est, certes, le résultat de l'innovation institutionnelle de Renault ; mais la Twingo fiable, fournie dans les meilleurs délais (toutes qualités qui permettent à l'innovation d'optimiser son succès), et à moindre coût, c'est en grande partie grâce à une innovation participative bien animée.

A contrario, on peut dire qu'une technologie peu fiable est souvent le résultat de services techniques insuffisamment à l'écoute du terrain, soit en ingénierie, soit en production ou encore en après-vente.

L'écoute attentive des personnes du terrain n'a en soi « rien de nouveau » : Taylor lui-même, quand il mettait au point ses fameux « standards de production », se tenait très à l'écoute des idées du personnel et il leur demandait souvent s'ils n'avaient pas d'autres solutions en tête que celle qu'il était en train d'ériger en « standard ».

Ce qui est nouveau, c'est que durant les trente glorieuses, on a largement fait l'impasse sur cette dimension du management des hommes, et on a pris l'habitude de décider des techniques, des procédures, de l'organisation du travail, etc...sans tenir aucun compte des idées que pourraient avoir les personnes directement concernées sur le terrain.

Aujourd'hui beaucoup de dirigeants estiment au contraire que l'avis des personnes de terrain et l'appel à leurs idées est essentiel.

On y revient donc, et ceci, pour plusieurs raisons :

- Les systèmes sont devenus aujourd'hui très complexes , et il y a une foule de détails qu'au plus haut niveau on ne peut voir, alors que ces détails, sources de problèmes parfois considérables ou de magnifiques opportunités (Dieu et le diable sont dans les détails !). Les personnes sur le terrain sont souvent les mieux placées pour les voir
- Les performances que l'on exige désormais, au niveau de « l'excellence mondiale » dans la plupart des entreprises, ne peuvent être atteintes que *si* l'ensemble du personnel participe activement et créativement, au processus d'amélioration continue de ces performances : il faut, à tous les niveaux, faire

mieux le lendemain que la veille...et avoir constamment l'œil ouvert sur toute possibilité d'améliorer les choses.

- Le personnel, par ailleurs n'accepte plus, au XXI^e siècle, d'être à ce point ignoré dans ses capacités à concevoir et organiser les moyens avec lesquels il travaille
- Enfin, l'expérience montre que lorsque l'on sait mobiliser l'ensemble du personnel sur des objectifs ambitieux et partagés, on parvient à des résultats nettement supérieurs à ceux que l'on obtenait auparavant : les entreprises qui ne savent pas tirer tout le parti de cette force complémentaire d'initiative et d'innovation ont peu de chances aujourd'hui de pouvoir se maintenir durablement.

3. Puissance de l'innovation participative

Quand on parle d'idées venant du terrain, de suggestions, de boîtes à idées...on a l'esprit une forme d'innovation essentiellement marginale : résolution de petits problèmes, identification d'erreurs locales à corriger, etc...au global, rien qui justifie a priori que l'on s'y attarde beaucoup.

En réalité, l'expérience des entreprises qui se sont engagées sur plusieurs années dans des démarches stimulant l'innovation participative montre que le niveau des « idées » et propositions de solution s'élève progressivement, et que lorsqu'on « libère largement les capacités d'initiative et de créativité du personnel de terrain, les « innovations inattendues » montent en nombre, en qualité, en diversité et en puissance.

En 1973, les entreprises japonaises, lors de la première crise pétrolière, ont rapidement lancé de larges campagnes d'identification d'économies d'énergie. Elles ont été surprises par l'ampleur des progrès ainsi réalisés en très peu de temps : quand on mobilise le personnel sur des thèmes précis auxquels il adhère pleinement, les réponses sont nombreuses, et les solutions proposées sont simples et rapides à mettre en œuvre : cette première campagne « ciblée » sera suivie de beaucoup d'autres, et c'est à ce moment là que l'on a commencé à reparler de « management des idées venant du personnel de terrain ».

Dans les entreprises anglo-saxonnes, on mettait davantage en avant les économies importantes pouvant résulter de certaines idées du personnel. Mais pour une idée brillante, combien d'idées médiocres ? Était-il vraiment nécessaire de mettre en place « tout un système pour des gains hypothétiques, d'ailleurs souvent contestés ?

Sur ce plan strict des « économies objectives et chiffrables », ce sont nos voisins allemands qui ont montré la voie, calculant chaque année l'impact cumulé de ces idées et de ces innovations sur les comptes de leur entreprise. Il n'est pas rare en Allemagne, selon une procédure rigoureuse, de constater des économies annuelles « inattendues » de 1 000 à 1 500 euros par salarié inscrit aux effectifs. Les rares entreprises françaises qui effectuent ce décompte retrouvent des montants du même ordre.

Mais il ne s'agit là que de la partie « explicitement chiffrable » des économies, celle que l'on peut mesurer de façon incontestable. En réalité, les gains les plus importants sont ailleurs :

- gains en qualité et fiabilité des processus
- gains en réactivité de l'organisation (en permettant de trouver très rapidement des solutions adaptées à des problèmes surgissant de façon très inattendue)
- gains en sécurité et sûreté de fonctionnement,
- gain également en ergonomie, en simplification du travail...et en climat social
- gain encore en développement personnel, car en fin de compte, participer à la mise en œuvre de sa solution, chaque fois que cela est possible, est très formateur, et la maîtrise des problèmes rencontrés développe les capacités entrepreneuriales du personnel et développe la confiance en soi.

En matière d'impact de l'innovation participative, il y a donc ce que l'on voit et que l'on mesure, et il y a tout ce que l'on ne voit pas et qui existe pourtant... et comme cela arrive souvent c'est ce que l'on ne voit pas qui est le plus important !

Le problème, c'est en fait que beaucoup de managers refusent encore de croire en ce potentiel important de progrès, et continuent de penser que l'essentiel des avancées dans les organisations relèvent directement de la seule structure technique ou managériale.

La puissance de l'innovation participative se mesure donc souvent par addition des très nombreuses « petites initiatives et innovations venant du terrain, qui, au global peuvent avoir un impact considérable. Mais il faut également citer la puissance particulière de quelques idées, « simples et géniales » issues du terrain et qui peuvent permettre à l'organisation de faire de très grands progrès.

Ceci est d'ailleurs la thèse du livre de deux chercheurs américains, S. Stern et A.G. Robinson, qui ont montré toute la puissance d'innovations « inattendues » (ne répondant à aucun programme explicite) venant de tous les niveaux et qui parfois peuvent permettre à l'organisation d'effectuer de véritables percées.

Ces innovations ont souvent beaucoup de mal à se concrétiser, dans la mesure où les structures officielles ne les ont pas vues venir ; et, où, dans certains cas, tout est fait pour qu'elles ne voient pas le jour ! (voir *Corporate Creativity*, publié en français en 2000 aux Editions d'organisation sous le titre *L'entreprise créative*). Parmi les exemples cités par les auteurs, on peut signaler l'invention du « code à barres », des imprimantes à jet d'encre chez Hewlett-Packard, l'invention du four à micro ondes, le lancement d'une nouvelle eau minérale et de machines automatiques à faire du thé distribuées dans toutes les gares...au sein de la Société des Chemins de fer du Japon, etc...

Les exemples sont très nombreux, puisque l'on estime que trois-quarts des percées innovantes, au global, sont effectivement inattendues.

On connaît en France quelques percées innovantes, issues de l'innovation participative, qui ont eu ces dernières années un impact significatif, tels que l'amélioration de la chaîne de production d'air des TGV, la simplification de la conception des auto commutateurs de France Telecom, l'invention d'une nouvelle gamme d'outillage pour le travail de la tôle d'aluminium, la conception d'un système numérique d'assistance aux chirurgiens lors d'interventions de très haute précision, l'amélioration des systèmes d'exploitation des radars de contrôle aérien, conception de nombreux logiciels permettant de tirer parti de l'extraordinaire potentiel des

moyens informatiques mis aujourd'hui à la disposition de la plupart des collaborateurs (notamment dans des banques, comme la Société générale, ou la BNP) etc...

On peut considérer comme regrettable que les médias parlent si peu de ces percées innovantes venant du terrain; mais la raison est en grande partie due au fait que les organisations concernées ne souhaitent pas parler d'un processus qu'elle n'ont pas maîtrisé, et, en reprenant le mot de Voltaire, « comme ces choses les dépassent, elles feignent le plus souvent d'en être les organisateurs » !

4. Un développement récent, mais rapide

Compte tenu de ses multiples effets positifs, l'innovation participative s'est toutefois rapidement développée au cours de ces vingt cinq dernières années :

- dans l'ensemble de l'industrie automobile
- dans l'industrie chimique et certains laboratoires pharmaceutiques
- dans les activités de transport des personnes (SNCF, RATP, Air France Industries..)
- dans les activités tertiaires et de service (Banques, La Poste, France Telecom, Accor, Grande Distribution ...)
- dans certains Ministères et administrations (Ex : Le Ministère de la Défense qui excelle dans le soutien aux « innovations inattendues » venant de tous les secteurs du Ministère

Ce développement a été accéléré par la création en 2002 d'Innov'acteurs, une association pour la promotion de l'innovation participative, qui est toujours disponible pour aider les organisations qui souhaiteraient promouvoir cette nouvelle dimension du management du personnel par la libération des capacités d'initiative et de créativité de chacun.

Cette association met l'accent sur les qualités managériales nécessaires pour animer ce type de démarche, sur l'intérêt de mettre en place un système explicite de gestion des idées et de reconnaissance de l'implication particulière de chacun

Des modes implicites peuvent exister, mais il est souvent difficile, dans les grandes organisations, tant que les choses ne sont pas formalisées, de mesurer l'efficacité d'une telle démarche, de savoir si l'on est suffisamment réactif et si la démarche est bien admise, à la fois par le personnel et par la ligne de management, et sur quel point travailler pour en améliorer le fonctionnement.

5. Principales conditions de succès et progrès restant à accomplir

Sur la base d'une vingtaine d'année d'expérience dans ce domaine, on peut indiquer aujourd'hui les principales conditions de réussite de ces démarches :

- La première condition de réussite, c'est que la Direction sache se doter d'objectifs à la fois pertinents, réalistes, ambitieux ...connus et partagés par le personnel, à tous les niveaux.
- Il faut par ailleurs se doter d'un système de gestion des propositions venant du terrain assurant un traitement rapide et efficace (on distinguera sur ce point les initiatives « locales » et celles qui interpellent l'entreprise de façon « transversale »)

- Stimuler l'imagination par des défis périodiques locaux, concrets et motivants, sous l'impulsion du management local : l'innovation participative s'anime ainsi de façon permanente et rythmée à tous les niveaux.
- Savoir reconnaître les efforts et les résultats ; communiquer sur les actions les plus remarquables, notamment sur les initiatives simples, fortes, et répliquables promues au rang de « bonnes pratiques » officiellement répertoriées.

Le développement récent et relativement rapide de l'innovation participative dans les organisations est positif, certes, mais il faut reconnaître qu'il reste encore beaucoup de progrès à faire pour que l'on tire tout le potentiel de cette démarche d'« innovation collective ».

- Le premier piège dans lequel tombent bon nombre de directions, consiste à se lancer dans ce type de démarche sans réelle préparation : on a cru comprendre qu'il y avait là quelque chose d'intéressant et d'apparemment facile à mettre en œuvre, et on « lance une campagne d'idées », comme on faisait autrefois. Si la chose est mal préparée, c'est vite la désillusion, et la confiance dans le système est lente à remonter. Par contre, si l'on a mis en place une véritable organisation de la gestion des idées, depuis leur saisie jusqu'à leur mise en œuvre efficace, et si l'on a préparé la ligne de management sur ce nouveau rôle majeur qu'on lui donne, les succès seront au rendez-vous.
- Nombreux sont ceux qui, parmi le management n'ont pas perçu tout le potentiel de cette forme complémentaire d'innovation, ni le changement d'attitude que cela réclame de leur part. Cela passe par une forme de « révolution managériale » où le « chef » devient un « leader » qui sait conduire son équipe, mais aussi l'écouter et faire travailler chacun en groupe sur des objectifs convenus d'un commun accord.
- Le chef doit reconnaître qu'il ne sait pas tout, et doit comprendre que « ceux qui font » ont un *secret*, « le secret des gens de terrain » (voir *Vos idées changent tout !* d'Isaac Getz et A.G. Robinson, Editions d'organisation) :
 - ce que les gens de terrain voient et ce qu'ils perçoivent, ils sont souvent les seuls à le voir ou à le percevoir. Ils voient en particulier des « détails » qui peuvent être décisifs pour la qualité ou l'efficacité du travail collectif.
 - Le chef doit reconnaître par ailleurs que les gens de terrain ont des idées qui procèdent d'une logique souvent très simple, mais redoutablement efficace, relevant pour l'essentiel d'un bon sens, souvent perdu dans les bureaux et autres lieux de décision... : c'est « l'impertinence » de l'innovation participative, qu'il convient de reconnaître et d'accepter. Il faut donc être très attentif aux solutions qui peuvent être proposées. Ces idées qui remontent ainsi peuvent être très précieuses. Finalement, le plus grand des gaspillages, dans une organisation, c'est souvent le gaspillage des idées non exprimées, non entendues, non mises en œuvre.
- Au final, le « manager du XXI^e siècle » est d'abord le manager des idées de son équipe : loin d'en prendre ombrage, il doit au contraire en être fier et savoir reconnaître la qualité de l'apport de chacun des membres de l'équipe.
- Autre révolution à accomplir vis-à-vis de cette démarche : l'implication de la fonction Ressources Humaines, souvent absente ou d'une indifférence

désarmante. Elle doit au contraire mesurer toute la dimension « développement des personnes » de cette démarche et s'impliquer activement pour proposer un système de reconnaissance efficace et adapté à la culture de l'organisation : l'innovation participative doit tendre à se développer « dans le plaisir d'innover et de créer », éprouvé à tous les niveaux.

- A noter que la dynamique d'innovation participative est très sensible au « climat social » au sens large : le moindre doute sur la pérennité de l'organisation, sur la solidarité du haut management avec l'ensemble du personnel peut très rapidement briser une démarche en plein élan.
- Autres progrès potentiels: le développement de la capacité des services en charge traditionnellement de l'innovation (services techniques, méthodes, experts, etc..) à accueillir positivement les idées qui viennent du terrain, au lieu souvent de les balayer sans analyse véritable, sans dialogue, comme ils le font encore trop souvent.

Si beaucoup d'entreprises se sont effectivement engagées dans ce type de démarche, soit de façon formelle (cf l'association Innov'acteurs), soit de façon informelle, il reste encore de nombreuses organisations qui ont tout à découvrir de ce formidable potentiel d'amélioration et d'innovation, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Sur ce plan, l'administration de l'Etat devrait donner l'exemple. Si de belles réalisations existent, force est de constater que de très grandes opportunités de progrès sont encore devant nous.

De la décision politique à la décision publique : participation des citoyens et innovation sociale

Philippe Durance⁸⁶

Les réflexions sur la participation des individus à la décision publique ont connu ces dernières années un renouveau important. Pour beaucoup, les enjeux posés par le développement durable, à la fois sociaux, économiques et environnementaux, sont tels qu'ils dépassent les capacités d'un État, quel qu'il soit, à agir seul, et qu'il n'est plus possible d'envisager d'y répondre sans associer les citoyens. Certains économistes vont même jusqu'à mettre en avant la nécessité d'aboutir à un « co-management » entre les décideurs publics et la population pour administrer ce qui constitue des systèmes socio-écologiques de plus en plus complexes [Ostrom, 2009 ; Brondizio et *al.*, 2009].

En mai 2009, reconnaissant ainsi que son gouvernement ne pouvait résoudre seul les problèmes de la Nation américaine, Barack Obama a annoncé la création d'un fonds d'innovation sociale doté d'un capital initial de 50 millions de dollars, avec pour finalités d'identifier et de généraliser les meilleures pratiques en la matière, d'établir des partenariats avec ceux qui conduisent le changement dans leurs communautés respectives et de créer un environnement propice au développement de cette forme d'innovation⁸⁷. Quelques mois plus tôt, le président de la Commission européenne, Manuel Barroso, constatant que la crise a encore accru l'importance de l'innovation sociale comme facteur de croissance durable, marque la volonté de l'institution de la soutenir dans le cadre de l'agenda social renouvelé⁸⁸.

Même si ces deux événements relèvent de conceptions assez différentes de l'innovation sociale, elles participent à un mouvement entamé depuis plusieurs années autour du renouvellement des modalités d'organisation de l'espace public. Derrière ces enjeux, il y a reconnaissance de la nécessité de faire basculer la décision politique vers la décision publique, de passer d'un monde dans lequel prime le souci de la décision rationnelle — et dans lequel il n'y a bien souvent qu'un seul monde possible légitimé par le recours à l'expertise [Stengers, 2002] — à un monde dans lequel la bonne décision n'est pas forcément la plus rationnelle, mais le résultat d'un réel processus d'appropriation.

1. Concertation et décision politique

La volonté de faire participer les citoyens à la décision publique n'est pas un phénomène nouveau. Après avoir posé le principe que « la loi est l'expression de la volonté générale », la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise que « tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». En rappelant son attachement à ces droits, la constitution de la V^e République institue en 1958 le référendum comme la seconde modalité d'expression de la souveraineté nationale. Mais, dans cette forme de

⁸⁶ Professeur associé au Conservatoire national des Arts & Métiers (CNAM) de Paris, chercheur au Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation (Lipsor).

⁸⁷ Jesse Lee, « What is the Social Innovation Fund ? », The White House, May 6th, 2009.

⁸⁸ Commission européenne, « Le président Barroso discute des moyens de stimuler 'l'innovation sociale' », communiqué de presse, 20 janvier 2009, IP/09/81.

participation, l'élaboration de la question, *i.e.* de la problématique, reste la prérogative du pouvoir et la décision revient *in fine* au pouvoir politique⁸⁹. En outre, il y a une sorte de paradoxe à vouloir obtenir une décision à partir d'une simple question, alors que le problème posé revêt une envergure nationale, forcément complexe, *i.e.* nécessitant un autre traitement que celui imposé par un choix purement binaire⁹⁰.

Durant de nombreuses années, l'implication de la société dans l'expression de choix collectifs est considérée comme un processus inédit. À la fin des années 60, alors qu'elle est amenée à définir les grands axes de la politique d'aménagement du territoire pour les trente années à venir, l'administration centrale envisage de prendre en considération l'opinion publique, forme rudimentaire, strictement acclamative [Habermas, 1988], d'interaction avec la société ; mais cette intention ne se concrétise pas⁹¹.

Ces amorces de participation se résument à des mécanismes de communication totalement asymétriques. Dans l'ensemble, la participation n'est réellement effective que pour quelques représentants de la société civile et conduit à l'expression d'une concertation dont le Commissariat général du Plan restera longtemps le symbole. La décision reste politique : elle est le fruit d'une élaboration complexe, faite de confrontations et d'arbitrages à partir de dires d'experts, et vient couronner ce travail de concertation comme l'expression de la volonté de tous [Ricœur, 1966].

2. Une culture du débat public

L'institutionnalisation du débat public, à travers la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) en février 1995, a constitué en France une avancée certaine. La Commission est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire⁹². Cette participation porte tant sur l'opportunité des projets que sur leurs objectifs et leurs caractéristiques principales. Durant la phase de réalisation des projets, si celle-ci a lieu, la CNDP veille au respect des bonnes conditions d'information du public, jusqu'à la réception des travaux. De 1997 à 2009, près de quarante débats publics ont

⁸⁹ Sans compter que « les consultations référendaires sont souvent perturbées par les circonstances politiques du moment, qui prennent parfois le pas sur la question posée » (*Une V^e République plus démocratique*, rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, 30 octobre 2007). Ce constat amène le comité Balladur à proposer que l'organisation d'un référendum puisse être décidée à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits, mais sans vouloir aller plus loin pour ne pas « étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe » et entrer en contradiction avec d'autres mesures, conduisant notamment à l'émancipation du Parlement.

⁹⁰ À propos du référendum suisse sur les minarets, et à l'occasion du débat sur l'identité nationale, le président de la République, Nicolas Sarkozy, s'est lui-même demandé s'il était réellement possible de « répondre par oui ou par non à une question aussi compliquée, qui touche à des choses aussi profondes ? » (*Le Monde*, 9 décembre 2009).

⁹¹ Cf. Jérôme Monod, « Maîtriser l'avenir 30 ans à l'avance ? », *Revue 2000*, n°16, avril 1970, Datar, La Documentation française, pp. 6-11.

⁹² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, publiée au *Journal officiel* du 28 février 2002.

été menés et neuf sont actuellement en préparation. La grande majorité concerne des projets liés, soit au transport d'électricité (lignes à très haute tension) et au nucléaire (construction de centrale, gestion des déchets, etc.), soit aux transports de personnes ou de marchandises (liaisons autoroutières, lignes ferroviaires à grande vitesse, aéroports, ports maritimes, tramways, etc.). Du fait de sa spécialisation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, les procédures menées par la Commission disposent d'une forte dimension locale et les débats d'intérêt général, globalement, lui échappent⁹³.

Si le processus instauré est considéré aujourd'hui comme l'exemple français le plus achevé d'organisation de la participation des citoyens aux choix collectifs [Revel et *al.*, 2007], c'est principalement parce qu'il permet une intervention en amont de la mise en œuvre des projets. Cependant, cette institution comporte plusieurs caractéristiques qui en limitent la portée. D'abord, il ne s'agit pas de décision publique en tant que telle : le débat permet de participer à la préparation de la décision, pas de décider [Romi, 2007]. Le public est plus souvent considéré comme un simple spectateur, qu'il s'agit de convaincre, que comme un acteur à part entière [Ballan et *al.*, 2007]. Ensuite, une fois de plus, la problématique reste définie par le sommet, les solutions sont déjà définies et les choix apparaissent comme réalisés. Comme l'a parfaitement précisé un élu impliqué dans un débat public relatif au projet d'un nouvel incinérateur de déchets en Île-de-France : « *Le projet sera soit transformé, soit mieux compris* ». Il voit ainsi dans la procédure un moyen « *d'entendre les inquiétudes et d'y répondre* »⁹⁴. Mais il n'est pas question de remettre en cause la solution proposée. Enfin, certaines modalités mises en œuvre récemment par la Commission, sous prétexte « *d'assurer la sérénité [...] et de garantir l'expression libre de chacun* », remettent fondamentalement en cause la fonction de tiers indépendant de l'institution, sensé garantir l'accès de tous les publics au débat, et rend impossible toute expression quelque peu controversée⁹⁵.

⁹³ Le débat national sur les nanotechnologies fait exception. La CNDP a été saisie par plusieurs ministres pour l'organisation d'un débat public en matière de développement et de régulation des nanotechnologies. En mars 2009, elle a accepté d'organiser un tel débat, considérant que la recherche-développement dans ce domaine revêtait un caractère d'intérêt national et que le développement des nanotechnologies présentait d'importants enjeux socio-économiques. Ce processus, qui s'est déroulé d'octobre 2009 à février 2010, avait pour objectif de permettre d'éclairer les grandes orientations de l'action de l'État dans les modalités de soutien à la recherche et aux innovations dans ce domaine. Il s'agit du premier cas d'intervention de la CNDP sur un thème général, qui dépasse largement une simple problématique environnementale ou d'aménagement du territoire.

⁹⁴ Manon Raccach et Gilles van Kote, « À Ivry-sur-Seine, trois mois de débat public sur le projet de nouvel incinérateur », *Le Monde*, 26 septembre 2009.

⁹⁵ Dans le cadre du débat national sur les nanotechnologies, la Commission a été amenée à prendre des dispositions qui remettent en question l'aspect public des débats et la capacité des participants à débattre : intervenants isolés physiquement dans une salle séparée des participants, contrôle du public par des vigiles, signature par les participants d'un engagement à ne pas perturber la séance, etc. (cf. Pierre Le Hir, « Le débat public sur les nanotechnologies risque de tourner court », *Le Monde*, 11 décembre 2009). Dans le cadre du « grand débat sur l'identité nationale », non administré par la CNDP, les contributions des citoyens, déposées sur le site Internet mis en place pour l'occasion, sont « modérées » selon des critères qui laissent aux modérateurs une grande latitude d'interprétation : il s'agit « d'écarter les contributions qui s'inscrivent en marge du débat ou nuisent à sa qualité » et notamment, « de façon non exhaustive », « tout message ne relevant pas des sujets abordés par le débat », les « affirmations graves non prouvées ou notoirement inexacts », ou tout message à « faible qualité de contenu » (cf. « charte et règles de modération » sur le site Internet du grand débat sur

Les grands débats de société organisés par l'État, généralement sans la CNDP, font aujourd'hui florès : Grenelle de l'environnement, Grenelle de la mer, Grenelle de l'insertion, Grenelle des ondes, grand débat sur l'avenir de l'agriculture et de la pêche, débat sur les nanotechnologies, sur l'identité nationale, bientôt, peut-être, un Grenelle de la mesure de la richesse... Ils sont l'occasion de consulter différents types d'acteurs autour de propositions émises par des experts sur des thèmes pour lesquels la demande ou les attentes du public sont fortes. Mais, malgré la volonté affichée d'ouverture, l'égalité d'accès du public à ces débats reste une fiction [Blatrix, 2007]. Il est difficile de considérer que la décision fait l'objet d'une élaboration commune. La séparation entre décision politique et décision publique reste forte ; il s'agit d'un processus de consultation du public dont les effets sont la plupart du temps marginaux⁹⁶.

L'ambiguïté de ce type d'approche apparaît nettement à l'analyse de l'élaboration de la contribution climat-énergie, dite « taxe carbone », destinée à encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. L'intention initiale était de concevoir une contribution qui intègre les effets des émissions de gaz à effet de serre par la taxation des consommations d'énergies fossiles et qui soit compensée par une baisse des prélèvements obligatoires de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Cette idée, née dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a été portée par une conférence d'experts, réunie en juin 2009, dans le cadre d'une procédure qui a laissé une large place à l'ouverture : plutôt que de débattre d'un dispositif conçu à l'avance, comme c'est par exemple le cas d'un projet de loi, la conférence a entendu les avis et lu les contributions d'experts de toutes origines et les a confrontés avec les réflexions des différentes parties prenantes de la société française et de parlementaires. L'objectif fixé était clair : « Le gouvernement a considéré qu'il ne saurait rédiger un texte législatif avant de s'assurer que la société française était prête à s'engager dans un tel projet »⁹⁷. En guise de société, le débat a enregistré les contributions de quelques individus, ainsi que celles de représentants d'organisations publiques et privées⁹⁸. Au lieu de participer au débat, de nombreux acteurs majeurs se sont contentés de réagir à l'issue du processus, mettant en doute tant sa portée environnementale que sa neutralité économique. Malgré les précautions prises initialement, les politiques ont considéré

l'identité nationale). D'après le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, qui organise ce débat, 15% des messages seraient écartés (cf. Laetitia Van Eeckhout, « Identité nationale : afflux de messages... parfois épineux », *Le Monde*, 13 novembre 2009).

⁹⁶ Pour un débat national comme celui sur les nanotechnologies, alors que les enjeux sont jugés considérables, le caractère « national » peut être remis en question au regard de la participation : à peine de 2 500 personnes lors des réunions locales et moins de 150 contributions sur le site de la Commission, plus de deux mois après l'ouverture de la procédure.

⁹⁷ Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie, présidées par Michel Rocard, 28 juillet 2009.

⁹⁸ Certaines participations individuelles et d'organisations publiques et privées (GDF Suez, Société générale, EDF, associations pour la protection de l'environnement, etc.), collectées sur Internet, trop courtes pour constituer des contributions en tant que telles, ont été rassemblées dans un document global dont il est légitime de se demander quel impact il a pu avoir réellement dans le débat. Une dizaine d'autres interventions ont été suffisamment conséquentes pour constituer des contributions ; elles émanent notamment du MEDEF, du Comité des constructeurs français d'automobiles et du Syndicat national des producteurs d'alcool agricole.

que les experts ont mis au point un système idéal sans s'assurer de le rendre ni compréhensible, ni applicable. Trois mois plus tard, contre toute attente, alors que le développement durable est devenu une préoccupation citoyenne planétaire, la grande majorité des Français, indépendamment de leur tendance politique, se sont globalement déclarés opposés à la création de cette taxe, compromettant ainsi sérieusement sa portée et sa mise en œuvre⁹⁹.

3. Vers de nouvelles formes de participation

Cette situation met en scène trois figures : le politique, l'expert et le citoyen. Chacune d'elles dispose d'attributions spécifiques et particulièrement encadrées : au politique, le pouvoir, à l'expert, le savoir et au citoyen, le vouloir. Dans un système démocratique dit représentatif, le citoyen élit le politique qui, pour prendre la meilleure décision possible, demande à l'expert de l'éclairer. Or, depuis maintenant de nombreuses années, cette belle mécanique est grippée. De la vache folle au sang contaminé, les experts ont montré en de nombreuses occasions que leurs savoirs n'étaient pas univoques et les frontières entre les sphères du savoir, du pouvoir et du vouloir ont commencé à s'effacer. Le citoyen, dans certains cas autant voire mieux informé que l'expert, ancré dans un monde concret et non confiné, demande dorénavant à intervenir directement dans la décision politique. Cette tendance révèle la fin d'un certain modèle dans lequel le savoir est la propriété exclusive des experts et le pouvoir celle des élus. Et ces nouvelles formes de savoir impliquent de nouvelles formes de participation.

Lorsque que cette nouvelle répartition des rôles est acceptée, elle peut conduire à des avancées majeures. Les exemples sont nombreux, particulièrement dans le domaine scientifique et/ou technique : recherches médicales (SIDA, myopathies), épidémiologie populaire, gestion des déchets nucléaires [Callon et *al.*, 2001], marché du carbone [Callon, 2009]. Ces expériences montrent que la coopération entre les différentes sphères a d'autant plus de chances d'aboutir qu'elle associe l'ensemble des acteurs dès la formulation des problèmes, d'où l'importance de véritables débats publics en amont des processus de décision politique. Mais, elle doit également se poursuivre au-delà, dans la conception des réponses apportées et dans leur mise en œuvre : la diversité des intervenants permet de multiplier les perspectives, de déplacer les points de vue, d'enrichir les approches trop souvent cloisonnées et de dépasser les antagonismes simplistes des intérêts particuliers.

La proximité des acteurs est une autre condition de réussite de ces expériences. Cette proximité est double : spatiale, *i.e.* inscrite au sein d'un lieu donné — qui peut être par ailleurs virtuelle — mais surtout intellectuelle et affective, *i.e.* fruit d'une forte implication personnelle de chaque participant¹⁰⁰. Ces nouvelles formes de

⁹⁹ La taxe carbone aura finalement été adoptée à l'Assemblée nationale le 23 octobre 2009... par 42 voix contre 16. Belle preuve de l'intérêt pour le dispositif proposé alors que, quelques mois plus tôt, certains n'hésitaient pas à qualifier l'idée de révolutionnaire et son institution de moment historique.

¹⁰⁰ Ces deux dimensions sont en partie intimement liées et posent la question de l'impact de l'intermédiation des technologies d'information et de communication, et plus particulièrement d'Internet, sur la qualité du processus délibératif. *A contrario*, l'usage des réseaux peut être un levier formidable dans le processus de capacitation. Un excellent exemple est donné par le site PatientsLikeMe (www.patientslikeme.com) qui permet à des individus de partager des connaissances avec d'autres ayant des symptômes ou des maladies identiques, y compris rares. Un exemple similaire, mais de portée différente, est donné par DIYbio (pour DoItYourself Bio), qui regroupe une

participation naissent généralement d'une controverse qui touche un ensemble de protagonistes au plus profond de leur identité : un nombre anormalement élevé de leucémies dans une petite ville des États-Unis, une maladie dégénérative inconnue touchant des enfants, un risque sanitaire potentiel, etc. Cette modalité apporte un élément critique majeur à la pratique institutionnelle du débat public : celui qui conçoit la question, la problématique générale, qui est mise au débat, et qui organise sa mise en œuvre, oriente les discussions et ferme d'emblée tout un ensemble de possibles. L'intérêt de la controverse, c'est qu'elle émane des personnes directement impliquées et qu'elle ne présuppose donc aucune réponse de la part d'un éventuel organisateur des débats. Mais elle suppose au moins deux conditions initiales : que les individus soient en capacité de faire naître la controverse — enjeu de la capacitation ou *empowerment*¹⁰¹ — et que le pouvoir soit prêt à accueillir cette approche, à la nourrir, pour la transformer en réel débat et conduire à la construction d'un monde au sens commun, en passant d'une forme de décision politique à une forme réellement publique, dont les tenants et les aboutissants sont partagés¹⁰².

4. L'innovation sociale

« On est très mal placé en haut pour se rendre compte et en bas pour agir. Je pense que c'est là, d'une manière générale, une des causes essentielles des malheurs humains »

Simon Weil, *La condition ouvrière*, 1951

Ce bouleversement des frontières entre les différents acteurs de l'espace public apparaît nettement avec l'émergence de l'innovation sociale. Pour les porteurs de la version radicale de cette approche, le savoir n'est plus l'apanage d'experts patentés. Les réponses à des problèmes d'ordre général sont d'ores et déjà apportées par des citoyens qui, parce qu'ils ne trouvent pas de réponses à leurs besoins dans l'environnement institutionnel, ont imaginé des solutions opérationnelles, qu'il faut donc identifier pour en tirer les leçons et pouvoir essaimer. Des « non-experts », à condition d'être sollicités, sont capables d'apporter des solutions plus innovantes que celles avancées par les acteurs *a priori* légitimes. Les sujets abordés ne s'arrêtent pas à la simple organisation sociale — ce qui renverrait à une définition restreinte de cette forme d'innovation — mais concernent tout autant les aspects économiques et environnementaux de la société.

communauté de bio-hackers, *i.e.* de biologistes, amateurs et chevronnés, d'ingénieurs, etc., qui agissent en dehors de cadres professionnels et légaux et partagent leurs connaissances au niveau mondial, notamment en matière de manipulations génétiques.

¹⁰¹ En fait, le débat public institutionnalisé remplit bien mieux ce rôle de capacitation que la participation à la décision politique par le référendum.

¹⁰² En d'autres termes (Callon et *al.*, 2001), il s'agit de passer d'une forme de démocratie délégative à une forme de démocratie dialogique. Mais l'ancien modèle résiste fortement. Dans un récent document émanant de l'Office parlementaire d'évaluation des choix techniques et scientifiques (OPECST) réalisant un bilan de la constitutionnalisation du principe de précaution et rendu public en octobre 2009, il est établi dans les recommandations que « seuls les pouvoirs publics sont aptes et donc autorisés à prendre les mesures appropriées car ils disposent à la fois de la légitimité et de l'expertise scientifique permettant de hiérarchiser les risques », ou encore qu'il est important « d'éviter toute controverse, notamment en matière d'expertise ». Et lorsqu'il est question du « nécessaire partage des connaissances entre les scientifiques, les décideurs politiques et les citoyens », il s'agit surtout de « développer un consensus », de « dissiper les confusions entre dangers et risques ou [...] entre risques avérés et risques perçus » « à travers un effort de pédagogie » (« la recherche doit être compréhensible par les citoyens »), *i.e.* dans une relation unidirectionnelle.

Cette approche est aujourd'hui mise en œuvre dans plusieurs pays — mais peu voire pas en France — à deux niveaux différents : à une échelle territoriale, qu'elle soit locale, régionale, voire nationale, sous l'impulsion d'acteurs publics ou associatifs et principalement dans le domaine des services publics ; à une échelle globale, essentiellement du fait d'acteurs privés qui disposent d'une puissance suffisante, financière et/ou médiatique, pour mobiliser les hommes et leur capacité à penser différemment sur un problème donné.

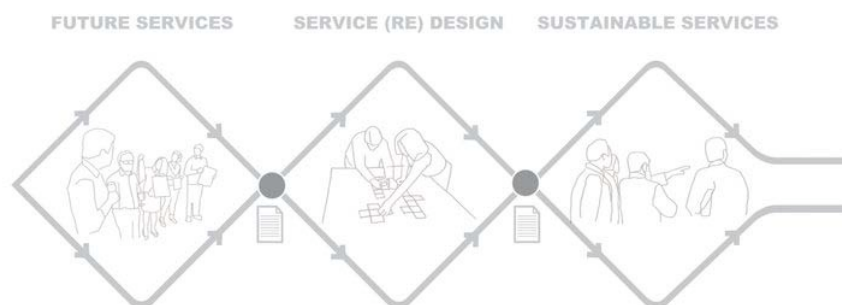
Mettre les citoyens au centre de l'action publique...

Une pratique répandue d'innovation sociale consiste à associer les utilisateurs à la conception ou à l'adaptation des services qui leur sont destinés. La notion d'utilisateur doit être prise ici dans un sens très large : il peut s'agir soit des employés des services publics eux-mêmes, soit des consommateurs. Ces démarches se développent généralement autour de deux axes : un fonctionnement en réseau qui favorise le dépassement des barrières établies traditionnellement entre les institutions, l'importation du monde de l'entreprise et l'adaptation de méthodes favorisant la créativité et l'innovation.

De nombreuses expériences sont menées dans ce sens, notamment en Grande-Bretagne. En 2007, le comté du Kent a créé un laboratoire d'innovation sociale (SILK) en lui assignant deux grandes ambitions : tout d'abord, offrir aux agents un environnement leur permettant de travailler ensemble pour faire face aux principaux enjeux du territoire, en permettant que soit dépassées les traditionnelles barrières entre les services et/ou les spécialités ; ensuite, élaborer une méthode de travail qui place l'individu au centre même de leurs activités. Cet engagement repose sur quatre convictions clairement affichées par l'organisation : les bonnes idées peuvent venir de n'importe qui et de n'importe où ; les individus sont les meilleurs experts de leur vie, de leur famille et de leur communauté ; plus il y a de personnes impliquées, plus il y a de chances que les solutions proposées fonctionnent ; la nécessité d'utiliser des plateformes et des outils de travail collaboratif.

Le SILK a voulu aller au-delà de la simple consultation en impliquant directement dans la conception des services délivrés, à la fois le personnel et les usagers. Pour atteindre ses objectifs, le laboratoire a développé un cadre méthodologique strict dans lequel chaque projet est développé. Les acteurs ont accès à une boîte à outils qui leur offre de nombreuses aides pour concevoir des projets, communiquer, collecter des idées, animer des ateliers, etc.

Le laboratoire du Kent mène aujourd'hui plusieurs projets de front, à des stades différents de développement : réorganiser les maisons de service public pour un meilleur accueil des usagers, améliorer les relations entre l'administration et les familles à bas revenus, développer des services pour et avec les pères, dynamiser la vie locale dans une ancienne ville minière, transmettre l'apprentissage de la cuisine et de pratiques alimentaires saines, créer une centrale d'achat en vrac communautaire pour quelques produits de base (viande, poudre à laver et couches culottes), etc.



Le cadre méthodologique du Social Innovation Lab for Kent (SILK) :
les trois diamants de l'innovation sociale¹⁰³

Une idée similaire a été développée au Danemark en 2002, mais à une échelle nationale. Le MindLab¹⁰⁴ est une organisation transversale à trois ministères, régissant à eux seuls les domaines d'intervention de l'État qui impactent la vie de la plupart des citoyens danois : l'économie, la fiscalité et l'emploi. Sa mission répond à deux objectifs principaux : innover, bien sûr, en associant citoyens et entreprises aux processus de développement de solutions nouvelles et efficaces pour les services publics ; mais aussi, voire surtout, opérer une véritable conduite du changement dans l'administration en développant des connaissances inédites et en cherchant à transformer la culture des ministères. MindLab dispose également de sa propre méthode de développement et de gestion de projet qui comporte sept étapes, de la spécification initiale à l'évaluation des résultats obtenus. Ses projets couvrent un large éventail de préoccupations communes à six ministères¹⁰⁵ : le changement climatique, avec l'élaboration d'une vision et d'une stratégie pour les entreprises, le recrutement de travailleurs étrangers et immigrés, la diminution des lourdeurs administratives pour les entreprises ou, encore, la réduction des inégalités d'accès au travail pour les femmes.

Effets de masse

Dans le champ de l'innovation sociale, n'importe quel acteur privé peut se saisir d'un enjeu de société donné et décider de vouloir changer la face du monde, sans pour autant être lui-même l'auteur d'une quelconque solution et en ignorant

¹⁰³ Le premier diamant, « *Future Services* », concerne les futures politiques publiques ; son objectif est de rapprocher les projets de la réalité de la vie des habitants et d'identifier les opportunités de création de nouveaux services. Le diamant « *Service (Re)Design* » a pour objectif d'adapter ou d'améliorer les services existants en associant étroitement les usagers et l'administration. Le dernier diamant, « *Sustainable Services* », a pour objectif de transposer les projets dans la réalité. Chaque diamant comporte lui-même un processus identique de quatre phases : 1) la première (*Initiate*) est une phase d'initialisation du projet qui consiste à en expliciter les tenants et les aboutissants et à s'assurer de l'engagement des organisations et des individus déterminants. Cette phase est la plus importante et souvent la plus longue ; 2) la deuxième phase (*Create*) consiste à générer le maximum d'idées sur le sujet traité en faisant appel à la fois au personnel des services administratifs et aux usagers ; 3) la troisième phase (*Test*) permet d'établir le prototype du service et de le tester avec les différentes parties prenantes. Ces trois premières phases sont répétées jusqu'à l'aboutissement du projet ; 4) enfin, la dernière phase (*Define*) a pour objectif de tirer les leçons de l'ensemble des éléments issus des phases précédentes (problèmes soulevés, opportunités identifiées, etc.) pour permettre au projet d'aboutir. Pour en savoir plus, cf. socialinnovation.typepad.com/silk/

¹⁰⁴ Cf. www.mind-lab.dk/en/

¹⁰⁵ Cette stratégie a été dévoilée par l'État danois lors de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009.

totalement les circuits officiels. Pour avoir une chance de réussir dans la poursuite de cet objectif, il lui faut simplement disposer de moyens nécessaires à l'identification des « bonnes idées », ou plutôt de ceux qui les ont, où qu'ils se trouvent.

Reconnaissant que « les grandes idées peuvent venir de n'importe où et de n'importe qui »¹⁰⁶, la fondation Bill et Melinda Gates a lancé en mars 2008 un premier programme, doté de 100 millions de dollars, destiné à encourager la formalisation d'idées non conventionnelles dans le domaine de la santé, et plus particulièrement de recherches en matière de prévention et de guérison des maladies infectieuses, telles que le sida et la tuberculose, et de limitation de la résistance aux vaccins. Le principe du programme est très simple : n'importe qui ayant une idée répondant à cette caractéristique peut faire acte de candidature en adressant un simple note de deux pages qui en présente les grandes lignes et précise éventuellement pourquoi elle n'a pas réussi à s'insérer dans le « paradigme » scientifique actuel¹⁰⁷. Six mois plus tard, la Fondation annonce avoir identifié et financé 104 projets dans vingt-deux pays du monde, sélectionnés parmi 4 000 réponses en provenance d'une centaine de pays au total. Chaque projet s'est vu attribuer une enveloppe de 100 000 dollars et a reçu l'assurance qu'en cas de premiers succès, un financement complémentaire d'un million de dollars pourrait être accordé. Les bénéficiaires restent cependant des scientifiques et les fonds sont versés à des universités, des ONG, des agences gouvernementales ou des entreprises privées. Le succès de cette initiative a débouché sur le lancement d'une deuxième session courant 2009, à l'issue de laquelle 81 nouveaux projets ont été identifiés en provenance de 17 pays différents. Une troisième session vient d'être clôturée et une quatrième est actuellement en cours.

En septembre 2008, pour ses dix ans, la société Google a lancé le projet 10¹⁰⁰ avec comme objectif de faire un appel à idées « pour changer le monde en espérant venir en aide au plus grand nombre »¹⁰⁸. L'orientation est clairement philanthropique : il s'agit de venir en aide aux autres. La question posée est : comment et comment offrir l'aide la plus utile ? Les domaines d'application proposés sont au nombre de huit : énergie, environnement, santé, éducation, logement, etc. Les commanditaires admettent ne pas avoir de réponses, mais sont persuadés qu'elles existent, quelque part, « peut-être dans un laboratoire, une société ou une université, ou peut-être pas ». Les résultats ont été supérieurs aux attentes, en termes de quantité du moins : un mois plus tard, à la clôture de l'événement, plus de 150 000 idées avaient été soumises en provenance de 170 pays et en vingt-cinq langues différentes. Trois mille employés de Google ont été impliqués dans l'étude et l'évaluation de chacune d'entre elles selon cinq critères : nombre de bénéficiaires potentiels, impact, faisabilité, efficacité et pérennité. Ce travail a permis d'arrêter une liste de seize « grandes idées », parmi lesquelles la mise en œuvre d'une politique fiscale sociale, l'élaboration d'outils bancaires plus performants pour chacun ou,

¹⁰⁶ Cf. www.grandchallenges.org

¹⁰⁷ Les principes de ce programme s'inspirent du travail du mathématicien allemand David Hilbert qui, lors d'un colloque à Paris en 1900, avait énoncé une liste de problèmes mathématiques fondamentaux à résoudre. Cette liste de 23 défis a eu une influence considérable sur les recherches mathématiques du XX^e siècle en orientant de nombreux travaux. Certains des problèmes avancés à l'époque ne sont toujours pas résolus.

¹⁰⁸ Cf. www.project10tothe100.com

encore, l'aide à la compréhension des institutions gouvernementales. Ces idées ont ensuite été soumises au vote du public en octobre 2009, l'objectif étant d'en sélectionner cinq parmi elles, qui feront l'objet d'un financement sur la base d'une enveloppe globale de 10 millions de dollars. Un bon nombre d'idées retenues reposent sur le traitement de grandes quantités de données en temps réel et ont donc un rapport direct avec l'activité de Google. Ce constat crée une certaine ambiguïté et la volonté philanthropique mise initialement en avant perd un peu de crédibilité. L'ambiguïté est encore renforcée lorsque l'entreprise explique que le vote du public ne constituera pas le choix définitif, qui sera réalisé par un comité consultatif comprenant quelques experts des domaines visés. Il n'en reste pas moins un moyen innovant de capter un grand nombre d'idées nouvelles.

*

Dans l'ensemble de ces cas, la technologie ne constitue jamais une réponse en tant que telle, mais peut jouer un rôle d'accélérateur ou de support essentiel. À côté de la capacité à mobiliser autour d'un nom mondialement connu ou d'un projet de société, il y a la facilitation rendue par les réseaux et les outils collaboratifs, ainsi que la capacité des individus à s'organiser entre eux, en marge des circuits traditionnels pour mieux les réinvestir ensuite, pour contribuer par exemple à une réelle décision publique. Ces nouveaux lieux, dont la virtualité n'est qu'une dimension complémentaire, sont ceux où peut se régénérer l'espace public.

Références

- Ballan (Étienne), Baggioni (Vincent), Métais (Julie), Le Guillou (Anne), 2007, « Anticipation et contrôle dans les débats publics : le cas des premiers débats 'nucléaires' », in Revel (Martine) et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, op. cit., pp. 123-133
- Blatrix (Cécile), 2007, « Scènes, coulisses et interstices du débat public », in Revel (Martine) et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, op. cit., pp. 151-154
- Brondizio (Eduardo S.), Ostrom (Elinor), Young (Oran R.), 2009, « Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 34, pp. 252-278, november
- Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, collection « La couleur des idées »
- Callon (Michel), 2009, "Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments", *Accounting, Organizations and Society*, 34, (3-4), pp. 535-548
- Habermas (Jürgen), 1988, *L'espace public*, Payot, collection « Critique de la politique »
- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), 2009, « Le principe de précaution : bilan 4 ans après sa

constitutionnalisation », synthèse des interventions de l'audition publique du 1^{er} octobre

— Ostrom (Elinor), 2009, « A Polycentric Approach for Coping with Climate Change », *Policy Research Working Paper*, WPS5095, The World Bank

— Revel (Martine), Blatrix (Cécile), Blondiaux (Loïc), Fourniau (Jean-Michel), Hériard Dubreuil (Bertrand), Lefebvre (Rémi) (dir.), 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, collection « Recherches »

— Romi (Raphaël), 2007, « Le débat public dans le droit positif », in Revel (Martine) et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, op. cit., pp. 57-66

— Ricœur (Paul), 1966, « Prévision économique et choix éthique », *Esprit*, n°34, février, pp. 178-193

— Stengers (Isabelle), 2002, *Sciences et pouvoirs. La démocratie face à la technoscience*, La Découverte

Le développement durable, nouveau paradigme ou continuité ?

Pierre Chapuy¹⁰⁹

Les dynamiques de développement économique et d'innovations sont soumises à des influences de diverses natures, politique, réglementaire, culturelle, sociale, comportementale, religieuse, philosophique, éthique, Ce contexte général, et ses différents facteurs clés, peuvent être en évolution lente et régulière, sans modification structurelle, ou au contraire mus par des forces ou des dynamiques nouvelles, parfois brutales, mais pour certaines plus lentes, mais profondes, qui prennent racine dans des évolutions, ruptures, tensions, questionnements ou anticipations qui à la fois traversent, expriment, et dans le même temps construisent la société (les sociétés).

Aujourd'hui le « développement durable » - ou pour certains développement « soutenable », selon l'expression anglaise de « *sustainable development* » - est une de ces dynamiques majeures à l'œuvre dans nombre de pays et d'économies, à différentes échelles, des individus aux gouvernements, de l'échelle locale jusqu'au niveau planétaire. Son influence apparaît aujourd'hui plus ou moins forte selon la nature des problèmes qu'il couvre ou intègre, l'importance de leur prise en compte dans les choix publics ou privés, par les collectivités publiques, les entreprises, comme par les consommateurs et/ou les citoyens.

Cette contribution vise à engager une première réflexion sur la façon dont ce « paradigme ¹¹⁰ » du développement durable, qui a émergé principalement ces vingt à trente dernières années, influence ou peut influencer les dynamiques d'innovations ¹¹¹ dans leurs interactions dans et avec les territoires.

Compte tenu de la multiplicité et de la complexités de ses composantes, de la variété, voire même du flou, des regards portés sur ce concept de « développement durable », de son interprétation ou de sa mobilisation par les différents acteurs, des controverses ou des confrontations d'intérêts, parfois violents, dont il est l'objet, cette analyse ne sera pas menée de façon théorique ou académique, mais plutôt au travers de plusieurs questionnements, visant à parcourir ces relations, interactions, influences entre développement durable, innovation et territoires.

¹⁰⁹ Professeur associé au CNAM Paris, directeur associé du GERPA.

¹¹⁰ Un paradigme est une représentation du monde, une manière de voir les choses, un modèle cohérent de vision du monde qui repose sur une base définie (cadre disciplinaire, modèle théorique ou courant de pensée). Par exemple, dans les sciences sociales, le terme paradigme est employé pour décrire l'ensemble d'expériences, de croyances et de valeurs qui influencent la façon dont un individu perçoit la réalité et réagit à cette perception.

¹¹¹ Définition de l'innovation issue du manuel d'Oslo de l'OCDE (Manuel d'Oslo : Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, 3e édition, OCDE, Paris, 2005) : « On entend par innovation technologique de produit la mise au point/commercialisation d'un produit plus performant dans le but de fournir au consommateur des services objectivement nouveaux ou améliorés. Par innovation technologique de procédé, on entend la mise au point/adoption de méthodes de production ou de distribution nouvelles ou notablement améliorées. Elle peut faire intervenir des changements affectant – séparément ou simultanément – les matériels, les ressources humaines ou les méthodes de travail ». On comprendra dans cette section l'innovation au travers de toutes ses variétés non seulement technique, mais aussi managériales, institutionnelles, procédurales, ...

1. Développement durable, innovations et territoires

L'émergence du développement durable

Le développement durable a formellement émergé et été promu par les Nations Unies dans le courant des années 80 (Rapport Brundtland sur « L'environnement et le développement », publié en 1987), comme une exigence d'analyse complexe des interfaces multiples entre la croissance économique, le développement social et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, dans une vision incluant des perspectives de court comme de long termes.

Cette approche est devenue, lors de la Conférence de Rio pendant le deuxième sommet de la Terre en 1992, une orientation politique forte, exprimée au travers de la définition désormais classique du développement durable : « un développement qui répond aux besoins des générations du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »¹¹².

Deux axes sous tendent le développement durable : le concept de besoins, et plus particulièrement « des besoins essentiels des populations les plus démunies, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité », et l'idée des limitations que l'état et l'évolution de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement naturel à répondre aux besoins actuels et à venir.

On assiste ainsi à Rio à une reconnaissance politique planétaire de ces enjeux cruciaux pour l'avenir, à la signature de conventions et de déclarations portant sur des ressources naturelles majeures au niveau mondial (forêts tropicales, biodiversité, désertification) et sur le climat. Les gouvernements présents élaborent et approuvent également un Agenda 21 - le programme de travail du XXI^{ème} siècle - qui inclut de nombreux objectifs dans les champs économique, social et environnemental.

Ils insistent, pour la mise en œuvre et la réussite des politiques et actions en faveur d'un développement durable, sur l'importance de principes de politiques publiques qui pour certains – déjà largement en vigueur dans nombre de pays – sont confirmés dans leur importance (prévention, pollueur/payeur), et qui pour d'autres émergent ou prennent une nouvelle importance, notamment à l'échelle internationale (transparence, gouvernance, précaution, etc.).

Un nouveau paradigme ou la continuité de problématiques anciennes ?

Ces interrogations ne sont cependant pas nouvelles et n'ont pas émergés seulement à la fin du vingtième siècle. En témoignent les travaux anciens sur les risques de déséquilibre entre croissance de la population et disponibilité des ressources sur un territoire donné, compte tenu des technologies existantes, abordés notamment par Malthus, mais aussi les situations concrets de crises majeures dans certaines régions ou certains pays (famines, exils de populations, déforestations massives, désertifications, ...), et même l'effondrement de certaines communautés humaines ou civilisations¹¹³.

¹¹² Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rapport Brundtland, 1987.

¹¹³ DIAMOND J. : *Effondrement, comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Essais Gallimard, 2007.

Elles avaient également à nouveau abordées au début des années 70 par le Club de Rome dans son fameux rapport sur « Les limites de la croissance » ; mais aussi par les Nations Unies lors d'un premier sommet de la terre qui a eu lieu à Stockholm en 1972¹¹⁴. Les experts et représentants politiques des Etats rassemblés avaient alors déjà constatés les dégradations importantes des milieux physiques, les pollutions, les risques futurs pour l'état de la planète, comme leurs liens étroits avec le développement économique et les technologies, et leurs conséquences sociales constatées ou potentielles.

Si ces problématiques de développement durable sont anciennes, en quoi sont-elles nouvelles, au point que tout au long de ces vingt ou trente dernières années, de façon aussi constante, autant de débats politiques et internationaux, autant de négociations, autant d'échos de la part du grand public, notamment dans les pays développés, peuvent être constatés ? Pourquoi une telle « accélération » de la prise de conscience des enjeux ces toutes dernières années¹¹⁵ ?

Il semble que l'on puisse mettre en avant quatre grands constats majeurs portant sur des dynamiques à l'oeuvre dans la deuxième moitié du siècle dernier, tendances qui se poursuivent sans ruptures majeures en ce début de XXI^e siècle :

- une croissance économique et un développement social rapides en Occident depuis la dernière guerre mondiale, qui a conduit à des améliorations considérables des niveaux de vie, mais qui n'a pas résolu tous les problèmes de développement et surtout d'environnement, et en a même créé de nouveaux, du fait notamment de l'émergence de technologies nouvelles, du retour de certaines inégalités ;
- un certain nombre de pays du tiers monde qui apparaissent « prisonniers » du sous-développement, voyant leur niveau de vie stagner, voire régresser, et leurs ressources naturelles en danger de dégradation, pour leur consommation propre ou pour l'export ;
- une connaissance désormais assez globale et de plus en plus fine de l'état des ressources naturelles à l'échelle mondiale, qui laisse voir une dégradation de nombre d'entre elles, et dont on perçoit aujourd'hui bien plus clairement pour certaines le caractère fini et la fragilité ;
- des pressions sur le milieu naturel qui sont aujourd'hui – après avoir été majoritairement le fait des pays occidentaux développés – en partie relayées, voire potentiellement accélérées, par la croissance rapide des grands pays émergents, et notamment la Chine, l'Inde ou le Brésil.

¹¹⁴ C'est lors de ce sommet que les Nations Unies ont créé PNUE, Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

¹¹⁵ La période 2007-2008 sera peut-être demain perçue comme une période charnière dans ce domaine des interrogations concernant la « soutenabilité » du développement sur la planète, avec sa combinaison de hausse majeure du prix du pétrole, de hausse brutale des prix de produits alimentaires de base, avec leur cortège d'émeutes de la faim dans nombre de pays en développement, et de crise financière, avec les conséquences graves pour l'activité économique, l'emploi et le pouvoir d'achat de centaines de millions de ménages sur la planète !

« C'est lorsque les perspectives du développement sont devenues plus fragiles et plus inquiétantes et que le paradigme de la maîtrise est entrée en crise, que le souci pour un développement durable s'est affirmé »¹¹⁶.

Cette question de la durabilité ou « soutenabilité » du développement économique et social est ainsi une ancienne préoccupation, qui pose le très vieux problème (autrefois confiné à une vallée, une région, un pays) des interactions et de l'équilibre soutenable possibles entre quatre grandes dimensions : les milieux naturels et les ressources physiques, les dynamiques démographiques, les évolutions technologiques et leur mise en œuvre dans les productions et les modes de consommation, et les régulations politiques.

Aujourd'hui, ces préoccupations ne sont ainsi pas nouvelles par leur nature, elles le sont par le caractère planétaire de l'analyse nécessaire, par l'ampleur des défis auxquels le monde est aujourd'hui confronté, notamment depuis l'émergence de plusieurs grands pays en développement fortement peuplés¹¹⁷.

Ce qui est nouveau également, c'est le questionnement prospectif – et pour certains l'inquiétude profonde – partagé de plus en plus largement aujourd'hui par les peuples et les gouvernements sur l'ampleur de nombres de défis majeurs qui doivent être relevés, sur l'extrême complexité de l'articulation entre les échelles géographiques et les temporalités de l'action, comme sur la nécessaire coordination et articulation des réponses qui semblent devoir être apportées par les acteurs, tant publics et privés¹¹⁸.

Comme le rappelle le rapport GEO4 des nations Unies¹¹⁹ :

... « GEO-4 reprend la déclaration de la Commission Brundtland selon laquelle le monde n'affronte pas des crises séparées ... la "crise environnementale", la "crise du développement", et la "crise de l'énergie" ne font qu'une. Cette crise n'inclut pas uniquement le changement climatique, les taux d'extinction (des espèces) et la faim, mais d'autres problèmes liés à la croissance de la population, à la hausse de la consommation des riches et au désespoir des pauvres ».

Les Etats tentent de répondre à ces défis en mettant en avant des stratégies de développement durable axées sur quelques grands domaines prioritaires, considérés comme essentiels dans la recherche d'un développement durable. Ainsi en Europe (SEDD, stratégie européenne d développement durable), comme en France (SNDD, stratégie nationale de développement durable), ces stratégies se concentrent sur les

¹¹⁶ Source : O. Godard et B. Hubert « *Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA* », rapport intermédiaire, décembre 2002.

¹¹⁷ Pour prendre simplement deux exemples de ces changements d'échelle de problèmes : la Chine est désormais le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre ; certains pays (Chine, pays du Golfe, Corée, ...) commencent à acquérir ou à louer massivement (ou à tenter de ...) des terres agricoles dans des Pays en voie de développement afin de sécuriser à long terme leur approvisionnement alimentaire.

¹¹⁸ C'est la première fois dans l'histoire de l'humanité que des politiques volontaristes sont fondées sur des travaux prospectifs à un horizon aussi lointain (2050 et 2100), comme c'est aujourd'hui le cas en matière de maîtrise des gaz à effet de serre (hier le Protocole de Kyoto, demain les décisions issues de la Conférence de Copenhague).

¹¹⁹ Source, <http://www.unep.org/geo/geo4/>

grands domaines suivants : changement climatique et énergie propre ; transport durable ; production et consommation durables ; conservation et gestion des ressources naturelles ; santé publique, prévention et gestion des risques ; inclusion sociale, démographie et immigration ; pauvreté dans le monde et international.

Dans la continuité des problématiques passées, le développement durable semble ainsi bien apparaître comme un nouveau paradigme de perception des risques du futur et de la nécessité d'agir à tous les niveaux, de manière beaucoup plus concertée, mais comment opère-t-il à l'égard de l'innovation dans les territoires ?

Les dynamiques de déploiement du développement durable : quelques caractéristiques majeures observées et leurs interactions possibles avec l'innovation dans les territoires

La variété des interactions entre développement durable, innovation et territoires est considérable, mais il peut être intéressant de faire ressortir trois grands champs d'observation des dynamiques de mise en œuvre de ce « paradigme » dans les territoires, et des innovations qui en découlent.

Des lois, des règlements et des politiques publiques, visant à promouvoir un développement durable ont des effets directs sur les politiques publiques et sur choix des acteurs privés, et donc sur les dynamiques d'innovation locales. Ces dernières années, au titre de la promotion d'un développement durable, des lois ont été promulguées et/ou mises en œuvre, qui modifient et modifieront les dynamiques d'innovations dans les territoires. Les lois post Grenelle sur l'efficacité énergétique des bâtiments, sur l'évaluation de l'efficacité énergétique des exploitations agricoles, sur les éco-quartiers,... en sont des exemples les plus visibles. Elles vont conditionner directement les investissements dans les territoires sur ces secteurs clés que sont les bâtiments, l'agriculture, l'aménagement urbain.

Les marchés des biens et des services évoluent, qui intègrent d'une façon ou d'une autre la prise en compte du développement durable, sous l'influence de certains facteurs clés, pour partie en fonction des changements réglementaires ou fiscaux (par exemple la tarification publique du prix de l'électricité d'origine éolienne, la fiscalité carbone), mais aussi de forces des marchés que sont les offres de produits et services, les attentes, comportements et arbitrages des clients, les innovations produits,

On peut citer par exemple dans ce domaine l'influence majeure du prix de l'énergie (observé ou attendu demain) qui peut modifier les stratégies résidentielles (impacts sur la demande et les moyens de la mobilité), faire évoluer l'offre de logements, inciter les collectivités locales à favoriser demain l'émergence de villes plus compactes, afin de réduire le coût des transports et l'accessibilité des personnes aux services. De même, les arbitrages de certains segments de consommateurs concernant la demande de produits biologiques ou de produits alimentaires de proximité favorisent l'évolution ou l'innovation chez les producteurs agricoles, alors que de leur côté les offres de tourisme « responsable » ou « durable » renouvellent des formes de tourisme dans certains territoires.

Mais la réalité des vingt ou trente dernières années montre aussi assez clairement qu'au-delà de certains accords à caractère général, comme dans la nécessité d'une plus grande efficacité énergétique par exemple, la recherche d'un

développement soutenable n'est pas toujours porteur d'une convergence d'objectifs aisée à identifier et à choisir, offrant ainsi un contexte relativement instable ou imprévisible pour l'innovation.

Le développement durable peut-être en effet aussi, par la mise en avant des attentes des parties prenantes ¹²⁰ de toutes natures, un révélateur aigu de positions ou d'intérêts différents, divergents, voire fortement conflictuels. Ces éléments peuvent contribuer à une incertitude croissante pour le développement des innovations.

De plus le « développement durable » d'un Etat ou d'un territoire, n'est en général pas un objectif fixé une fois pour toute, il est un chemin à construire et à choisir politiquement, puis à actualiser, à renouveler en fonction de l'évolution des connaissances, de l'appréciation collective des enjeux, de leur anticipation prospective, des processus d'arbitrages, des rapports de force ¹²¹.

Des illustrations concrètes de différents types de secteurs ou activités principalement concernés par ces innovations dans les territoires, et des exemples des process ou des innovations qui sont suscitées, générées, ou favorisées par le développement durable sont présentés dans les sections suivantes.

Le développement durable : ce qui a changé depuis vingt et qui peut impacter les dynamiques d'innovation dans les territoires

Si nombre de problématiques de développement durable ne sont pas nouvelles en tant que telle, il est malgré tout certain que l'ampleur de ces enjeux peut modifier la nature, les champs prioritaires, comme les modalités d'émergences et de développement des innovations dans les territoires.

Au titre de la recherche d'un développement soutenable, il s'agira pour les acteurs publics ou privés moteurs de l'innovation de :

- Faire face à des enjeux qui se sont complexifiés : des sujets élargis, des échelles multiples à articuler, tant temporelles que spatiales, une gestion plus formelle et plus complexe de l'incertitude des connaissances, une importance croissante de l'analyse de risques, ...
- Intégrer des principes nouveaux qui prennent de l'importance, ou qui s'imposent : principe de précaution, de transparence, de participation, ...
- Gérer une extension du champ des acteurs concernés et actifs dans les dynamiques territoriales, des « parties prenantes » parfois porteurs de valeurs différentes : entreprises, citoyens, consommateurs, associations, médias, ...

¹²⁰ Les « stake-holders » (littéralement « porteurs d'enjeux ») selon l'expression anglo-saxonne utilisée largement dans l'analyse des enjeux du DD pour les entreprises, ou son équivalent proche la RSE (responsabilité sociale des entreprises), mais aussi par les collectivités territoriales.

¹²¹ C'est particulièrement clair en ce qui concerne la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, où les objectifs évoluent dans le temps avec l'amélioration des connaissances et de la prise de conscience des enjeux : objectifs du Protocole de Kyoto en 1997 pour les pays développés, puis objectif « cible » de division par 4 de leurs émissions de GES à l'horizon 2050. A l'issue de la négociation de la fin de l'année 2009, un nouveau protocole « post Kyoto » verra peut-être émerger de nouveaux objectifs, élargis peut-être à de nouveaux pays, compte tenu de la connaissance scientifique disponible aujourd'hui, d'une prise de conscience renforcé des enjeux (rapport Stern), et des confrontations des intérêts économiques et politiques des Etats parties prenantes de la négociation.

- Répondre à une montée en puissance de la demande de transparence et un élargissement des critères d'évaluation des projets territoriaux, qu'ils soient publics ou privés.
- S'inscrire dans une échelle mondiale de fait sur plusieurs grands sujets majeurs tels que : disponibilité et coût des énergies, maîtrise des gaz à effet de serre, protection de la biodiversité, gestion des ressources naturelles, disponibilité et coûts des ressources alimentaires (voir plus loin), ...

2. Promouvoir un développement durable des, ou dans les, territoires : des domaines ou secteurs d'activité plus particulièrement concernés

L'un des enjeux majeurs d'un développement durable (soutenable) sur le long terme se situe très clairement dans les territoires, dans leurs dynamiques d'évolutions, dans leurs gestions et dans leur gouvernance, et dans l'efficacité selon laquelle l'innovation pourra être suscitée, soutenue, mobilisée, diffusée au service d'un développement durable.

Au-delà d'orientations – lois, règlements, financements, arbitrages, qui peuvent être essentiels ou très structurants – qui sont prises au niveau national ou international, notamment en matière réglementaire, d'investissement, ou de fiscalité (fiscalité de l'énergie, schémas directeurs d'infrastructures, politique nationale de protection de la biodiversité, ...), un développement « *durable* » sera aussi - et peut-être d'abord - le résultat de milliers, voire de millions de micro décisions prise par des acteurs publics locaux, et par les acteurs privés.

Au plus proche des dynamiques de développement sur très large part du territoire national, les domaines où l'innovation est aujourd'hui, et pourra être demain assez fortement influencée, voire conduite ou tirée, par les attentes ou les objectifs en matière de développement durable sont notamment : l'aménagement urbain, la gestion des villes et des quartiers, les bâtiments ; l'agriculture.

L'aménagement urbain, la gestion des villes et des quartiers, les bâtiments

L'aménagement urbain et la gestion des villes et des quartiers

Même si la notion de ville durable est complexe, abstraite et sujette à débat, les travaux du Grenelle de l'environnement et leurs débats multi-collèges représentant les diverses composantes sociales, économiques et politiques du pays ont néanmoins permis de mettre à jour un certain nombre de domaines de réflexions qui parcourent les multiples dimensions d'un développement durable, et sont autant de champs porteurs d'innovation dans les territoires. La liste est variée de ces domaines, mais plusieurs orientations clés ont notamment été mises en avant :

- La maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles,
- La compacité des formes urbaines,
- Des modèles d'urbanisme et de transports sobres en énergie,
- La prévention et traitement des risques naturels et industriels,
- ...

De son côté, la FNAU ¹²², Fédération nationale des agences d'urbanisme, qui a travaillé sur le concept de développement durable appliqué aux villes a débouché après des travaux durant les années 1990 sur des expérimentations permettant de tester les apports d'une méthode d'analyse renouvelée des dynamiques urbaines et de l'intervention sur la ville : la « grille d'analyse » mise au point par la FNAU distingue huit objectifs principaux dans une politique de développement durable. Cette approche doit naturellement être appropriée et validée par les collectivités.

Cette approche s'inscrit clairement dans une logique « transversalité » d'analyse et de conception de politiques qui s'avère très fructueuse pour renouveler, parfois en profondeur, les pratiques habituelles de la planification et de la gestion urbaine. Les huit objectifs sont les suivants, qui parcourent les trois piliers du développement durable en les articulant formellement :

- assurer la diversité de l'occupation du territoire,
- faciliter l'intégration des populations,
- valoriser le patrimoine,
- économiser et valoriser les ressources,
- assurer la santé publique,
- organiser la gestion des territoires et favoriser la démocratie locale,
- inciter à une croissance économique préservant l'environnement de façon socialement acceptable.

A l'échelle d'un quartier, les pistes d'innovations font références à des dimensions opérationnelles de la conception et de la gestion locales : gestion de l'eau, gestion des déchets, protection de la biodiversité en ville, mobilité, sobriété énergétique et énergies renouvelables, densité et formes urbaines des quartiers, éco-construction¹²³.

La construction et la gestion des bâtiments

Parce que les bâtiments représentent 46% de la consommation d'énergie finale en France et 25% des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration significative de l'efficacité énergétique des bâtiments est indispensable pour maîtriser les dépenses de chauffage dans l'habitat comme dans le tertiaire, enjeu social et économique considérable.

L'importance de l'enjeu (la lutte contre les gaz à effet de serre) comme la place des bâtiments dans les territoires et dans leurs dynamiques d'évolution (extension, croissance, dégradation, rénovation, ...), sont la source - tant pour le parc existant que pour les bâtiments neufs - d'un effort aujourd'hui important d'innovations, de recherche et développement dans de nombreux domaines : « Les problématiques associées sont particulièrement nombreuses : technologies, formation, réglementation, stockage d'énergie (géothermie, solaire thermique et photovoltaïque), usages nouveaux de l'électricité avec, en particulier, les équipements des ménages et

¹²² Contribution de la FNAU, Fédération nationale des agences d'urbanisme, aux réflexions sur le développement durable, préalable au sommet mondial de New York (Habitat II + 5), mai 2001

¹²³ Source : Plan éco-quartiers du ministère en charge du développement durable.

du tertiaire en équipements dérivant des technologies de l'information et de la communication, maîtrise du foncier et du développement urbain etc. »¹²⁴

*L'agriculture*¹²⁵

L'agriculture est une activité pour laquelle le développement durable représente des enjeux majeurs à moyen et long terme. Son interaction avec les milieux naturels et les ressources est très forte, et ce sur une part importante du pays. L'agriculture occupe plus de 50% du territoire français, elle est le premier consommateur d'eau, elle emploie des intrants chimiques qui peuvent migrer dans les milieux terrestres et aquatiques, elle est à la fois source d'émissions et puits d'absorption des gaz à effet de serre, elle est en interface étroite avec les ressources de la biodiversité (faune et flore, espaces naturels). Enfin l'agriculture contribue aux dynamiques économiques, sociales et environnementales locales au travers de ses productions à usages alimentaires ou non alimentaires, mais aussi par ses activités diversifiées (ventes directes, tourisme, ...), et par son rôle d'entretien d'espaces naturels plus ou moins artificialisés.

Régulée très largement par la politique agricole commune, présente sur les marchés européens et mondiaux par nombre de productions animales ou végétales, l'agriculture française est partie prenante aux défis mondiaux du développement durable à moyen et long terme, notamment pour faire face à la croissance attendue de la population et à l'augmentation du niveau de vie dans les PVD et pays émergents :

- Produire plus : nourrir une population en croissance, plus riche et plus urbanisée
- Produire mieux : préserver le sol, l'eau, la biodiversité, etc.
- Faire face au changement climatique et contribuer à la maîtrise des émissions de GES
- Développer les usages non alimentaires (énergétiques et non énergétiques) sans nuire aux utilisations alimentaires
- Innover et investir en tenant compte des spécificités locales (sociales et environnementales)

Il s'agit donc aujourd'hui en France pour l'agriculture de répondre au défi du « produire plus et mieux » tout en répondant aux attentes renouvelées du consommateur, et aux attentes des citoyens.

Dans ce cadre, une agriculture française « productive et respectueuse de l'environnement » nécessite d'importants efforts de recherche, développement et innovation, tant en matière de choix technologiques, de choix de modes de production, de modes de valorisation économique au sein des filières alimentaires, et de modalités d'accès aux marchés, mais aussi afin de respecter l'environnement et contribuer au développement local. De nombreux domaines de recherche et d'innovations sont ainsi à approfondir par l'agriculture.

¹²⁴ Source : www.prebat.net, éditorial du Président du Comité d'Orientation Stratégique et d'Animation (Prebat).

¹²⁵ Section largement fondée sur : Conseil d'analyse stratégique, « *France 2025 : Diagnostic stratégique, Groupe 2 - Ressources rares et environnement, rechercher les voies d'un développement durable dans un monde incertain* », 2008

Une recherche plurielle s'avère nécessaire, reposant sur la compréhension du vivant, son organisation et de son fonctionnement, dans deux domaines majeurs :

- La connaissance des systèmes agronomiques de façon à concevoir de nouveaux systèmes de production plus respectueux de l'environnement ;
- La connaissance du génome : afin d'acquérir des connaissances et à proposer des innovations pour préserver et gérer les ressources génétiques et l'environnement, diversifier les productions, améliorer la qualité des aliments, etc.

...dont les applications permettront d'améliorer la productivité de l'agriculture, et plus généralement sa capacité – avec celle de l'agroalimentaire - à répondre aux grandes finalités attendues de l'agriculture (notamment au sein des pays développés) :

- Optimiser les pratiques culturales
- Préserver les ressources génétiques
- Protéger l'environnement
- « Améliorer » les espèces

Des applications opérationnelles sont possibles, notamment dans les domaines d'innovations suivants :

- Des plantes autotrophes en azote
- Des systèmes de production à haute valeur environnementale
- Des variétés diversifiées afin de maintenir la biodiversité génétique
- Un fonctionnement interne des sols optimisé (microflore et microfaune) permettant de réduire significativement les apports d'engrais
- Des plantes économes en eau, capables d'utiliser l'eau salée, résistantes à la sécheresse et aux températures extrêmes, etc.

Plus généralement, il s'agit aussi, face aux défis du développement durable, de passer d'une agriculture aujourd'hui assez fortement « consommatrice » d'intrants (eau, engrais, produits phytosanitaires, ..) ... à une agriculture plus « économe », ce qui signifiera notamment l'exploration de voies telles que notamment des techniques, des pratiques et des systèmes permettant de réduire les apports en engrais, pesticides et eau (source : LERNA, unité mixte Toulouse 1/INRA, TSE).

De même, afin de passer d'une agriculture « fortement émettrice » à une agriculture « faiblement émettrice » de gaz à effet de serre, des pistes de solutions (R&D, Innovations, ...) devraient être explorées dans les domaines suivants : favoriser, dès aujourd'hui, les économies d'énergie ; développer des systèmes de culture faiblement émetteurs de GES ; optimiser la fertilisation azotée ; diminuer les émissions de méthane en jouant sur l'alimentation des ruminants (une réduction de 30 % des émissions de méthane pourrait ainsi être obtenue) ; favoriser le stockage du carbone dans les sols agricoles, les prairies et les forêts.

Enfin, il s'agit également d'évoluer vers une agriculture prenant en compte la préservation de la biodiversité, à la hauteur des enjeux environnementaux et économiques constatés et/ou possibles à l'avenir¹²⁶. Ceci signifie notamment, dans la

¹²⁶ Rapport du Centre d'Analyse Stratégique sur « L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystème ; contribution à la décision publique », avril 2009

ligne fixée à court terme par le Grenelle de l'environnement, de mener des travaux de R, D & I dans les domaines suivants :

- mieux valoriser les services rendus par la biodiversité à l'agriculture : exploiter la complémentarité entre les plantes ; protéger les insectes pollinisateurs ;
- mettre en place de pratiques favorables à la biodiversité et à l'expression de ses services, notamment dans les choix d'itinéraires techniques et les choix de cultures ;
- développer des aires protégées sur tout le territoire (milieux extraordinaires et connectivité entre espaces).

Enfin, l'innovation doit également s'exprimer dans la valorisation de l'insertion locale de l'activité agricole et de ses productions et services. Cela signifie innover au service de la recherche de valeur ajoutée par des projets de développement territorialisés qui valorisent la différenciation des produits, l'agriculture biologique, la diversification des productions ainsi que de services (circuits courts, activités d'agrotourisme ou plus largement services en milieu rural).

3. Développement durable et innovations de gouvernance et de process inter acteurs : illustrations par des exemples de réalisations « représentatives »

Trois champs paraissent intéressants à explorer dans cette innovation de process de réflexion, de gouvernance :

- des innovations dans les process de réflexion, dans la gouvernance territoriale, des priorités innovantes ou renouvelées pour les politiques et les projets d'aménagement ;
- des démarches de prospective (notamment participatives) innovantes appliquées à la réflexion sur les territoires ;
- des instruments de politiques publiques innovants au service d'un développement durable local (marché du carbone, fond de compensation biodiversité, ...).

De nouveaux process, une nouvelle gouvernance, de nouvelles priorités pour les projets d'aménagement

Les process d'aménagement et d'élaboration des politiques publiques (modes d'arbitrages, nouvelles priorités, nouveaux process...), et plus généralement la gouvernance entre acteurs publics, mais aussi avec la variété des acteurs privés, sont aujourd'hui largement impactés par les préoccupations en matière de développement durable ; ne serait-ce que pour répondre ou faire échos à deux des principes majeurs mis en avant lors de la conférence de Rio : « participation » et « transparence ».

Des process d'analyse des enjeux, d'exploration prospective, d'identification d'orientations stratégiques et de projets pour et dans les territoires sont créés ou modifiés pour intégrer plus fortement ce rôle élargi des « parties prenantes » : conférence de citoyens, consultations citoyennes, Grenelle régionaux, plan climat territoriaux, gestion des bassins versants, ...

Ces innovations, qui pour certaines sont dans la continuité directe de process anciens de consultation des parties intéressées (enquêtes publiques, consultation du

public dans les documents d'urbanisme, ...), sont également conditionnées ou impactées par deux dynamiques profondes de la société française :

- Depuis la réforme des collectivités locales de 1981, mais aussi suite aux nombreuses lois- et politiques nationales, notamment de la réforme de l'Etat – modifiant les responsabilités des collectivités locales et le rôle de l'Etat, la redistribution des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales impacte, parfois profondément, les process d'innovations institutionnelles ou procédurales ;
- La quasi généralisation aujourd'hui de l'accès et de l'usage d'Internet pour toutes les « parties prenantes » joue un rôle important non seulement dans l'accès à l'information, et donc en partie dans l'accès au pouvoir – a minima le pouvoir de savoir et de débattre -, mais surtout peut-être suscite des dynamiques de créations d'échanges, de réseaux qui complètent les réseaux anciens ; par ailleurs, ces nouvelles formes de réseau sont pour certaines moins structurées, moins « finalisées », en quelque sorte « sans cœur ou cerveau directeur ».

Le « Grenelle » de l'estuaire de la Seine : un processus innovant au service de projets de développement local partagés

« Faire de notre estuaire un modèle de développement durable »¹²⁷, tel est le slogan du Grenelle de l'estuaire qui a été lancé en novembre 2008, à l'initiative du comité des élus de l'estuaire de la Seine, présidé par Antoine Rufenach, maire du Havre. Couvrant 5 pays de part et d'autres de l'estuaire de la Seine, le territoire concerné regroupe 450 communes et environ 600 000 habitants, s'étendant à la convergence de trois départements et deux régions.

Cinq collèges d'acteurs locaux (les cinq types de collèges déjà présents au Grenelle national de l'environnement) sont ainsi parties prenantes de la réflexion : Etat, collectivités locales, ONG, entreprises, salariés. La réflexion s'est organisée autour de cinq grands thèmes de travail : développement économique durable et leviers de croissance ; développement durable et enjeux de territoire (énergie et habitat, déchets, climat, déplacements) ; santé et environnement ; cadre de vie et biodiversité ; gouvernance.

Ce Grenelle local, lieu et temps d'échanges et de confrontation de points de vue dans un processus innovant associant cinq collèges sur un territoire local d'enjeux communs, a pour objectif opérationnel d'identifier et d'engager un nombre limité de projets opérationnels prioritaires d'intérêts partagés par l'ensemble des acteurs du territoire. Ces projets seront conçus comme des « leviers de croissance durable pour l'estuaire ». La démarche vise ainsi à demeurer un processus mobilisateur volontairement léger, complémentaire des institutions comme des processus d'aménagement et de décision existants.

Pays des Ecrins : le développement durable comme vision et process innovants dans un territoire

Confrontée à une crise économique majeure (la disparition de sa base économique industrielle centrée sur l'aluminium, avec une perte de plus de 300

¹²⁷ Source : <http://www.grenelle-estuaire.fr/>

emplois directs et une chute de près de 15% de la population), le pays des Ecrins dans les Alpes de Haute Provence a effectué une mutation profonde profondément innovante, s'éloignant de sa « vocation » industrielle passée, vers une valorisation de son patrimoine montagnard, historique, social et écologique, dans une perspective de développement de long terme.

Le ré-ancrage montagnard du pays des Ecrins et de sa commune centre l'Argentière a choisi de largement s'appuyer sur la valorisation des ressources patrimoniales et environnementales locales (moyenne et haute montagne, réseaux hydrographiques, biodiversité, paysages, ...), en s'adressant à la fois aux attentes et demandes touristiques, sportives et culturelles ; « l'histoire, la nature, le sport », ainsi que l'exprime une formule résumant les axes porteurs de cette dynamique d'innovation territoriale.

Une très large part de cette reconversion touristique et patrimoniale, véritable mutation, a été réalisée en mettant en oeuvre « une expérimentation et une appropriation de solutions inventives et originales, s'appuyant sur un large répertoire de formules et de dispositifs locaux, nationaux et européens : Natura 2000, Interreg, Agenda 21, SCOT, Pôle d'excellence rurale, bilan carbone, ... »¹²⁸. De fait, une large part de ces programmes, outils de planification, process d'aménagement, outils d'évaluation ... ont été spécifiquement développés ces dernières années, et s'inscrivent dans des objectifs explicites de promotion du développement durable dans les territoires.

« La trajectoire du Pays des Ecrins depuis vingt ans apporte un témoignage significatif sur les conditions dans lesquelles un territoire de montagne confronté à l'incertitude du changement et à une crise majeure peut mobiliser des ressources historiques, patrimoniales, culturelles, sociales, politiques pour se réapproprier la construction d'une identité et d'une vision de l'avenir »¹²⁹.

Des démarches de prospective (notamment participatives) innovantes appliquées à la réflexion sur les territoires

La prospective stratégique participative associant un large panel de « parties prenantes » des territoires – dans son approche, dans ses méthodes concrètes et dans sa pratique¹³⁰ – apparaît comme un outil approprié, du fait de ses caractéristiques intrinsèques, pour penser le développement d'un territoire en prenant en compte les exigences de durabilité. Elle permet en effet la répondre formellement à plusieurs des exigences essentielles d'une réflexion collective en matière de durabilité du développement :

- une vision systémique, multidimensionnelle, qui est nécessaire au cœur de la réflexion sur les territoires, qui concerne les interfaces entre les hommes, leurs activités et le contexte sociétal et physique dans lequel ils vivent et opèrent ;
- la prise en compte du moyen et du long terme, qui est de fait aujourd'hui partie intégrante d'un développement durable des territoires ;

¹²⁸ Philippe Bourdeau, « Interroger l'innovation dans les Alpes à l'échelle locale », *Revue de géographie alpine* [En ligne], 97-1 | 2009, URL : <http://rga.revues.org/index786.html>

¹²⁹ Philippe Bourdeau, op.cit.

¹³⁰ Michel Godet, Philippe Durance, *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Dunod, 2008.

- la prise en compte des incertitudes et des ruptures, laquelle doit naturellement faire partie d'une réflexion sur les développements possibles d'un territoire ;
- enfin, l'intégration de multiples regards ou savoirs, ainsi que la représentation de divers acteurs, de diverses légitimités, qui sont aujourd'hui essentielles, qui favorisent et rendent possibles les arbitrages complexes, lesquels restent dans ce domaine largement politiques, au sens le plus noble du terme.

Dans ce cadre général des préoccupations croissantes en matière de développement durable, la prospective stratégique met ainsi le territoire en position de mieux anticiper les enjeux auxquels il pourra être confronté demain, que ces enjeux résultent de la transformation des activités économiques sur des marchés de plus en plus concurrentiels, de la dégradation de l'environnement, de l'évolution des attentes sociétales ou des réglementations, ou de la confrontation des points de vue et des intérêts des différents acteurs.

La qualité écologique de l'estuaire de la Seine à l'horizon 2025 : une démarche de prospective stratégique entre parties prenantes décisions à visée décisionnelle

L'espace est rare dans l'estuaire de la Seine et, de nombreux conflits d'usage existent entre les différents acteurs que ce soit le milieu portuaire, les pratiques des chasseurs, de la pêche ou les usages et vocations plus strictement environnementaux. L'estuaire est un espace qui, d'un point de vue environnemental, perd progressivement de ses fonctionnalités biologiques.

Le Conseil de l'Estuaire, soutenu par le Conseil scientifique du Plan de gestion globale de l'Estuaire, a demandé que soit engagée en 2003 une étude prospective, afin d'explorer les possibilités de gestion de cet espace et de restauration de sa qualité écologique sur le long terme, avec la mise en place d'un processus participatif associant : dans un comité de pilotage, des représentants de l'ensemble des acteurs publics ou privés, y compris les associations ; dans un comité technique, les scientifiques et gestionnaires publics de l'estuaire.

Quatre scénarios ont été élaborés qui sont quatre histoires possibles de l'évolution de l'estuaire à l'horizon 2025, et de leurs conséquences sur la qualité de l'environnement : « Tendanciel », « Restauration volontariste », « Initiative locale » et « Crise économique majeure »,

La démarche a ainsi montré clairement que « si l'on ne change pas les modes de gestion et surtout la coopération entre les acteurs locaux, l'estuaire va poursuivre sa dégradation, au détriment des usagers de l'estuaire, et ils sont nombreux. Par contre une telle restauration écologique est possible; il existe des chemins d'amélioration possibles, soit déjà au niveau local (mais il faut le vouloir et le coordonner), soit avec beaucoup plus d'ampleur, en engageant un véritable projet d'ingénierie écologique majeure soutenu par l'Etat au niveau national et par l'UE ».

Comme l'indique un rapport d'inspection : « (Cette étude) constitue une opportunité d'échanges d'information et de dialogue des différents acteurs sur leur territoire commun et guide les choix individuels et collectifs stratégiques, notamment en matière d'investissements.... » (Source : Rapport de l'Inspection générale de l'environnement & du Conseil général des Ponts et Chaussées sur la gestion des estuaires dans le cadre des directives communautaires, 2006).

Suite à ce travail prospectif initial, une évaluation des modalités de déploiement, des coûts et des bénéfices a été réalisée pour les deux scénarios de restauration écologique. Sur cette base, le Préfet de la région Haute Normandie a décidé d'engager au nom de l'Etat une politique apparaissant dans le scénario « initiative locale », et a incité les autres membres du Conseil de l'estuaire à accompagner cette initiative, stratégique pour l'avenir de l'estuaire.

Des instruments de politiques publiques ou privés innovants au service d'un développement durable local

Pour élargir la prise en compte des préoccupations d'environnement et de développement durable dans les analyses et les arbitrages, de nouveaux outils ou instruments sont développés, soit par la puissance publique soit d'initiative privée, qui vont contribuer à développer des approches ou des analyses innovantes, ou des arbitrages modifiés entre les différentes dimensions que sont la croissance économique, le développement social et la préservation de l'environnement. On pense ici naturellement à une comptabilité élargie à l'environnement, aux indicateurs de développement durable, qui ne sont pas que monétaires, à la création de référentiels pour l'action individuelle ou collective, aux outils de compensations pour la dégradation de l'environnement ; par exemple compensation carbone déjà ancienne, mais aussi désormais compensation biodiversité, qui émerge en France.

Effinergie : association pour le développement de bâtiments basse énergie créatrice de référentiels bâtiments basse consommation

Dans ce domaine des bâtiments basse énergie, des innovations dans les processus de mobilisation et de collaboration entre acteurs publics et privés jouent aujourd'hui un rôle important au service d'un développement durable, comme en témoigne par exemple l'association Effinergie.

Cette association a pour objectif le développement de bâtiments à basse consommation d'énergie, et rassemble nombre de régions, des associations de professionnels, des organismes techniques publics ou privés et des entreprises.

Elle a notamment pour objectif de fédérer les acteurs impliqués dans ce domaine, de promouvoir des référentiels de performance énergétique, des formations, les retours d'expériences entre territoires ou régions, la promotion et la communication.

Un nouvel instrument financier pour la protection de la biodiversité : la compensation biodiversité, à l'image de la compensation carbone

Comment inciter entreprises et politiques à prendre en compte le coût de la protection de la biodiversité dans leurs investissements ? Pour l'instant, la France n'en est qu'aux balbutiements de cette modalité de compensation, alors même qu'une loi de 1976 oblige les acteurs économiques à compenser les impacts environnementaux de leurs infrastructures.

C'est à cet effet qu'en 2008 la Caisse des Dépôts et Consignation a créé un fonds de compensation pour la biodiversité doté de 15 millions d'euros. La CDC Biodiversité est ainsi chargée de constituer des actifs naturels pour permettre aux maîtres d'ouvrages de pouvoir effectivement compenser en aidant à la réhabilitation d'un terrain spécifique et non plus se contenter d'un dédommagement financier (ou

de limiter la compensation à des actions sur le territoire du projet ou à sa proche proximité). Son premier programme a vu le jour dans les Bouches du Rhône, dans la « steppe provençale » de Saint Martin de Crau où 357 hectares d'anciens vergers ont ainsi été réhabilités par ce biais pour permettre la reconstitution d'ensembles végétaux et la présence d'espèces animales.

En parallèle, un fonds d'investissement pour le patrimoine naturel (FIPAN) a été lancé pour permettre aux entreprises et particuliers de souscrire des « actions-vie » d'un terrain (le premier est une tourbière bretonne) et ainsi, de participer à la restauration d'un patrimoine en danger. Malgré les mises en garde répétées contre les dérives d'une monétarisation à outrance de la biodiversité, un marché de la préservation des milieux naturels pourrait bien voir le jour en France.

3^{ème} partie
Innovation et attractivité des territoires

La nouvelle attractivité des territoires

Bernard Morel¹³¹, Jean-Michel Charpin¹³²

La France a connu, comme beaucoup d'autres pays développés, de violentes évolutions démographiques dans les territoires au cours des cinquante dernières années. L'exode rural, la montée périlleuse des banlieues et des périphéries urbaines, la dépression de certaines villes centres puis leur renaissance, le développement des littoraux atlantique et méditerranéen, des corridors fluviaux et du massif alpin ont ainsi simultanément ou successivement marqué la géographie humaine de notre pays. Dans la période récente, ces amples mouvements ont laissé la place à un développement plus harmonieux, plus équilibré, probablement mieux en phase avec un pays vieillissant. Mais le paradoxe est que ce changement a suscité sa propre dynamique, qui va bien au-delà de l'économie présentielle alimentée par les migrations de retraités ; elle fait émerger une nouvelle attractivité des territoires, qui fait la part belle à la ruralité dès lors que celle-ci s'accompagne d'une exploitation adaptée des avantages comparatifs¹³³.

1. Urbain-rural : un rapprochement des rythmes de croissance dans la période récente

Trois grandes périodes d'évolutions démographiques se sont succédé depuis 40 ans, chacune caractérisée par de nouvelles relations entre espaces urbains et ruraux sur le territoire national (1)¹³⁴.

Avant 1975, la croissance s'est d'abord portée vers les villes et leurs banlieues avec l'exode rural et l'arrivée d'immigrés ; des taux de croissance de plus de 2 % par an sont atteints pour l'ensemble des banlieues, plus du double du rythme de la croissance démographique nationale. En nombres absolus, les villes et leurs banlieues accueillent chaque année près de 450 000 habitants supplémentaires.

La période entre 1975 et 1990 est celle de la périurbanisation avec des taux de croissance annuelle des couronnes périurbaines qui dépassent 1,5 %, très supérieurs à la moyenne nationale (0,5%), tandis que la population des villes centres s'est mise à décroître et que globalement l'espace rural reste stable. Alors que la croissance démographique s'est sensiblement ralentie par rapport à la période précédente, l'excédent annuel des banlieues et des espaces périurbains atteint chaque année environ 320 000 habitants

Depuis 1990, les évolutions des différents types de territoires ont tendance à se rapprocher : croissance nouvelle pour les espaces ruraux, et, au sein des espaces urbains, reprise de la croissance de villes centres, maintien de celles des banlieues et du périurbain. Pour la première fois, tous les types de territoire bénéficient de la

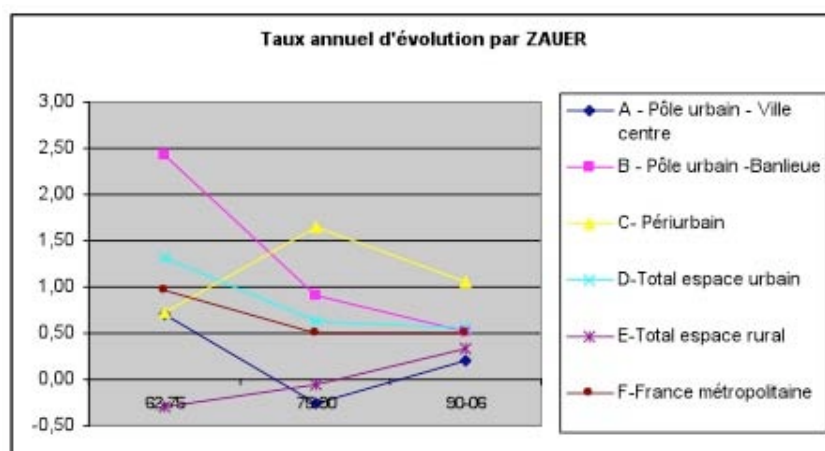
¹³¹ Insee.

¹³² Inspection générale des Finances, membre de l'Académie des Technologies.

¹³³ Afin de faciliter la lisibilité des évolutions sur longue période, les analyses présentées s'appuient sur un zonage constant pour l'ensemble de la période : le zonage en aires urbaines et espace rural actuellement en vigueur, celui établi à partir des données du recensement de 1999. Ce zonage établi pour la première fois en sur la base du RP de 1975 a été révisé en 2003 pour tenir compte de l'extension de l'espace périurbain.

¹³⁴ Cf. références bibliographiques en fin de contribution.

croissance démographique même si en niveau absolu les banlieues et les espaces périurbains continuent de porter l'essentiel des gains de populations (environ 230 000 habitants chaque année).



Taux annuels moyens	62-75	Solde annuel	75-90	Solde annuel	90-06	Solde annuel
A - Pôle urbain - Ville centre	0,71	115767	-0,26	-44470	0,20	34026
B - Pôle urbain - Banlieue	2,42	328953	0,90	153685	0,52	99741
C - Périurbain	0,72	60767	1,65	163952	1,05	129179
D - Total espace urbain	1,32	505487	0,62	273166	0,55	262946
E - Total espace rural	-0,29	-31164	-0,05	-4928	0,34	36078
F - France métropolitaine	0,96	474322	0,49	268238	0,51	299024

Sources : recensements de population-Insee

ZAUER : zonage en aires urbaines et espace rural.

Afin de faciliter la lisibilité des évolutions sur longue période, les analyses présentées s'appuient sur un zonage constant pour l'ensemble de la période : le zonage en aires urbaines et espace rural actuellement en vigueur, celui établi à partir des données du recensement de 1999. Ce zonage établi pour la première fois en 1975 a été révisé en 2003 pour tenir compte de l'extension de l'espace périurbain.

2. Une croissance démographique mieux répartie sur le territoire

L'analyse de la carte des évolutions de densité, c'est-à-dire du nombre d'habitants au km², permet de s'affranchir des circonscriptions administratives, au moins de façon apparente. Elle permet ainsi de visualiser le rétrécissement des zones à évolution extrême, dans le sens de la décroissance comme dans celui de la croissance très rapide.

La réduction progressive des territoires en décroissance

Avant 1975, la population diminuait sur une part importante du territoire, essentiellement les espaces ruraux de l'ouest, du nord-est et du centre, du fait de la poursuite de l'exode rural amorcé bien avant. Depuis, l'emprise territoriale des territoires en nette décroissance n'a cessé de se réduire, pour ne plus concerner entre 1990 et 2006 que 3,9% de la superficie du territoire national au lieu de 18% avant 1975. Ces zones se concentrent au voisinage de villes portuaires (comme Cherbourg, le Havre, Boulogne), d'anciens bassins miniers ou de tradition industrielle du nord, de l'est et du centre, ou encore de zones rurales du centre de la Bretagne ou de la Normandie (cartes 1 et tableau).

Symétriquement, l'emprise territoriale des zones dont la densité croît le plus fort diminue sensiblement aussi et passe de 11,1% à 6,2 % de la superficie totale : la rupture principale se situe vers 1975. Le contraste est grand entre la multiplicité des pôles urbains qui dans chaque région polarisaient la croissance démographique avant

1975, et les ensembles urbains moins nombreux mais plus importants qui concentrent dans la dernière période les plus fortes croissances de densité.

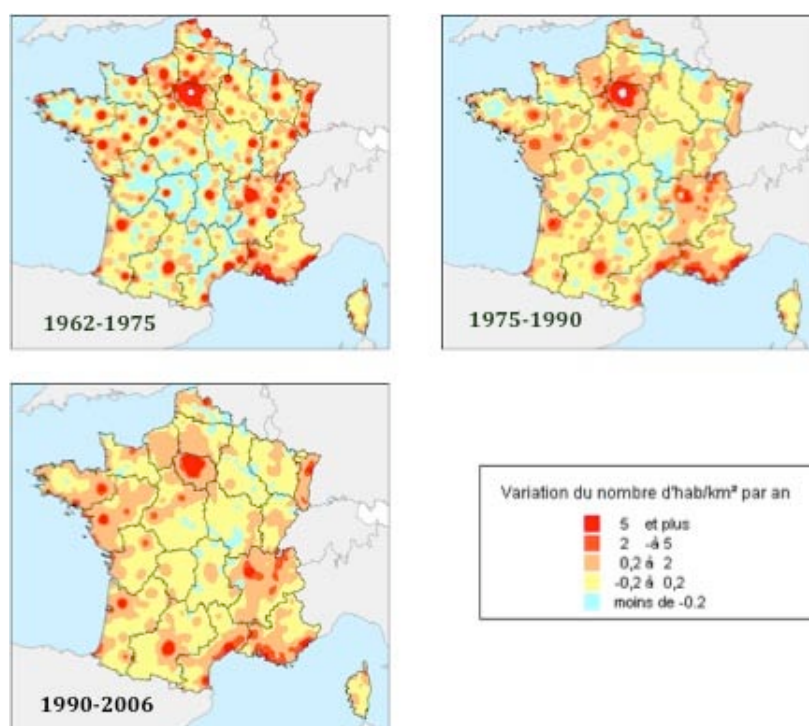
L'étalement des zones de croissance faible et moyenne

Parmi les territoires dont la population augmente, ceux dont la croissance est la plus lente ne cessent de gagner du terrain : 38% avec une croissance entre 0,2 et 2 habitants par an et par km² contre 29 % 30 ans avant. Ces zones de croissance lente qui depuis 1975 représentent environ la moitié des excédents annuels de population, constituent au cours de la dernière période de vastes ensembles territoriaux le plus souvent reliés entre eux et de densité proche de la moyenne nationale : bassin parisien et vallée de la Seine, grandes périphéries des agglomérations, le long des principaux fleuves, du littoral et dans l'arrière-pays des côtes méditerranéennes.

Le freinage puis la reprise des villes centres

Dans un contexte général de développement de l'espace urbain dominé par la périurbanisation depuis 1975 et dès la fin des années soixante en Île-de-France, les villes centres ont d'abord traversé une phase de freinage de leur croissance, quelquefois de franche décroissance, suivie le plus souvent dès les années quatre-vingt-dix par une reprise, en particulier les plus grandes agglomérations comme Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Strasbourg. Ainsi, la densité moyenne des zones dont la densité augmente le plus (plus de 5 habitants chaque année par km²) est passée de 550 habitants au km² en 1962 à plus de 1800 en 2006.

Variation annuelle de la densité de population 1962-1975 (1962-2006)



La persistance d'une croissance diffuse sur plus d'un tiers du territoire qui continue de capter l'essentiel des excédents de population, s'accompagne désormais aussi de l'émergence d'une densification plus métropolitaine : ces résultats sont à rapprocher des évolutions récentes de la mobilité quotidienne qui font apparaître une

opposition entre les grandes agglomérations où la mobilité diminue et les espaces ruraux ou faiblement urbanisés où elle s'accroît (2).

3. Les évolutions par département : croissance au sud et à l'ouest

Au cours des cinquante dernières années, les trajectoires des départements français montrent certaines permanences.

71 d'entre eux ont connu une croissance démographique à chacune de ces périodes. Parmi eux, 33 ont toujours bénéficié à la fois d'excédents naturel et migratoire : ceux-ci sont situés dans deux grands ensembles géographiques caractéristiques de ce double dynamisme démographique : au sud-est, avec la vallée du Rhône, le massif alpin et le rivage méditerranéen ; à l'ouest, le long de la vallée de la Loire depuis le Loiret jusqu'aux départements du rivage atlantique et de Bretagne. S'y ajoutent des départements de capitales régionales (comme le Bas-Rhin, le Puy-de-Dôme, la Haute-Garonne, la Gironde et la Vienne). On retrouve souvent dans cette catégorie les départements dont la croissance récente est la plus forte dans la dernière période.

À l'inverse, 6 départements ont à chaque fois perdu des habitants, tous situés dans la partie nord et centrale de la diagonale dite « du vide » : Meuse, Haute-Marne, Nièvre, Allier, Creuse et Cantal. Toutefois, aucun d'entre eux n'est resté au cours de la période dans la catégorie la plus en déclin, caractérisée par le cumul de déficits migratoire et naturel, ceux de la partie nord gardant encore un solde naturel positif (Meuse et Haute-Marne) et les autres bénéficiant de l'amélioration continue de leur solde migratoire.

Types d'évolutions démographiques par département	1968-1975		1975-1990		1990-2006	
	nombre	% de population	nombre	% de population	nombre	% de population
1-croissance générale	58	58,7	44	48	42	43
2-croissance par excédent migratoire	2	2	14	8,3	21	12,2
3-croissance par excédent naturel	22	25,6	22	29,2	24	38,4
total en croissance	82	86,3	80	85,5	87	93,6
4-décroissance par déficit migratoire	8	9,7	9	10,7	6	3,3
5-décroissance par déficit naturel	3	1,2	5	1,5	4	1,5
6-décroissance générale	7	2,8	6	2,3	3	1,6
total en décroissance	18	13,7	20	14,5	13	6,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Les principaux changements concernent :

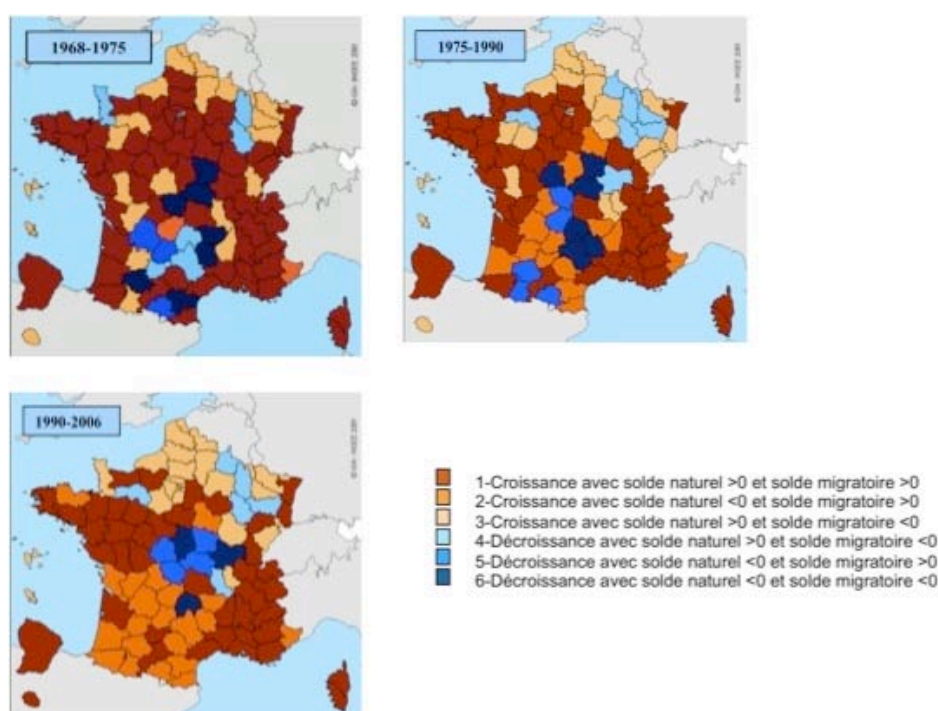
- d'abord, la nette diminution depuis 1990 du nombre de départements en décroissance, qui passe de 20 à 13. Ceux qui sortent de la liste correspondent à deux situations bien contrastées : un effet de l'attractivité résidentielle nouvelle pour des départements ruraux du sud du massif central et des Pyrénées dont l'excédent migratoire a dépassé le déficit naturel (Corrèze, Aveyron, Lozère, Gers, Ariège et Hautes-Pyrénées) ; un effet très différent localisé au cœur de la métropole parisienne, qui associe la croissance de l'excédent naturel et de l'attractivité avec une réduction significative du déficit migratoire : il se traduit notamment par le retour de la croissance démographique de deux départements parmi les plus peuplés et les plus riches, les Hauts-de-Seine et Paris.

- ensuite, le renforcement des dynamiques de croissance de départements dont la population augmente à chaque période : ceux dont la croissance étaient assurée par le seul excédent naturel et qui bénéficient maintenant aussi d'un excédent migratoire (la Réunion, les Deux-Sèvres, la Haute-Saône) ; quelques cas, moins nombreux, de

départements attractifs depuis longtemps et qui connaissent maintenant aussi un excédent naturel, comme le Tarn-et-Garonne sur l'axe Toulouse -Bordeaux.

- enfin, une certaine fragilisation de la croissance de certains départements qui perdent l'une des composantes de leur croissance : soit du fait du vieillissement de la population faisant basculer un excédent naturel vers un déficit, comme dans les deux Charente ou les Côtes-d'Armor ; soit du fait d'une perte d'attractivité : il s'agit essentiellement de départements de la grande couronne ou du Bassin parisien dont les soldes migratoires excédentaires sont devenus déficitaires au cours des années quatre-vingt-dix comme l'Essonne, les Yvelines, le Val d'Oise, l'Oise, l'Eure-et-Loir, et la Côte-d'Or.

Typologie des dynamiques démographiques par département de 1968 à 2006



4. L'importance croissante des migrations internes

Du fait du vieillissement général de la population qui se fait sentir, avec des intensités diverses, dans tous les départements, les migrations prennent une importance croissante dans les trajectoires démographiques à l'échelle locale : le nombre de départements qui ne doivent leur croissance qu'à leur attractivité résidentielle (catégorie 2) n'a cessé de croître au cours de cette période passant de 2, à 14 puis 21.

La géographie des migrations internes¹³⁵ entre départements de métropole reste dominée par l'opposition déjà observée Nord-est / Sud-ouest marquée par une ligne allant de Saint-Malo à Genève. Les départements les plus attractifs entre 2001 et 2006 illustrent bien la diversité des situations : le littoral atlantique en forte progression (Landes, Vendée, Charente-Maritime, Morbihan), les Alpes (Alpes-de-

¹³⁵ Le taux de migration nette interne rapporte le nombre annuel net de migrants avec les autres départements français (entrants – sortants) à la population totale de la zone.

Haute-Provence, Hautes-Alpes), la grande périphérie de Toulouse (Tarn-et-Garonne, Tarn, Lot-et-Garonne), le sud du Massif Central (Lozère, Lot, Ardèche), les Pyrénées orientales et l'Aude (3).

Les 15 départements les plus attractifs entre 2001 et 2006		Taux annuels de migration nette interne (pour 1 000)		Évolution (en points)
Départements		2001-2006	1990-1999	
Landes (40)		11,87	6,38	5,49
Alpes-de-Haute-Provence (04)		10,55	7,28	3,27
Aude (11)		10,46	5,81	4,66
Vendée (85)		10,06	4,62	5,44
Pyrénées-Orientales (66)		9,86	8,51	1,34
Tarn-et-Garonne (82)		9,05	2,82	6,22
Ariège (09)		8,85	4,30	4,56
Charente-Maritime (17)		8,53	6,20	2,33
Hautes-Alpes (05)		8,39	5,57	2,82
Var (83)		8,31	9,01	-0,70
Lozère (48)		8,15	4,33	3,82
Morbihan (56)		8,00	2,89	5,11
Ardèche (07)		7,52	4,11	3,41
Gard (30)		7,39	5,12	2,27
Lot (46)		7,39	5,76	1,62

les 15 départements dont l'attractivité a le plus augmenté depuis 1990		Taux annuels de migration nette interne (pour 1 000)		Évolution (en points)
Départements		2001-2006	1990-1999	
Tarn-et-Garonne (82)		9,05	2,82	6,22
Landes (40)		11,87	6,38	5,49
Tarn (81)		6,95	1,48	5,48
Vendée (85)		10,06	4,62	5,44
Morbihan (56)		8,00	2,89	5,11
Aude (11)		10,46	5,81	4,66
Ariège (09)		8,85	4,30	4,56
Lozère (48)		8,15	4,33	3,82
Gers (32)		6,04	2,35	3,69
Ardèche (07)		7,52	4,11	3,41
Alpes-de-Haute-Provence (04)		10,55	7,28	3,27
Cantal (15)		1,60	-1,58	3,17
Côtes-d'Armor (22)		5,07	1,90	3,17
Hautes-Alpes (05)		8,39	5,57	2,82
Lot-et-Garonne (47)		3,99	1,21	2,78

Autre fait marquant, les départements les plus attractifs le sont le plus souvent pour l'ensemble des classes d'âge, et des catégories-socio professionnelles, actifs et retraités. Seule exception notable, les migrations des jeunes de 18-24 ans, plus fréquentes et quasiment exclusivement orientées vers les métropoles, à Paris comme en région. C'est en particulier le cas pour des départements comme les Alpes-de-Haute-Provence et la Vendée qui attirent désormais outre des retraités, également des jeunes actifs, des couples avec enfants, et aussi des cadres.

Taux annuel de migration nette interne (2001-2006) Pour 10 000 retraités		Taux annuel de migration nette interne (2001-2006) Pour 10 000 âgés de 18-24 ans	
Vendée	133,5	Paris	551,8
Landes	121,1	Haute-Garonne	548,8
Pyrénées-Orientales	118,9	Vienne	349,1
Charente-Maritime	112,3	Rhône	326,8
Morbihan	111,8	Ille-et-Vilaine	307,6
Alpes-de-Haute-Provence	108,1	Hérault	303,6
Haute-Corse	101,4	Gironde	272,2
Hautes-Alpes	99,8	Meurthe-et-Moselle	270,7
Aude	97,3	Hauts-de-Seine	249,7
Lot	94,4	Haute-Vienne	227,7
Lozère	92,4	Côte-d'Or	213,7
Var	92,4	Puy-de-Dôme	189,1
Ardèche	87,2	Indre-et-Loire	188,4
Ariège	85,2	Val-de-Marne	178,4
Côtes-d'Armor	84,7	Bas-Rhin	175,5

5. Ces tendances sont-elles durables ?

Il est difficile aujourd'hui de situer à la fois dans le temps et au sein de l'espace national les retournements à venir : tout va dépendre des équilibres qui vont être trouvés entre d'une part, l'effet inéluctable du vieillissement mais dont l'intensité sera liée à l'évolution de la fécondité et d'autre part l'impact du jeu des migrations internes et externes.

À l'échelle du territoire national dans son ensemble, et selon le scénario central des projections établies par l'Insee en 2006, la population continuerait à croître

continûment jusqu'en 2050, mais la contribution du solde naturel à l'augmentation de la population ne cesse de se réduire à partir de 2005, et de façon encore plus marquée à partir de 2030 lorsque s'accéléreront les décès des générations du baby-boom (4) (5).

Selon les mêmes hypothèses et en prolongeant les migrations internes observées entre 1990 et 2005, ces évolutions se traduiraient par des inversions de tendance avant 2030 pour certaines régions comme la Lorraine, la Bourgogne, l'Auvergne, voire le Nord-Pas-de-Calais. Au niveau départemental, au moins une vingtaine de départements perdrait de la population entre 2005 et 2030, ceux qui sont les plus sensibles aux effets du vieillissement et insuffisamment attractifs comme par exemple : Aveyron, Charente, Corrèze, Hautes-Pyrénées, (type 2 de la classification : croissance par les migrations exclusivement avec un solde naturel de plus en négatif) ; Moselle, Meurthe-et-Moselle, Seine-Maritime, Aisne, Marne (type 3 de la classification : croissance par solde naturel qui se dégrade sans que s'inverse le solde migratoire).

L'opposition risque ainsi de s'accroître entre les territoires dont l'attractivité pour les populations de différents âges parvient à freiner le vieillissement qui garderont des soldes migratoire et naturel positifs et tous les autres.

6. Des formes d'attractivité variées selon les lieux

Les dix départements¹³⁶ qui, au cours de la période récente, bénéficient à la fois des niveaux et des croissances d'attractivité les plus élevés, ont en commun d'être à dominante rurale et situés dans les régions de l'ouest et du sud de la France. Cela ne suffit cependant pas à fonder un modèle unique d'attractivité tant les dynamiques présentes peuvent varier d'une situation à l'autre. Trois principaux facteurs se retrouvent avec des degrés divers selon les situations géographiques, mais aussi le contexte économique, culturel et historique propre à chaque territoire :

- La proximité d'une métropole régionale : le cas type est celui du Tarn-et-Garonne et de Toulouse, mais l'influence des métropoles de ces régions, comme Nice, Aix-Marseille, Montpellier, Bordeaux, Nantes et Rennes est présente aussi dans la plupart de ces départements. Dans le Tarn-et-Garonne, la croissance de la population se concentre d'abord sur l'axe reliant Montauban et Toulouse. Si le département continue d'attirer des retraités, le phénomène principal est l'arrivée de jeunes ménages d'actifs avec enfants, souvent cadres travaillant dans l'aire urbaine toulousaine : Les navettes avec le département voisin de la Haute-Garonne ont augmenté de plus de 60% entre 1999 et 2004. Dans le même temps les activités et les échanges se développent dans et entre les petites aires urbaines du département où s'implantent les emplois de service. (6), (7).

- Un atout touristique, littoral, stations de montagne, parc naturel : l'attractivité y est d'abord résidentielle, avec une part importante d'activités liées au tourisme et à l'emploi public. C'est par exemple le cas de la Lozère qui bénéficie, surtout depuis les années 2000, de l'attrait exercé par le parc national des Cévennes (plus de 50 % des emplois appartiennent à la sphère résidentielle pour 41 % au niveau national). Les retraités y représentent 48 % de l'apport migratoire et souvent une part croissante

¹³⁶ Landes, Tarn-et-Garonne, Vendée, Aude, Alpes-de-Haute-Provence, Ariège, Morbihan, Lozère, Ardèche, Hautes-Alpes

des revenus; les nouveaux actifs, notamment cadres ou professions intermédiaires, choisissent de résider en milieu rural et allongent leurs trajets vers les centres urbains de Mende, Alès ou encore Nîmes, où sont localisés les administrations et les emplois de service aux personnes. S'apparentent à ce schéma les départements attractifs aux densités les plus faibles comme l'Ardèche, les Hautes-Alpes, l'Ariège. (8), (9).

- Une dynamique locale plus équilibrée fondée à la fois sur un atout touristique, un ensemble de villes moyennes et un tissu diversifié d'activités : c'est le cas du Morbihan ou de la Vendée, départements littoraux de densité moyenne qui attirent désormais davantage d'actifs, plutôt qualifiés, que de retraités. Ainsi, les nouveaux arrivants dans le Morbihan (dont 55% d'actifs) viennent d'origines diverses : du département voisin de l'Ille-et-Vilaine (44%), de l'Île-de-France (30%), de la région voisine des Pays-de-la-Loire (18%), et de l'étranger (10%). Ils ne s'installent pas tous à la campagne : jeunes actifs ils choisissent souvent une première installation dans les pôles urbains de Vannes ou de Lorient, près des emplois et des services. (10), (11).

À une échelle géographique plus fine, d'autres contrastes apparaissent, en particulier entre zones d'emploi, révélant des fragilités parfois importantes, lorsqu'au sein de ces mêmes départements, se concentrent localement des activités en décroissance, qu'il s'agisse de secteurs industriels fragilisés par la concurrence mondiale et la crise comme à Lavelanet en Ariège, d'emplois publics en régression, ou d'activités trop fortement dépendantes de conditions saisonnières.

Le passage à la retraite des générations nombreuses du « papy boom » va marquer profondément la géographie humaine du territoire français. En cours depuis déjà quelque temps, il va se poursuivre pendant les vingt-cinq prochaines années. Les retraités changent souvent de résidence principale au moment du départ en retraite. Attirés par un cadre de vie rural associant espace, agrément, coût de la vie plus modéré et accessibilité des services aux personnes, ils ont créé des dynamiques territoriales nouvelles par leur consommation et leur investissement en logement. Mais la surprise est venue de l'extension de ces dynamiques à d'autres catégories de la population, catégories actives, voire leader, dans la vie économique. Cet accompagnement ne s'est pas déroulé de façon uniforme. Suivant les cas, l'effet d'entraînement est passé par la proximité d'une métropole, des atouts touristiques ou des stratégies innovantes débouchant sur une croissance endogène. La dynamique qui se développe dans ces territoires va alors bien au-delà de la logique mécanique de l'économie présentielle ; elle débouche sur un développement fondé sur la valorisation des avantages comparatifs, qui se dégage progressivement de ses causes initiales et peut changer le destin de certains territoires.

Références

(1) Jean Laganier et Dalila Vienne, Département de l'Action régionale, Insee, « La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes » Insee première n°1218, janvier 2009

(2) Jean-Paul Hubert, Université de Paris-Est, Inrets-DEST et division conditions de vie des ménages, Insee, « Dans les grandes agglomérations, la mobilité quotidienne des habitants diminue, et elle augmente ailleurs », Insee première n°1252, juillet 2009

(3) Brigitte Baccaïni (pôle Analyse territoriale) et David Levy, direction régionale de Provence - Alpes - Côte d'Azur, Insee, « Les migrations entre départements : le Sud et l'Ouest toujours très attractifs » Insee première n°1248, juillet 2009

(4) Olivier Léon, Pascal Godefroy, pôle Emploi-Population, Insee, « Projections régionales de population à l'horizon 2030. Fortes croissances au Sud et à l'Ouest » Insee première n°1111, décembre 2006

(5) Claire Warzee, pôle Emploi-Population, Insee, « Départs du marché du travail dans les régions à l'horizon 2020, le papy-boom n'explique pas tout », Insee première n°1255, septembre 2009

Publications régionales de l'Insee

(6) Françoise Bouesse, Rachel Silvani (Insee), Insee Midi-Pyrénées, « Population du Tarn-et-Garonne - La croissance démographique s'accélère », n° 122-82, novembre 2009

(7) Caroline Roux, Insee Rhône- Alpes, « Territoires de Rhône-Alpes : cinq grands types d'attractivité » La Lettre Analyses, n°105, février 2009

(8) Mireille Lefebvre - Insee Languedoc-Roussillon - Catherine Foyer-Benos et Bertrand Oddo - Draaf Languedoc-Roussillon, « Le Parc national des Cévennes : regain démographique pour un territoire ouvert sur l'économie environnante », Synthèse n° 6, juillet 2009

(9) Michel Bonnet, Insee Rhône-Alpes, « Ardèche : 20 000 habitants de plus en sept ans », la Lettre Résultats n°107, février 2009

(10) Robert Granger, Insee Bretagne, « Le Morbihan en 2006 : le département attire des actifs qualifiés et des retraités » Octant, septembre 2009, n°117

(11) Magali Julé, Insee Pays-de-la-Loire, « En Pays de la Loire, en 2006, des emplois en ville, des logements à la campagne », Études n° 77, juillet 2009

Quels gisements de croissance dans les territoires ?

Laurent Davezies¹³⁷

Nous étions presque habitués, depuis les années 1970, à voir se succéder phases de récession et phases de croissance. Le chemin du PIB, de « crise » en « crise », semblait prendre la forme du www ... Les événements récents viennent rompre cette monotonie : nous semblons rentrer dans un univers de crises non plus successives mais désormais combinées. Trois crises, au moins, et de natures différentes, se conjuguent aujourd'hui avec des effets complexes pour le pays et ses territoires. Elles associent des facteurs structurels et conjoncturels qui, tous, déstabilisent et les diagnostics et les stratégies de politiques publiques classiques, pour les nations mais aussi pour leurs territoires.

L'année 2008 restera dans les annales. Par ordre chronologique, c'est la crise environnementale qui rentre la première en scène. Certes la dégradation majeure de l'environnement mondial ne date pas d'hier et a été un processus continu dans les décennies passées. Mais le rapport Stern qui en mesure le coût, fin 2006, a un puissant et soudain effet de révélation de la crise environnementale. Le « pacte écologique », lancé par Nicolas Hulot et signé par les principaux compétiteurs à l'élection présidentielle, conduit au « Grenelle » de l'environnement, lancé en 2007, et qui aboutit à la Loi de 2008 presque unanimement votée par les assemblées.

Dans la foulée, avant l'été 2008, c'est la crise des matières premières qui se manifeste. Par des effets, difficiles à démêler, de gonflement de la demande mondiale liée à la croissance des grands pays émergents et de spéculation, le prix du carburant s'envole. Le prix du baril, par exemple, qui partait d'un point bas de 30US\$ à la mi-2003, et qui augmentait régulièrement depuis, gonfle brusquement à partir du début 2008 pour atteindre 150 US\$ en juillet 2008. Le choc est puissant. Pour la première fois depuis longtemps, la consommation des ménages –qui constituait depuis plusieurs années le soutien principal et régulier de la croissance- subit une brutale inflexion. Le modèle de développement et d'aménagement du pays, déjà interrogé dans les débats du « Grenelle », est brutalement remis en cause. Là, ce ne sont pas les 5 500 milliards d'euros de coût global du réchauffement mondial évoqués pour 2050 qui émeuvent, mais les euros de plus à la pompe. Plus encore que le « Grenelle », cette hausse des prix est alors vécue comme l'appel à un « grand soir » de l'aménagement : il faudrait mettre un terme à la périurbanisation, ramener les populations dans les espaces les plus denses, « mettre le paquet » sur les transports collectifs,...etc. Cette fièvre du Printemps 2008 et ces propositions révolutionnaires vont être rapidement, et peut-être provisoirement, balayées à leur tour par l'irruption, dès septembre, de la crise financière.

La faillite de Lehman Brothers aurait signé l'entrée du monde dans une crise économique sans précédent. La combinaison du choc de cette crise et de la réponse rapide des gouvernements sous forme d'injection massive de liquidités rend difficile la lecture de la situation économique et sociale actuelle. Curieusement, selon le CREDOC, la crise financière a d'abord eu l'effet positif de faire s'effondrer les prix des matières premières et donc de relancer la consommation des ménages français (et

par là de soutenir la croissance) ! Selon le Pôle Emploi, en octobre 2009, le choc de la crise n'a ainsi pas eu l'effet sur l'emploi privé français qu'avait eu la crise de 1993. Il faut préciser, cependant, que si la récession de 1993 a en effet eu un effet brutal sur l'emploi salarié privé, les créations nettes d'emplois publics avaient alors constitué un puissant amortisseur (de l'ordre de 25% des pertes nettes). Il n'est pas sûr qu'un tel amortisseur soit aujourd'hui à l'oeuvre, dans le contexte actuel d'ajustement du secteur public (national et local) français.

Les données dont on dispose rendent compte du fait que le choc actuellement subi par les activités et l'emploi est très largement le fait de l'industrie (et plus encore de l'interim, qui est largement au service de l'industrie). Si l'impact sur l'emploi paraît « doux », sur l'année 2008, c'est seulement en moyenne : certains secteurs ont été protégés, d'autres sur-exposés au choc. Pour une perte nette totale de l'ordre de 90 000 emplois salariés privés entre décembre 2007 et 2008, les secteurs d'activités (selon une nomenclature en 732 secteurs) qui ont perdu de l'emploi enregistrent une perte nette totale de 352 000 salariés privés, alors que les secteurs qui ont continué à se développer engrangent de l'ordre de 260 000 créations nettes. Les destructions massives dans les secteurs les plus affectés sont d'un ordre tel qu'elles suggèrent moins un choc passager qu'un « ajustement structurel » durable (par exemple, sur la seule année 2008, on enregistre une perte de 10% des emplois dans le secteur de fabrication des « vêtements de dessus », de 15% dans celui des équipements électriques automobiles,...).

Durant la crise de 1993, les secteurs les plus touchés avaient également été les secteurs industriels (globalement l'emploi dans les services n'avait vu sa croissance que ralentie), et ils n'ont, depuis, jamais récupérés les emplois perdus alors. Bref, le choc est conjoncturel dans les activités de service et de commerce, en y ralentissant la création nette d'emploi, il est brutal mais passager dans les activités de la construction et brutal et structurel dans l'industrie : ce qui y est perdu (en termes d'emplois) l'est définitivement. L'agriculture, continue à perdre régulièrement des emplois, selon un trend linéaire, quelle que soit la conjoncture macroéconomique.

Nous nous trouvons confrontés tout à la fois à une crise de compétitivité, dont les effets structurels sont accélérés par la crise financière, à une crise du coût des matières premières (prête à redémarrer avec le retour de la croissance dans les pays émergents) et une crise écologique mondiale que la France persiste à ignorer (sous prétexte qu'elle serait d'ores et déjà, en termes d'émission de carbone par milliard de dollars de PIB, le deuxième meilleur élève de la classe mondiale, après la Suède).

1. Des idées nouvelles au secours de la croissance ?

La question d'aujourd'hui, derrière celle de la « relance » à court terme, est celle des conditions d'un retour à des taux de croissance raisonnables et durables dans les années à venir. On peut s'interroger sur différentes dimensions des stratégies qui sont déployées ou expérimentées. D'abord, le plan de relance, d'une trentaine de milliards d'euros, s'est nécessairement appuyé sur des projets prêts à être mis en oeuvre et apparaît donc, par nature, comme un plan keynésien classique¹³⁸ assis sur

¹³⁸ Encore qu'il faille noter que le secteur du BTP est justement, avec les métiers de bouche, un des secteurs ayant le plus de difficulté à satisfaire ses offres d'emploi... On gardera à l'esprit cette caractéristique du BTP à propos des centaines de milliers d'emploi que l'isolation des bâtiments devrait permettre de créer grâce au Grenelle de l'environnement.

des projets d'hier (les « mille projets », pour l'essentiel de BTP) et ne constitue pas un support d'innovations structurantes pour le futur.

Beaucoup d'idées convergent aujourd'hui vers la question environnementale, avec la notion nouvelle de croissance « verte », qui inviterait à miser sur les technologies de l'énergie, des transports, des matériaux et des méthodes de construction.

Le futur Grand Emprunt, dont on affirme de façon forte qu'il sera dédié au seul investissement dans des domaines d'innovation, notamment dans le domaines de l'énergie et de l'environnement, et non aux dépenses de fonctionnement, interroge dans la mesure où, d'une part, le financement d'investissements productifs pour le secteur privé se heurte aux règles de concurrence et, parce que, d'autre part, le plus gros de l'investissement à développer porte sur des investissements immatériels, en matière grise, en capital humain, c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement.

Une des innovations concrètes les plus visibles liée à cette nouvelle stratégie de « croissance verte » se répand actuellement sur le territoire français et ses paysages sous forme de plaques photovoltaïques et d'éoliennes marquant l'engagement massif des acteurs publics et privés en faveur de la planète. On est pourtant là plus proche de la « récession verte » que de la « croissance verte » : le prix d'achat de l'électricité ainsi produite crée de véritables rentes pour les producteurs privés ou publics et constitue un gaspillage mal venu dans le contexte actuel. Pour beaucoup d'acteurs, notamment locaux, leur contribution à la « croissance verte » se cantonne ainsi à consommer moins de ressources énergétiques non renouvelables, et cela d'autant plus agréablement que la production alternative d'électricité leur assure une rente significative... alors que l'enjeu est, en France, celui de la compétitivité et de la capacité à vendre au marché mondial des biens, des méthodes et des services permettant d'économiser l'environnement mondial. Ce qui est en jeu est moins notre propension à « économiser » l'énergie, que notre capacité à améliorer et à vendre de nouvelles techniques de production ou d'usage ; non pas consommer moins mais produire plus dans ce nouveau secteur. Et cela d'autant que le simple fait de réduire ici notre consommation d'énergie non renouvelable peut avoir simplement pour résultat d'en réduire la demande et le prix et donc de faciliter une augmentation de sa consommation ailleurs... Ce n'est pas l'empreinte écologique de la France qui est en cause, elle est du reste particulièrement faible et le coût pour la réduire encore prohibitif¹³⁹, mais sa position économique et le maintien de sa croissance par les innovations « écologiques ».

Pour certains, cette invocation de croissance ressort d'une sorte d'idéologie matérialiste imposée à la société par les intérêts capitalistes et théorisée par un corps d'économistes dogmatiques. Il faudrait au contraire arrêter la croissance voire choisir la décroissance. Préférer le mieux au plus. Cette voie serait particulièrement dangereuse pour le pays... mais nous y sommes pourtant, et malheureusement, déjà largement engagés.

¹³⁹ Voir Rémy Prud'homme (2008) « Environnement, pouvoir d'achat et croissance: peut-on avoir le beurre et l'argent du beurre ? », *La Revue Parlementaire*, novembre 2008.

2. Déjà la décroissance

Notre croissance est déjà structurellement menacée. En effet, ses moteurs les plus puissants nous échappent aujourd'hui, alors qu'ils bénéficient massivement aux nouveaux pays émergents. On entend souvent dire que les gains de productivité et de croissance des nouveaux pays industriels, comparés aux nôtres, rendent compte du déclin des économies des pays anciennement industrialisés. La comparaison entre jeunes et vieux pays industriels ne nous apprend pourtant rien sur leurs efficacités productives respectives.

La croissance forte du PIB dans ces pays tient à des mécanismes purement quantitatifs qui ont aujourd'hui largement disparu en France : l'augmentation du nombre des actifs d'une part et la réallocation des facteurs de production (main-d'oeuvre pour l'essentiel) de secteurs à faible productivité vers d'autres à plus forte productivité. Les transferts massifs d'actifs de l'agriculture vers les emplois industriels et de service font faire des bonds à la productivité et à la croissance. L'exode rural en Chine, en termes macro-économique, y est d'abord une solution avant d'être un problème. Déplacer massivement des facteurs de production d'un secteur à très faible productivité vers un autre à productivité médiocre produit un puissant effet de croissance et de gains de productivité. La France a connu ce mécanisme dans les années 1960, alors qu'elle transformait des paysans en ouvriers et des ouvriers en employés, avec des taux de croissance annuels parfois proches de 10%. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La progression de la population active ralentit (du fait de l'effet de ciseau entre départ massifs à la retraite et arrivées moins nombreuses de jeunes sur le marché du travail), nos stocks de paysans sont en train de s'épuiser, celui de nos ouvriers et employés reste important tout en se réduisant, mais avec désormais une très faible capacité à les transformer en « emplois informationnels ». Les avantages en termes de coût de la main-d'oeuvre peu qualifiée d'hier se sont effacés et ont laissé la place aux barrières à l'entrée des qualifications.

Tableau 1 : Les taux annuels moyens de croissance du PIB français dans les décennies passées

	Tx de croissance annuel moyen
1960-1970	5,6%
1970-1980	3,4%
1980-1990	2,6%
1990-2000	2,0%
2000-2005	1,5%

Source : d'après Insee

Ces deux mécanismes de croissance absents, ne resteraient que les gains de productivité intrinsèques aux secteurs d'activité. Il ne s'agit plus, comme avant, d'être plus nombreux à améliorer notre productivité par la mobilité sectorielle et géographique, mais de faire mieux aujourd'hui ce que l'on faisait hier. Il est ainsi frappant de constater, sur le cas français, à la fois une réduction de la mobilité interrégionale des actifs et le fait que cette mobilité ne se traduise plus par une amélioration du salaire¹⁴⁰. Ce qui dirige les mobilités semble aujourd'hui se situer

¹⁴⁰ Sophie Gonnard (2006) *L'inversion des flux migratoires interrégionaux : de nouveaux rapports entre migrations internes et développement territorial ?* Thèse de doctorat. CRETEIL-Institut

plutôt du côté des aménités territoriales et du niveau du coût de la vie. Ce qui est vrai du pays l'étant également de ses territoires : les progrès de la productivité des régions dépendraient désormais de l'amélioration qualitative de leur efficacité propre.

L'OCDE, considérant ainsi que la croissance des vieux pays industriels ne tient plus qu'aux seuls gains de productivité internes aux secteurs, indique que l'on ne peut imaginer, dans les années à venir, y dépasser des taux de croissance supérieurs à 1,7%. On n'est pas dans la décroissance, mais on s'en approche...

3. Une croissance qui intègre de moins en moins les gains de qualité

Pénalisation supplémentaire, la productivité et la croissance ne restituent aujourd'hui plus que partiellement les progrès dans la production de biens et services. En effet, ces deux indicateurs dérivent de la valeur ajoutée, elle-même générée par la valeur des ventes (nettes des consommations intermédiaires). La concurrence généralisée et la rapidité des innovations actuelles fait que le même type de produit peut connaître, sur une période courte, à la fois une amélioration radicale de sa qualité et une réduction brutale de son prix de vente. La comptabilité nationale a du mal à tenir compte de ces changements qualitatifs des produits et services. Quand un processeur double sa puissance et divise par deux son prix, en vendre la même quantité se traduit par une réduction de moitié de la valeur ajoutée de l'entreprise qui le produit. Faire mieux et moins cher se traduit ainsi par une baisse de la productivité mesurée ! Que la comptabilité nationale ne tienne pas compte de l'amélioration de la qualité de ce produit et ne retienne que la baisse de son prix pour mesurer la variation de la richesse pose certainement un problème conceptuel, dans le registre de l'analyse du développement humain. Mais cela reflète également une véritable réalité économique et comptable chargée de sens : l'activité a généré moins de revenus du capital, du travail et de contributions publiques et sociales.

Les pays industriels se trouvent ainsi pris dans un effet de ciseau entre, d'un côté, la disparition des effets quantitatifs qui accéléraient la croissance et la productivité et, d'un autre, ces effets qualitatifs qui désormais les rabotent. On est bien, là encore, dans une dynamique de décroissance et dans la transformation d'une croissance quantitative en croissance qualitative !

4. La décroissance, malheureusement

Et il ne faut pas se réjouir de cette tendance à la décroissance, parce qu'un pays comme la France a besoin de plus de croissance pour tenir ses engagements sociétaux et intergénérationnels. Compte non tenu de la dette que le pays a accumulée, il devra faire face dans les toutes prochaines années au choc du vieillissement. Des effectifs très importants d'actifs d'âge mûr arrivent aujourd'hui à l'âge de la retraite (il y a aujourd'hui 1,5 fois plus de 50-60 ans que de 60-70 ans). Et ces retraités voient leur espérance de vie s'accroître régulièrement. La faiblesse de la variation du nombre d'actifs, liée historiquement à l'infléchissement de la natalité dans les années 60, ne permet pas la compensation par l'apport de nouveaux

cotisants (sauf à reculer significativement l'âge de départ à la retraite et à ouvrir les frontières à des actifs migrants).

On pourrait penser qu'il y a une bonne nouvelle dans la mauvaise : l'infléchissement du nombre d'actifs permettant de réduire le chômage. Depuis plus de dix ans que le Commissariat au Plan l'a annoncé, cet effet mécanique heureux ne s'est pas encore manifesté de façon radicale, les désajustements entre contenu des offres et demandes d'emploi ne faisant, eux, que croître au rythme du changement de notre appareil productif. Bref, on s'oriente vers un système dans lequel la richesse sera créée par un nombre réduit de producteurs et répartie entre un plus grand nombre de retraités et de pauvres.

En termes simples, pour pouvoir faire face à ce choc démographique et aux charges auxquelles il sera associé, il va falloir améliorer l'efficacité et la rentabilité de notre système productif. Engranger de la productivité et accélérer notre croissance. L'exigence d'une meilleure rentabilité des actifs souvent invoquée comme un *diktat* des financiers sur l'économie réelle trouve au moins une part de son sens dans cette contrainte croissante liée au vieillissement.

Et ici, ce n'est pas du contenu qualitatif de la croissance ou de sa signification conceptuelle qu'il s'agit, même s'il est satisfaisant de gloser sur ces sujets, mais de sa capacité à générer des revenus monétaires. Il n'y a que peu d'alternative, sauf à ouvrir largement nos frontières aux immigrants (et mieux, en étant capables d'attirer les plus compétents, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) ou à dégrader la situation des retraités. Ces solutions ont en commun d'être très difficiles à faire passer par voie démocratique, et cela d'autant que le poids des retraités dans les électeurs ne cesse de progresser.

5. Les gisements de croissance sur le territoire

Dans un tel contexte, on peut comprendre que tous les gisements de croissance sont aujourd'hui bons à exploiter. La question est ici moins celle du choix de tel ou tel projet industriel ambitieux (pile à combustible, énergie solaire, ...), reposant sur des choix hasardeux et probablement nécessaires, que celle des mécanismes qui peuvent créer le cadre pour de meilleurs projets. Parmi ces mécanismes, ceux liés aux caractéristiques territoriales émergent actuellement. L'attribution, toujours en 2008, d'un « prix Nobel » à Paul Krugman pour, notamment, ses travaux sur la localisation des entreprises, reflète bien l'irruption récente, même si tardive, des questions territoriales dans les analyses économiques.

L'économie a toujours eu du mal à intégrer l'espace à son corpus théorique. Le manuel de référence de Schumpeter, qui retrace d'Aristote aux années 1960, l'histoire de l'analyse économique ne parle à aucun moment de l'espace autrement qu'en termes abstraits et en ne faisant référence qu'aux relations internationales, ignorant les nombreux auteurs qui ont, depuis des siècles, réfléchi aux questions d'« économie géographique ». La nomination de Krugman constitue une ponctuation majeure dans l'histoire des rapports entre économie et territoires. On pourrait penser que ce succès tient simplement à un processus normal, lent et continu, d'élargissement des connaissances auxquelles a contribué cet auteur. Mais on peut aussi penser que cet événement est spécifiquement daté : dans les décennies passées, les formes de croissance que connaissaient les pays industriels n'avaient aucunement besoin des mécanismes territoriaux fins que met en avant Krugman. La

géographie des coûts de la main-d'oeuvre et des transports l'emportait sur celle des autres « coûts de transaction », les effets peuplement et mobilité intersectorielle jouaient à plein. La question des effets externes d'agglomération était de l'ordre du détail, certes académiquement intéressante, mais sans véritable enjeu d'action publique.

C'est la dégradation des conditions traditionnelles de la croissance et la nécessité d'exploiter désormais des gisements de productivité connus¹⁴¹ mais non encore exploités, mettant notamment en jeu le facteur-territoire, qui donnent leur opportunité aux travaux d'une Nouvelle Economie Géographique qui pourtant ne comporte que peu de nouveautés conceptuelles (l'effort initial venant de Marshall, fin XIXème, quand il définit la notion d'externalité). Une idée ou une innovation n'est pas bonne en soi mais seulement si elle arrive au bon moment. Celles qu'apportent les économistes, avec Krugman, arrivent au bon moment.

En peu de mots, cette nouvelle approche théorique nous montre que les dispositifs territoriaux, la façon dont sont agencés au sol les facteurs de production, ont un effet sur leur efficacité. Le facteur premier de localisation pour les firmes serait de moins en moins le coût des transports mais l'ensemble des « coûts de transaction », auxquels les firmes se procurent les multiples ressources dont elles ont besoin. Ces coûts peuvent être monétaires ou physiques (délais, disponibilité, fiabilité, régularité, qualité,...). L'agglomération, la concentration des facteurs de production, permet de réduire ces coûts, du fait des externalités positives qu'elles dégagent (meilleur appariement entre offres et demandes sur les différents marchés, économies d'échelles, circulation de l'information,...). En bref le territoire est désormais érigé en facteur de production.

On assiste ainsi à un renversement spectaculaire, du point de vue de l'action publique. Hier, le territoire n'était qu'une dimension passive, le lieu de révélation de problèmes économiques et sociaux. Un rapport au Président Reagan¹⁴², sur la situation des villes américaines le disait clairement : "*A healthy economy is our most powerful tool for revitalizing our cities and improving their fiscal positions* ». Cette proposition doit aujourd'hui être inversée: des économies urbaines en bonne santé sont une condition de la croissance nationale.

Ce nouveau bréviaire, porté par la Nouvelle Economie Géographique, est centré sur les questions de la concentration des facteurs de production et de la fluidité interne aux agglomérations¹⁴³. Concentration spatiale et mobilités sont les maîtres mots. C'est aussi l'avènement de la notion de « métropole » comme forme d'organisation à même de mobiliser les gains d'efficacité vitaux pour la croissance. Le corollaire de cette nouvelle doctrine est que les territoires « périphériques », villes

¹⁴¹ Il y a un précédent de même nature, quand dans les années 1980, les économistes ajoutent les infrastructures comme facteur supplémentaire dans la fonction de production. Voir les travaux de Aschauer et le rapport *Fragile Foundations* remis au Président Reagan. (ASCHAUER D.A. (1989). : « Is public expenditure productive ? », *Journal of Monetary Economics* 23, mars, pp. 177-200.)

¹⁴² *President's Urban Policy Report*(1982), cité dans Wolman H. 1986, « The Reagan Urban Policy and its Impact »s in *Urban Affairs Quarterly* March 1986, Vol 21 n°3, pp 331-335

¹⁴³ GERARD-VARET, Louis André, MOUGEOT, Michel, 2000, « L'Etat et l'aménagement du territoire », in *Le développement local*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°31 ,Paris. La Documentation Française.

moyennes et petites, monde rural, régions en retard de développement, sont voués à « décrocher » car peu à même de minimiser leurs « coûts de transaction ».

L'avenir de la croissance se trouverait donc dans de grandes villes toujours plus denses et fluides, et de moins en moins dans nos territoires périphériques.

6. La croissance tourne pourtant le dos aux territoires métropolitains

Pourtant, ce n'est pas du tout ce que l'on observe. D'autres facteurs de croissance sont à l'oeuvre et qui contrarient sérieusement la réalisation de ce que nous prédisent les économistes-géographes. Alors que les métropoles devraient plus que jamais être les locomotives de la croissance, elles en sont, de fait, les lanternes rouges¹⁴⁴. En France, le groupe constitué de Paris, Lyon, Lille et Marseille, nos quatre plus grandes aires urbaines se porte mal, quel que soit l'indicateur retenu (solde migratoire, revenu, emploi, pauvreté,...). C'est du reste sur ce constat qu'a été lancé le projet du Grand Paris. En revanche, ce sont les territoires « périphériques » qui apparaissent aujourd'hui les plus dynamiques et les plus attractifs ! Croissance (du PIB) et développement (démographique, de l'emploi, du revenu...) semblent ainsi se dissocier sur nos territoires. L'Indicateur de Santé Sociale¹⁴⁵ proposé par l'Université de Lille résume le paradoxe : le Limousin y apparaît comme la région française au plus faible PIB par habitant et au plus fort indice de santé sociale !

On assiste ainsi à une véritable inversion, sur le terrain, de ce que nous racontent les manuels les plus récents. D'un côté des territoires métropolitains industriels tentant de se mettre en ordre de bataille pour assurer la meilleure mise en oeuvre possible des facteurs de production, mais qui, dans leur quête de croissance et de productivité, décrochent en termes de développement... et finalement de croissance. D'un autre des territoires « périphériques » en fort développement qui contribuent peu à l'amélioration de la compétitivité française mais qui assurent un rapide développement social à leurs population et qui finalement caracolent en tête en termes de croissance du PIB !

On assiste actuellement à un processus singulier de dissociation géographique entre gains de productivité et gains de croissance. Sur la période 1990-2004, la corrélation entre variation de la productivité du travail (PIB/emploi) et variation de l'emploi, pour les régions françaises, est nulle (figure 1). Dit autrement, la progression de l'efficacité productive métropolitaine, s'y accompagne d'un ralentissement de la progression de l'emploi¹⁴⁶ !... et, du coup, par exemple, une région comme l'Ile de France qui est dotée de la plus forte productivité du travail (PIB/emploi), de la deuxième progression régionale de cette productivité, se retrouve avec un très médiocre taux de croissance de son emploi et finalement de son PIB.

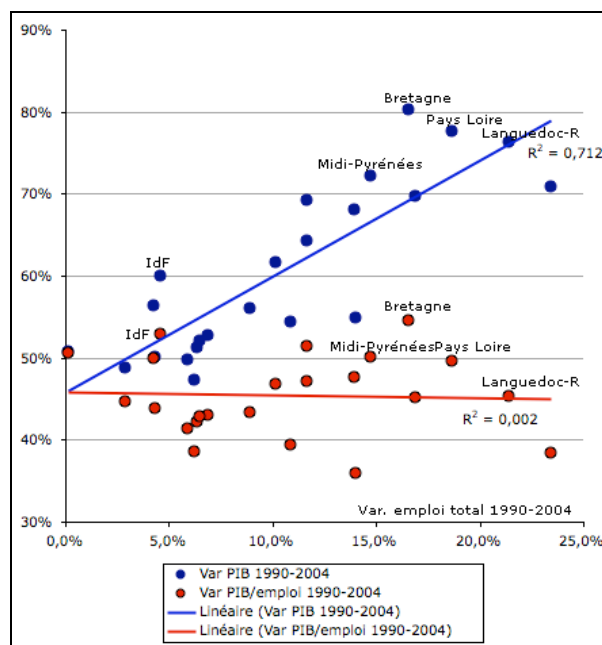
¹⁴⁴ Davezies L. (2006) « La métropole, joker du développement territorial... sur le papier » *Revue d'Economie Financière* n°86 Voir également Davezies L. (2007). *Croissance sans développement en Ile de France*. Rapport pour l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et pour la Caisse des Dépôts. Oeil-Université Paris 12. Polyg. 63 pages.

¹⁴⁵ Florence Jany-Catrice & Stephan Kampelmann (2007), « L'indicateur de bien-être économique : une application à la France », *Revue française d'économie*, juillet 2007.

¹⁴⁶ Certains auteurs, comme Michel Godet, invoquent du reste une causalité inverse en expliquant que c'est en coupant drastiquement dans les emplois peu qualifiés que l'on fait monter mécaniquement le niveau de la productivité du travail...

Et vice-versa dans les territoires non-métropolitains. L'effet quantitatif de croissance joue en faveur des régions qui voient leur emploi augmenter le plus rapidement, pas dans celles qui améliorent le mieux leur efficacité productive !

Figure 1 : Relations du PIB et du PIB par emploi avec la variation de l'emploi dans les régions françaises entre 1990 et 2004



Source : d'après Insee

Tiré de L. Davezies (2009) L'Ile de France reste le moteur de la compétitivité et de la croissance française. Rapport à la Caisse des Dépôts. L'Oeil. Polyg. 21 pages

7. Territoires exposés et territoires protégés : les deux géographies de la croissance

En bref, on retrouve aujourd'hui, hypertrophiés au niveau des régions métropolitaines, le déficit d'effets quantitatifs démographiques que l'on connaît au niveau national. Le spectaculaire progrès actuel de régions et de villes (en France et dans la plupart des pays industriels) qui, aux yeux d'un Krugman, n'auraient pas d'avenir, tient à un phénomène qui a largement échappé aux analyses ces dernières années : dans un contexte de mondialisation croissante et de mise en concurrence généralisée, qui serait supposées sanctionner sévèrement les territoires les moins compétitifs, les forces de la mutualisation ont progressé plus rapidement encore. Pour un taux d'ouverture de l'économie nationale (importations + exportations rapportées à deux PIB) qui est parvenu autour des 22%, le taux de mutualisation (dépenses publiques et sociales en % du PIB) a dépassé les 50% (et se trouvera cette année 2009 plutôt autour de 56%). Dans le même temps, les progrès de la mobilité, autorisés par la technique et les infrastructures mais plus encore par l'accroissement spectaculaire du temps de non travail dans le cycle de vie (dans l'année, les Français ont travaillé 8% du temps qu'ils ont vécu) autorisent une circulation privée des revenus (retraites, salaires de navetteurs, dépenses touristiques,...) qui vient abonder

les redistributions publiques et qui finit par redistribuer singulièrement les cartes entre les territoires¹⁴⁷.

Pour se figurer les ordres de grandeur de ces mécanismes, on notera que le revenu disponible brut des français en 2005 était de l'ordre de 860 milliards d'euros. Les pensions de retraites représentent cette année-là 190 milliards d'euros, les dépenses touristiques sur le sol français de l'ordre de 100 milliards, et les salaires des navetteurs inter-zone d'emploi de l'ordre de 75 milliards. Les salaires du secteur public (les 4,7 millions d'agents de l'Etat, des collectivités locales et du secteur hospitalier) représentent de l'ordre de 120 milliards d'euros de traitements et salaires. S'ajoutent à cela 188 milliards de prestations sociales ou de remboursement de soins de santé...

On ne peut, en toute rigueur, additionner sans consolidation ces montants de revenus pour en montrer le poids dans le revenu des français. Mais rien n'interdit de signaler qu'au total ce sont plus de 670 milliards d'euros qui irriguent ainsi nos territoires selon une géographie largement indépendante de leurs capacités productives ou de la compétitivité de leurs entreprises. D'une certaine façon, on assiste à une inversion conceptuelle étonnante : le revenu, qui est l'output final du processus de création de richesses, est devenu, sur les territoires, un input dont dépend finalement le PIB !

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que la géographie de l'efficacité productive et celle du revenu et du PIB puissent diverger. De fait, on observe que les territoires se spécialisent les uns dans l'économie productive (créer de la richesse) et les autres dans l'économie résidentielle, c'est-à-dire la captation de revenu. Les premiers, exposés aux rigueurs de la concurrence mondiale, sont le théâtre de toutes les pénalisations, les seconds, protégés, enregistrent les meilleures performances d'attractivité migratoire, d'augmentation de l'emploi et du revenu (y compris du revenu par habitant).

Et, paradoxe supplémentaire, finalement, ce sont les territoires résidentiels qui enregistrent actuellement les plus fortes progression de leur PIB ! D'abord par l'effet démographique indiqué plus haut, puis par l'effet consommation.

Les migrations d'actifs les amènent massivement dans les territoires résidentiels, moins développés, moins chers, plus proches de la mer, de la montagne ou de la campagne et dans lesquels l'afflux de revenus (de retraités, de touristes, de navetteurs, ...) génère de puissants effets multiplicateurs de revenu et d'emploi. A l'inverse, les soldes migratoires des métropoles ont basculé dans le négatif (solde, il est vrai, atténué par l'arrivée de migrants internationaux pour la plupart à faible qualification). On l'a dit, le mécanisme de mobilité géographique et intersectorielle qui avait porté la croissance des trente glorieuses est enrayé et on change désormais moins de région pour améliorer son revenu que pour améliorer son pouvoir d'achat dans des territoires à plus faible coût de la vie. On ne déménage plus pour gagner plus mais pour consommer plus (et moins cher).

C'est ce qui fait que la métropole, supposée, sur le papier, attirer les actifs par la concentration en son sein des facteurs de production les fait désormais fuir.

¹⁴⁷ Ces phénomènes et leurs impacts géographiques sont détaillées dans Davezies L. (2008) *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Le Seuil.

Evidemment ces mécanismes ont des conséquences encore accélérées par les effets multiplicateurs de revenu et d'emploi dans les territoires résidentiels et, pourrait-on dire, « diviseurs », dans les métropoles productives. On peut prendre la mesure, par exemple, de l'évasion de revenu et de consommation en Ile de France liée au « déficit » de retraités (de l'ordre de 1,1 million¹⁴⁸ de pensionnés) et de « présence » des franciliens (solde des entrées-sorties de la région dans l'année, comptées en nuitées quotidiennes, de l'ordre de 500 000 hommes-années). En bref, il y manque à l'appel de l'ordre d'1,5 million de consommateurs, et en termes de pouvoir d'achat, plutôt l'équivalent de 2 millions (ce sont les retraités et les actifs les plus riches qui sont les plus absents). Evidemment, ces revenus et ces consommations, avec ce qu'elles impliquent de créations d'emplois et de revenus, bénéficient à plein aux territoires « résidentiels » et creusent le déficit de création d'emploi de l'Ile de France (dont le taux de progression de la pauvreté, lui, bat des records).

Tout cela finit par avoir de puissants effets sur les PIB des régions françaises les plus attractives sinon les plus productives. Comme le montre le graphe 1, la Bretagne, les Pays de la Loire ou le Languedoc-Roussillon, caracolent en tête de la croissance du PIB dans la période 1990-2004. Le taux de croissance annuel du PIB du Languedoc, depuis 2000, est deux fois plus élevé que celui de l'Ile de France, avec des taux de l'ordre de 4 à 5%... la variation du PIB de l'Ile de France, notre grande métropole mondiale, est, elle, médiocre.

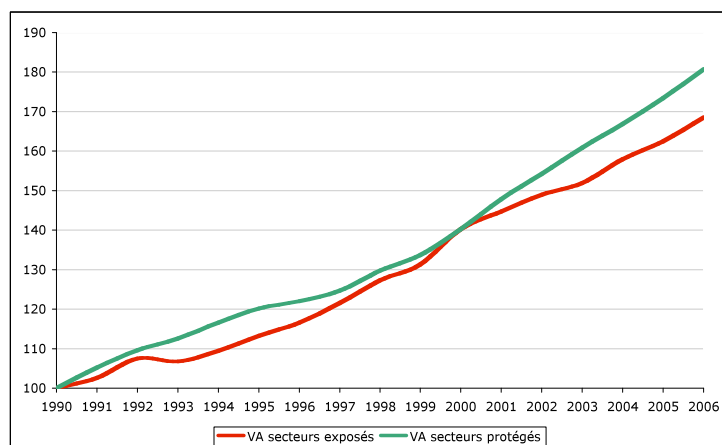
8. La croissance par la consommation

La décomposition du PIB des régions permet de mieux comprendre l'avantage des régions résidentielles. On peut ainsi isoler grossièrement les secteurs protégés (éducation, santé, actions sociale, administration, services aux particuliers, commerce et construction) et analyser leur poids et leurs dynamiques de création de valeur ajoutée dans les années passées. La comparaison entre l'Ile de France et la Province résume bien la nature de la divergence entre économies productives et résidentielles : ces secteurs pesaient, en 1991, respectivement 43,3% et 40,5% du PIB des deux territoires. En 2006, l'écart s'élargit : 38,2% contre 45,7%. En d'autres termes, les secteurs tournés vers la demande des ménages ont perdu du poids dans le PIB francilien alors qu'ils progressaient fortement dans celui de la Province. Et vice-versa pour les secteurs exposés à la concurrence, qui se concentrent en Île-de-France et y ont une plus forte progression (figure 3).

¹⁴⁸ Pour mémoire, l'Ile de France contribue à 29% du PIB national avec 22,5% des actifs français. On y trouve que 13,6% des retraités français en 2006. S'ils étaient 22,5% des retraités français, comme les actifs, ce serait non pas 1,7 million de retraités que l'on y trouverait mais 2,8 millions, soit 1,1 million de plus que ceux qui y résident !

Figure 2 : Les progressions de la valeur ajoutée des « secteurs exposés » et des « secteurs protégés ». France métropolitaine. 1990-2006.

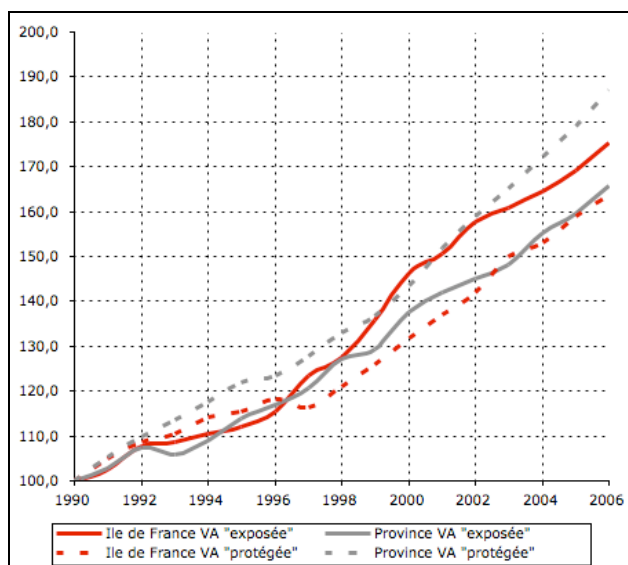
En indice : 100= valeur 1990



Source : d'après Insee

Figure 3 : Les progressions de la valeur ajoutée des « secteurs exposés » et des « secteurs protégés ». Ile de France et Province. 1990-2006.

En indice : 100= valeur 1990



Source : d'après Insee

Au niveau national, la valeur ajoutée des secteurs abrités a progressé plus rapidement, durant la période 1991-2006, que celle des secteurs exposés, expliquant par là le décrochage du PIB de l'Ile de France par rapport à celui de la Province (graphe 2). On le savait au niveau national : la croissance des années passées a été largement soutenue par la consommation des Français (et plus encore que par nos gains de compétitivité), mais au profit de certaines régions et au détriment d'autres. Finalement, le PIB francilien a moins progressé entre 1990 et 2006 que celui de la Province (31% contre 36% pour la Province.... et 44% pour le Languedoc-Roussillon !).

L'Ile de France (et probablement nos grandes métropoles, pour lesquelles n'existent pas de données de valeur ajoutée) ne semble plus la locomotive de la croissance du PIB... du fait de sa pénalisation dans les secteurs protégés de l'économie ! Pour les secteurs exposés à la concurrence, ceux sur lesquels reposent et notre compétitivité et les conditions d'une croissance de long terme, en revanche, l'Ile de France reste encore motrice grâce à ses gains de productivité et de croissance de la valeur ajoutée dans les secteurs exposés. Sa panne n'est pas dans le registre de l'efficacité ou de productivité mais plutôt dans celui de la consommation.

9. Une innovation urgente : réconcilier fonctions productives et résidentielles dans nos territoires

Les préceptes et les visions normatives de la « nouvelle économie géographique » portent sur les facteurs de production et les conditions territoriales de leur mise en oeuvre mais ignorent les conditions de formation des revenus dans les pays fortement socialisés (ce que sont la plupart des pays européens). Les métropoles décrites comme le paradis de la production apparaissent en fait à beaucoup d'égard comme l'enfer du revenu, de l'emploi et de la cohésion ! Si les économistes aiment les métropoles, ce n'est plus le cas de leurs habitants qui désormais les fuient.

A l'inverse, des régions entières, que l'analyse économique la plus rigoureuse avait condamnées au déclin car ne réunissant aucun des critères du nouveau « manuel métropolitain », sont aujourd'hui les championnes de la croissance et de la démographie et du revenu et de l'emploi et, finalement, du PIB. On peut se réjouir de cette évolution, qui semble permettre tout à la fois de mobiliser deux de nos derniers moteurs de croissance, externalités métropolitaines et consommation, et assurer un puissant rééquilibrage économique de nos territoires.

L'action publique semble du reste opter pour un renforcement de cette spécialisation : d'un côté des politiques de renforcement du potentiel productif et de l'efficacité économique des métropoles, comme avec le Projet gouvernemental du Grand Paris, de l'autre la promotion, par de nombreux élus locaux et régionaux, de l'excellence résidentielle et touristique dans les territoires de captation du revenu.

D'un côté, ce sont les pensées tutélaires de Krugman ou de Porter qui pilotent les stratégies de métropolisation et de cluster, avec l'illusion de penser, par exemple, que l'Ile de France peut redevenir, par les seuls efforts de mise en valeur de ses facteurs territoriaux de compétitivité, le moteur de la croissance du PIB français. De l'autre, c'est le nouveau paradigme de « l'économie résidentielle » qui triomphe.

Pourtant, ces deux modèles de croissance qui semblent s'autonomiser sur nos territoires, sont (à l'exception du tourisme étranger) étroitement liés, les territoires de consommation dépendant de ceux de la production compétitive. Si ces derniers déclinent, c'est la fin des premiers. Et c'est actuellement le cas, les métropoles productives françaises connaissant toutes les difficultés que l'on connaît. On peut même se demander si ces deux moteurs ne se contrarient pas mutuellement, l'économie des territoires de consommation contribuant à miner celle des territoires de compétitivité, alors qu'ils n'apportent rien à l'amélioration de l'efficacité de notre dispositif territorial.

Il faut donc se demander si la voie de croissance la plus sûre ne passerait pas, au contraire, par la recherche d'une combinaison de ces deux moteurs sur nos grands territoires : par une résidentialisation de nos territoires productifs et aussi, un réveil productif de nos territoires résidentiels...

10. La métropole doit « rendre » à ses habitants

Dans le cadre de travaux antérieurs, on a montré que les villes françaises qui avaient les plus fortes dynamiques démographiques, économiques et sociales étaient celles qui combinaient avantages résidentiels et productifs et qui offraient un cadre aux populations sur l'ensemble des segments de leur cycle de vie (éducation, formation, emplois qualifiés, week-end, vacances et retraite). Ce sont, en France, des villes comme Nantes-St Nazaire, Bayonne ou Annecy. En Europe, Barcelone, Milan, Bilbao ou Hambourg. Ces villes sont tout à la fois des lieux de production moderne et de consommation (et donc de rétention de leurs effets multiplicateurs de revenu et d'emploi pour les actifs les moins qualifiés)

Les plus grandes villes françaises peuvent certes améliorer leur densité et leur fluidité, pour améliorer leurs économies externes et leur efficacité productive (ce qui en soi serait positif, au vu de la dégradation actuelle de leurs systèmes de mobilité). Mais ce n'est pas suffisant. Rien ne sert de fabriquer de superbes *clusters* s'ils ne fonctionnent que comme des îlots coupés du reste de la ville. Ne travailler qu'au confort des firmes sur le territoire alors que la main-d'œuvre le fuit massivement ne fait faire que la moitié du chemin. En Ile de France, par exemple, nos principaux pôles d'excellence (Saclay-Orsay, la Défense, Orly,...) sont en fait des zones hors-sol, des *clusters* largement nominaux, constitués d'éléments juxtaposés et étanches entre lesquels les interactions sont limitées aux seules relations contractuelles et formelles. Quant aux actifs qui y travaillent, ils se considèrent plutôt comme des victimes que des bénéficiaires de ce type de sites.

Lors d'une réunion récente de responsables économiques dans le secteur Saclay-Orsay, visant à mieux ajuster les propositions d'aménagement aux besoins des entreprises, tous les dirigeants présents ont posé comme première condition du succès futur du pôle l'amélioration des aménités pour les actifs qui y travaillent. Sensibilisés par la question de la souffrance au travail (et du stress et de la fatigue pour s'y rendre), les principaux progrès qu'ils dirent attendre sont ceux qui permettraient de redonner par de nouvelles aménités de l'attractivité à leurs activités vis-à-vis des actifs hautement qualifiés. L'un d'eux, à la tête d'un des plus importants centres de recherche industrielle français, a été jusqu'à avertir les responsables publics présents que la délocalisation d'un centre de recherche vers un pays émergent était beaucoup plus facile à opérer que celle d'un établissement de production...

Cet exemple pourrait être généralisé à la problématique d'ensemble, actuellement, des grandes métropoles françaises, incapables d'associer densité, fluidité, massivité et aménités résidentielles. En bref, incapables de « rendre » à leurs habitants actifs une part des bénéfices que permet la concentration métropolitaine. Et au-delà, de retenir une partie de leurs retraités. La métropole, pour fonctionner de façon efficace, doit offrir à ses habitants, jeunes et vieux, ce qu'ils ne trouveront pas ailleurs ou ce qu'ils trouveront moins, que ce soit dans le registre de leur pouvoir d'achat, de l'offre de services voire même dans le registre symbolique.

On peut s'inquiéter, dans ce contexte, de voir aujourd'hui se dessiner une sorte de partage élémentaire des tâches entre un Etat qui dit se charger de l'efficacité productive et de la compétitivité et les autorités régionales et locales auxquelles il laisse le soin de s'occuper des questions sociales et de cohésion¹⁴⁹. Mais peut-être manque-t-il un véritable diagnostic, innovant, de la dynamique actuelle de nos métropoles qui permette de fonder des propositions formelles visant à en réduire ces contradictions croissantes¹⁵⁰. Ces propositions formelles devraient se développer aussi bien dans les registres de l'urbanisme, de la réglementation, de la fiscalité ou encore du symbolique.

Ces propositions doivent élargir le spectre des prescriptions de la seule analyse des systèmes productifs. Si la nouvelle économie géographique est aujourd'hui très disert sur les liens entre firmes et territoires, des pans entiers de la connaissance des phénomènes territoriaux, et de leur impact sur leur efficacité économique, restent encore dans l'ombre : par exemple, l'impact des freins à la mobilité résidentielle (droits de mutation, fixation des loyers du secteur privé, mode de gestion des logements sociaux) sur les déplacements quotidiens, les effets de la combinaison d'incantations contre la péri-urbanisation des ménages et d'encouragement à l'étalement des activités (au nom de la « justice spatiale »)¹⁵¹, les conséquences de l'effet de ciseau entre égalisation interrégionale des salaires et creusement des différences territoriales de coût de la vie ou encore une meilleure compréhension des relations entre territoires et consommation (avec par exemple, la question de l'élasticité de la demande à la localisation de l'offre, qui ne fait l'objet de travaux que sur les seules activités de santé),...

11. Réinjecter de la production dans les territoires résidentiels

Une partie des territoires résidentiels français sont durablement, et apparemment sans espoir de retour, dépendants des seuls flux de revenus liés aux retraites, au tourisme voire au navetteurs. Il s'agit de territoires ruraux littoraux, de montagne voire de campagne. Dans un travail en cours pour la Datar, on a chiffré à de l'ordre de 10 millions le nombre d'habitants vivant dans ces territoires. Sur la plupart des grands indicateurs de développement, ils apparaissent aujourd'hui plus dynamiques que le reste du territoire (solde migratoire, revenu, emploi,...).

Une part d'entre eux joue un rôle macroéconomique important, car ils attirent un grand nombre de touristes étrangers qui alimentent significativement la balance commerciale du pays (le solde annuel du tourisme est de l'ordre de 15 milliards d'euros). Plus généralement, ils constituent un enjeu important pour les années à venir. Le Massif central, par exemple, est aujourd'hui un grand territoire tempéré unique en Europe et même au monde pour l'équilibre de son rapport entre nature

¹⁴⁹ C'est le point de vue développé, sur le cas du Grand Paris, sur un mode polémique mais convaincant par Ariane Azéma et Xavier Desjardins (<http://www.tnova.fr/index.php/component/content/article/1019>)

¹⁵⁰ A cet égard, les architectes du Grand Paris ont mis la charrue avant les boeufs en répondant directement aux questions franciliennes avant qu'elles aient été posées. Mais peut-être ont-ils joué, dans ce retour de l'Etat sur le territoire, le rôle qu'a eu la verroterie lors de la colonisation... le secrétariat d'Etat, comme l'armée alors, s'occupant des « choses sérieuses ».

¹⁵¹ Dit autrement, est ce que la question des coûts de la périurbanisation n'est pas celle de l'étalement des activités (ignoré par les analystes) plutôt que celle des ménages (seul objet actuel de focalisation)...

entretenu et préservée, équipement et accessibilité (sans compter son climat, ses paysages et ses traditions). On le voit aujourd'hui, un nombre croissant d'actifs étrangers mobiles (les travailleurs informationnels indépendants, de plus en plus nombreux en Europe), choisissent de s'y installer en permanence ou de façon intermittente. Dans un monde d'ubiquité croissante, les actifs les plus qualifiés ont de moins en moins à choisir entre une localisation *ou* une autre car ils peuvent être alternativement dans l'une *et* l'autre. La qualité naturelle et la dimension de nos territoires résidentiels, de mieux en mieux équipés et desservis, constituera à l'avenir un appoint considérable à notre croissance.

Beaucoup d'autres territoires massivement résidentiels du pays sont des aires urbaines voire de grandes aires urbaines. Elles ont, aujourd'hui, largement tourné le dos aux enjeux productifs de la mondialisation : il s'agit, par exemple, de Nice, Toulon, Montpellier, Perpignan, Narbonne, ... pour ne parler que des villes méditerranéennes. L'essentiel de leur économie consiste à vendre leurs avantages résidentiels aux retraités et touristes, ce qui permet d'alimenter en nombreux emplois une économie de la consommation permettant l'accès à l'emploi des actifs les moins qualifiés. Ce sont des territoires dont l'image et l'attractivité, pour la plupart d'entre eux, restent fortes, liées à leurs multiples avantages naturels. Ce sont souvent, de plus, des territoires mondialisés, fréquentés de longue date par des touristes étrangers.

Cette rente dont ils bénéficient n'est pourtant pas éternelle et disparaît au fur à mesure où elle est consommée. Les atteintes aux paysages et plus généralement à l'environnement y ont atteint un point alarmant et, pour beaucoup d'entre eux, leur dynamique connaît même aujourd'hui une inflexion.

Sur le cas de Nice, par exemple, la sixième aire urbaine française, il est frappant de constater le déficit d'emplois supérieurs techniques et de business, déficit qui devient effarant si l'on décompte le site de Sophia-Antipolis (on trouve un indice de présence de 80, pour une moyenne de Province de 100, en 2006, pour les emplois de cadres privés techniques et administratifs dans le SCoT de Nice, qui ne comprend pas Sophia-Antipolis, mais inclut les belles activités de La Gaude...). La situation économique actuelle de ces territoires est le résultat de décennies de politique de consommation de la rente résidentielle. Et il n'est pas sûr que la décentralisation ait ralenti ce processus (de plus, le basculement promis des impôts locaux, des entreprises aux ménages, pourrait même en constituer un accélérateur). On notera cependant que la nouvelle équipe au pouvoir semble opérer un virage spectaculaire, avec l'ébauche en cours d'une véritable politique industrielle pour la Plaine du Var. Mais une hirondelle niçoise ne fait pas le printemps pour nos autres villes résidentielles.

Et pourtant, c'est justement dans ces villes, que l'on trouve encore les éléments d'aménités susceptibles de fixer les actifs qualifiés français et plus encore étrangers. Le maillage exceptionnel de la France en trains à grande vitesse lui offre de plus la possibilité de véritablement organiser sa « métropole » à l'échelle nationale (comme l'avance Pierre Veltz), et d'intégrer, c'est-à-dire faire interagir une grappe de très grandes et de grandes villes, ce qui restera encore longtemps un rêve dans la plupart des pays industriels (à commencer par les Etats-Unis, plus dépendants de fortes

concentrations urbaines ou sectorielles). Un tel maillage nous donne la possibilité de mettre en synergie nos avantages résidentiels et productifs.

Comme le montrent les premiers résultats d'un travail en cours pour la Datar, les « métropoles » les plus dynamiques et les plus attractives sont aujourd'hui celles qui associent les éléments productifs d'une métropole et un environnement proche touristiquement attractif. Ces analyses suggèrent du reste qu'il faudrait élargir, pour l'analyse et l'action publique, nos périmètres traditionnels d'aire urbaine voire même de bassin de vie à celui de leur « système territorial », dans lequel on peut habiter et travailler, certes, mais aussi passer ses congés ou sa retraite.

C'est que l'on voit, par exemple, à Nantes ou Rennes. Cette association entre facteurs productifs et résidentiels, est certes largement innée, liée aux singularités géographiques de ces territoires, mais est aussi en large partie acquise, par des combinaisons de politiques industrielles, de l'habitat, de l'environnement et par un arbitrage raisonné des concurrences dans l'usage du sol entre les fonctions territoriales (production, logement, loisirs,...). A cet égard, il est intéressant de comparer les surfaces des différents SCoT concernant nos grandes villes, dans la mesure où la formulation de stratégies productivo-résidentielles appelle la maîtrise d'un large périmètre permettant d'englober, d'arbitrer et d'organiser ces différentes fonctions territoriales : le SCoT de Nantes-St Nazaire porte sur une surface de 1 659 km², celui de Rennes sur 1 117 km²... et le SCoT de Nice sur 391 km².

La France est une championne, au niveau mondial, dans l'attractivité touristique-résidentielle et dans l'innovation scientifico-technologique. Ces deux domaines, plus complémentaires qu'alternatifs, ne doivent pas s'opposer, ni cohabiter en se partageant les territoires, mais plutôt être étroitement intégrés¹⁵² et se faire mutuellement bénéficier d'effets de leviers à toutes les échelles géographiques.

¹⁵² Lors d'auditions au Conseil de Développement de Paris, un chef d'entreprise d'une grosse PME (200 à 300 salariés) était interrogé sur la raison pour laquelle il s'était installé intra-muros, près du canal St Martin, et pas dans la banlieue scientifique du Sud-Ouest. Il a simplement indiqué que le marché du travail des chercheurs qu'il emploie est mondial, et que le fait d'être installé au coeur de Paris, la « ville lumière », animée nuit et jour, lui permettait d'attirer des professionnels qui ne seraient jamais venus s'il avait été en banlieue.

Le territoire comme entité d'innovation et de mobilisation des populations face à la mondialisation des échanges

Bernard Pecqueur¹⁵³

Depuis les années 1970, le phénomène de la globalisation s'installe. Cela s'exprime à travers l'intensification des échanges de différents types : informations, capitaux, biens et services, mais aussi par les circulations accrues des connaissances et des personnes. Les flux sont mondiaux. Il apparaît alors comme paradoxal de parler d'économies régionales et plus encore de dynamiques territoriales.

C'est pourtant ce phénomène d'émergence de dynamiques d'innovation proprement territoriales que nous examinons ici comme une des perspectives de sortie de crise et de nouveaux et inattendus dynamismes. En effet, si les thèmes du nomadisme des objets et des personnes ou encore des mobilités plus nombreuses ou plus amples¹⁵⁴ font aujourd'hui florès, on ne peut réduire le monde à une accélération linéaire de son expansion et de ses circulations comme dans les rêves de la croissance d'après guerre où tout allait être « plus haut », « plus vite », « plus fort ».

Depuis toujours les économistes mettent l'accent sur l'analyse de l'économie nationale et de son complément, l'économie internationale comme seul horizon scalaire de leurs réflexions. Ils ont en effet, « dichotomisé » les représentations de l'action économique : soit on part de l'individu (la microéconomie) où le choix libre de chacun ne dépend pas d'une sur-détermination sociale, soit on raisonne depuis la totalité (la macroéconomie) et le système productif national est alors un bon exemple de totalité. Du coup, l'idée qu'il pourrait y avoir des niveaux d'agrégation *intermédiaires* des acteurs, par affinités, par sentiment partagé d'appartenance ou par regroupement en vue de trouver une solution à un problème jugé comme commun (la mésoéconomie), est difficilement concevable par la théorie économique standard. Pourtant, un tel phénomène de construction d'entités spatiales incomplètes, provisoires mais cohérentes s'affirme et s'impose à l'observateur, du fait même de la globalisation, comme des unités pertinentes de l'action économique. C'est ainsi qu'il faut entendre l'émergence des « territoires ».

1. La « métropolarisation » des activités pour s'insérer dans la mondialisation n'est pas l'unique issue

A cette aune, l'analyse de la mondialisation fait apparaître quelques nouveautés, au premier rang desquelles figure la fin de la représentation des échanges par la théorie de David Ricardo dite des « avantages comparatifs ».

¹⁵³ Professeur à l'Université de Grenoble, UMR-CNRS PACTE

¹⁵⁴ Jean Viard rappelle dans une interview à l'hebdomadaire *L'Express* du 22 octobre 2009 qu'en 1950, un français parcourait en moyenne 5 km par jour et qu'en 2009, il parcourt quotidiennement 45 km.

En effet, prenons un exemple empirique : lorsque les producteurs de chaussures du Choletais nous disaient à la fin des années quatre vingt¹⁵⁵ que leurs concurrents d'Asie du Sud-Est mettaient leurs chaussures sur le marché français au prix où, eux les producteurs du choletais, achetaient le cuir (!), on atteint là les limites de la comparabilité. En d'autres termes, dans une linéarité de produits génériques de qualités différentes mais commensurables, les productions se trouvent livrées à une concurrence dans laquelle seules les économies à plus bas coût de production (à maîtrise égale des technologies) peuvent triompher. Une représentation naïve mais très répandue des délocalisations prétend ainsi que les pays à bas salaires constituent un piège mortel pour les économies développées. Cependant, nos productions de chaussures confrontées au problème ci dessus, n'en sont plus à chercher à rivaliser avec leurs concurrents sur les mêmes produits car cela reviendrait à travailler à main d'oeuvre et coûts de fabrication gratuits (!). Dans ce cas comme dans beaucoup d'autres dans l'économie contemporaine, la sortie du problème consiste à différencier le produit pour qu'il devienne « spécifique » et donc échappe à la concurrence, comme nous le verrons plus loin. Les fabricants du choletais ont donc cherché tout d'abord à monter en gamme pour permettre une augmentation des prix, puis dans un second temps à maîtriser la mode en amont du produit afin de faire ainsi un produit complètement différent de la chaussure standard importée.

Cet exemple illustre bien l'inanité de la comparabilité. Le combat est d'ores et déjà perdu contre des économies qui divisent d'un facteur vingt ou trente leurs coûts de production par rapport aux économies dites « industrialisées ». L'enjeu est donc dans l'innovation et pas seulement l'innovation technologique mais aussi la créativité¹⁵⁶.

Ces nouveaux enjeux mettent en avant le couple performance d'entreprises et compétitivité du territoire. L'exemple du choletais est particulièrement éclairant en matière d'osmose territoriale. Ainsi, « la géographie des activités qui découle de la prise en compte de ces [enjeux] dépend fondamentalement de la nature des avantages spécifiques des firmes et de la nature des avantages comparatifs des territoires »¹⁵⁷.

On observe donc une nouvelle articulation entre le local, national et international. La relation renforcée des territoires locaux à l'économie mondiale est exprimée par le néologisme "glocalisation", en contractant la globalisation et la localisation. Les « régions qui gagnent » (les oasis de l'économie mondiale) sont des régions qui arrivent à capter les flux mondiaux de richesse. Leur prospérité est fondée sur les éléments endogènes (sur leur spécificité) et sur les éléments exogènes (sur leur capacité d'intégration dans l'économie mondiale). Il s'agit d'une synergie entre des institutions locales et la compétitivité sur les marchés internationaux.

¹⁵⁵ Enquêtes dont nous avons rendu compte dans C. Courlet et B. Pecqueur: *Les systèmes industrialisés localisés en France : un nouveau modèle de développement*, in G. Benko et A. Lipietz : *Les régions qui gagnent*, Presses Universitaires de France. 1992.

¹⁵⁶ On lira notamment dans Christian Blanc, *Pour un écosystème de la croissance*, rapport au Premier ministre, Paris 2004, 78 pages, l'anecdote (pages 8 et 9) d'Yves Saint Laurent qui à New York, créa avec un ruban et des épingles, un chapeau fort coûteux, dont la valeur disparut lorsque la cliente rechignant à payer, le couturier défaisant le ruban, le tendit à la cliente en lui disant, « permettez moi de vous l'offrir ».

¹⁵⁷ Voir Olivier Bouba-Olga, *Les nouvelles géographies du capitalisme*, page 87, Le Seuil, 2006.

Après la vogue des technopoles dans les années 80, qui visaient à concentrer du savoir dans un espace où les différents acteurs pouvaient se rencontrer, échanger et produire, par la synergie ainsi créée, un avantage compétitif (ce que les économistes appellent une «externalité»), liée à la proximité physique des acteurs, la politique publique avance d'un cran supplémentaire dans l'ancrage territorial de sa politique d'aménagement avec des « pôles de compétitivité » (préconisés par le rapport Blanc, op. cit., 2004). Le territoire n'est plus un espace neutre de projection de l'activité économique et dont la seule manifestation de son existence est le coût du transport pour le parcourir depuis le lieu de production jusqu'au marché, il devient un construit d'acteurs qui implique non seulement les entreprises mais aussi d'autres acteurs, formateurs, chercheurs, pouvoirs publics voire les consommateurs eux-mêmes qui se situent ainsi par rapport à ce territoire. Le mouvement s'identifie à l'apparition de «clusters». Le gourou américain du management, Michael Porter, définit cette notion comme «un groupe d'entreprises et d'institutions associées, géographiquement proches et entretenant des relations de complémentarité entre elles».

L'interprétation faite récemment par des économistes attentifs aux mutations macroéconomiques va dans le sens de la prime à l'agglomération. Pour eux, «l'économie de la créativité est fondée sur l'entrepreneuriat, les talents et la Connaissance et puise ses forces principales dans les grandes métropoles ; on en est à l'ère des *métropoles de la connaissance*¹⁵⁸ (...) Les forces de la créativité, les entrepreneurs, et les talents peuvent se situer dans tous les territoires et dans toutes les activités. Leurs racines sont dans les grandes métropoles et leur énergie se diffuse dans les régions ; les destins des métropoles et de leurs régions sont liés. Toutes les régions sont concernées et ont leurs chances, à condition d'accepter ce monde nouveau et de s'y adapter».

Dans ce cas, il y aurait, les territoires d'avant-garde, essentiellement les « métropoles », à forte densité et forte dynamique d'agglomération. Une sorte de « front office » productif et urbain, qui pourvoirait à la compétitivité nationale. Il faut alors muscler ces pôles, les doter de toutes les facilités puisqu'ils sont nos désormais « champions nationaux ».

Mais si l'on raisonne exclusivement dans l'opposition entre les grandes agglomérations productives et innovantes d'une part et le reste d'autre part, quelle France auront nous ? Que faire des Hinterland ? Ne risquons nous pas d'induire, pour paraphraser le célèbre texte de J.F. Gravier, « les métropolarisations et le désert français » ?

Ce serait, en tous cas, nier la dynamique territoriale en émergence et sa capacité profonde d'innovation.

2. La disjonction fonctionnelle entreprise/territoire et les dynamiques territoriales émergentes

¹⁵⁸ Christian Saint-Étienne, Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse, *Les fondements d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire*, rapport au Président de la République, Paris, 2009.

La représentation dominante et persistante d'un territoire économique reste trop souvent celle d'une micro nation dans laquelle on peut retrouver l'égalité comptable du modèle national selon laquelle, dans le cas étudié, tout ce qui est produit donne lieu à un revenu qui est entièrement dépensé (en consommation ou en épargne). On en déduit donc que les territoires sont en fait définis par les entreprises qui y sont implantées et par elles seules. Les territoires sont alors de petits systèmes productifs où les autres acteurs (consommateurs notamment) n'ont guère leur place. Or, on conviendra facilement que plus la focale d'observation se rapproche de la petite dimension, moins la superposition des lieux de production, de revenu et de dépense est pertinente.

Si dans la France du XIX^e siècle¹⁵⁹, on pouvait admettre la coexistence de ces territoires faisant système économique, le fait n'est plus envisageable. Pourtant nombreux sont encore les élus des collectivités territoriales qui font de la création d'emplois leur credo selon un raisonnement profondément localiste qui veut faire correspondre les emplois locaux avec les populations locales.

Les migrations pendulaires se sont considérablement allongées et les travaux concernant « la circulation invisible des richesses¹⁶⁰ » ont bien montré ce décalage entre le territoire de la production et le territoire de vie quotidienne et sociale. Tout se passe comme si les territoires passaient d'une collection de salariés à un collectif d'habitants. Cela bien sûr, change beaucoup de choses. En effet, on peut alors concevoir des territoires non seulement dotés d'une autonomie relative, mais aussi capables de développer des stratégies autonomes de développement où il devient nécessaire à chaque groupe humain réuni par un même sentiment d'appartenance, de trouver sa « vocation ». Tout le monde ne peut pas constituer, toujours et partout, un pôle de haute technologie, mais, pour autant, il n'existe pas, a priori, de territoire condamné.

Si les destinées des territoires sont ouvertes, on poussera alors l'hypothèse jusqu'à dire que les formations en « territoire » des acteurs économiques, constituent des configurations propres à résister à la crise et à adapter leurs populations aux mutations en cours.

Face aux implantations des entreprises qui ont leur rationalité (logique d'établissements, de succursales, etc.), on peut repérer des logiques d'acteurs territorialisés. En d'autres termes, ce qui est bon pour l'entreprise, n'est plus, a priori, automatiquement bon pour les populations qui accueillent l'entreprise en question.

Il y aurait donc autonomie relative des territoires et foisonnement des initiatives et des ruses pour contourner la crise économique.

Cela ne doit pas étonner puisque la «clusterisation» est un phénomène déjà assez ancien qui ne concerne pas exclusivement la Haute technologie et qui recouvre une grande variété de situations et d'état d'avancement à travers le territoire français urbain comme rural.

¹⁵⁹ On lira dans G. Bruno, *Le tour de la France par deux enfants*, Belin, 1877 (1^{re} édition), une belle description de la France économique maintenue et immuable des années d'après la guerre de 1870, jusque dans les années 1960, où les petites régions (on dirait aujourd'hui, les « territoires ») avaient leur cohérence sinon leur autarcie. Cette France a irrémédiablement disparue aujourd'hui.

¹⁶⁰ Voir Laurent Davezies, *La République et ses territoires*, Le seuil, Paris, 2008, 110 pages.

Il y a une trentaine d'années, les économistes italiens redécouvraient le « district industriel » évoqué par l'économiste anglais Alfred Marshall au début du XX^e siècle. L'économiste italien Giacomo Beccattini a montré dès les années 70 que le phénomène du dynamisme industriel et créatif de la « troisième Italie » (ni le Nord dominé par l'industrie fordiste, ni le Mezzogiorno) reposait précisément sur les mêmes caractéristiques. D'une manière générale, on peut parler de la persistance de savoir-faire traditionnels qui ont su s'adapter et garder une spécificité et un lien au lieu malgré le grand nivellement provoqué par l'application du modèle fordiste de production avec son cortège de concentration d'entreprises, de délocalisations et de standardisation des produits. Certes, certains de ces districts fondés sur l'industrie classique paraissent plutôt en fin de course comme la « Plastic Valley » autour d'Oyonnax qui a perdu beaucoup de ses parts de marché sur le moulage plastique et dont les sous traitants de premier rang ont quitté la région pour suivre leurs principaux donneurs d'ordre délocalisés en Chine notamment. Mais d'autres, telle la « Mecanic Valley » entre Rodez et Brive, qui se spécialise dans la sous-traitance du spatial et de l'aéronautique affichent une belle santé. Quoiqu'il en soit, le syndrome de la « Valley » touche beaucoup de collectivités territoriales qui se prennent à rêver de *valoriser les savoirs culturels des lieux* et y parviennent.

La DATAR a pris la mesure du phénomène en constatant notamment que la production des entreprises françaises sous la forme de réseaux ancrés dans un territoire et de type district industriel, représente aujourd'hui près de 40% de la production totale¹⁶¹. Cette forme territorialisée de la production était totalement négligée en période de grande croissance, mais aujourd'hui, le phénomène mérite attention et analyse. La DATAR retenait une forme standard d'organisation industrielle : le *Système Productif Local* (SPL). On compte ainsi près d'une centaine de SPL¹⁶² dûment labellisés par la DATAR et couvrant tout le territoire dans des domaines variés : mécanique, métallurgie, textile habillement, bois ameublement, électronique, informatique, agro-alimentaire, technologie de pointe mais aussi services comme loisir tourisme, arts graphiques, etc. Ces systèmes sont plutôt en dynamique puisque depuis le lancement de l'opération, il s'en crée 4 à 5 par an et qu'ils représentent hors leurs effets induits, 18 000 entreprises et près de 530 000 emplois directs. Depuis peu, la formule SPL s'est un peu démonétisée mais l'existence des territoires n'en est pas pour autant amoindrie.

3. Le territoire comme catégorie émergente et innovante : quelles stratégies ?

On pourrait donc, sur la base de ces performances proprement territoriales, s'interroger sur la capacité de ces territoires conçus comme des regroupements de population, soudés par un même sentiment d'appartenance, à développer des stratégies de « compétitivité territoriale ».

En d'autres termes, si la conception des territoires évolue vers autre chose qu'une simple collection d'entreprises localisées géographiquement, alors on

¹⁶¹ *La France, puissance industrielle : une nouvelle politique industrielle par les territoires*, rapport dirigé par Daniel Darmon, La Documentation Française, mars 2004, 127 pages.

¹⁶² *Les systèmes productifs locaux*, Paulette Pommier, collection territoire en mouvement, DATAR, La Documentation Française, 2002, 78 pages.

admettra que ces territoires ne sont pas performants seulement à travers les entreprises qui y sont implantées.

La performance ou *compétitivité des territoires* se mesurera plutôt sur la capacité de l'entité complexe (une population insérée dans un paysage –décor mais aussi histoire et culture du lieu- dans un tissu de relations de réseaux) à générer une offre de site.

Par « offre de site », on entend une offre référée à un territoire qui dépasse la somme des offres des entreprises implantées dans le territoire. Pour le comprendre, on peut prendre l'exemple dans le secteur de l'agro-alimentaire, des Appellations d'Origine Contrôlée (A.O.C.) qui font assez facilement image. Ce type de labellisation caractérise une offre spécifique qui valorise un produit pour ce qu'il contient d'histoire, de culture, de savoir faire et permet de dégager une rente spécifique.¹⁶³

Notons enfin qu'il existe déjà une abondante littérature sur les « régions apprenantes » (Learning regions) qui analysent les capacités propres des territoires (encore appelés « Regions » dans la terminologie anglo-saxonne) à capitaliser du savoir et de la mémoire et à développer des stratégies autonomes de développement.¹⁶⁴

Quelles sont alors les caractéristiques principales du territoire ainsi approché ?

Un « au-delà » des seules relations marchandes

La conception du développement local que nous défendons ici, cherche à relever ce défi théorique et part du principe simple que les échanges hors marchés ont une grande importance pour expliquer l'efficacité économique observée en certains lieux plus qu'en d'autres. Phénomène dont l'importance révélée par Alfred Marshall il y a un siècle est de plus en plus reconnu. C'est le cas aussi de Paul Krugman, nouvelle star de l'économie géographique américaine (prix Nobel d'économie 2008), qui cite les exemples concrets des fabricants de tapis autour de Dalton en Géorgie et le regroupement de sociétés d'assurance à Hartford dans le Connecticut – mais on pourrait parler aussi des localisations de la fabrication des montres suisses, des céramiques italiennes ou de la plaque tournante financière de Londres – comme résultat d'un effet d'auto-consolidation du succès plutôt que d'un quelconque avantage imputable à l'existence de certaines ressources préexistantes. Dans ce cas, les avantages comparatifs sont créés, plutôt que subis comme des données exogènes comme le dit la théorie standard du commerce international.

¹⁶³ On pourra lire nos travaux avec A. Mollard sur les produits de qualité combinés en « paniers de biens », notamment in A. Mollard et B. Pecqueur, « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche », *Revue d'Economie rurale*, N° 300, Juillet-Août 2007, pp 110-114.

¹⁶⁴ La notion de « Learning Region » est bien connue en Europe du Nord ; on se référera notamment à Maskell P. and Malmberg A. (1997), *Localised learning and industrial competitiveness*, *Camb. J. Econ.* Aux Etats-Unis, R. Florida in *Toward the learning region* (1995), *Futures*, vol. 27, issue 5, pp.527-536, avait déjà développé le concept.

Les territoires sont donc des entités socio-économiques construites. Ils engendrent des processus de création de ressources en vue de résoudre des problèmes productifs inédits. Pour nous, le territoire n'est pas une échelle géographique de coordination entre acteurs (échelle infra-régionale, cantonale...) mais une dimension qui se situe entre l'individu et les systèmes productifs nationaux. Le territoire est alors plus qu'un réseau, c'est la constitution d'un espace abstrait de coopération entre différents acteurs avec un ancrage géographique pour engendrer des ressources particulières et des solutions inédites.

Une logique de réseaux

On le voit, ces relations institutionnelles ne se limitent pas à l'achat de marchandises ou à l'acquisition de capitaux. Elles concernent aussi tous les transferts de savoir-faire et d'informations qui permettent d'initier et de faciliter l'innovation. Dans un milieu économique dense, l'entreprise trouvera plus facilement ces partenaires à proximité, et la connaissance des hommes au sein des institutions favorisera encore l'efficacité de ce réseau.

On peut également citer les réseaux professionnels. En effet, le partage du même métier dans certaines petites régions crée des connivences, et, au-delà de la concurrence souvent rude, permet une circulation informelle des savoir-faire. On trouve aussi des formes de solidarité plus fortes qui peuvent aller jusqu'à des prêts de machines, des ententes locales pour bénéficier de services communs ou encore l'organisation de formation concertées. Les réseaux amicaux (type Lion's Club ou Rotary ou encore anciens élèves d'une même école) jouent aussi un rôle de ciment dans une communauté d'entrepreneurs.

Les réseaux informels n'ont pas d'objectif déclaré de régulation des relations entre acteurs. Leur densité est très variable d'un lieu à un autre. Ils permettent une socialisation de l'activité de production et sont l'expression d'une capacité locale d'organisation lorsque chaque acteur a conscience d'appartenir à une même communauté culturelle.

La combinaison des deux types de réseaux permet de définir un milieu local. En d'autres termes, ce n'est donc pas une projection volontariste d'un désir de développement trop souvent fermé à l'extérieur qui désigne une dynamique de développement local, mais plutôt la densité de réseaux à finalité productive. Lorsque la combinaison est positive, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de blocage ou d'incompréhension trop forte entre les acteurs, on peut observer l'émergence d'un milieu innovant et dynamique qui puise dans la ressource humaine proche les moyens de s'adapter à la complexification et à la mondialisation des marchés.

Les réseaux humains de relations entre acteurs existent toujours, ils sont l'expression de la vie sociale. Cependant, ces réseaux ne sont pas toujours dynamiques et le milieu qu'ils forment peut être sclérosé ou bloqué dans sa capacité de renouvellement.

Une logique de développement

On peut affirmer que chaque processus de développement découle de trois conditions : l'innovation, la capacité à s'adapter et la capacité à réguler. C'est l'action dynamique des réseaux d'acteurs qui permet la réalisation concrète de ces conditions.

La capacité collective d'un milieu économique à innover a une finalité. Elle doit permettre à ce milieu de s'adapter et de réagir aux changements souvent brutaux des conditions des marchés mondiaux. La capacité à réagir se mesure au niveau de solidarité spatiale qu'entretiennent les acteurs d'un territoire donné.

Quelles stratégies territoriales d'innovation et de développement ?

Nous connaissons depuis fort longtemps les caractéristiques des « régions qui gagnent » : un bon fonctionnement des institutions, une capacité des acteurs locaux, privés et publics, à coordonner leur action dans le cadre de projets (c'est ce qu'on appelle la gouvernance), un esprit d'entreprise, une main-d'œuvre de qualité, une capacité d'innovation, de coopération et d'adaptation aux nouveaux marchés et aux nouvelles technologies, etc. Ces critères n'ont pas bougé depuis des siècles, et la question est toujours la même : Comment y parvenir ?

La réponse est qu'il y a autant de chemins que de régions. Il n'y a donc pas de modèle unique, encore moins *un* paradigme du développement local. Chaque réussite régionale est une sorte de miracle, une nouvelle trouvaille, difficilement transportable, exportable ou imitable : ainsi bien des régions ont tenté de prendre comme modèle la Silicon Valley ou la Troisième Italie, mais les imitateurs ont échoué systématiquement. En revanche, l'atmosphère – qui n'est, schématiquement du moins, rien d'autre que le produit de la vie sociale et des conventions culturelles – peut-être favorisée par une bonne gouvernance locale, donc par l'action politique. Une régulation sociale locale et des mécanismes informels de coordination peuvent ainsi contribuer aux économies d'agglomération. Par régulation sociale locale, j'entends tout ce qui touche à la planification urbaine et régionale, à l'organisation des transports, des équipements, aux services publics et privés, à la formation de la main-d'œuvre ou encore au marketing territorial. Quant à la coordination informelle, elle correspond tout simplement aux habitudes, aux conventions, à la culture locale.

En résumé, il n'y a pas un modèle du développement local, mais des politiques et des formes de gouvernance. Il faut donc jongler entre le local et le global, entre le court et le long terme, et concilier l'économique avec le social et l'écologique.

Les dynamiques territoriales résultent de ces choix de firmes mais aussi du jeu des institutions locales et de leur capacité à intervenir dans l'offre de ressources. En première approximation, trois types de trajectoires des territoires peuvent être distingués :

a- L'agglomération : Le territoire se développe par accumulation d'activités. La concentration spatiale d'activités ne produit *a priori* pas de complémentarités. Les entreprises implantées y trouvent des avantages liés à la concentration des hommes et des activités, se traduisant par une réduction des prix des facteurs de production. Les politiques publiques qui relèvent de l'agglomération se fondent essentiellement sur des incitations financières à la localisation ou sur des aménagements de zones ou d'infrastructures favorisant la juxtaposition des activités.

b- La spécialisation : dans ce cas, le processus de développement se fonde sur une structure organisationnelle forte du tissu économique dominé par une activité industrielle ou un produit.

La concentration géographique d'activités semblables ou complémentaires permet de créer un avantage plus particulier pour les firmes implantées. Ces

externalités technologiques s'expriment dans l'existence des centres de formation à des métiers relatifs à la spécialisation du territoire, des centres technologiques mettent en commun les stratégies d'exportation, etc. La spécialisation crée donc un avantage de milieu avec une accumulation des connaissances dans un domaine technique donné mais produit également une fragilisation du tissu en poussant à la monoculture industrielle.

c- La spécification : le processus de spécification de la production d'un territoire se caractérise par l'élaboration d'un mode de coordination entre les agents économiques qui, outre les effets de proximité organisationnelle, peut permettre une souplesse d'adaptation dans le déploiement des ressources, des activités et des compétences sans faire éclater le contexte territorial. La spécification renvoie à la possibilité de produire un bien unique, sans concurrence et totalement inhérent à un seul processus de production. Les grands crus de Bordeaux forment un produit spécifique car strictement liés à un lieu unique voire à un processus de production unique. Les districts industriels ont une forte spécificité dans la mesure où leurs produits, même s'ils sont dans le domaine concurrentiels sont fabriqués dans des conditions uniques. C'est aussi l'ensemble de la société locale qui concourt à construire des avantages relatifs pour les productions concernées (ce ne sont plus seulement les firmes qui s'organisent mais l'ensemble des institutions). Il s'agit donc d'une capacité créatrice du tissu socio-économique qui, en organisant une souplesse de combinaison de ses ressources dispose des moyens de mettre en œuvre des stratégies collectives susceptibles d'infléchir le devenir économique du territoire.

Bien sûr ces trois types de stratégie se combinent sur le terrain. L'important est la conscience de chercher la « vocation » du territoire en utilisant pour autant toutes les opportunités qui se présentent.



Ainsi, dans cette période de mutation rapide dans laquelle les régulations d'un monde productif fordiste sont remises en question, il existe de nouvelles modalités de création de ressources à l'échelle des stratégies locales d'acteurs.

De telles possibilités n'étaient pas ouvertes dans le contexte de croissance des « Trente Glorieuses » dans l'économie de l'Europe d'après-guerre, où l'uniformisation des consommations était la règle et la condition de la croissance.

Aujourd'hui, le modèle est différent. Les perspectives de création de richesses tiennent aux capacités de groupes à s'organiser et à élaborer des processus originaux d'émergence des ressources. La globalisation, qui consiste essentiellement en l'interconnexion des marchés et qui crée des liens de cause à effet de plus en plus denses entre les acteurs économiques, produit en même temps des dynamiques et des procédures singulières de création de ressources. Ces stratégies visent à l'adaptation aux conditions nouvelles de la concurrence internationale, mais ouvrent en même temps des possibilités encore insuffisamment exploitées de créations d'activité.

C'est pourquoi il nous semble que l'analyse des processus de révélation et de valorisation des ressources nouvelles issues de la spécificité des espaces et des groupes humains qui y sont ancrés dans un contexte d'économie de services où domine la logique informationnelle, constitue probablement un des plus gros chantiers de l'analyse économique des années qui viennent.

Loin d'être broyé par un anonymat supposé dans la globalisation, l'acteur et donc le citoyen, dispose de potentiels d'auto-organisation encore inédits. La loi Voynet sur les « Pays » (1999) avait déjà timidement mais réellement indiqué l'existence de ces marges de manœuvre. Les pages de la « Nouvelle Nouvelle Division Internationale du Travail » (NNDIT) restent à écrire, mais au delà des logiques d'Etats et des logiques de valorisation du capital, il persiste et se développe une logique d'acteurs qui prend en compte les spécificités culturelles des territoires, (« le génie des lieux ») et c'est peut être là que se prépare une nouvelle économie, solidaire et durable.

Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives

Daniel Darmon¹⁶⁵

Depuis quelques années, on a beaucoup dit et écrit sur les pôles de compétitivité. Sauf à considérer les quelques « jusqu'au boutistes » des deux bords, le sentiment général pourrait se résumer à « c'était une bonne idée, mais.... ». Suit toute une série de bonnes et de mauvaises raisons pour compléter cette phrase !

D'aucuns ont ainsi regretté le nombre élevé de pôles labellisés quand d'autres stigmatisent le montant jugé modeste des financements accordés par l'Etat, heureusement relayés par ceux apportés par les collectivités territoriales ; de même la place accordée aux PME et les difficultés de régler les questions de propriété liée à la forme collaborative des projets engagés font-ils débat, sans compter la nécessité d'élargir l'innovation au champ non technologique.

Pour avoir été fortement impliqué par la mise en place de cette politique entre 2003 et 2005 et, de ce fait, avoir été un ardent défenseur des principes qui l'ont inspirée mais également, et surtout, des conditions de sa mise en œuvre opérationnelle, j'ai fini par me rallier au diagnostic général. Moins par dépit ou lassitude que parce que le recul conduit à qualifier la stratégie des pôles non comme une fin en soi mais comme une étape dans le processus d'adaptation du système productif de notre pays.

La construction mentale propre aux occidentaux conduit généralement à ignorer le processus, la transition et à ne voir qu'une succession d'états. L'idée même que le développement économique ne procède que d'un processus sans fin tendant vers un état indéfini heurte le sens commun... occidental. Du reste, la première réaction à la « crise » financière de l'automne dernier fût de tenter de revenir au modèle ante, en injectant les milliards que l'on sait dans le système financier, celui là même, qui a précipité le monde là où il est aujourd'hui. Depuis, de plus en plus convaincu que la crise financière cachait une profonde crise de l'économie réelle, il s'agit plutôt de réinventer un modèle basé sur de nouvelles régulations ; bref, de retrouver un système stable.

La stratégie des pôles de compétitivité marque une inflexion dans le processus d'adaptation du système productif. La politique industrielle lancée après la seconde guerre mondiale a produit dans de très nombreux domaines - l'électricité, les cosmétiques, l'automobile, la pharmacie, l'aéronautique, les banques, le train ou encore les infrastructures et le BTP ... - des leaders mondiaux dont les prouesses techniques et commerciales ont permis à l'économie française d'être aux avant-postes des pays développés ; elles ont également permis de financer le modèle social français dont les revenus de transfert dépassent les 30% ; boulets en période de croissance, amortisseurs en période de récession...

Ce modèle de développement – fondé, d'une part, sur de très grandes entreprises, souvent publiques ou d'origine publique et, d'autre part, sur un pôle public de recherche – s'inscrivait dans schéma mondial lui-même relativement stable dans lequel chaque pays faisait valoir ses atouts industriels, commerciaux et financiers. La pression de la mondialisation des échanges économiques et financiers

¹⁶⁵ ?

et la montée en puissance de nouveaux compétiteurs, le développement à crédit des Etats-Unis ont, en quelque sorte, eu raison de ce système.

A la fin des années 90, le décrochage de l'économie française résultait de la juxtaposition de quatre « constats » : une moindre compétitivité, une attractivité sujette à caution, une perte de substance industrielle et un processus de délocalisation, le tout conduisant à un scénario catastrophe : « La France qui tombe » !

Ces diagnostics ont donné lieu à de vives controverses qui ont servi de toile de fond à l'émergence de la politique des pôles de compétitivité.

Si, au début des années 2000, la France demeurait au tout premier rang européen (EU-15) pour le potentiel scientifique et technologique, sa position s'était suffisamment dégradée depuis le milieu des années 90 pour constituer un facteur d'inquiétude. De même, le mouvement de délocalisation vers les pays à bas coût de main d'œuvre était-il encore relativement peu important mais constituait une sorte d'indicateur d'alarme sur les conditions du développement économique à venir. On peut en dire autant de la désindustrialisation ou de l'attractivité. Bref, comme souvent, chacun pouvait considérer la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine...

Au-delà du nombre de pôles labellisés, il reste qu'un certain décroisement entre les grandes entreprises, les organismes de recherche et les PME a été opéré en vue d'accélérer un processus d'innovations industrielles aussi proches du marché que possible.

Il reste également une inflexion notable dans la conception et les modalités de mise en œuvre d'une politique industrielle impulsée par la puissance publique. Il ne s'agit plus d'une politique industrielle animée par un ministère technique et concernant quelques grands groupes, voire un seul, d'obédience publique prenant, souvent, la forme d'un dialogue singulier mettant en scène les grands corps de l'Etat. La politique des pôles résulte d'un appel à projets auxquels les industriels, grands ou petits, et les chercheurs ont voulu répondre en indiquant dès le départ les domaines d'actions stratégiques qui allaient structurer leurs actions au sein de leur communauté d'intérêt. Il ne s'agit pas, non plus, d'une politique de filière dominée par les relations « clients/fournisseurs » ou « partenariales » si on veut parler « moderne » !

Il reste aussi que l'Etat a lui-même fait - il est vrai, sous la pression des acteurs industriels - une mini révolution copernicienne en mettant en place le « fonds unique interministériel ». Quand on connaît l'attachement jaloux de chaque administration à son propre budget...

Enfin, l'arsenal financier et fiscal mis au service de l'innovation s'est étoffé avec le rôle croissant d'Oseo et l'élargissement du crédit d'impôt recherche. La France est devenue en quelques années une sorte de paradis pour innovateurs.

Evidemment, les forces contraires sont toujours à l'œuvre : les grands groupes sont souvent à l'origine des feuilles de route technologiques des pôles ; les ministères veillent à ce que leur contribution financière au fonds interministériel soit fléchée sur les projets des pôles dont ils sont référents ; les chercheurs trouvent dans les programmes de l'ANR de quoi se soustraire, parfois, à une logique industrielle jugée trop prégnante, etc.

Cependant, globalement – ce n'est pas le cas dans tous les pôles, loin s'en faut ! – les processus collaboratifs sont à l'œuvre, les « usines à projets » fonctionnent et les PME sont de la partie.

Pour autant, la politique des pôles semble avoir atteint les limites d'un régime de croisière « endogène ». Ce d'autant que le processus de la création de valeur est marqué par une accentuation de la fragmentation des savoirs, les processus de production concourants et la dématérialisation.

La fragmentation des savoirs – synonyme d'hyperspécialisation – est, évidemment, patente dans le domaine scientifique. La fabrication d'un avion ou d'un médicament fait appel à des domaines scientifiques parfois très éloignés de l'objet même de leur application. Par exemple, dans le domaine des biotechnologies l'un des cadenas du séquençage génomique a longtemps été lié à la puissance de calcul des ordinateurs, laquelle a été très fortement développée pour les besoins militaires (nucléaire...) Dans ces conditions, il est pratiquement impossible de mobiliser, dans la même organisation ou dans la même entreprise, tous les savoirs et les savoirs faire nécessaires à la création de valeur.

La fragmentation des savoirs a pour effet de modifier la nature même de la fonction de production qui -de linéaire et séquentielle - se développe sous un mode concurrent. C'est généralement le cas pour tout ce qui concerne l'ingénierie des grands ensembles (aéronautique, automobile, BTP, grandes infrastructures de transport, etc..) pour lesquels le produit final résulte d'un assemblage d'éléments produits quasi simultanément par différents intervenants spécialisés. C'est également le cas dans le domaine de la santé, plus exactement hospitalier, où c'est un ensemble de spécialistes qui interviennent de façon non linéaire (ensemble ou pas sous ensembles) dans la « production » du soin.

Enfin, la dématérialisation conduit à repenser la nature des relations « matérielles » entre les acteurs : entre les producteurs de biens et leurs clients, entre les clients eux-mêmes (communautés de consommateurs) et entre les fournisseurs et leur(s) donneurs d'ordre, tout ceci évidemment sous l'œil vigilant des autorités de la concurrence !

Il convient de souligner que la dématérialisation ne signe pas la fin des relations « physiques » mais en modifie la nature et les modalités. Le développement de l'autodiagnostic et de l'auto-traitement – hypothèse réaliste pour ce qui concerne la santé d'ici 10 ans – va évidemment modifier la relation du « patient » (de moins en moins patient, du reste) au médecin mais également le rôle du pharmacien vis-à-vis du médecin (traitement de premier niveau...contesté par les médecins, bien sûr).

Ces différentes évolutions expliquent en quoi une vision par trop endogène du développement des pôles en limiterait la portée à terme.

De fait, après avoir travaillé sur eux-mêmes et consolidé leur modèle, une première tendance d'ouverture se dessine, notamment dans les pôles mondiaux, autour de partenariats noués relevant de domaines et de régions industriels différents. Pour des raisons liées à la nécessité d'élargir le champ des conditions scientifiques et technologiques de l'innovation, on observe un mouvement de rapprochement, encore tenue, mais réel depuis 2007.

De fait, sur plus de 1300 projets près de 13% associent des équipes d'industriels et de chercheurs de plusieurs pôles de compétitivité. On note, du reste, une corrélation positive entre le nombre de projets conçus et le nombre de projets conçus en partenariats extérieurs.

	Pas de projets interpoles	1 à 3 projets interpoles	4 à 6 projets interpoles	7 projets interpoles et plus	Total
Nombre de pôles concernés	16	40	7	7	70
Nb de projets	140	570	215	380	1305
Nb de projets interpoles	0	68	32	64	164

Source de nouveaux projets industriels et de R&D inédits, ces rapprochements vont se développer dans les prochains mois. Sans doute, l'Etat - à travers les subventions accordées par le FUI - pourrait-il accélérer cette tendance en accordant un bonus aux projets associant différents pôles.

- le processus de partenariats s'est pour l'essentiel enclenché à partir de 2007 et s'accélère depuis ;

	2006	2007	2008	2009*
Nb. de projets inter-pôles	0	24	78	61

*pour le seul premier appel à projets de l'année

- on observe des partenariats « géographiques » (plusieurs pôles d'une même région) mais surtout des partenariats « sectoriels » (pôles de différentes régions œuvrant dans des champs thématiques similaires).

- pour ne s'en tenir qu'aux partenariats de premier rang¹⁶⁶, ce mouvement reste relativement localisé : 55 pôles sont cités comme partenaires d'un pôle « principal », 5 sont cités plus de sept fois, 8 entre 4 et 6 fois, la majorité entre 1 et 3 fois.

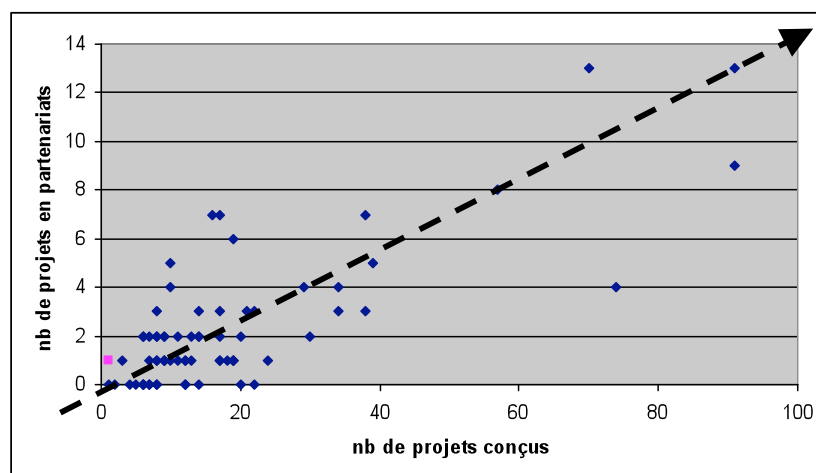
Le développement de ces partenariats multiples impliquant des équipes d'industriels et de chercheurs de pôles de différentes régions va sans doute augmenter la complexité des financements apportés par les collectivités territoriales.

Se dessinent, enfin, de nouvelles modalités d'émergence de l'innovation, « l'open innovation ». L'idée centrale reprend l'un des principes fondateurs des pôles, à savoir que plus aucune entreprise ne peut disposer en son sein, c'est-à-dire de façon fermée, de tous les savoirs scientifiques et de tous les savoirs faire technologiques nécessaires à son développement. Il s'agit, en réalité, d'un mode de management de l'innovation qui a pour but d'acquérir à l'extérieur des innovations (achats de brevets) et de « mettre sur le marché » des inventions internes non utilisées. Reste à structurer ce développement pour ne pas s'en remettre au foisonnement et à la « main invisible » et éviter que ne soit « pillés » les inventions

¹⁶⁶ Dans un nombre faible de cas, plus de deux pôles peuvent être associés à un même projet

de la recherche publique française. D'ores et déjà, un mouvement s'est engagé aux Etats Unis et s'amorce dans ce sens en France à l'initiative de la CdC.

Le modèle économique de telles structures n'est pas à ce jour totalement stabilisé. Sans doute, l'équilibre de celui-ci est il, notamment, lié au degré de spécialisation recherché (banque « universelle » ou banque spécialisée). De sorte qu'en l'état il est difficile de dire si le modèle de telles structures est viable pour un pôle de compétitivité, un groupement de pôles « sectoriels » ou régionaux.



Cette ouverture des pôles dépasse, du reste, les partenariats inter-pôles. Dans un certain nombre, limité, de cas sont mises en place des communautés « ouvertes » liées aux domaines, principaux ou non, d'actions stratégiques (DAS).

Rôle et place des facteurs endogènes dans le développement des territoires

Marjorie Jouen¹⁶⁷

Depuis l'implosion des marchés financiers à l'automne dernier, la question de l'épuisement du modèle de la croissance exogène que la France et la plupart des autres pays dans le monde ont suivi depuis dix ans a été ouvertement posée. Aux appels à une gestion plus raisonnable des ressources naturelles et humaines et à un retour de la régulation, est venue s'ajouter l'idée de réinvestir la voie du développement local, négligée au cours des dernières années.

Sur le terrain, on semble même avoir pris une longueur d'avance : les AMAP – ces associations originales qui visent à établir des contrats d'approvisionnement directs à moyen terme entre des consommateurs et des producteurs agricoles – se multiplient rapidement dans presque toutes les régions. La proximité est avancée comme une des raisons de la meilleure résistance des entreprises artisanales face à la crise, la chute de leur chiffre d'affaires atteignant 2,5% en moyenne au cours des 12 derniers mois au lieu de 30% pour certains grands groupes industriels (UPA, 2009). Cet été, le festival des Vieilles Charrues, soutenu dans sa phase de démarrage par le programme européen de développement rural LEADER, a enregistré son record de fréquentation en accueillant plus de 200 000 personnes.

Le fait est que le développement local a suscité l'intérêt des décideurs politiques et du monde académique dans les années 80 et 90 et bénéficié de l'appui de nombreux programmes européens et nationaux. Mais, progressivement, il a été marginalisé et confiné dans le domaine social, considéré comme une option "au rabais", voire la "solution de la dernière chance", pour ceux qui n'avaient pas la capacité de se confronter à la concurrence du marché. Face à la crise, le retour de balancier n'est pas fortuit : avec la perte annoncée de 800 000 emplois en 2009-2010 et le doublement du déficit public en 2009, le spectre de régions et de villes sinistrées en raison de la fermeture des entreprises industrielles ou tertiaires resurgit. Du coup, le développement local endogène peut apparaître à certains comme un moyen de redonner du sens à des solidarités de proximité ; il peut offrir un cadre pour reconstruire un projet collectif dans des zones affectées, ainsi qu'une méthode de mobilisation partenariale des acteurs politiques et socio-économiques. Il est enfin porteur d'innovations dont les politiques publiques ont besoin.

Redonner sa place au développement local dans les stratégies de développement territorial conduit à s'interroger sur le rôle joué par les facteurs endogènes dans le développement économique, sur la façon dont ils ont été exploités jusqu'à présent et le potentiel de régénération qu'ils peuvent offrir pour l'avenir.

1. Le rôle des facteurs endogènes dans le développement

Au début des années 90, deux stratégies de développement économique ont semblé s'imposer comme des alternatives convaincantes aux essais ruineux et souvent vains de ré-industrialisation des années 80. La première visait à encourager la création d'une myriade de petites et moyennes entreprises, généralement dans le secteur tertiaire, pour prendre le relais d'une grande usine déjà fermée ou menacée de

¹⁶⁷ ?

l'être. La technique utilisée pouvait être la pépinière d'entreprises ou l'essaimage, l'externalisation des fonctions secondaires, ou encore l'organisation de coopérations inter-entreprises sous forme de grappes. La seconde stratégie tablait plutôt sur l'exploitation des ressources matérielles et immatérielles du territoire et sur ses acteurs, en favorisant l'émergence de projets portés par les populations elles-mêmes, dans une perspective de développement plus autocentré – on a alors parlé de valorisation du potentiel endogène local. Dans les deux cas, la nouvelle relation entre économie et territoire, née du développement des services et de la diffusion des technologies de l'information et de la communication, a été utilisée comme un levier.

La nouvelle géographie économique

Ces stratégies et l'importance des facteurs immatériels de croissance, attachés aux lieux et aux sociétés, ont été mises en évidence à la suite de nombreuses études de cas, effectuées par des chercheurs se réclamant de la "nouvelle géographie économique", tels que Porter (1998), Krugman (1991) et Venables (2005). Leurs terrains d'étude privilégiés étaient les districts industriels et les clusters de la Silicon Valley et de la Route 128 aux Etats-Unis, ainsi que ceux de la "troisième Italie" et du Sud-Est de l'Angleterre en Europe.

Cherchant à expliquer les raisons de la persistance des écarts de développement régionaux, alors que les nouvelles technologies et l'ouverture du commerce mondial auraient dû placer tous les territoires sur un pied d'égalité, ils ont découvert l'existence d'interactions fortes entre les processus marchands et les relations hors marché. Ainsi, ils en ont déduit qu'à l'ère postindustrielle, les nouveaux atouts d'un territoire étaient moins l'accès aisé aux ressources naturelles ou la position géographique au croisement de voies de navigation ou de circulation, que les relations d'échanges intellectuels et de stimulation innovante qui s'y nouent entre le monde des affaires et celui de la recherche ou de l'éducation.

Ils ont aussi dévoilé le rôle des institutions au sens large : facilitatrices pour la production de connaissances au travers de la politique d'éducation et de la création d'universités et d'instituts de recherche, elles sont aussi à l'origine des normes et coordonnatrices des acteurs individuels et collectifs. Revisitant les thèses des économistes du développement, ils ont pu ainsi donner un contenu au concept fondamental de chemin de dépendance (path dependency) en insistant sur la dynamique sociale et culturelle qui caractérise l'organisation des entreprises sur un territoire (Dei Ottati, 1994).

A la recherche des facteurs endogènes

Une des clés de la réactivité d'un territoire est ce qu'on appelle "le capital social" (Putnam, 1993), qui concerne les pouvoirs publics, les habitants et les acteurs économiques, mais d'autres éléments méritent d'être pris en compte. O'Hara (1997) distingue 4 types de capital : écologique, social et humain, en plus de celui des entreprises privées. Ces différents types de capital interagissent parfois de manière positive et en synergie, parfois de manière négative par destruction mutuelle ou substitution de l'un à l'autre.

Chaque étude de cas apporte son lot de découvertes sur la diversité des facteurs endogènes composant ce qui est parfois appelé le capital territorial, un mélange

d'actifs bien réels et d'un potentiel à valoriser, redécouvrir et même réinventer (Ray, 1998).

Ainsi, le célèbre groupe coopératif Mondragon, dont le siège est basé dans la ville du même nom du Pays Basque espagnol, a donné lieu à une abondante littérature sur les raisons de son succès, sur sa symbiose avec sa région et sur les vertus de l'économie sociale. A travers son histoire transparaissent le particularisme basque et ses modes d'organisation collective hérités du passé, mais aussi l'inspiration tirée du mouvement social catholique anti-franquiste (Prades, 2005).

De même, une partie du succès de la « troisième Italie » s'explique par l'engagement politique de la population en faveur du communisme qui a marqué une bonne partie du XX^e. La flexibilité des relations inter-entreprises et du marché du travail a été rendue possible par un tissage institutionnel dense de l'espace régional (Bagnasco, 1993). De plus, très tôt, les municipalités de Modena, Prato, Carpi, Sassuolo ont pris en charge la fourniture de services sociaux aux populations locales (gardes d'enfants, cinéma, logement, cantines, etc) dans un pays incapable de les organiser au niveau national et dont les gouvernements leur étaient hostiles. La comparaison avec certaines villes du Nord-est de l'Italie comme Brescia ou Trento, championnes de l'économie sociale mais de traditions politique et religieuse inverses, est intéressante : avec des points de départ différents, les résultats se ressemblent. Toutefois, au plan régional, ces villes apparaissent comme des îlots de solidarité atypiques si l'on pense aux comportements et aux discours anarcho-libertaires qui caractérisent nombre d'entrepreneurs des provinces ou des villes voisines plutôt sympathisants de la Padanie (Dematteo, 2009).

Dans le prolongement des thèses de Weber (1967) et de Marshall (1971), on a pu constater que les structures de propriété et les modalités d'épargne telles qu'elles sont pratiquées dans certaines régions constituent des atouts ou des handicaps. Ainsi le métayage s'est révélé propice au développement des petites entreprises au cours du XX^e siècle et à la constitution d'un tissu industriel dense coopératif, tant dans l'Emilie-Romagne italienne que dans l'Ouest français. Par contre, les structures latifondiaires ou ce qu'il en reste, dans le Sud de l'Espagne comme en Allemagne orientale, constituent un handicap au regard de la mobilisation des acteurs de terrain et de leur esprit d'initiative, car elles ont souvent induit une organisation hiérarchique de la société.

La structure familiale et sociale très égalitaire explique le succès du modèle économique de la "troisième Italie", basé sur la réactivité et la confiance entre sous-traitants et donneurs d'ordre. Les petites entreprises s'y multiplient horizontalement comme dans un champ de fraises (Carbognin 1999). Très différente est la région Nord-Pas de Calais, où la solidarité ancrée sur l'histoire industrielle et le paternalisme patronal permettent d'envisager des modèles d'innovation fondés sur le parrainage et l'essaimage des grandes entreprises (Nussbaumer, 2002).

La population constitue en elle-même un élément de ce potentiel, tant sur le plan quantitatif (démographie), que sur le plan qualitatif (niveau d'éducation et de qualification, savoir-faire, etc). Pour l'Irlande, dans les années 80, la formation d'une abondante population jeune encore très imprégnée de la religion catholique a été un puissant ressort pour un développement économique basé sur les nouvelles technologies de l'information (Sabel, 1996). Inversement, la faible densité et le

vieillissement de la population expliquent les difficultés de rebond des économies dans le grand Est de la France, particulièrement en Champagne-Ardenne.

Le capital territorial

La notion de « capital territorial » renvoie à ce qui fait la richesse du territoire, (activités, paysages, patrimoine, savoir-faire, etc.) dans la perspective, non d'un inventaire comptable, mais de la recherche des spécificités susceptibles d'être mises en valeur. Les caractéristiques propres à l'organisation institutionnelle ou aux politiques menées au niveau national y sont considérées comme des données exogènes. Dans certains territoires, par exemple, ce diagnostic peut intégrer des éléments en voie d'abandon et dont la disparition se traduirait par un anonymat encore plus prononcé (LEADER, 1999). Parmi ces pertes, on compte la perte de la mémoire historique (y compris mémoire institutionnelle), la perte des leçons issues d'anciennes pratiques et de connaissances, la perte de la diversité économique, la perte de « l'esprit de solidarité » ou encore de « l'éthique sociale » (Moulaert, 2008).

Forcalquier, pays des senteurs et des saveurs

L'histoire du pôle de compétitivité « Parfums Arômes Senteurs Saveurs », qui s'ancre pour partie sur le territoire provençal du Pays de Forcalquier (l'autre composante étant la ville de Grasse), est particulièrement instructive. A la fin des années 70, le territoire était rural, sans aucune tradition industrielle et le tourisme balbutiant complétait les activités agricoles traditionnelles. Un petit groupe de jeunes amis, ayant terminé leurs études universitaires, vont tenter chacun de créer ou de reprendre des petites entreprises locales avec des fortunes diverses. Ils ont en commun la fréquentation d'un microcosme artistique cosmopolite drainé par la présence d'Harmonia Mundi, éditeur de musique classique, dans un village voisin et portent dans leur inconscient collectif l'activité ancestrale de distillation et de valorisation des plantes aromatiques et médicinales de la montagne Lure, toute proche.

Ainsi va naître en 1978, à partir des activités de la distillerie Henri Bardouin, la chaîne de distribution de produits régionaux La Taste, qui comptera jusqu'à 85 boutiques avant d'être revendue et de périr. L'Occitane est créée en 1976 avec pour objectif de valoriser des matières premières locales ; elle constitue aujourd'hui un acteur-clé pour les filières de production labellisées AOC et, depuis quelques années, pour les ingrédients biologiques certifiés. L'entreprise croît rapidement ; elle emploie aujourd'hui 2500 salariés et distribue ses produits dans 1000 boutiques dans 85 pays. Elle devient une formidable locomotive de développement industriel sur ce secteur par essaimage. D'anciens employés créent plusieurs entreprises dans la même zone, Bains & Arômes, et Terre d'Oc, par exemple, qui comptent plus de 100 employés chacune. La saga ne s'arrête pas là, puisqu'en 1996 est lancé Olivier & CO, une chaîne de distribution spécialisée dans les huiles, condiments et cosmétiques bio qui compte près de 100 boutiques, dont la moitié hors de France.

La dynamique de croissance basée sur la valorisation de la typicité du territoire et de son image (lavande, paysages méditerranéens, culture et cuisine provençales, nature et bien-être) s'est appuyée sur une démarche continue de valorisation du potentiel endogène, un fort degré de coopération entre les entreprises y compris en matière de formation du personnel et l'assistance méthodologique plus que financière de plusieurs programmes publics européens (LEADER, INTERREG, EQUAL, FEDER ...) et français (démarche AOC pour la lavande et le fromage Banon, Parc naturel régional du Luberon, SPL « Senteurs et saveurs de Haute Provence », pôle de compétitivité PASS). Elle a tiré parti de la proximité de grandes villes universitaires, telles qu'Aix-en-Provence et Marseille.

Localement, la filière – depuis la production agricole jusqu'à la distribution – représente actuellement plus de 1300 emplois directs et 3500 emplois indirects, pour un chiffre d'affaires de 300M€ réalisés à 50% à l'exportation. Elle a vu s'agréger autour d'elle, des activités touristiques, culturelles et de haute technologie.

Le capital territorial ne peut donc être évalué qu'en fonction de l'histoire du territoire. Le passé éclaire le présent, de même que le présent permet de repérer des éléments du passé sur lesquels éventuellement appuyer une stratégie.

Certains ont essayé de lister les composantes du capital territorial en zone rurale. Ils en ont trouvé huit : la mobilisation de la population locale et la cohésion sociale ; la culture et l'identité du territoire ; les activités et les emplois ; l'image du territoire ; les migrations et l'insertion sociale et professionnelle ; l'environnement ; la gestion des espaces et des ressources naturelles ; l'évolution des technologies ; la compétitivité et l'accès aux marchés (LEADER, 1999).

Actuellement, l'importance croissante accordée aux aménités qu'elles soient d'origine culturelle (patrimoine, équipements de loisirs, festivals, etc.) ou naturelle (biodiversité, qualité des sols, de l'air, etc.) est considérée comme un des facteurs primordiaux pour le développement des zones rurales par l'OCDE (2006). Les conditions naturelles, climatiques ou géographiques méritent, elles aussi, un réexamen régulier au fur et à mesure des transformations de l'économie. Par exemple, les atouts pour le développement du tourisme vert des années 90 ou du tourisme de charme des années 2000 n'ont plus rien de commun avec ceux du tourisme de masse dans les années 60 ou 70.

En définitive, le capital territorial n'est pas statique mais dynamique. Il correspond à la description analytique de l'idée que se font du territoire ceux qui sont à la recherche d'une marge de manœuvre pour agir. Il est donc lié au projet de territoire et à la recherche de compétitivité territoriale. Chaque territoire cherche à trouver sa place en jouant sur l'accès aux marchés, sur son image, sur son potentiel d'attraction vis-à-vis des populations et des entreprises, sur sa capacité à renouveler sa gouvernance, etc.

2. L'exploitation du potentiel endogène : un bilan en demi-teinte

Un nouveau rôle pour les pouvoirs publics et les acteurs locaux

Suivant les thèses de la nouvelle géographie économique, les pouvoirs publics se trouvent investis d'une nouvelle mission et conduits à intervenir de manière plus qualitative, en direction des entreprises et des populations. Ils ne doivent pas essayer d'importer sur un territoire des activités venues de l'extérieur mais plutôt créer un climat générateur d'activités. Ils doivent également faciliter la diffusion de l'innovation, en encourageant notamment la coopération horizontale entre acteurs économiques (entreprises et centres de recherche) situés dans une même zone plutôt que seulement l'intégration verticale dans le cadre d'une filière. (Morgan, 2001).

Enclencher un processus de développement dans des milieux déjà complexes et "saturés", ou au contraire particulièrement sclérosés et résistants à l'innovation suppose d'ouvrir le milieu local, de mettre en valeur les ressources humaines, de tisser des liens de partenariat. En effet, il existe souvent des potentiels et des facteurs cachés qui émergent seulement une fois la dynamique de développement amorcée. Il importe donc moins, pour promouvoir le développement, de trouver les combinaisons optimales de ressources et de facteurs de production donnés que de faire apparaître et de mobiliser à son service des ressources et des capacités cachées, éparpillées ou mal utilisées (Hirschmann, 1964).

Cette stratégie, parfois qualifiée de « re-développement » lorsqu'elle s'applique à des régions en crise (Greffé, 1992), consiste à mettre en valeur la singularité de la zone, après un réexamen approfondi des composantes du territoire, facteurs endogènes et exogènes, à la lumière d'un nouveau contexte. La proximité géographique acquiert une importance particulière, car elle conditionne la possibilité d'interaction physique entre les personnes, interaction primordiale pour établir et maintenir la qualité des facteurs immatériels y compris dans le champ économique (Veltz, 2002). L'échelle pertinente d'action et d'analyse devient donc le niveau infra-régional.

Au niveau européen, la systématisation des techniques de valorisation du potentiel endogène local a été réalisée dans le cadre du programme de développement rural LEADER et ses guides méthodologiques (LEADER 1996, 2000)¹⁶⁸. Un tel degré d'analyse théorique et de pédagogie n'a pas été atteint pour les quartiers urbains en difficulté ou les zones en reconversion industrielle, bien que les échanges de bonnes pratiques aient été nombreuses (Jouen, 2000 et 2004).

Sur le plan politique, cette technique d'introspection et de mobilisation des forces locales – acteurs économiques, partenaires sociaux et société civile – constitue une méthode de pilotage sûre, autorisant la conception de solutions réalistes aux problèmes d'un territoire ou d'un groupe donné, en créant un sentiment d'appartenance et en garantissant la pérennité des résultats.

Trop de localisme tue le local

Au Royaume-Uni, le développement local, partenarial et ascendant, a émergé comme un nouveau mode de gouvernement au moment où s'imposait la doctrine néo-libérale (Loughlin, 2000). Il offrait une solution de remplacement à la puissance publique, en train de se retirer, face aux défaillances du marché.

En matière de politique territoriale, les gouvernements conservateurs ont promu une philosophie de prise en charge et de savoir-faire entrepreneurial, basée sur une redéfinition des inégalités spatiales comme des problèmes d'origine locale nécessitant une solution empruntée à la logique concurrentielle. Le gouvernement Blair y a substitué un discours centré sur le bien commun et la solidarité sociale, où le "local" est redéfini comme la cause, la conséquence et la solution des inégalités sociales et spatiales. Il a tempéré le régime des appels d'offre compétitifs nationaux développés précédemment, en favorisant plutôt les initiatives soutenues par un fort leadership des autorités locales, la participation de communauté et un engagement des acteurs dans les projets individuels (Marinetti, 2003).

La « troisième voie » a ainsi engendré un nouveau localisme appuyé par des politiques de soutien régional basé sur des dynamiques locales (clusters, technopoles, agences de développement régional), qui fait aujourd'hui l'objet de certaines critiques (Amin, 2007). Dans la mesure où elle reconnaît la force et le potentiel d'une démocratie élargie et décentralisée appuyée sur le dynamisme créatif de la société civile, la vision blairiste comporte des aspects positifs. Toutefois, elle présente d'énormes faiblesses et repose notamment sur des postulats erronés : le retard de certains territoires ne vient pas forcément de l'absence de réseaux mais de la forme particulière de ces réseaux qui les désavantage. Il serait dès lors pertinent de réformer ces réseaux, de chercher à les améliorer, de travailler sur les conditions-cadres de développement (perspectives d'emploi, obligations de l'Etat, droits et prestations, investissement dans les infrastructures locales) plutôt que de se focaliser uniquement sur le développement endogène, l'animation des groupes selon des méthodes qualitative.

¹⁶⁸ Voir Bibliothèque européenne du développement rural
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural_fr/biblio/index.htm

Les exigences d'efficience politique et économique se rejoignent pour accélérer la décentralisation, conférant aux acteurs locaux et régionaux une plus grande responsabilité dans la conduite des projets et la gestion des financements (Calame, 2003). Elles conduisent aussi à recommander l'association des habitants et des acteurs de terrain à la prise de décision et parfois la mise en œuvre des projets, selon diverses modalités de démocratie participative (Donzelot & Epstein, 2006).

Le découplage du développement local

La polarisation discontinue du développement territorial, qui caractérise aujourd'hui l'Union européenne et dans une certaine mesure la France, illustre parfaitement la diffusion de ce nouveau modèle (Viard, 1994). En même temps, le phénomène de « convergence globale, divergence locale » observé à des échelles de plus en plus petites (Jouen, 2001) témoigne de la capacité inégale des régions et des villes à assimiler cette nouvelle donne et à valoriser leur dotation en facteurs immatériels.

La croissance que connaissent les régions et les pays les plus centraux résulte d'une bonne interaction entre le social et l'économique, c'est-à-dire d'un haut niveau de qualification de la main d'œuvre, de relations suivies entre les universités, les centres de recherche et les unités de production, d'un climat de coopération entre les entreprises, d'une qualité de vie correcte garantie par des services collectifs efficaces, de l'intégrité et du dynamisme des pouvoirs publics. Les « districts industriels », les « clusters » ou encore les « pôles de compétitivité » sont l'archétype de ce type de développement à croissance rapide fortement attractif pour les nouvelles entreprises et celles à haute valeur ajoutée. L'engouement pour ces pôles d'entraînement, dont le rôle est essentiel dans le processus d'innovation territoriale, n'est pas surprenant.

A l'inverse, certains territoires semblent incapables ou tardent à profiter de la nouvelle vague d'innovation technologique. Leurs défaillances sont cumulatives, d'ordre économique et social, mais aussi culturel. On peut invoquer l'héritage du passé et les structures politiques, l'éloignement des grands marchés de consommation et les coûts de transport, les inégalités traditionnelles entre ville et campagne, l'environnement économique peu porteur, la rareté des ressources humaines, les rigidités du marché du travail et plus précisément le coût unitaire du travail. Outre une très faible productivité et une main d'œuvre peu qualifiée, les régions à la traîne souffrent de la sous-utilisation des ressources locales, liée aux défaillances des institutions publiques.

Depuis le début des années 2000, on assiste à une sorte de découplage entre, d'une part, les stratégies de développement économique local et, d'autre part, celles qui visent l'exploitation du potentiel endogène local.

Les premières rencontrent un vif succès. La valorisation des atouts territoriaux et l'organisation sur un mode partenarial et coopératif des acteurs locaux ont été "récupérées" par le modèle économique dominant. La notion de compétitivité a permis de s'approprier à des fins concurrentielles les facteurs immatériels du dynamisme territorial, ou encore de faire basculer dans la sphère marchande des relations de convivialité et d'épanouissement collectif.

Les secondes, qui comprennent une forte composante sociale associée à une approche partenariale et ascendante, sont surtout utilisées pour répondre aux problèmes de groupes ou de territoires marginalisés. Par un léger déplacement des frontières entre le système concurrentiel privé et le système public protégé, avec l'assentiment même de ses promoteurs qui parlent alors « d'économie plurielle » (Sauvage, 1996), le développement endogène local se voit attribuer une place résiduelle sous couvert de cohésion et de solidarité. Il est reconnu comme une stratégie annexe, plus efficace et moins coûteuse que le recours à un financement intégralement public. S'il mobilise peu de capitaux ou de ressources matérielles, il produit des résultats limités.

Les limites de l'approche endogène exclusive

Plusieurs raisons peuvent expliquer la marginalisation du développement endogène local ; certaines résultent de ses faiblesses et d'autres tiennent à la force du modèle de croissance tourné vers les échanges globalisés.

Le développement local reste une affaire de pratique et, malgré la poursuite des travaux de recherche sur le sujet, les instruments conceptuels manquent. Sur le plan théorique, certains n'hésitent pas à affirmer que « le développement local ne fait l'objet d'aucune définition générique établie dans la littérature académique ou politico-administrative » (Davezies, Estèbe, 2007). Cette déclaration mérite d'être nuancée, mais il est vrai que la capitalisation des expériences réussies, tout comme leur transposition, restent problématiques car la dimension humaine et les capacités personnelles des promoteurs des initiatives locales y tiennent une place cruciale. Les résultats peu convaincants des essais de généralisation menés au cours des quinze dernières années conseillent la prudence. Chaque réussite est le produit de la combinaison unique d'une culture locale, d'un mode de gouvernance et d'un système productif, ce qui ne permet pas de construire un modèle générique, utilisable dans des régions structurellement et culturellement différentes (Moulaert, 2008).

En raison des liens étroits qui l'unissent aux autorités publiques, le développement endogène local reste vulnérable aux restrictions budgétaires comme aux inflexions politiques. Il se fraie difficilement un chemin entre le secteur privé et le secteur public, ne parvenant pas toujours à s'affranchir de la tentation clientéliste. Il se caractérise par un retour lent sur investissement et une faible capacité à dégager des bénéfices. Il ne connaît pas les économies d'échelle et génère peu de valeur ajoutée, d'où son besoin constant de financements externes. Il est très consommateur en personnel et en « matière grise ».

Enfin, il s'agit d'un développement en grande partie fondé sur les circuits courts et sur l'autoconsommation, qui se situe aux antipodes des intérêts économiques dominants. Quoi qu'il en soit les performances du développement local sont difficiles à appréhender faute d'un appareil statistique et d'indicateurs adéquats (Grasland & Hamez, 2005), notamment pour la conduite d'analyses coûts-bénéfices.

Certaines explications de son discrédit relèvent du domaine politique, voire de l'idéologie. En effet, la globalisation exerce sur nos sociétés une grande fascination; c'est autant un phénomène culturel qu'économique ou financier. A côté, le développement endogène local prétend seulement aider les populations à prendre leur destin en main et leur permettre d'accéder à de meilleures conditions de vie.

Du point de vue de la sociologie politique, le développement porté par la globalisation constitue la voie de la facilité, alors que le développement endogène réclame un engagement personnel et collectif. De plus, il se heurte aux mêmes obstacles que les processus de démocratie participative ou de proximité : leur légitimité est parfois contestable et contestée en raison du nombre restreint de participants, faute de compétence, de temps et d'envie (Mothé, 2006).

Mais les critiques les plus virulentes sont rarement basées sur des analyses d'efficacité solides. Force est de reconnaître que la justification en reste au niveau du discours idéologique (Klein, 2008). Au point de qualifier de « fondamentalisme marchand » (Mouzelis, 1997) l'intolérance qui mène souvent à qualifier de politiquement incorrectes des propositions optant pour d'autres types d'organisation, de coopération et de communication entre les acteurs sociaux du développement économique (Moulaert, 2008).

Le dernier avatar de cette bataille est le rapport annuel de la Banque mondiale, qui sous prétexte de repenser la géographie économique préconise l'abandon des politiques de développement territorialisées au profit de politiques neutres, ciblées sur les individus indépendamment de leur lieu de résidence et sur l'encouragement à la mobilité géographique (Banque mondiale, 2009). Inutile de préciser que ce plaidoyer a été plutôt mal accueilli dans un contexte de crise touchant durement certains territoires. En Europe, il entre en complète contradiction avec la politique de cohésion et la mise en œuvre d'un nouvel objectif – la cohésion territoriale – confié à l'Union européenne par le traité de Lisbonne. La réplique est venue en avril dernier avec la parution d'un rapport d'experts commandé par la Commission européenne, qui se prononce sans équivoque pour une politique territorialisée (Barca, 2009).

3. Un potentiel encore intact

Les deux dernières décennies, marquées par le flux et le reflux des stratégies de développement endogène local, sont riches d'enseignements. Si le développement endogène n'est pas de taille à offrir à moyen terme une voie alternative au développement exogène, les excès de ce dernier – crise financière et réchauffement climatique, sans parler des inégalités croissantes – obligent à revoir la combinaison des instruments et des politiques utilisés jusqu'à présent. La crise, paradoxalement crée un appel d'air, qui pourrait bien être profitable aux démarches de développement plus qualitatives, plus respectueuses de l'environnement et des aspirations humaines.

Une meilleure combinaison des stratégies

L'expérience des dix dernières années montre qu'à force d'être instrumentalisé, au service de la course à la compétitivité ou comme palliatif en direction des plus défavorisés, le potentiel endogène d'un territoire est menacé soit d'épuisement, soit de surchauffe. Il est donc amplement temps de revenir à des stratégies plurielles de développement, en intervenant si nécessaire pour que les différentes approches puissent coexister.

Ce rééquilibrage consiste à retrouver la diversité qui s'exprime sur le terrain. En effet, loin des schémas théoriques, on trouve sur chaque territoire une combinaison impressionnante de principes orthodoxes de développement (croissance économique pure, projets de planification à grande échelle, dérégulation du marché

de l'immobilier et du travail) et de principes alternatifs (satisfaction des besoins essentiels, démocratie directe pour les citoyens exclus, systèmes d'autogestion et d'autoproduction), comme de principes appartenant à différentes traditions de planification urbaine (aménagement du territoire, planification stratégique, planification intégrée) (Moulaert, 2000).

Plusieurs changements sont envisageables. Tout d'abord, il est maintenant démontré que l'efficacité des politiques de revitalisation et de développement local passe par leur inscription dans des programmes économiques nationaux plus larges basés sur la décentralisation et l'équité sociale. L'attention portée au développement local endogène et à la dimension qualitative des facteurs de développement – englobée sous le terme de cohésion sociale - ne doit pas servir de prétexte à la puissance publique pour se détourner de sa tâche principale consistant à faire respecter des conditions-cadres, à savoir assurer un cadre juridique contraignant orienté vers la justice sociale et le respect de l'équité et, aussi, à réaliser des investissements lourds d'infrastructure, entre autres (Amin, 2007).

Ensuite, l'existence de trois modes sensiblement différents de gouvernance territoriale - logique d'agglomération spatiale, logique de spécialisation sectorielle et logique de spécification/diversification - pourrait davantage être mise en exergue auprès des décideurs et des acteurs locaux ou régionaux (Perrat & Zinneman, 2003).

Enfin, la piste de la « dynamique résidentielle », identifiée par un groupe du Commissariat Général du Plan (Mouhoud, 2006) et approfondie par Davezies (2008) présente un intérêt certain. L'existence de motivations pour la mobilité, autres que l'emploi et liées à l'avènement de la société des services et au vieillissement démographique, justifie économiquement des politiques publiques locales ou régionales orientées vers l'amélioration des conditions de vie (logement, environnement, services publics, etc) et pas seulement vers l'attraction des entreprises. Elle ouvre donc un nouveau champ pour l'analyse du capital territorial d'une région, d'une ville ou d'une localité.

De nouveaux instruments pour de nouveaux horizons

Les crises immobilière et bancaire ont fait progresser substantiellement dans le débat public les idées relatives à la prise en compte du bien-être et de l'état de l'environnement dans le calcul de la richesse des nations. Les propositions relatives à la mise en place d'indicateurs plus avancés que ceux du PNUD et à une analyse plus poussée des externalités négatives des agglomérations se sont multipliées récemment à tous les niveaux de gouvernance. Si ces instruments entraient en vigueur, ils constitueraient le socle solide qui faisait jusqu'à présent défaut, pour discuter des mérites et des inconvénients d'une relocalisation de l'économie. La légitimité politique et scientifique du développement endogène pourrait alors commencer à se construire.

Dans un autre registre, la diffusion des technologies de l'information et de la communication bouleverse le champ de l'économie et de la politique dans des proportions encore mal appréhendées. Deux pistes très prometteuses commencent à se dessiner. La première concerne les modes de consommation et l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux pour des produits et des services locaux. Internet déplace significativement les seuils de rentabilité, en permettant d'agréger au plan mondial des demandes très marginales quantitativement et d'allonger la durée de vie

de l'offre. Cette nouvelle donne, associée à la possibilité d'interaction des consommateurs sur le contenu même de l'offre, ouvre des perspectives très vastes à des territoires enclavés et à leurs économies, notamment en matière touristique et culturelle (Anderson, 2007).

La seconde est de nature comportementale et touche le renouvellement générationnel des promoteurs d'initiatives de développement local. En effet, depuis quelques mois, des manifestations d'intérêt pour des démarches de développement local se développent à travers la création de communautés de jeunes internautes. La focalisation géographique d'initiatives telles que <http://www.fixmystreet.com/> ou www.la27eregion.fr/, qui suscitent un intérêt croissant, mérite d'être soulignée. Ce phénomène et son développement rapide accréditent l'idée que le développement local endogène n'a pas dit son dernier mot.

Références

AMIN A, (2007) "Le soutien au local au Royaume-Uni : entre recul politique et engagement solidaire" in *L'innovation sociale - émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Klein JL. et Harrisson D. ,Presses de l'université du Québec

ANDERSON Ch. (2007) *La longue traîne*, Editions Village mondial

Banque mondiale, (2009) *Repenser la géographie économique*, Rapport sur le développement dans le monde – Edition 2009

BAGNASCO A et TRIGILIA C (1993) *La construction sociale du marché: le défi de la troisième Italie*, Paris, Cachan

BARCA F. (2009) *An agenda for a reformed cohesion policy : a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, independent report prepared at the request of D Hubner, Commissioner for Regional Policy

BAUMAN Z. (1999) *Le coût humain de la mondialisation* Editions Hachette littératures, Paris

CALAME P. (2003) *La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance*, Editions Descartes & Cie, Paris

CARBOGNIN M. (1999) *Il campo di fragile, reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, Franco Angeli, Milano

DARGAN L. and SCHUCKSMITH M. (2003), *Innovatory economic development – comparative report*, in 2nd rural development conference in Salzburg 12-14 Nov 2003 http://corason.hu/download/wp8/wp8_comp_rep.pdf

DAVEZIES L. & ESTEBE Ph. (2007) "L'autonomie politique dans l'interdépendance économique?" in *Pouvoirs locaux* n°72

DAVEZIES L. (2008) *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris,

DEI OTTATI G (1994) "Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district" in *Cambridge Journal of Economics*, vol.18

DEMATTEO L. (2009), *La Ruée des entrepreneurs italiens vers la Roumanie: circulations, asymétries et narrations*, Notre Europe (www.notre-europe.eu)

DONZELOT J. et EPSTEIN R. (2006) "Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine" in *Revue Esprit*, n°7, Paris

FUJITA M., KRUGMAN P., & VENABLES A. (1999) *The spatial economy: cities, regions and international trade*, MIT Press, Cambridge MA

GRASLAND C. et HAMEZ G (2005) "Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale" in *L'espace géographique* n°2 pp97-116

GREFFE X. (1992), *Sociétés post-industrielles et redéveloppement*, Collection Pluriel Hachette, Paris

HIRSCHMANN A.O (1964) *Stratégie du développement économique*, Les éditions ouvrières

JOUEM M. (2000), *Diversité européenne, mode d'emploi*, Editions Descartes et Cie, Paris

JOUEM M. (2001) *Comment renforcer la cohésion économique et sociale après 2006 ?* Séminaire du 23 mai 2001 - Notre Europe (www.notre-europe.eu)

JOUEM M. (2004) *Développement local, partenariat et approche ascendante: où en sommes-nous maintenant?* Séminaire n°21 – Notre Europe & ECOTEC (www.notre-europe.eu)

JOUEM M (2008) "Le développement local endogène, éternel parent pauvre des stratégies de développement ? ", in *Population et avenir*, n.97 hors-série (Mars)

JOUEM M (2009) *Le rapport Barca : le grand nettoyage de printemps dans la politique de cohésion*, Notre Europe (www.notre-europe.eu) (Mai)

KLEIN JL. et HARRISSON D (2007) *L'innovation sociale - émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'université du Québec

KRUGMAN P. (1991) *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge MA

LEADER (1996) Guide méthodologique pour l'analyse des besoins locaux d'innovation

LEADER (1999) La compétitivité territoriale, Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER (décembre)

LEADER (2000) Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER (février)

LOUGHLIN J. (2000), "Regional Autonomy and State paradigm shifts" in *Western Europe in Regional and federal studies* vol.10, n°2 pp10-34

Mc INROY N. (2004) "Le partenariat dans la politique britannique de régénération" in *Développement local, partenariat et approche ascendante: où en sommes-nous maintenant?* Jouen M. Ed , Séminaire n°21 - Notre Europe & ECOTEC (www.notre-europe.eu)

MARINETTO M (2003) "Who wants to be an active citizen ? " in *Sociology* vol 37, n.1

MARSHALL A. (1971), *Principes d'économie politique*, Gordon & Breach Ed.

MORGAN B. (2001) "Intégration économique et croissance régionale" in *Comment renforcer la cohésion économique et sociale après 2006 ?* Jouen M. (Ed), Notre Europe (www.notre-europe.eu)

MOTHE D. (2006) "La grande démocratie et la petite démocratie" in *Revue Esprit* n°6

MOUHOUD El M. (2006) "Mobilité des ménages versus mobilité des entreprises: de nouvelles marges de manœuvre pour l'action stratégique de l'Etat en direction des régions" in *Horizons stratégiques* n°1 Centre d'analyse stratégique

MOULAERT F (2000) *Globalisation and integrated area development in European cities*, Oxford University Press

MOULAERT F et NUSSBAUMER J (2008) *La logique sociale du développement territorial*, Presses de l'université du Québec

MOUZELIS N. (1997) *Conceptualizing complexity on the sociocultural and educational levels*, Communication au colloque EAEPE, Athènes

NUSSBAUMER J (2002) *Le rôle de la culture et des institutions dans le développement économique : la contribution de l'école historique allemande (1843-1957)*, Thèse Lille, USTL, SES

O'HARA P C (1997) *Capital, the wealth of the nations and inequality in the contemporary world*, Working paper, Department of Economics, Curtin University of Technology

OCDE (2006) The new rural paradigm : policies and governance (Juin)

PERRAT J. & ZIMMERMANN J-B. (2003) "Stratégies des firmes et dynamiques territoriales" in Buremeister A et Dupuy C *Entreprises et territoires: les nouveaux enjeux de la proximité*, La documentation française pp15-32

PORTER M. (1998) "Clusters and the new economics of competition" in *Harvard Business review*, Nov-Dec

PRADES J. (2005) L'énigme Mondragon, Histoire, réalité et enjeu du complexe Mondragon, *Revue internationale de l'économie sociale*, n°296

PUTNAM R. (1993) *Making democracy work*, Princeton university Press

RAY (1998) "Culture, intellectual property and territorial rural development" in *Sociologia ruralis* n.38

RIDOUX N. (2006) *La décroissance pour tous*, Editions Parangon

SABEL Ch. (1996) *Irlande - Partenariats locaux et innovation sociale*, Publications OCDE Développement territorial

SAUVAGE P. (ed) (1996), *Réconcilier l'économie et le social - Vers une économie plurielle*, Publications OCDE Développement territorial

UPA (2009), *L'impact de la crise sur les entreprises artisanales et l'emploi dans l'artisanat*, Dossier de presse de l'Union Professionnelle Artisanale - juillet 2009

VELTZ P. (2002) *Des lieux et des liens – le territoire à l'heure de la mondialisation*, Editions de l'Aube, Paris

VENABLES A. (2005) "Economic geography: spatial interactions in the world economy" in *Oxford Handbook of political economy* Jan

VIARD J. (1994) *La société d'archipel ou les territoires du village global*, Editions de l'Aube, Paris

WEBER M (1967) *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 2^{ème} ed. Plon, Paris

Le « territoire créatif » : nouveau modèle ou utopie ?

Stéphane Cordobes, Raphaëlle Ducret¹⁶⁹

Depuis une trentaine d'années, les « territoires » mobilisent l'attention des géographes, aménageurs, politistes... Alors qu'une large littérature les consacre comme objet de connaissance, l'usage du mot se généralise et sa polysémie s'accroît : périmètre circonscrit par des frontières, espace à métrique topographique, organisé et aménagé pour répondre aux besoins de ses populations, terrain d'exercice tant du pouvoir politique que de l'intentionnalité des acteurs, support identitaire...¹⁷⁰ Dans le même temps, les territoires s'affirment de plus en plus comme des opérateurs spatiaux et politiques¹⁷¹ à part entière qui cristallisent à leur endroit de nombreux enjeux et attentes. Ainsi, loin de subir, de grandes tendances comme la mondialisation, l'urbanisation ou l'environnementalisme, ceux-ci y contribuent activement¹⁷². Sans doute leur participation est-elle plus ou moins efficace, selon leurs caractéristiques et excellences¹⁷³ propres. Cette relativité ne saurait pourtant remettre en cause un statut d'autant plus assuré qu'il est reconnu par les populations : le territoire, espace à « dimension humaine » et lieu de pouvoir, est perçu comme une valeur refuge, un foyer de résistance face à des transformations et incertitudes, souvent vécues comme une adversité qui les inquiète.

Entre savoir, représentations, pouvoir et actions, la fabrique des territoires est toujours opérationnelle, en témoigne son foisonnement discursif. Porter attention à ce discours pour détecter les nouveaux mots qui émergent n'est pas sans intérêt : en transformant nos représentations, certains contribueront assurément à dessiner les territoires de demain. Tous n'auront évidemment pas la même force conative. Entre les excès d'un marketing territorial prompt au bavardage et l'élaboration scientifique d'un concept robuste et opératoire, la marge est importante. La présente communication relève d'un tel exercice prospectif. Elle vise à analyser l'émergence de l'adjectif « créatif » dans le champ territorial jusqu'à son occurrence la plus récente dans la proposition « territoire créatif », laquelle marque selon nous une nouvelle étape dans sa diffusion.

1. Le territoire de la créativité

¹⁶⁹ Stéphane Cordobes est conseiller à la DATAR et professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers ; Raphaëlle Ducret est normalienne et agrégée de géographie

¹⁷⁰ Voir l'article de Thierry Paquot pour une approche généalogique du concept sur le sujet (T. Paquot, C. Younès (éds.), *Le territoire des philosophes. Lieu et espace dans la pensée au XXe siècle*) ainsi que de Jacques Levy avec ces 9 définitions pour une approche analytique du concept (J. Levy, M. Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*).

¹⁷¹ Voir l'article de Stéphane Cordobes, *Territoires 2040, économie d'une démarche*, dans la revue *Territoires 2040*, 2010, qui consacre le territoire comme opérateur de changement.

¹⁷² Voir Pierre Veltz et l'encastrement du global dans le local *Mondialisation, villes et territoires. Une économie d'archipel* 1996.

¹⁷³ Sur la notion d'excellence territoriale, voire l'ouvrage dirigé par Pierre Dartout et coordonné par Stéphane Cordobes, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2009, 81p.

Comme toute formation néologique « territoire créatif » n'apparaît pas *ex nihilo*, mais procède d'une situation historique. Le croisement de la mondialisation et de la recherche de compétitivité, d'un côté, du développement durable et de la recherche de nouveaux modèles territoriaux, de l'autre, conduit à ériger en principe directeur la quête de connaissance et d'innovation. L'émergence du terme créatif dans le domaine territorial s'inscrit dans ce contexte sociétal. Ce rapprochement entre l'innovation et la créativité est d'autant moins surprenant que les deux termes procèdent du même champ lexical : selon le Petit Robert de la Langue française, est dite créative une personne d'esprit inventif, qui a de la créativité, c'est-à-dire qui dispose de la capacité de faire et d'organiser une chose qui n'existait pas encore¹⁷⁴. Être créatif revient à faire surgir de la nouveauté, autrement dit à innover. Le discours officiel produit par l'Union européenne dès 2000 participe pleinement de ce phénomène. La Stratégie de Lisbonne vise en effet à ce que l'Europe dispose de « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »¹⁷⁵. Dans cette « économie de la connaissance », laquelle repose sur le triptyque éducation/productivité/innovation, l'innovation, justement, est pensée comme un catalyseur de compétitivité¹⁷⁶. Dans la continuité, l'Union européenne fait de 2009 « l'année de la créativité et de l'innovation » associant *de facto* les deux idées. La future stratégie européenne « UE 2020 », en cours d'élaboration, consacre cette alliance et œuvre à la mise en place d'« une nouvelle économie sociale de marché durable, une économie plus intelligente et plus verte, dans laquelle notre prospérité proviendra de l'innovation (...), et dont le principal moteur sera la connaissance ». La créativité, la recherche et l'innovation y sont mentionnées comme des éléments qui « font la différence »¹⁷⁷.

Le lien entre créativité et innovation est donc ténu. Innovation, et même invention sont d'ailleurs souvent utilisées comme synonymes de création. Pourtant, leur rapport à la « réalité » diffère. S'ils mobilisent tous trois l'imagination et la raison, l'innovation et l'invention possèdent eux seuls une dimension utilitaire et une accroche forte avec le monde actuel et ses contraintes. De fait, il est courant de dire que le processus d'innovation « va jusqu'au marché » (Viala, 2009, 66) et qu'il se nourrit de la créativité qui la devance et lui donne de la substance. R. Florida précise : « *In my formulation, knowledge and information are materials of creativity. Innovation, [...] is its product* »¹⁷⁸. Les ambassadeurs européens de la créativité et l'innovation confirment dans leur Manifeste qu'« être créatif, c'est imaginer quelque chose d'inédit et rechercher des solutions et des formes neuves. Être innovant, c'est introduire des changements dans la société et l'économie ». Ainsi en suivant le

¹⁷⁴ Le Petit Robert, 2009.

¹⁷⁵ Conseil Européen de Lisbonne, Conclusions de la Présidence, 23-24 mars 2000, p2.

¹⁷⁶ Fondation Robert Schuman, Centre d'études d'analyse, *La Stratégie de Lisbonne Une voie européenne dans la mondialisation*, Rapport commandé par le Premier ministre, 2007, 47p

¹⁷⁷ « Dans un monde en mutation rapide, ce sont l'éducation et la recherche, l'innovation et la créativité qui font la différence », Document de travail de la Commission, Consultation sur la future stratégie « UE 2020 », novembre 2009.

¹⁷⁸ Florida R., *The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure and everyday life*, Basic books, New York, 2002, 484p.

cheminement d'une idée et « en forçant le trait on pourrait dire que la création est le domaine des artistes (...), l'invention celui des professeurs Nimbus (...), l'innovation celui des techniciens et ingénieurs » (Viala, 2009, 67).

Si les dimensions artistiques, et religieuses sont encore présentes au moins à titre métaphorique lorsque l'on parle de création, et cela, pour des raisons généalogiques évidentes, on voit que l'usage du terme s'est largement sécularisé et vulgarisé. Il ne renvoie plus uniquement à l'art et à la culture, a fortiori à la religion, mais imprègne les sphères culinaire, urbanistique, graphique, linguistique, technique, marketing, organisationnelle, entrepreneuriale, sociale, environnementale, scientifique... La créativité désigne aujourd'hui une fonction intégrée dans de nombreux domaines d'activité. En élargissant ainsi son domaine d'application, la créativité change aussi de nature : elle peut être matérielle ou immatérielle, désigner la capacité de création d'objets, de sensations, de richesse, de lien social...

Une dernière manière de distinguer les deux termes tiendrait à leur rapport respectif à la dialectique individu/société. La créativité est souvent associée à l'individu en référence à sa déclinaison artistique et à l'influence importante des théories romantiques de l'art qui font du créateur un être rendu unique par son génie. À l'opposé, l'innovation découlerait de l'activité d'un groupe et d'un processus hybridant société et technique¹⁷⁹. J. Howkins dans son ouvrage *The creative economy: how people make money from idea*, considère que la créativité est une dimension fondamentale de la nature humaine¹⁸⁰, la capacité partagée par le plus grand nombre à effectuer des recoupements d'idées encore jamais pensés. Cette aptitude humaine¹⁸¹ est latente, plus ou moins affirmée, différenciée en chacun¹⁸², elle peut être développée et s'épanouir en fonction d'un certain nombre de facteurs (capacité, potentialités physiques, environnement, etc.). R. Florida explique la dynamique du développement économique d'une ville par la présence, ou non, en son sein d'individus créatifs. Que la créativité soit une capacité humaine est une chose, qu'elle soit cantonnée à l'individu en est une autre. Difficile en effet de ne pas prendre en compte le point de vue holistique si l'on veut comprendre l'ensemble des acceptions contemporaines de la créativité. Des théories évolutionnistes du 19^e siècle naturalistes et sociales à l'ontologie de la complexité d'Edgard Morin en passant par Durkheim, nombreux sont d'ailleurs les thèses qui permettent de dépasser le concept d'une créativité exclusivement individuelle.

Ce dépassement est particulièrement heureux si l'on songe à la proposition qui retient notre attention. Sans cette possibilité, la proposition « territoire créatif » ne demeurerait qu'une métaphore anthropomorphique et un abus de langage. L'hypothèse qui sous-tend cet article est précisément qu'à travers l'attribut « créatif » on désigne une qualité originale, émergente et consubstantielle du

¹⁷⁹ La distinction, certes couramment admise, est aussi explicite qu'elle est simpliste et contestable : on peut tout aussi bien considérer la création artistique comme un processus collectif.

¹⁸⁰ "we are creative animals", "a basic element of life", J. Howkins.

¹⁸¹ "creativity is an universal characteristic of humanity and is found in all societies and cultures", Howkins, 4, 2001.

¹⁸² "everyone is creative to a degree", Howkins, 11, 200

territoire et non simplement le constat que celui-ci dispose de quelques éléments, fonctions ou dispositifs porteurs de création parmi d'autres. Le « territoire créatif », un écosystème complexe et autopoïétique, se caractériserait par sa capacité particulière à faciliter, générer, être par et pour l'innovation. De fait, un tel territoire serait parfaitement adapté pour réussir et se développer dans un monde où l'innovation est de plus en plus considéré comme un facteur vital. Reste à se demander quelles seraient les caractéristiques d'un territoire de ce type. Quelles seraient les conditions nécessaires à son émergence ? Est-ce lié à sa morphologie, à son identité, à son capital social, à sa population, à son organisation, à ses équipements, à sa structure économique, etc. ? Autant de questions pour lesquelles nous tenterons d'esquisser une réponse en analysant les usages théoriques qui ont été faits durant ces trente dernières années du terme « créatif » dans le champ territorial.

2. Territoire, économie et créativité

Premier parmi ces usages, le concept d'économie créative trouve ses origines à la fin des années 1980 dans des pays de culture anglo-saxonne rompus au fonctionnement en réseau. Les secteurs créatifs et culturels (le premier renvoyant à des productions non utilitaires, le deuxième à des produits fonctionnels incluant des éléments culturels comme facteurs d'innovation¹⁸³) sont les piliers de l'économie créative. J. Howkins a largement contribué dans ces travaux à la genèse de ce concept notamment dans l'ouvrage *The creative economy: how people make money from idea*. Il y reprend le concept de cluster de M. Porter en l'appliquant aux industries et technologies culturelles. Reste que plusieurs définitions de l'économie créative existent, de l'acception large de J. Howkins « où les principaux apports et produits sont des idées »¹⁸⁴, à celle plus restrictive qui fait de la culture au travers de ses industries le seul actif. La *taskforce* britannique mise en place en 1997 pour stimuler l'économie créative part du postulat que l'exploitation de la propriété intellectuelle est créatrice de richesse et agglomère sous ce vocable l'ensemble des secteurs qui s'y attachent. Elle vise à favoriser les interactions, à développer la transversalité, « la mise en réseau des talents, des métiers, des structures ». De fait, « elle requiert l'intervention coordonnée de nombreux acteurs (...) » (Viala, 2009, 13). Dans tous les cas, « Les industries créatives sont au cœur de l'économie créative », nous indique le rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement CNUCED de 2008. D'ailleurs, cette terminologie apparaît en même temps que celle d'« économie créative ». Ces industries créatives comprennent les industries à fort contenu culturel qui exploitent la propriété intellectuelle. La conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement précise néanmoins dans son rapport en 2008 : « Selon une définition assez générale [les industries créatives] se situent à la croisée des chemins entre les arts, la culture, les affaires et la technologie. Autrement dit, elles englobent le cycle de création, de production et l'utilisation du capital intellectuel. Aujourd'hui, les industries créatives font simultanément appel aux sous-secteurs traditionnels, à ceux à forte composante technologique et axés sur la fourniture de services, depuis les arts folkloriques, les festivals, la musique, les livres, la peinture et les arts du spectacle

¹⁸³ Viala G. (dir), *L'économie créative. Une introduction*. Bordeaux, Mollat, 2009, 159p.

¹⁸⁴ J.Howkins, *The creative economy: how people make money from idea*, Penguin Books, Londres, 2001, 270 p.

jusqu'à des sous-secteurs à plus forte composante technologique comme l'industrie du cinéma, la radio, l'animation numérique et les jeux vidéo, ou encore des domaines axés sur la fourniture de services d'architecture et de publicité. Toutes ces activités ont une forte composante de compétences créatives et peuvent produire des revenus sous forme d'échanges commerciaux et de droits de propriété intellectuelle». La CNUCED a mis au point une classification qui distingue quatre secteurs d'activités créatives : le patrimoine, les arts visuels et de représentation (photographie, peinture, théâtre, cirque...), les médias écrits et audiovisuels (littérature, cinéma...) et les créations fonctionnelles (design, jeux vidéo, architecture...). J. Howkins dans son ouvrage consacré à l'économie créative¹⁸⁵ distingue quinze industries créatives (*“advertising, architecture, art, crafts, design, fashion, film, music, performing art, publishing, R&D, software, toys and games, TV and radio, and video games”*), il les définit comme des industries « where creativity is the most important raw resource and the most valuable economic product » (Howkins, 85, 2001).

Le concept de classe créative a lui été forgé et popularisé par R. Florida dans son premier livre *The rise of the creative class* en 2002. Ses réflexions s'inspirent de la “ville créative” théorisée par Jane Jacobs¹⁸⁶, E. Glaeser ou encore C. Landry¹⁸⁷ dont le développement dépend essentiellement sur la présence d'individus créatifs et dotés de talents. R. Florida pose l'hypothèse, très controversée, que ces individus peuvent être rassemblés et constituer la “*creative class*”. Elle est selon lui composée de personnes qui se distinguent par leur manière ouverte de voir le monde, de penser, d'agir ; et leur activité professionnelle peut être qualifiée de créative (artiste – bohémiens –, scientifiques, ingénieurs, professeurs, romanciers, show business, designers, penseurs, professionnels des secteurs à forte intensité de savoir...). Les communautés créatives sont placées sous le signe de la diversité sociale et culturelle, et comptent beaucoup de célibataires et de gais. Essentiellement urbaines, leurs dynamiques reposent sur la logique de coprésence et des opportunités de rencontre et d'échanges – réels et virtuels – qu'elle permet. Ces individus choisissent leur lieu de résidence en fonction de la présence de semblables, mais aussi des qualités du lieux considéré et de son attractivité : aménité naturelle, qualité de vie et de service... Consommateurs par excellence – y compris dans leur rapport à l'espace – ils sont aussi extrêmement opportuns, volatiles et non ancrés territorialement : l'apparition d'un lieu avec des conditions qui leur seraient plus favorables suffit à déclencher leur mobilité. Pour ces raisons, le concept de “classe créative” est opposé à celui de capital social forgé par R. Putnam et, en particulier au fait que l'identité territoriale et les liens sociaux forts régnant au sein d'une population constituent un facteur de développement¹⁸⁸. Pour R. Florida ceux-ci au contraire font barrage à la créativité. La classe créative constitue un facteur déterminant de croissance pour les villes, car la présence de ce capital humain très qualifié attire les entreprises et génère un surcroît vertueux d'activités. Cette hypothèse justifie, selon Florida, le choix stratégique de certaines villes qui tentent d'améliorer leur niveau de performance dans les domaines

¹⁸⁵ J. Howkins, *The creative economy: how people make money from idea*, Penguin Books, Londres, 2001, 270 p.

¹⁸⁶ *Les villes et la richesse des nations*. Jane Jacobs, Montréal, Les éditions du boréal, 1992, 296p.

¹⁸⁷ *The creative city, a toolkit for urban innovators*. Charles Landry, Londres, Earthscan publications, 2000.

¹⁸⁸ R. Putnam, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, *Journal of Democracy*, 1995.

jugés importants pour attirer ces individus spécifiques conformément aux ‘trois T’ – « *talent, tolerance and technology* » – de la réussite. La thèse de R. Florida est de loin la plus médiatisée parmi celles qui popularisent le terme créatif. Sa relative faiblesse en terme de robustesse scientifique, son parti pris idéologique ne l’empêche pas de connaître un grand succès, entre autres parce qu’elle est une des premières à expliquer simplement des phénomènes contemporains et complexes de mobilité, de polarisation de population et de croissance économique et à proposer des leviers d’actions facilement appropriables pour des dirigeants en quête d’idées et de solutions opérationnelles.

Le « réseau de villes créatives » de l’Organisation des Nations Unies pour l’Éducation, la Science et la Culture a été fondé en 2004 pour ‘promouvoir le développement culturel, social et économique des villes dans les pays développés et en voie de développement’ avec l’idée de faire des clusters de villes créatives. Les villes choisies deviennent membres de l’Alliance globale pour la diversité culturelle qui recherche de nouvelles voies pour convertir la créativité des pays en développement, par des industries culturelles durables. Le réseau ‘vise à réunir des villes du monde entier qui témoignent d’un fort engagement à mettre en avant et à développer leur tradition créative dans les domaines de la littérature, du cinéma, de la musique, des arts populaires, du design, des arts numériques et de la gastronomie(...)»¹⁸⁹. En France, Lyon est la seule ville à faire partie du réseau au titre des arts numériques. On trouve dans ce réseau Santa Fé aux États-Unis, ville UNESCO d’artisanat et arts populaires, ou encore Édimbourg au Royaume Uni, ville de littérature. À travers le réseau, les villes cherchent à promouvoir leur créativité locale et peuvent partager leurs expériences. Ainsi, de nouvelles opportunités se dessinent pour ces villes comme le tourisme créatif (un tourisme de nouvelle génération impliquant plus d’interaction éducative, émotionnelle, sociale et participative avec le lieu et les personnes qui y vivent où la créativité de chaque ville est reconnue comme une ressource). Cette initiative repose sur la valorisation de l’industrie de la culture et se rapproche donc du concept d’économie créative. La ville créative au sens de l’UNESCO s’appuie aussi sur le concept de classe innovante et d’attractivité culturelle des villes comme base du développement. Un point intéressant de cette initiative est ‘la mise en relation des pôles de création et le partage de savoir-faire, d’expériences et de compétences à une échelle globale’ censée multiplier les synergies entre les acteurs créatifs et, donc, favoriser le développement. La création du réseau s’inscrit dans la lignée des initiatives de l’UNESCO en faveur de la culture et, en particulier, de son recensement du patrimoine mondial lancé lors de la Convention de 1972 (890 biens culturels, naturels ou hybrides) tout en la prolongeant au-delà de la seule patrimonialisation et dans une logique, cette fois, de favoriser le développement en même temps que la diversité des expressions culturelles.

Enfin, pour conclure ce passage en revue sommaire de ces discours et théories, il faut constater que de nombreux territoires eux-mêmes se sont emparés du terme créatif en s’inspirant à des degrés divers des approches précédemment mentionnées. Marseille en constitue un bon exemple : une note parue en 2008 produite par

¹⁸⁹ Site Réseau de villes créatives

l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise¹⁹⁰ montre l'évolution positive en termes d'emploi des activités du secteur créatif et le compare aux autres grandes métropoles françaises pour en déduire l'intérêt qu'il y a à prendre en compte ce facteur dans 'l'élaboration d'un projet métropolitain ambitieux'. D'autres territoires ont élaboré et déployé des projets de territoire autour de la créativité. C'est le cas de Lens qui en accueillant une antenne du Louvre a imaginé avec les différentes collectivités un projet de développement dans lequel la culture et de la créativité sont centrales. Ou encore de la ville d'Essen qui en lançant l'opération Ruhr 2010 tente de transformer un ancien bassin minier en capitale européenne de la culture. Dans ces deux cas, le projet ne se limite pas à l'implantation d'une infrastructure culturelle d'importance, mais bien aussi à un projet urbain, voire territorial dans lequel l'infrastructure loin de constituer une fin en soi est à la fois un produit d'appel dans une logique de rayonnement et d'attractivité et un levier de développement et de réorganisation du territoire – spatial, économique, social, etc. —. Force est d'ailleurs de constater que la créativité, même si le label n'existait pas encore, a guidé de nombreux projets de ce type : on pense au Chicago du début du XX^e siècle ou plus récemment à des villes industrielles comme Glasgow, Liverpool et évidemment, Bilbao, qui se sont inscrites dans cette trajectoire en basant leur reconversion sur un projet culturel. Ce dernier exemple est devenu emblématique et nombreux sont les territoires qui implicitement ou explicitement s'y réfèrent.

Bilbao, capitale du Pays basque, cité minière et textile, foyer d'une forte industrie métallurgique touchée par la crise, la désindustrialisation et la déshérence urbaine dans les années 1980-1990 s'est dotée d'une antenne du Musée Guggenheim en 1997 dont la structure d'accueil a été dessinée par Frank O. Gehry. Elle a utilisé cet élément iconique architectural comme un flagship¹⁹¹, au cœur d'un projet urbain culturel, économique et social favorisant son renouveau. Des dirigeants ont fait le pari d'implanter une antenne du musée Guggenheim à Bilbao dans le cadre d'un projet urbain. Cette action risquée et créative a stimulé les autres domaines tels que l'économie ou le tourisme. Leur créativité a fait appel à la culture comme élément marketing et élément d'entraînement. C. Landry fonde la régénération urbaine d'une ville sur la culture et la présence d'une classe créative. À Bilbao, la culture est utilisée comme un élément d'impulsion et novateur diffusant et dynamisant les industries et influençant les mentalités des dirigeants et des habitants de la ville. Dans cet exemple, la culture n'est pas seulement un 'output' (lorsque la culture est un actif économique, un produit spécifique du territoire en l'occurrence ici un musée et des opportunités touristiques renouvelées), mais aussi un 'input' 'un intrant dans des processus de production' capable de mobiliser d'autres ressources territoriales¹⁹² ('un opérateur intervenant dans la mise en évidence et la valorisation de nouvelles ressources'). En effet, le secteur culturel valorisé à Bilbao s'est révélé propice à l'élaboration d'une culture du dialogue et a présenté un riche terreau pour faire éclore

¹⁹⁰ Patrick Tanguy, De la ville « productive » à la ville « créative » ? Une première estimation du poids des « activités créatives » dans les plus grandes aires urbaines françaises, AGAM, juillet 2008.

¹⁹¹ Un flagship est une réalisation qui devient le porte-étendard d'un territoire ou d'un projet et qui est censé recréer une image et afficher le changement. Le flagship affiche la vision souhaitée du territoire, donc pour Bilbao il s'agissait de s'affirmer comme créatif.

¹⁹² Pecqueur B., Landel P.-A., « La culture comme ressource territoriale spécifique » in *Administration et politique : une pensée critique sans frontières*, CERDAP(Ed.), 2009, 181-192.

des innovations économiques dans les nouvelles technologies et urbaines dans un grand projet de renouvellement urbain. Cet exemple illustre comment les industries ou initiatives culturelles peuvent permettre l'émergence de la créativité dans tous les domaines. Peut-on en se basant sur cette success story considérer que des projets architecturaux ou urbanistiques à fort contenu culturel font des territoires créatifs ? Cette question du lien entre culture, créativité et territoire est largement discutée aujourd'hui : Forum d'Avignon, études de toutes natures¹⁹³. Il semblerait que cela ne suffise pas : Les territoires auxquels nous nous intéressons doivent posséder, selon nous posséder, en plus d'une économie créative et/ou d'une initiative reposant sur la créativité ou la culture, un projet de territoire qui utilise ces initiatives comme des tremplins pour revitaliser le territoire dans toutes ses dimensions. Il s'agit de stratégies dans lesquelles la culture est intégrée au développement économique, social, culturel au sens cette fois anthropologique du terme. Ils favorisent la synergie entre la culture, la créativité et le territoire ; et les externalités positives de la culture sur l'éducation, la formation, les nouvelles productions, le développement économique et la diffusion à une multitude de secteurs et d'acteurs... Les villes ayant un patrimoine culturel ou naturel ont un avantage compétitif, mais des villes n'ayant pas cet atout peuvent développer des politiques volontaristes par l'implantation de musées, la valorisation d'un patrimoine immatériel existant ou le développement de cluster. Dans tous les cas, ils doivent aboutir à une sorte de transfiguration territoriale, qui se manifeste par l'émergence – avec toute la réserve nécessaire au vu des connotations spiritualistes du terme – d'une ambiance spécifique et consubstantielle au territoire, propice à la créativité dans tous les domaines et sous toutes ces formes.

3. Qu'est-ce qu'un territoire créatif ?

À l'issue de cette lecture en diagonale, on conviendra que le terme « créatif » désigne dans le champ territorial des réalités diverses, mais néanmoins convergentes. De même, si l'expression « territoires créatifs » n'est pas aujourd'hui figée conceptuellement et semble plus reposer sur sa force métaphorique – d'où son intérêt pour le marketing territorial — que sur le dénombrement et la qualification de ses attributs, rien n'empêche de se prêter à partir des matériaux présentés à un exercice de concaténation pour tenter de définir ce qui participerait de la construction d'un « territoire créatif ».

La présence d'individus créatifs paraît constituer un autre préalable incontournable. Les artistes de ce point de vue sont emblématiques. L'exemple de Pont-Aven, ce bourg du Finistère qui au XIX^e siècle devint la « cité des peintres » est intéressant. C'est assurément l'arrivée de Gauguin, Bernard, Colin, Sérusier et consorts qui transforme ce village de pêcheurs en « territoire créatif ». Mais, outre le développement du chemin de fer et la typicité du village ainsi que la multitude de chapelles de campagne qui ont attisé l'inspiration des peintres, encore fallait-il que les 1500 âmes qui l'habitaient soient prêtes à les accueillir. L'ouverture initiale de cette société, sa capacité d'intégration de la diversité semble tout aussi importante que la présence seule des créateurs. Un contre-exemple vient étayer cette hypothèse :

¹⁹³ *L'impact de la culture sur la créativité*, KEA, Etude préparée pour la Commission européenne, juin 2009. 10 p. ou INSEE Lorraine, « La créativité, clé de l'économie fondée sur la connaissance », Lorraine Economie n°199-200, décembre 2009

en même temps que la fondation Cartier consacre, à Paris, dans une remarquable exposition intitulée « Né dans la rue – graffiti »¹⁹⁴ cette forme d'expression artistique, la même ville, comme la majeure partie des villes concernées par le phénomène, use de moyens légaux et techniques pour empêcher sa production. La présence de cette source de créativité artistique dans des lieux tels que New York, qui constitue le foyer central de cette pratique depuis plus de 50 ans, ou Sao Paulo, avec sa *pixação* unique au monde, n'en font pas des territoires créatifs entre autres parce que cette manifestation n'est ni reconnue ni acceptée socialement, ce qui est pour le moins paradoxal pour un art venant véritablement de la rue. Une autre réserve tient à la tentation réductrice de réserver aux seuls artistes la qualité de créateur. L'exemple japonais des *ningen kohubo* – les trésors nationaux vivants –, ces artisans reconnus et « classés » par l'État pour la qualité unique de leur production et de leur savoir-faire montrent que ce n'est pas tant la catégorie dans laquelle sont classées ces personnes qui est en cause que la compétence dont ils disposent ou l'intention dont ils font preuve. Pourtant là encore l'approche est élitiste. Richard Florida, à travers sa classe créative, élargit considérablement le spectre des individus concernés puisqu'il y intègre tous ceux que l'on peut appeler des manipulateurs de symboles dans le sens donné à l'expression par Robert Reich¹⁹⁵. Son approche comprend les créativités économique, sociale, financière, artistique, culturelle, publicitaire, technologique, industrielle, scientifique...¹⁹⁶ Au delà de la question concernant la pertinence de définir cet ensemble flou et hétérogène de « classe », l'on voit la créativité demeure cantonner à certains individus. Au regard de la définition que l'on a donnée dans notre première partie l'on peut se demander du bien-fondé de qu'il convient malgré tout considérer comme des restrictions. Ne faut-il pas envisager, au contraire, que le territoire créatif se caractérise par le caractère ou l'attitude globale d'une population à la créativité ? Si ce terme désigne une capacité humaine, telle que nous l'avons définie précédemment, pourquoi la cantonner à un groupe plus qu'à un domaine ? Un territoire créatif serait donc un territoire dont la population quels que soient la fonction, la place, l'origine des individus qui la composent, partage cette propension à être créatif. La créativité dépendrait moins d'un domaine que d'une attitude globale à acquérir, développer, de comportements marqués par l'expérimentation, l'entreprise, l'innovation, l'échange. Elle nécessiterait également l'acceptation, voire l'intégration de la diversité, qui est souvent source d'innovation. Il s'agirait de faire de la créativité une culture, au sens anthropologique du terme à part entière. Dans cet esprit, l'accueil et la constitution d'une classe créative constitueraient moins une fin qu'une étape, un moyen pour diffuser cet état d'esprit et favoriser son appropriation par le reste de la population.

Un tel état d'esprit n'est évidemment pas inné et s'acquiert. D'ailleurs, les différents rapports européens parus en 2009 lors de l'année de la créativité et de l'innovation reviennent à plusieurs reprises sur l'importance du facteur éducatif, consacrant le capital humain comme fondamental. Si l'on considère comme le mentionne J. Howkins, que les « creative people do not close off possibilities »

¹⁹⁴ Fondation Cartier pour l'art contemporain, *Né dans la rue – graffiti* 2009. Elle succède à l'initiative du Grand Palais intitulée TAG, en 2009 également.

¹⁹⁵ Robert Reich, *L'économie mondialisée*, Dunod, 1993.

¹⁹⁶ Florida R., *The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure and everyday life*, Basic books, New York, 2002, 484p.

(Howkins, 13, 2001), le défi n'est peut-être pas tant de renforcer que de « réinventer l'enseignement »¹⁹⁷. Faut-il s'inspirer des pratiques mises en place par certains pays anglo-saxons et scandinaves, précurseurs en la matière, qui ont explicitement mis la créativité au cœur de leur système éducatif non seulement dans les domaines artistiques, mais, de manière plus générale, pour promouvoir l'innovation dans tous les domaines du savoir ? Plusieurs pistes sont sans doute explorables pour faire suite à ce débat entre une école des fondamentaux et une école de la créativité. Reste que la créativité repose sur les capacités d'imagination, d'initiative, d'étonnement, de détournement, sur l'émotion également, et que le système éducatif aujourd'hui paraît plus prompt à favoriser les pensées « rationnelles » ainsi que l'accumulation de connaissance plutôt que de donner envie de faire, de découvrir, d'être innovant, etc.

On sait également depuis Pierre Bourdieu¹⁹⁸ que ce système éducatif tend à favoriser la reproduction sociale et de valeurs au détriment de l'intégration de la diversité et de la promotion d'expressions culturelles différentes. Enfin la segmentation des champs de savoirs en disciplines académiques et la difficulté dans les cursus, comme cela se pratique dans les universités américaines, à faire jouer la transversalité et l'hybridation des savoirs constitue une autre difficulté qu'un auteur comme Edgar Morin¹⁹⁹ souligne en tentant pour y remédier de promouvoir un nouveau modèle d'école, à même de mieux saisir la complexité du monde et de préparer les élèves à la comprendre et à la surmonter en développant des approches et idées originales qui sortent de la répétition de l'existant.

En marge de son rapport sur l'éducation et la créativité commandé par l'OCDE intitulé « Former des constructeurs de savoirs collaboratifs et créatifs »²⁰⁰, F. Taddei explique que le modèle français gagnerait à développer des systèmes de « double majeure », ou de « majeure et de mineure », dans lesquels les élèves pourraient choisir une dominante disciplinaire tout en s'ouvrant à d'autres horizons intellectuels. Pour le chercheur « il ne s'agit pas de supprimer l'enseignement, mais de faire en sorte qu'il forme des jeunes dont la principale aptitude sera de savoir renouveler leurs connaissances » puisqu'être créatif « c'est être capable de faire de nouvelles constructions avec de nouveaux savoirs, un peu comme avec un Lego dont les pièces changeraient tout le temps ». Ainsi comprise « l'école doit apprendre non pas des savoirs, mais à rechercher de l'information en utilisant les nouvelles technologies, à la critiquer, à la synthétiser et à produire de l'information en réseau ». Une éducation ainsi réorientée permettrait peut-être de doter les territoires en capital humain ouvert sur la société, ses évolutions et ayant une forte réactivité, voire proactivité : « une société capable d'interpréter les tendances, de saisir l'atmosphère »²⁰¹. Elle devrait contribuer à l'instauration « d'espace de liberté »²⁰², de « climat de confiance »²⁰³ et

¹⁹⁷ Manifeste Creativity and Innovation, 2009. Rapport “boosting Europe’s knowledge economy”, cycle de conférences *Creativity and Innovation European Year 2009*.

¹⁹⁸ Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *La reproduction. Elements pour une théorie du système d'enseignement*, 1970, Paris, Minuit.

¹⁹⁹ Edgar Morin, *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Unesco, Paris, 1999.

²⁰⁰ Interview *Le monde* sept 2009-09-18.

²⁰¹ Tremblay et Pilati « Cité créative et district culturel ; une analyse des thèses en présence » in *Géographie, économie, société*, vol 9 2007/4, p 381-401

²⁰² F. Taddei, *Training creative and collaborative knowledge-builders: a major challenge for 21st century education*, Rapport commandé par l'OCDE, septembre 2009, 58p.

de tolérance pour permettre un épanouissement de l'imagination et l'acceptation de l'autre, du divers et permettant l'émergence de talents différents, l'acceptation de trajet de profils moins académiques.

Les politiques actuelles entre réforme de l'université et expérimentation de la ségrégation positive sont sans doute des initiatives pour aller dans cette direction. L'enseignement, au sens large, constitue dans tous les cas un levier majeur pour faire de la créativité et l'innovation une capacité propre à tout un chacun et à toute activité. Sont concernées la formation initiale, la formation continue, les universités populaires, etc. Il s'agit bien d'actionner tous les leviers de formations et de transformation des attitudes et comportements pour développer la capacité/capabilité de la société à s'approprier l'innovation ou encore changer son rapport à la culture et à la créativité. C. Lemaignan²⁰⁴ insiste, à travers une réflexion de J. Deneuil, sur la nécessité de « développer un regard nouveau sur les territoires [pour] permettre de ne pas passer à côté de personnages en marge, d'interstices de développement non perçus par les institutions locales enfermées (...) dans un fonctionnement routinier (...) ». L'essor d'internet, des espaces virtuels et des réseaux sociaux devrait également contribuer à cette évolution et à l'émergence d'un « environnement »²⁰⁵ plus propice à la capacité créatrice et d'innovation.

Un autre attribut à prendre en compte est la présence sur le territoire d'industries créatives. L'apport de ces industries pour les territoires est double : elles constituent en tant qu'activités économiques une production de richesse soit directement à travers la vente et l'exportation des biens produits, soit indirectement à travers le développement d'une économie présentielle²⁰⁶ qui repose pour partie sur les aménités ainsi produites. On s'aperçoit que les territoires ne sont non seulement pas tous égaux de ce point de vue, mais que la dynamique qu'elle dessine tend à renforcer ces inégalités.

En effet si l'on porte crédit à la thèse de Richard Florida, les villes sont d'autant plus attractives qu'elles disposent de nombreuses aménités. La présence d'un marché du travail porteur a pendant longtemps constitué un élément majeur de l'attractivité des territoires et de leur capacité à attirer des hommes et des entreprises. De ce point de vue, les industries créatives contribuent donc à attirer les populations a priori créatives qui travaillent dans ces secteurs d'activités. Mais ce facteur d'attractivité, longtemps déterminant pour expliquer les mobilités interrégionales ne seraient plus aujourd'hui, en tout cas pour certaines catégories de population, entre autres la fameuse « créative class », le plus déterminant. D'un second point de vue, ces activités contribuent souvent en tant que telles à améliorer l'attractivité du territoire par leur production même : l'essor de la culture et de l'entertainment, conçus comme des services dont est friand cette population, mais pas seulement, vient donc renforcer l'attractivité de certains territoires en les pourvoyant d'aménités

²⁰³ Interview *Le Monde* sept 2009-09-18.

²⁰⁴ Lemaignan, 2007, 47

²⁰⁵ F. Taddei, *Training creative and collaborative knowledge-builders: a major challenge for 21st century education*, Rapport commandé par l'OCDE, septembre 2009, 58p.

²⁰⁶ Laurent Davezies, *La république et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris, 2008. Stéphane Cordobes, *La dynamique des territoires en France*, Futuribles n°347, Paris, 2008.

recherchées, aménités qui à leur tour attirent de nouvelles populations²⁰⁷. Pour peu que les territoires concernés disposent déjà d'une grande qualité de vie, d'un patrimoine culturel, architectural et environnemental remarquable, et la réunion de ces caractéristiques sur certains territoires constitue assurément un avantage comparatif et une forme d'excellence à valoriser très importants. De même, l'on peut se demander à la lecture de Richard Florida si la taille des villes ne constitue pas un critère déterminant, considérant que seules les grandes villes, a fortiori les métropoles, disposeraient des ressources suffisantes pour véritablement faire jouer ce levier de développement pleinement parce qu'ils supposent au-delà des éléments déjà mentionnés la présence de fonctions supérieures tels que les universités, les infrastructures de loisirs, de mobilités, etc. On peut dès lors se demander la notion de créativité renvoie aux mêmes contenus selon le potentiel territorial ? Qu'en est-il des villes petites et moyennes ? Une ville sans aménité n'a-t-elle aucune chance d'être créative ? Comment ? Avec quels résultats ?

La dynamique décrite est évidemment à l'œuvre lorsqu'un territoire, disposant des mêmes atouts, ou s'en dotant, choisit de bâtir son projet de territoire sur la créativité. Souvent le projet s'accompagne d'une dimension en matière d'urbanisme et d'aménagement qui, au-delà de l'implantation de nouvelles activités, vient transfigurer la ville : que l'on pense au Barcelone d'avant les Jeux olympiques ou au Séville d'avant l'exposition universelle pour ne citer que des exemples ibériques, montre à quel point le levier en matière d'urbanisme peut-être considérable si du moins il s'accompagne d'une transformation plus en profondeur, quasi sociétale de la ville considérée. De tels projets constituent donc une condition très favorable, mais qui ne suffit pas.

Cette assertion renvoie plus fondamentalement à la question du lien entre culture, créativité et territoire, laquelle est largement discutée aujourd'hui²⁰⁸. Comment passer d'un dispositif qui promeut la culture et la création, quelles que soient leurs formes à un territoire créatif ? Il ne s'agit en effet pas d'en rester à la vision du territoire créatif compris comme un réceptacle pour des industries, des individus ou des modèles urbains, eux-mêmes créatifs, mais de jouer de leur synergie. Comment faire de la créativité dans tous les domaines et dans toutes ses dimensions la ressource et l'attitude territoriale permettant au territoire d'adopter un nouveau modèle de développement, voire un nouveau paradigme sociétal ? Les territoires auxquels nous nous intéressons doivent, selon nous, bâtir leur projet non des initiatives éparses en matière de créativité ou la culture, mais sur un projet global, qui intègrent de manière systémique chacune de ces dimensions. La créativité s'inscrit alors pleinement dans un développement intégrant les dimensions économique, sociale, écologique, culturelle au sens cette fois anthropologique du terme. L'aboutissement est une sorte de transfiguration territoriale, qui se manifeste par l'émergence – avec toute la réserve nécessaire au vu des connotations spiritualistes du terme – d'une ambiance, d'une atmosphère spécifique et

²⁰⁷ Richard Florida, *Cities dans the creative class*, New York-London, Routledge, 2005.

²⁰⁸ A titre d'exemple voir *L'impact de la culture sur la créativité*, KEA, Etude préparée pour la Commission européenne, juin 2009. 10p. ou INSEE Lorraine, « La créativité, clé de l'économie fondée sur la connaissance », Lorraine Economie n°199-200, décembre 2009

consubstantielle au territoire, propice à la créativité dans tous les domaines et sous toutes ces formes.

Les politiques et dispositifs visant à favoriser l'innovation proprement dite constituent un autre élément central de la créativité dans les territoires. Ils sont largement plébiscités au niveau européen : l'Union européenne a ainsi, durant la présidence française, consacré le cluster comme un outil majeur de développement de la compétitivité en Europe. La DG Entreprises a également mis en place une politique sur le développement de « clusters de classe mondiale » dans l'Union Européenne. La DG Regio a quant à elle retenu parmi ses 6 priorités territoriales celle du développement de « clusters territoriaux pour l'innovation ». Ceux-ci sont inspirés par les théories de Marshall sur les districts et repris par Michael Porter dans les années 1990, qui les définit comme des "Geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (for example, universities, standards agencies, and trade associations) in particular fields that complete but also co-operate"²⁰⁹. On les trouve sous différents noms selon les pays d'implantation : le district italien, les clusters anglo-saxons, le technopôle, le système productif localisé (SPL), le pôle de compétitivité en France. Ce dernier est, selon les termes de la DATAR, « une association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s) ». Au nombre de 71, les pôles reposent sur la mise en œuvre d'une stratégie commune de développement économique cohérente avec celle du territoire, des partenariats approfondis entre acteurs autour de projets, la concentration sur des technologies innovantes destinées à des marchés à haut potentiel de croissance, une masse critique suffisante pour acquérir et développer une visibilité internationale. Ils doivent contribuer à la compétitivité de l'économie française en favorisant une mutualisation des coûts, des économies d'échelle, une génération d'externalités positives (émulation, accélération du processus d'innovation). En outre, ce sont des sites riches en externalités pour l'entreprise (haut niveau de qualification, recherche, formation, logements pour les chercheurs). Ils réunissent et associent une partie des acteurs identifiés par Richard Florida comme essentiels à la créativité et, évidemment, de la part leur finalité en terme d'innovation, ils jouent un rôle important dans l'émergence d'un territoire créatif, même si leur domaine d'application est souvent plus technologique et industriel.

Le développement d'un cluster, notamment dans le domaine de la créativité, peut apparaître comme un levier efficace pour initier une démarche créative au sein d'un territoire si des politiques volontaristes relaient l'implantation. Il permet de créer des passerelles nouvelles entre l'enseignement, la recherche, les entreprises et les PME, ce qui semble essentiel pour réveiller la créativité d'un territoire. Le pôle est à l'origine d'une multitude de collaborations au sein des territoires qui, même si elles sont longues et complexes à faire émerger, sont prometteuses.

En Italie, le cas du « district culturel évolué » théorisé par P.L. Sacco nous paraît particulièrement intéressant puisque la création culturelle et la production du

²⁰⁹ *The Competitive Advantage of Nations*, M. Porter, 1990

savoir y jouent un rôle central. L'accent est mis sur le capital humain qui doit évoluer dans une «atmosphère» d'innovation et au sein d'une société capable d'interpréter les prémisses de la nouveauté. Les caractéristiques principales sont la complémentarité entre le développement de l'innovation et la qualité du lieu ainsi que l'interdépendance entre les acteurs et les différents secteurs qui sont placés au cœur de multiples échanges. Pour P.L. Sacco, les ressources du territoire présentent une grande importance dans le cadre d'un processus de développement.

D'autres dispositifs viennent compléter les clusters : l'opération campus, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) ou encore les réseaux de développement technologique (RDT) peuvent également contribuer à l'émergence du territoire créatif en mobilisant la recherche et développement au service de l'innovation.

Si les précédents attributs correspondent peu ou prou à des politiques déjà en œuvre, au moins de manières éparses, d'autres tout aussi essentiels semblent plus difficiles à réifier.

Le premier, déjà mentionné, est la question de la diversité. La créativité et l'innovation seraient étroitement associées à la coprésence et au « frottement » de personnes différentes et néanmoins prêtes à travailler, réfléchir et produire ensemble. Il s'agirait donc de favoriser la diversité dans toutes ses dimensions : culturelle, disciplinaire, entrepreneuriale, ethnique, sociale... Le rapport européen *Cultural diversity: spicing up creativity*²¹⁰ précise : « openness to other cultures is a precondition for creativity and innovation », « diversity is more creative than homogeneity »²¹¹ et concluent à l'importance de la mise en place de politiques favorisant la diversité ethniques, culturelles, sociales... Il reprend les idées développées, entre autres, par Phil wood et Charles Landry sur l'interculturalité et l'importance de la diversité dans la dynamique des villes : « diverse teams of people are more creative than homogeneous team »²¹² ? Ceux-ci préconisent à cette fin que les plans d'aménagements urbains ou projets de ville prévoient des espaces de rencontre propices à la créativité.

Si la diversité est essentielle, elle nécessite que des conditions d'échanges positifs soient réunies, au risque de n'aboutir qu'à une logique de ségrégation et de tensions sociales. C'est cette culture de l'échange que met en avant P.L Sacco dans sa notion de « district culturel évolué », laquelle permet la coopération et la synergie entre acteurs en présence dans le but de favoriser la mobilité des connaissances, leur appropriation et l'émergence d'idées nouvelles.

²¹⁰ Rapport *cultural diversity: spicing up creativity?* Rapport "boosting Europe's knowledge economy", cycle de conférences *Creativity and Innovation European Year 2009*.

²¹¹ Rapport "cultural diversity: spicing up creativity?" Rapport "boosting Europe's knowledge economy", cycle de conférences *Creativity and Innovation European Year 2009*.

²¹² Phil Wood, Charles Landry, *The intercultural city, planning for diversity advantage*, 2008.

Faut-il comme le suppose R. Putnam²¹³ pour que cette diversité soit acceptée, intégrée et donc productive, qu'elle repose sur un capital social élevé, c'est à dire sur l'existence de liens, de relations de confiance entre les individus, autrement dit sur une identité ou culture territoriale forte ? On peut supposer que l'approche française entre ses valeurs d'intégration sociale, de cohésion et de construction territoriale liée à la fois à une identité et à un projet partagé invite à adhérer à cette hypothèse. Celle-ci fait néanmoins l'objet de controverses et l'on sait que Richard Florida voit, au contraire, dans ces liens « identitaires » un frein à la diversité et à la créativité²¹⁴. Dans le premier cas, la créativité repose avant tout sur les ressources endogènes d'un territoire, qui intègre la diversité, dans l'autre, la créativité provient d'une classe mobile, peu ancrée, quasi exogène au territoire.

Au-delà de cette controverse, les modalités mêmes de l'échange paraissent fondamentales. On a souligné l'importance de la proximité sans distinguer ses variantes physiques et virtuelles. En d'autres termes, la créativité met en jeu des modes de gestion de la distance et de construction de l'espace très différents, territorial d'un côté et réticulaire de l'autre. En effet, en parlant de territoire créatif, on ne cesse de se référer à la notion de réseau. En même temps que le territoire renvoie aux notions d'ancrage, de continuité spatiale, de proximité, de limites, le réseau correspond à celles d'accessibilité, de discontinuité, de prolifération sans limite spatiale. Si les deux logiques sont bien à l'œuvre, il semblerait que la seconde soit une condition plus fondamentale de l'innovation : l'échange, le partage d'expériences et l'association de personnes diverses réunit sur la base d'une communauté d'intérêts obéissent avant tout à une logique de réseau sociétal – social, économique, culturel etc. Les pôles de compétitivité sont avant tout des réseaux d'acteurs qui dépassent de fait l'échelle territoriale. Les territoires les plus innovants, enfin, sont souvent les mieux intégrés aux flux mondiaux et aux différentes échelles.

Pourtant, malgré les outils qui nous permettent d'échanger et de construire en faisant fi de la distance, la notion de proximité demeure au cœur de nos interrogations. Ainsi R. Suire²¹⁵, en décrivant les conditions favorables à l'innovation - son encastrement social et territorial -, souligne l'importance des liens qui se créent au sein de ces groupes hétérogènes qui doivent avancer ensemble : entre autres la nécessité d'établir des « liens forts », facilités par la présence en un même lieu et garant de cohésion. A contrario les « liens faibles » tels qu'ils existent dans des réseaux sociaux, lesquels sont dissociés de la notion de proximité et reposent sur l'accessibilité, seraient plus fragiles. Dès lors, on comprend l'importance pour maîtriser l'hétérogénéité du réseau sociétal de la nécessité pour un territoire de tisser des liens localement. De l'autre, pour démultiplier les possibilités d'échanges, la nécessité pour le territoire de favoriser les externalités relationnelles.

²¹³ Capital social pour Putnam : notion relative aux « caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération pour un bénéfice mutuel ». *Bowling alone : The Collapse and revival of American community*, R. Putnam

²¹⁴ « Although initially Putnam's theory resonated with me, my own research indicates a different trend » in Florida R., « Cities and the creative class » in *City and the Community*, American Sociological association, 2-1, 2003.

²¹⁵ Suire R., « Clusters créatifs et proximité relationnelle : performance des territoires dans une économie de la connaissance » in *Canadian Journal of Regional Science*, 2007, 25p.

Loin de devoir trancher dans ce débat, il paraît au contraire intéressant de prendre en compte ces deux dimensions : la créativité nécessite sans doute une approche multiscalaire autrement dit à travers l'établissement d'échanges et de coopérations locales – territoriale – et globales - réseaux mondiaux-. Outre les liens entre acteurs, ce sont également les liens entre territoires qui sont concernés.

Ces questions d'organisation spatiale de la créativité, nous conduisent inévitablement à la question de sa gouvernance. Qu'est ce qu'un territoire performant en termes de « gouvernance créative » ? Le terme de gouvernance créative présent chez C. Lemaignan cherche à répondre à l'interrogation suivante : est-ce que « la relation entre créativité et territoire [n'est issue] que de l'individu (...) [ou] portée (...) par une ambiance territoriale » ? C. Lemaignan met en lumière le fait que la gouvernance créative ne peut pas faire l'impasse sur « les personnalités » jouant le rôle de médiateur, ni sur les démarches de démocratie participative. En effet, les principes de la démocratie participative et d'une démarche coopérative horizontale semblent favorables au territoire créatif. Pour créer une « ambiance propice » C. Lemaignan prescrit la synergie entre les acteurs chargés d'accompagner les porteurs de projet, la diversité, la transdisciplinarité, la tolérance, le développement d'un regard nouveau, l'hybridation et l'ouverture, le brainstorming, une pédagogie au service du développement de la créativité et enfin les partenariats publics/privés. On l'a vu des actions de ce type sont déjà à l'œuvre. Encore faut-il souligner que la nature même de la créativité oblige à penser la gouvernance au-delà ou en dehors des périmètres territoriaux institutionnels. On peut évidemment penser à des logiques interterritoriales telles que Martin Vanier²¹⁶ les prône. Sans doute faut-il aller plus loin encore pour penser gouvernance et organisation des réseaux eux-mêmes. Ce travail reste à faire.

²¹⁶ Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris, 2008.

Les industries de réseau dans l'innovation territoriale

Laurent Gille²¹⁷

La partition de l'espace en territoires qui fassent sens dans l'espace socio-économique ne saurait être possible sans la multitude de réseaux qui les relient. Au sein de chaque territoire comme entre les territoires, des réseaux se déploient qui ont pour objet de mettre en relation ces territoires, c'est-à-dire ceux qui l'habitent, l'occupent et y œuvrent d'une façon ou d'une autre, de façon permanente parce qu'ils s'y installent, ou d'une façon temporaire, parce qu'ils y passent.

On a coutume de dire que les réseaux irriguent les territoires, dans le sens où ils y apportent tout ce qui est nécessaire à leur développement, qui ne soit pas produit localement. Mais, les réseaux desservent plutôt les territoires, y apportant les personnes, les marchandises, les savoirs et les symboles dont ils ont besoin, et y extrayant les personnes, les marchandises, les savoirs et les symboles qu'ils peuvent fournir à d'autres territoires. D'un point de départ qui fut vraisemblablement très autarcique, les territoires ont peu à peu créés entre eux des flux de toute nature qui ont matérialisés, si ce n'est une spécialisation, au moins une différenciation fréquemment associée à une massification de la production issue elle-même du bénéfice économique et social de la division du travail.

Les réseaux sont donc en grande partie le pendant de la division du travail, de la différenciation des territoires, de leur spécialisation: ils sont établis pour mettre en relation des clients et des fournisseurs, c'est-à-dire des activités, mais aussi des communautés sociales, épistémiques, culturelles..., de façon à leur permettre d'échanger leurs productions de toute nature et promouvoir les caractéristiques mêmes des territoires (espaces naturels, paysages...) ou l'acquis des communautés qui les peuplent (architecture, arts, culture, religion...). Les réseaux interviennent de plus en plus comme médiateurs des relations entre activités, communautés et territoires.

Ce faisant, ils sont dotés d'une forte ambivalence. Chaque activité, chaque communauté, chaque territoire cherche à ce que les réseaux l'enrichissent plus qu'ils ne l'appauvrissent, en créant une dissymétrie des flux qui leur soit favorable. Chacun veut mandater en ce sens les réseaux pour canaliser les flux en sa faveur. Prenons des exemples. Les territoires réclament aujourd'hui un accès identique à tous les réseaux, par exemple les réseaux haut-débit, de façon à offrir à leurs populations des services identiques à ceux des espaces urbains. Mais en offrant de tels accès, les territoires fragilisent celles de leurs activités qui ne peuvent supporter la concurrence d'activités distantes, du fait notamment d'une plus faible différenciation de l'offre associée à des populations plus petites: offrir des accès haut-débit, c'est fragiliser le tissu de petits libraires, de petits cinémas, de certaines activités récréatives, etc. En rapprochant temporellement les territoires grâce aux réseaux de transport à grande vitesse, on favorise à la fois l'éclosion de cités dortoirs, mais aussi une fréquentation touristique de courte durée.

Les réseaux, par leur seule présence, changent radicalement la donne compétitive des territoires. Ils exacerbent des mises en concurrence à travers les

²¹⁷ Télécom ParisTech.

mis en relation qu'ils favorisent, et induisent donc une course à la différenciation et à la spécialisation, obligeant les territoires à rechercher leurs avantages compétitifs et à mobiliser des ressources attractives. Les dessertes aériennes, ferroviaires ou routières à grande vitesse, les dessertes par les réseaux de communication à haut-débit accélèrent la transformation des territoires, les contraignant à innover pour se différencier et conserver leurs avantages attractifs. Cette nécessité passe notamment par la définition de services de proximité qui vont produire une différence attractive, en matière d'éducation, de santé, de sécurité, d'activités récréatives, etc.

Selon l'ampleur géographique du territoire que l'on considère, les réseaux apparaissent soit internes à ce territoire (les réseaux urbains par exemple), soit externes, reliant les territoires entre eux. La dynamique territoriale des réseaux -ils se déploient progressivement, ils se contractent parfois- va de pair avec un jeu subtil de concurrence et de complémentarité entre réseaux. Les réseaux sont incontestablement liés au développement technologique et au développement des modes de vie. Les réseaux urbains d'adduction d'eau, d'assainissement, de gaz et d'électricité, de téléphonie, de radiophonie, etc. sont associés aux époques qui les ont vu naître: ils ont non seulement substitué des activités de portage, mais ont permis l'essor de multiples fonctions et services jusque là inconnus, transformant en profondeur de nombreuses activités. Considérer l'innovation territoriale aujourd'hui conduit donc aussi à s'interroger sur les nouveaux réseaux que notre développement technologique actuel pourrait favoriser²¹⁸.

Si le déploiement territorial des réseaux force l'innovation des territoires, la question réciproque est posée: dans quelle mesure ces réseaux peuvent-ils soutenir certaines formes d'innovation ? Une première réflexion doit concerner les espaces virtuels que certains réseaux permettent aujourd'hui de développer: sont-ce de nouveaux territoires et donc de nouveaux "concurrents", sont-ce des prolongements possibles des territoires existants, comment les territoires physiques peuvent-ils tirer parti de ces espaces ? Une deuxième réflexion doit questionner la palette de fonction de médiation qu'offrent aujourd'hui les réseaux: comment mettre au service de l'attractivité territoriale les services de plus en plus nombreux et intégrés offerts sur les réseaux ?

De nombreuses réflexions et de nombreuses expérimentations ont concernés ces fameux espaces virtuels développés sur les réseaux de communication électronique, qu'il s'agisse de la reconstruction de nouveaux territoires (comme second life ou les espaces de jeu à distance) ou qu'il s'agisse de portails ouvrant sur la connaissance des territoires physiques. Ces espaces virtuels sont des espaces symboliques qui hébergent des informations, des savoirs, des œuvres qui peuvent être ou non rattachés à un territoire physique. Une des questions que pose leur développement est l'identification symbolique ou "virtuelle" des territoires. Du numéro de la plaque d'immatriculation à l'indicatif téléphonique, des noms de lieux aux qualificatifs associés à certains espaces, les territoires disposaient de repères identitaires qui disparaissent ou s'évanouissent. La protection des appellations d'origine géographique, des terroirs, des pays pourraient former un enjeu de plus en plus important, tant l'univers symbolique voire imaginaire associé aux produits, aux

²¹⁸ Cf. par exemple « Imaginer un nouveau réseau pour la logistique urbaine », in *Impertinences 2009*, Le Cercle des Entrepreneurs du Futur, La Documentation Française.

lieux, aux cultures devient primordial. Conserver par quelque moyen que ce soit, juridique, économique, culturel, l'appropriation de ces univers symboliques par les territoires qui les ont fait naître, formera à n'en pas douter un enjeu important de la différenciation des territoires. Leur dilution dans les univers virtuels est un risque majeur pour l'identité des territoires physiques. En ce sens, les territoires physiques doivent pouvoir être "augmentés" (dans le sens de la réalité augmentée) par le contrôle de ces univers symboliques identitaires dans les espaces virtuels et leur développement au service de la réalité physique. A partir de là, réfléchir à l'innovation territoriale comme la réappropriation et l'utilisation de ces univers symboliques, sous forme de marques, d'appellations, de légendes, de rites, de jeux, etc. dans des services uniquement associés à tel ou tel territoire, peut former une piste de l'innovation territoriale. D'aucuns conviennent aujourd'hui que les univers symboliques et imaginaires seront l'un des moteurs de l'innovation de demain.

La localisation territoriale est l'adoption, si ce n'est la quête d'un environnement social, économique, écologique, culturel, épistémique, mais également symbolique, voire imaginaire. Les territoires peuvent augmenter la valeur de cet environnement en prolongeant leur offre et leur présence dans ces nouveaux territoires, dont la fréquentation devient de plus en plus structurante des pratiques socio-économiques. Mais autant ils peuvent ainsi devenir des territoires "augmentés", autant ils peuvent devenir des territoires "diminués" si leurs prolongements virtuels s'opposent ou dégradent la représentation qu'ils donnent de leur territoire physique. Les comportements ont toujours été considérés comme très inertes: de nombreux exemples (sécurité automobile, tri sélectif...) montrent que le regard que les habitants, les consommateurs, les citoyens portent sur leurs pratiques peuvent évoluer très rapidement; la qualité écologique des territoires est devenu un paramètre critique des comportements. Le prolongement virtuel des territoires pourrait tout aussi massivement devenir critique.

Deuxième piste pour l'innovation territoriale, les fonctions de médiation offertes par les réseaux. Un réseau met en relation, mais de plus en plus, il assiste ceux qu'il met en relation en produisant des services que l'on qualifiait autrefois de services "à valeur ajoutée", que l'on repère aujourd'hui comme fonctions de médiation: ce peut être des services d'entreposage ou de conditionnement, dans les réseaux de transport, et de multiples fonctions transactionnelles ou relationnelles sur les réseaux de communication. Non seulement, ces services peuvent être prestés à partir de territoires physiques s'ils disposent des compétences distinctives nécessaires, mais ces services peuvent enrichir les offres territoriales de façon à différencier les services offerts sur un territoire donné. Ainsi, certaines régions chinoises ont-elles hébergées des "usines" qui construisent des personnages destinés aux joueurs en ligne expérimentés, personnages ou avatars qui seront ensuite revendus aux occidentaux qui ne veulent pas produire cet effort et accéder directement aux étapes supérieures des jeux. Ainsi, certains territoires peuvent-ils offrir à leurs habitants ou leurs entreprises des services intégrés facilitant le vécu local, à commencer bien évidemment par les services administratifs en ligne.

Les réseaux deviennent ainsi des opérateurs de médiation plus riche que de simples opérateurs de mise en relation. Ces opérateurs de médiation pourraient sans doute être mis à contribution pour discriminer les flux économiques entrant et sortant d'un territoire, de façon à favoriser son dynamisme économique. Il y a là sans doute

un potentiel important pour l'innovation territoriale: comment parvenir à mandater les réseaux pour qu'ils favorisent le développement local ? Il conviendra alors peut-être que les collectivités territoriales accompagnent le développement des réseaux sur leur territoire, mais ce ne saurait être une fin en soi sans que les orientations stratégiques des territoires aient été élaborées. Réclamer la mise en œuvre de politiques d'accès sans vision stratégique paraît être mettre la charrue avant les bœufs. Sans doute, certains territoires se discrimineront en restant déconnectés dans un monde où la connexion sera presque ubiquitaire.

On pourrait pousser la réflexion jusqu'à suggérer que le territoire est pareillement et avant tout un opérateur de médiation, de médiation de proximité, mais de médiation, plate-forme de mise en relation des habitants, des habitants avec les activités présentes sur leur sol, avec les ressources naturelles disponibles qu'il s'agit de conserver et de mettre en valeur. Si le territoire est vu sous cet angle, alors, la problématique des réseaux peut se prolonger jusqu'à la médiation locale, et les instruments d'analyse, tels que les marchés bifaces, qui permettent de penser certaines facettes de la médiation, mis à contribution pour trouver les bons "modèles d'affaires" qui peuvent supporter le développement territorial. Car l'innovation territoriale, comme l'innovation du XXI^{ème} siècle, sera non seulement largement fondée sur les univers symboliques et imaginaires qui démarqueront les produits et services, mais sur les modèles d'affaires qui seront proposés par les opérateurs de médiation (et d'intégration) dont les territoires pourraient faire partie.

Si l'on pense le territoire lui-même comme plate-forme de médiation entre ses occupants, et entre ses occupants et ses caractéristiques esthétiques, symboliques, écologiques, etc. alors, il faut s'interroger sur les fonctions de médiation qui sont requises: outre l'accès aux services de base (éducation, santé, assistance, loisirs, commerces...), le territoire va devoir s'interroger sur ce qu'il peut proposer en termes de médiation: accès à des compétences, à des savoirs, à des services, à des personnes... si possible locales, de façon à valoriser ce qui est proche avant de proposer ce qui est lointain, et ainsi, peser sur les termes de l'échange territorial. Cette innovation touchant la médiation semble aujourd'hui traduire une convergence forte des problématiques de réseau et des problématiques territoriales.

4^{ème} partie
Nouvelles formes d'innovation

Une innovation pour la politique sociale : la simplification par unification et intégration

Julien Damon²¹⁹

Cette contribution porte sur les politiques de lutte contre l'exclusion et, plus largement, sur l'organisation des politiques sociales. On y relève que la complexification croissante du droit et des organisations constitue un frein à l'efficacité. Dans une vision positive, et optimiste, on propose des voies de transformation, par simplification radicale et, surtout, par intégration des différents services.

1. La complexité croissante de la lutte contre l'exclusion

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion constitue désormais un objectif majeur des politiques sociales en France. Sous les triples effets du chômage, des changements familiaux et des migrations qui bouleversent la structure et les revenus des ménages, la pauvreté, largement oubliée pendant les Trente glorieuses, est redevenue une question publique centrale.

Avec un vocabulaire volontariste à consonance militaire (lutter contre la pauvreté, combattre les exclusions, éradiquer la misère) de nouvelles prestations ont été créées, des réformes ont été mises en œuvre, des instruments originaux ont été façonnés. C'est au titre de la lutte contre les exclusions (dont la pauvreté est, selon les lectures, un synonyme ou une dimension) que la mobilisation a eu lieu.

Les préoccupations et les orientations sont pleinement entrées dans le droit et dans des lois. Le système de prise en charge de la pauvreté s'est en fait continuellement développé depuis le début des années 1980. Le phénomène s'est-il tant étendu qu'il faille autant investir ? La question soulève celle des définitions et des indicateurs, au cœur de toute action publique. Elle est particulièrement sensible. Car à s'en tenir aux indicateurs les plus communs, la pauvreté a très fortement baissé des années 1970 aux années 1990. Elle s'est stabilisée depuis²²⁰. Par pauvreté, on entend conventionnellement, à l'échelle européenne, la part de la population dont le revenu se situe sous un seuil fixé à 60 % du revenu médian. Cette diminution puis cette stabilisation de la pauvreté, mesurée sous sa forme monétaire relative, masquent des transformations radicales.

La pauvreté a, ces dernières décennies, été marquée non pas par une explosion, mais par une quintuple dynamique : rajeunissement, féminisation, urbanisation, installation au cœur du salariat, dépendance accrue aux prestations sociales. Parallèlement c'est tout un foisonnement d'initiatives qui ont vu le jour : Revenu minimum d'insertion (1988), Samu sociaux pour aller au devant des sans-abri (1993), loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions (1998), Couverture maladie universelle (1999), programmes de rénovation urbaine (2003), plan de cohésion sociale (2004), opposabilité du droit au logement (2007). La dernière création est celle du Revenu de solidarité active (RSA) en 2008.

²¹⁹ Professeur associé à Sciences Po (Master d'urbanisme).

²²⁰ Sur cette dynamique singulière de baisse puis de stabilisation de la pauvreté et des inégalités, distinguant la France de la moyenne des pays de la zone OCDE, voir l'important rapport de l'OCDE, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2008

Le gouvernement a annoncé en octobre 2007 un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Il s'agit certainement d'un changement important – et potentiellement d'une révolution – quand il s'agit de lutter contre la pauvreté.

La compassion, réveillée de manière plus ou moins spectaculaire chaque hiver depuis une trentaine d'années, a permis la constitution d'un système de prise en charge dont l'objectif, flou, est de lutter contre l'exclusion. Il y a là une sorte d'obligation, morale, de moyens que se donne la collectivité. Une toute autre perspective est de se donner un objectif de résultat. Il est à cet égard bien certain que l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté, avec sa dose d'ambiguïté – mais n'est-ce pas là le lot de toute politique publique ? – est plus clair et plus évaluable que le seul affichage de moyens supplémentaires pour l'objectif moralement généreux mais concrètement ténébreux de lutte contre les exclusions. Certes il faut s'accorder sur des indicateurs. Mais surtout il faut œuvrer pour atteindre le résultat. Et celui-ci ne saurait être atteint sans une recomposition, par simplification radicale, des politiques de lutte contre l'exclusion. Celles-ci se caractérisent par un niveau de complexité et une dynamique de complexification ubuesques.

On pourrait s'attarder sur le droit et, notamment sur les prestations sociales pour montrer combien l'ensemble est aujourd'hui devenu illisible et incompréhensible, pour la doctrine (mais ce n'est pas grave), pour les opérateurs (c'est bien plus gênant) et pour les usagers (ce qui est vraiment préoccupant). Le récent Revenu de solidarité active (RSA), dont l'épure du projet contenait une simplification drastique, est une construction administrative très sophistiquée que même ses promoteurs ont du mal à expliquer... Le RSA fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques doctrinales, politiques et opérationnelles. Une inquiétude importante touche les opérateurs confrontés à la complexité du dispositif. Il est certain que la mesure n'a rien de simple. Elle ne prendra véritablement, à notre sens²²¹, son plein essor et sa vraie valeur que lorsqu'elle reviendra à son projet initial, notamment en fusionnant rapidement avec l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et, surtout, lorsqu'elle intégrera la Prime pour l'emploi (PPE). A défaut le risque est grand de voir le RSA connaître le sort politique de nombre d'innovations retentissantes, c'est-à-dire beaucoup d'agitation technico-politique, une accumulation de critiques, puis une nouvelle invention, aménageant plus ou moins marginalement les dispositions...

Au-delà des prestations, la complexité s'est nichée dans les organisations et dans la « gouvernance » des politiques de lutte contre l'exclusion. A la question « qui est responsable ? », la réponse, à la française, est « voir bibliographie »... L'Etat demeure compétent largement, notamment pour les SDF et les demandeurs d'asile. Les régions investissent et programment. Les départements sont dits « têtes de file » de l'action sociale. Les villes gèrent des équipements, et, surtout, les demandes et problèmes des habitants. Les associations, pour certaines d'entre-elles subventionnées à 100 % par des fonds publics sont devenues gestionnaires et prestataires de politiques publiques, qu'elles critiquent souvent par ailleurs. Le paysage, en un mot, est bigarré. Sur un plan précis, celui de la cohérence locale – ici

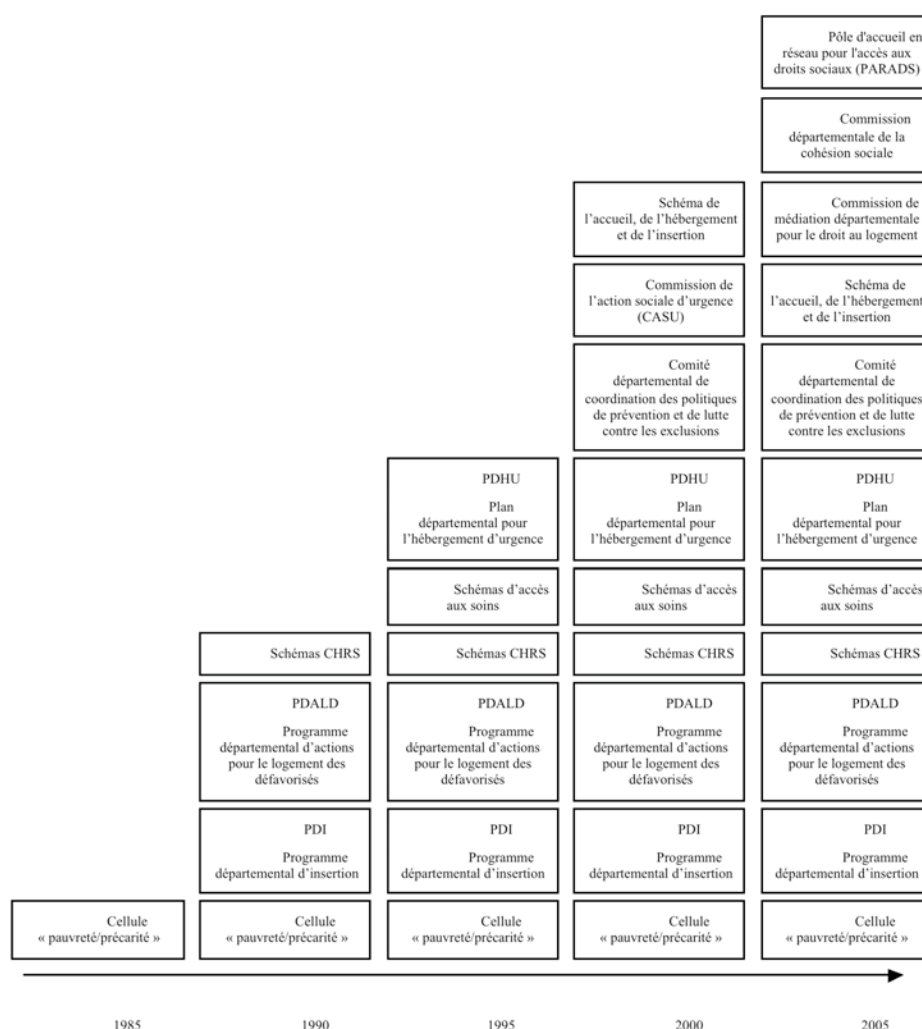
²²¹ Pour des développements détaillés, voir Julien Damon, « Du RMI au RSA, en passant par le RMA », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 46, n° 2, 2009, pp. 213-222.

départementale – des opérations, on peut montrer par une représentation graphique parlante ce qu'il en est de la complexité (inutilement) grandissante des politiques de lutte contre l'exclusion.

On propose ainsi une représentation de l'accumulation des dispositifs, plans, schémas et programmes de coordination en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. On assiste à une superposition d'instances, caractéristique des nouvelles politiques territoriales de lutte contre l'exclusion.

Ces instances qui visent une plus grande concertation, permettent au moins des contacts plus fréquents et des discussions répétées, impliquant les mêmes personnes, se croisant aux mêmes endroits mais dans des modes de coordination qui évoluent vers une stratification croissante. La réunion devient la principale activité...

La bureaucratisation de lutte contre l'exclusion (représentation simplifiée à l'échelle départementale)



Bien entendu le schéma n'est pas valable dans tous les départements, car, localement, tout s'ajuste. Par ailleurs, dans cette progression de la bureaucratisation de la coordination, certaines commissions, comme les Commission d'action sociale

d'urgence (CASU), sorte de « guichet unique » pour le traitement des droits sociaux, ont été supprimées. Elles ont été remplacées en 2005, par les Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS), des « guichets uniques » départementaux d'accueil et d'information relatifs aux droits sociaux... Une ordonnance du 1^{er} juillet 2004 a voulu simplifier et réduire, en général, le nombre de commissions administratives. Elle a institué la commission départementale de cohésion sociale... Le schéma pourra être actualisé après 2010, avec notamment les réformes et nouvelles créations des cinq dernières années, notamment issues de l'ensemble des dispositions relatives au Droit au logement opposable (DALO), en particulier l'institution de commissions locales de médiation...

2. Une réforme souhaitable et possible : la simplification par unification et intégration

Il est aisé d'afficher la nécessité du grand soir. De surcroît, tout le monde préfère (normalement) la simplicité à la difficulté. Informé des débats doctrinaux et concrets à ce sujet²²², on plaide résolument pour une simplification radicale. Sa nécessité nous semble sauter aux yeux dans le cas de la lutte contre l'exclusion. Il en va de même, en réalité, pour toute la protection sociale.

La visée de notre recommandation est de mettre en œuvre une double unicité : unicité du guichet d'entrée et unicité de la responsabilité de la prise en charge. Concrètement il s'agit, d'une part, d'en finir avec l'invraisemblable accumulation de dispositifs qui se concurrencent, et, d'autre part, d'affecter clairement la responsabilité de la prise en charge à une personne (généralement un « travailleur social »). Avec un guichet unique d'entrée et un référent unique de traitement, il sera vraiment possible d'avancer, localement et nationalement.

En matière d'intervention sociale, tout d'abord, on considère que l'innovation de simplification tient dans une réforme du travail social. Le théorème selon lequel plus on est en difficulté plus on a de travailleurs sociaux pour s'occuper de nous est vrai. Il est préoccupant car la profusion n'est pas en l'espèce gage d'efficacité. Pour avancer il faudrait que le travail social soit organisé de manière à ce que chaque personne qui en a besoin dispose d'un référent (un peu sur le mode du médecin traitant). C'est ce travailleur social qui, le cas échéant, pourrait se retourner vers d'autres professionnels. On rétorquera deux objections. La première tient dans les employeurs d'ordre différent. Certes, mais la coordination est tout à fait possible, et ce serait donner enfin du contenu à la notion que de voir les intervenants sociaux savoir vraiment qui fait quoi et pour qui... La deuxième objection tient dans la professionnalité de l'activité. Certes il y a dans ces métiers à la fois des compétences

²²² Au sujet de la complexité de la protection sociale et de la nécessité/difficulté/impossibilité de simplifier, signalons, au-delà du rapport (plus général) du Conseil d'État en 2005 sur « Sécurité juridique et complexité des droits », des articles parus dans la revue *Droit Social*. Etienne Marie, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales » (n° 9/10, 1995, p. 760-764) ; Bertrand Fragonard, « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales » (n° 9/10, 1995, p. 765-768). Pour deux plus récents apports à ce débat essentiel, cf. Etienne Marie, « La simplification des règles de droit » (n° 4, 2002, p. 379-390), Michel Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire » (n° 6, 2003, p. 646-648). La dernière analyse et suggestion vient de Jacques. Bichot, « France : l'inflation législative et réglementaire. Les planches à décrets sont-elles combustibles ? », *Futuribles*, n° 330, 2007, pp. 5-24.

et des qualifications. Elles doivent être mises au service des usagers et non de la corporation. Plus clairement, l'affectation d'un portefeuille de personnes à traiter, par travailleur social, est certainement une révolution. Mais c'est une révolution utile en faveur de l'usager²²³.

Plus généralement la solution, pour les questions d'exclusion, comme plus largement pour la protection sociale, est d'aller véritablement vers des guichets uniques. Le principe en a été longtemps affirmé. Puis la réalisation en a été dite impossible... L'exemple étranger montre qu'il est possible d'innover, largement et efficacement.

Les guichets de services intégrés - des guichets « uniques » assurant une relation simplifiée avec un ensemble de services en place – sont d'abord des sites Internet à partir desquels sont gérés les contacts, les demandes d'informations, les dossiers, les droits et les transactions des ressortissants. Ils intègrent tous les services qui y sont rattachés, sans nécessairement les remplacer.

Ce sont des points d'entrée uniques (« one stop shop ») pour accéder à des informations, des programmes, des prestations, principalement dans le domaine de la protection sociale. A haute teneur technologique, et haute valeur ajoutée de services, on les voit se développer un peu partout dans le monde. Ils permettent une forte personnalisation de la relation de service, des gains substantiels de temps et de ressources.

Le développement de ces guichets de services intégrés est une réforme administrative d'ampleur, couvrant de larges domaines de l'action publique, mais entrepris à l'origine toujours dans le domaine de la protection sociale.

Cette logique d'intégration de services est d'abord une architecture technique, permettant notamment l'intermédiation des relations entre institutions et l'interopérabilité des systèmes. Elle ne passe pas par la normalisation des institutions, des accueils et des prestations, mais par celle des données. Plus précisément, elle normalise l'usage de l'information par une structuration homogène de la donnée. Tout cette démarche technique permet de simplifier la vie de l'usager, en faisant véritablement coopérer les institutions.

Ces guichets procèdent d'un double constat et d'une double visée. Un double constat : l'insatisfaction relative des usagers des différents services (obligés de passer d'un point d'entrée à un autre) et les possibilités offertes par les systèmes d'information (pour rapprocher les modalités de gestion). Une double visée : la personnalisation de la relation et l'intégration des différents services.

Ces guichets ne naissent pas d'une idée de transformation des prestations, mais de la possibilité d'améliorer leur administration. L'ambition est de diminuer les coûts de gestion pour l'organisation mais surtout pour la personne. Quels que soient les sujets d'entrée (une baisse de revenus, un problème de logement, mais aussi une naissance, un accident, un départ à la retraite, etc.), il n'y a plus de codes personnels

²²³ Relevons que de nombreux rapports convergent vers cette idée d'un référent unique, même si son principe et son organisation sont débattus. Voir par exemple le rapport général établi à l'occasion du Grenelle de l'insertion, au printemps 2008.

et de dossiers différents. Le principe est que la personne doit être reconnue dès qu'elle est rencontrée, c'est-à-dire dès qu'elle est individuellement connectée.

Ces guichets uniques sont construits pour être des « intégrateurs » des politiques publiques. Les différents pans des politiques, les différents organismes en charge des différents risques ne sont plus seulement conçus comme complémentaires, mais comme agrégés.

Ils s'inscrivent dans un mouvement de dématérialisation des relations et de développement du e-gouvernement, voire de l' « Etat digital ». Les différentes expériences sont mises en avant dans toute la documentation internationale qui existe autour de la réforme des services publics, des services publics sociaux en particulier²²⁴.

Quatre traits caractérisent généralement leur légitimité et leur identité : le souci d'adapter les politiques aux technologies contemporaines ; le souci de l'excellence dans la délivrance des services ; la personnalisation la plus poussée possible de la relation ; l'efficacité budgétaire et organisationnelle.

Les deux innovations phares, dont on aurait grand avantage à s'inspirer, sont Service Canada et Centrelink en Australie.

Service Canada²²⁵ a été créé en 2005 pour que les Canadiens accèdent plus rapidement et plus facilement aux programmes et aux services du gouvernement du Canada. Ils bénéficient maintenant de services personnalisés offerts par un réseau comptant plus de 600 points de services partout au Canada, de nombreux centres d'appels et un site Internet fédérateur. Chaque personne peut disposer d'un dossier Service Canada qui constitue un seul point d'accès pour visionner et mettre à jour ses renseignements personnels en matière d'assurance-emploi, de retraite, de fiscalité, de prestations sociales. Plus largement encore, Service Canada offre information et orientation, voire gestion directe du dossier, pour de multiples autres sujets : création d'entreprise, voyage à l'étranger, gestion de dette, reconnaissance de titres de compétences, etc. Pour évaluer et améliorer ses services, Service Canada a mis en place un Bureau de la satisfaction des clients et un Comité consultatif du secteur bénévole et communautaire

Centrelink²²⁶, né en 1997 et dont s'est inspiré Service Canada, est une agence du gouvernement australien. Son ambition est de « servir l'Australie en aidant les personnes à être autonomes et en aidant les personnes en difficulté ». Il s'agit d'un guichet unique virtuel, servant des prestations et services aux retraités, aux familles, aux étudiants, aux chômeurs, aux handicapés. Travaillant avec tous les autres départements ministériels, il fonctionne à partir d'un site Internet, de centres d'accueil et de 20 centres d'appel.

²²⁴ Voir par exemple l'étude réalisée et diffusée par le Cabinet office britannique, *Power in People's Hands. Learning from the World's Best Public Services*, Londres, HM Treasury, juillet 2009. Pour des descriptions fouillées, voir Jeffrey Roy, John Langford, *Integrating Service Delivery Across Levels of Government. Case Studies of Canada and Other Countries*, IBM Center for the Business of Government, 2008.

²²⁵ www.servicecanada.gc.ca

²²⁶ www.centrelink.gov.au

Le terme même de guichet unique est maintenant galvaudé en France, tant ces guichets que l'on voulait uniques se sont en réalité multipliés, qu'il s'agisse de l'emploi, de la famille ou du handicap. L'existence de Service Canada et de Centrelink montre que le principe d'une interface unique n'est pas un rêve ou un mythe.

La grande difficulté française pour la mise en œuvre d'un tel guichet unique intégré à l'échelle nationale est l'éclatement, voire le morcellement, de la protection sociale à la française, entre l'Etat, les collectivités locales, et les organismes de Sécurité sociale. S'arrêter à ce constat est cependant très insuffisant... La protection sociale canadienne est assurément tout aussi compliquée et à gouvernance dispersée qu'en France. Ce n'est donc pas la différence de situations et d'histoire qui peut être le principal obstacle. Il est néanmoins vrai que les guichets uniques canadien et australien sont organisés par l'Etat, et non par des organes particuliers comme les caisses de Sécurité sociale.

L'obstacle technologique n'en est pas véritablement un. Les grands opérateurs de service et de systèmes d'information sont tout à fait capables d'assurer (certainement dans des conditions de transition difficiles) les connexions entre les systèmes.

Prosaïquement, un guichet unique intégré pourrait être en France, sur Internet, un service (qui serait dès lors très enrichi), du type www.service-public.fr, « portail de l'administration française »²²⁷ ou bien www.securite-sociale.fr qui, pour le moment, ne présente que l'actualité des caisses nationales. Par redéploiement de moyens dispersés, mais certainement avec des investissements le projet doit pouvoir être nourri. Mais il faut que toutes les institutions dans lesquelles l'utilisateur pénétrera par un point d'entrée unique soient d'accord pour participer...

Il est peut-être une voie pour cela – voie empruntée autant au Canada qu'en Australie – celle de la priorité à l'utilisateur. Rhétoriquement tous les rapports concluent en France sur la nécessité de placer l'utilisateur, le client, la personne au centre. Peu débutent par cet objectif, dont découle nécessairement la nécessité de réduire la complexité en empêchant les renvois d'une institution et d'un programme à l'autre, notamment pour les moins favorisés.

D'un point de vue très concret, certaines prémisses et certains chantiers peuvent préfigurer le développement de cette logique de guichets intégrés. On pense au développement du RNCPS (Répertoire National Commun de la Protection Sociale). Si l'interconnexion des différentes bases de données avec le numéro de Sécurité sociale comme identifiant unique est parfois observée avec circonspection en termes de liberté publique, c'est pourtant exactement la logique de l'intégration de services.

Aujourd'hui, dans le monde de la protection sociale, ce sont les institutions de prévoyance et les régimes complémentaires qui coopèrent (par exemple dans le cadre de l'AGIRC-ARRCO, la mise en place de l'usine retraite) ou qui cherchent à innover en voulant proposer à leurs ressortissants des passeports/ des portails permettant de gérer toutes les dimensions de leur protection sociale.

²²⁷ Il s'agit bien d'un guichet unique d'information, comme GovBenefits.gov aux Etats-Unis (le site américain permettant cependant des simulations).

Il faut aussi observer que dans d'autres domaines que la protection sociale, domaines tout aussi importants désormais pour le quotidien, les interconnexions et normalisations de données ont été rendues possibles. On pense ici au GIE cartes bancaires qui permet en France, d'une part, à tout usager de disposer dans toute banque d'un accès à du liquide et de payer avec des instruments uniformisés, et, d'autre part, aux gestionnaires (i.e. les banques) de personnaliser comme elles le souhaitent la relation de service avec leurs clients et avec les autres usagers.

Au total, quatre types de messages peuvent alimenter un discours favorable à l'établissement de guichets intégrés en France :

- il s'agit indubitablement d'une simplification drastique de la relation de service en faveur de l'utilisateur qui n'a plus à « jongler » entre les guichets thématiques ;
- c'est une logique qui revient à l'essence même du projet de Sécurité sociale qui visait unité et uniformité, à rebours de l'éclatement des régimes, des risques et des opérateurs ;
- les gains de productivité, du côté de l'utilisateur et du prestataire, sont potentiellement élevés ;
- ces services intégrés ne favorisent pas d'abord les plus aisés, mais les plus défavorisés qui sont les premiers à subir la lourde complexité issue de la diversité des guichets.

Au final, cette logique de guichets intégrés de services peut s'implanter si elle autorise effectivement de la valeur pour l'utilisateur et qu'elle ne se présente pas comme une fusion des institutions, mais comme un service également en leur faveur. Elle permet de la transformation importante sans changer les institutions en place.

Terminons par une formule. Il est compliqué de simplifier car il est aisé de complexifier. A bon entendeur...

L'innovation dans les services à la personne

Michèle Debonneuil²²⁸

1. Un épuisement de la productivité en quantité

Le moteur de la croissance antérieur lié aux gains de productivité en quantité dégagés grâce à la mécanisation par la production toujours plus rapide des biens, s'épuise.

La croissance du siècle dernier était tirée par les gains de productivité de l'industrie qui permettaient avec la même quantité de travail de créer, grâce à des machines toujours plus performantes, des quantités croissantes de biens.

Les services, forcément sans gains de productivité lorsque ceux-ci étaient liés la vitesse de la production, étaient minimaux. Ils étaient néanmoins de qualité car on les avaient organisés (services publics, sociaux, administratifs, etc.) pour que les salariés qui les rendaient bénéficient de gains de pouvoir d'achat prélevés sur ceux produits par les biens.

Tout allait bien tant que l'industrie occupait une très large part du PIB et qu'elle dégagait de forts gains de productivité.

Le premier effet majeur des TIC a été d'automatiser la production des biens. Deux conséquences majeures en ont résulté. D'abord des gains de productivité très importants puisqu'avec une heure de travail, les automates pouvaient produire des quantités considérables de biens. La part de l'industrie dans le PIB s'est considérablement réduite, comme l'avait fait celle de l'agriculture avec la mécanisation. Ensuite, une fois passé ce dernier déploiement de gains de productivité en quantité, les biens se sont mis à dégager de nouveaux gains de productivité en qualité, c'est-à-dire liés à l'élargissement de gamme et à la montée en gamme. Ces gains ont été moins importants que les gains de productivité en quantité (peut-être essentiellement en raison de l'incapacité des statisticiens à mesurer des gains de productivité liés à l'élargissement de la gamme des biens offerts).

Au total, l'industrie ne représente plus que quelques 15 % du PIB et les gains de productivité qu'elle dégage, liés à la montée en gamme des variétés de biens proposés, sont réduits de moitié par rapport à ceux observés au siècle dernier.

Aujourd'hui, grâce à la quantité et à la diversité des biens fabriqués automatiquement, les consommateurs des pays développés sont largement équipés en biens diversifiés.

En revanche les services, dont la définition est la mise à disposition temporaire d'un bien ou d'une personne apportant son savoir ou son savoir-faire, sont peu diversifiés. En effet, la mécanisation n'a pas permis d'organiser cette mise à disposition temporaire autrement qu'en faisant venir les consommateurs dans des lieux dédiés (école, hôpital, administrations...) pour recevoir les mêmes prestations. Ils étaient néanmoins conçus pour être de qualité puisque leurs salariés bénéficiaient de gains de pouvoir d'achat prélevés sur l'industrie.

²²⁸ Inspection générale des Finances, membre du Conseil d'analyse économique (CAE).

Si aujourd'hui tous ces services minimaux pouvaient être diversifiés, de nouveaux besoins de masse jusqu'alors non satisfaits pourraient être organisés. Un gisement de croissance de qualité est en vue.

2. Un nouveau moteur de croissance

Grâce au TIC, un nouveau moteur de croissance, lié à des gains de productivité « en qualité » des services, s'ouvre.

C'est possible, car après avoir permis l'automatisation de la production des biens, les TIC vont permettre d'organiser de façon efficace la mise à disposition temporaire sur tous leurs lieux de vie (domicile, lieu de vacances, de travail, rue, etc.) des personnes apportant des savoirs et des savoir-faire et donc d'inventer de très nombreuses prestations diversifiées. Ces nouveaux services dégageront de nouveaux gains de productivité « en qualité ». Ainsi de même que l'automatisation a permis la diversification des biens, les infrastructures de gestion de la production sur les lieux de vie vont permettre d'inventer des prestations nouvelles et de plus en plus sophistiquées et donc de rendre les services porteurs de ces mêmes gains de productivité en qualité.

Ces nouvelles infrastructures sont en pleine évolution. Elles s'améliorent tous les jours. Faute de les trouver sur le marché, les entreprises qui en ont besoin pour organiser les nouvelles prestations doivent les concevoir et les produire alors que ce n'est pas leur métier. Au lieu de pouvoir se concentrer sur leur cœur de métier qui est de concevoir de nouvelles prestations, elles passent l'essentiel de leur temps à mettre en place des infrastructures de bric et de broc. Même lorsqu'elles se les procurent sur le marché, il n'y a aucune raison qu'elles trouvent celles qui intègrent les dernières innovations technologiques. De sorte que de nombreuses infrastructures médiocres se multiplient. Elles manquent de visibilité et de simplicité pour que le consommateur puisse se convertir facilement à cette nouvelle façon de satisfaire ses besoins. Leurs coûts fixes partagés alourdissent le prix des services et découragent les consommateurs. Bref, l'énorme manque de coordinations entre tous les acteurs qui ralentit le processus de mise en place d'une infrastructure minimale partagée ralentit à son tour le processus de création de toutes les prestations qui pourront être organisées grâce à cette nouvelle infrastructure.

Par ailleurs, si ces infrastructures permettent de mettre efficacement à disposition temporaire sur les lieux de vie les personnes, elles pourront aussi mettre à disposition temporaire les biens. Les consommateurs ne seront donc plus obligés de les acheter. Les biens pourront ainsi être plus finement adaptés à leur besoin spécifique de chaque instant. Au lieu de consommer d'une part un maximum de biens productifs achetés et un minimum de services improductifs, les consommateurs achèteront de nouveaux produits dégageant une nouvelle forme de gains de productivité en qualité qui seront des mises à disposition temporaire de biens et de personnes sur tous leurs lieux de vie.

Au total, si l'on savait accélérer les coordinations nécessaires pour mettre au point une infrastructure minimale générique permettant d'organiser efficacement la mise à disposition temporaire des biens et des personnes sur tous les lieux de vie des consommateurs, on serait capable de créer les bases de la création d'une myriade de nouveaux produits dégageant de nouveaux gains de productivité en qualité et donc d'une nouvelle croissance. Les services à la personne ne sont plus seulement les

services sociaux minimaux improductifs du siècle précédent, mais tous les nouveaux services intégrant des biens qui seront destinés aux personnes (mis pour consommateurs) pour satisfaire plus finement leurs besoins.

Cette croissance serait de nature à créer beaucoup d'emplois. Il suffit pour s'en convaincre de savoir que si chaque Français consommait une heure de ce type de service par semaine, cela créerait 2 millions d'emplois. C'est aussi une croissance propre fondée sur de plus en plus de personnes mises à disposition sur les lieux de vie et sur le remplacement des biens anciens par de nouveaux biens repensés pour ce type de satisfaction des besoins (passage du vélo au vélib).

3. Un gisement à fort potentiel

Le gisement mettra beaucoup de temps à avoir l'ampleur nécessaire.

Pour le moment, ce nouveau gisement de croissance est bloqué. En effet, tant que les services ne sont pas porteurs de productivité, pour faire naître la demande de nouveaux services, il faut que les consommateurs puisent sur les faibles gains de pouvoir d'achat dont ils disposent encore et donc souvent renoncent à des produits qu'ils avaient l'habitude de consommer. Pour que ces services soient de qualité, il faut de plus continuer à puiser sur les gains de productivité des biens pour verser des gains de pouvoir d'achat aux salariés qui les rendraient. Or on a vu que ces gains de productivité étaient devenus trop faibles pour permettre une telle organisation de nouveaux services. Enfin, la concurrence des pays à bas coût de main d'œuvre a pour double conséquence de réduire encore davantage la part de l'industrie dans le PIB et surtout de contraindre durablement les salaires à ne pas augmenter et donc à orienter les consommateurs vers l'achat de biens au moindre prix, délaissant les services considérés comme trop chers. Au total, ce gisement de croissance latent constitué par ces nouveaux services productifs ne peut se déployer.

Vers un système de santé adapté à la France du XXI^e siècle

Marc Mousli²²⁹

1. Des innovations indispensables dans le domaine de la santé

Il sera difficile de faire face avec les organisations actuelles à des menaces et à des opportunités inédites : un vieillissement sans précédent de la population ; une démographie médicale qui pose dans de nombreux territoires le problème de l'organisation des soins de premiers recours ; des progrès technologiques obligeant à changer les pratiques ; le coût du système de santé.

Nous nous sommes intéressés à quelques innovations incrémentales (changements de type 1 en approche systémique, qui consistent à améliorer le fonctionnement normal d'un système). Combinées avec d'autres, dans le domaine législatif et réglementaire, elles nous paraissent ouvrir la voie à de possibles innovations de rupture (changements de type 2, qui modifient le système).

Nous nous focaliserons sur les soins de premier recours²³⁰, et nous nous intéresserons particulièrement aux territoires (zones rurales et périurbaines) où l'accessibilité à ces soins pose problème.

2. Les évolutions divergentes de la demande et de l'offre de soins

Le vieillissement de la population et la part croissante des maladies chroniques obligent à prendre en charge et à suivre régulièrement des patients âgés souffrant de maladies chroniques, ayant besoin de soins dans les deux sens du terme : care (services à la personne) et cure (soins médicaux).

La nécessaire coopération de multiples intervenants, pour les soins primaires

Pour la médecine de premier recours, le patient a un médecin traitant attitré, mais il est aussi face à de multiples intervenants : services d'urgence, autres praticiens dans le cadre de la permanence des soins, pharmacien, médecins spécialistes, infirmiers, kinésithérapeutes, diététiciens. Il lui arrive de séjourner dans un établissement hospitalier, de rééducation ou de repos.

Le nombre d'intervenants augmentera au fur et à mesure que les praticiens les plus anciens, d'une disponibilité totale, céderont la place à des hommes et surtout des femmes soucieux de préserver leur vie de famille, et travaillant fréquemment à temps partiel.

3. De nouvelles générations de médecins

Quarante pour cent des médecins sont aujourd'hui des femmes, et la proportion va augmenter. En 2008, sur trois étudiants choisissant la médecine générale, deux étaient des femmes.

Par ailleurs, la quasi-totalité des couples est, et sera plus encore demain, biactive. Les taux d'activité sont à des niveaux supérieurs à 81% pour les femmes et 94% pour les hommes, entre 35 et 50 ans.

²²⁹ Chercheur associé au sein du Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation (Lipsor) du CNAM Paris.

²³⁰ Souvent désignés, au plan international, par le terme de « soins primaires » (*primary care*)

La probabilité est donc très élevée qu'un médecin soit en couple avec un autre médecin ou avec un cadre. C'est l'un des principaux obstacles à l'installation dans des territoires où les possibilités d'emploi de ce niveau sont limitées.

4. La répartition très inégale de la population médicale : une densité forte dans le sud, faible dans le centre et le nord du pays

Les médecins n'ont jamais été aussi nombreux en France : on en comptait 208 200 au 1er janvier 2007, dont 101 600 généralistes et 106 600 spécialistes. Mais les inégalités de densité médicale entre régions sont énormes. Pour 100 000 habitants on trouve 143 généralistes en région Centre et 204 en PACA (moyenne nationale : 170).

Figure 1 - Densité régionale des médecins généralistes inscrits au tableau de l'Ordre en activité totale au 1er janvier 2008

Ces écarts importants à l'échelle nationale se creusent à chaque changement d'échelle (département, canton). Dans certaines zones déficitaires, la moitié des médecins ont une activité supérieure de 50% à la moyenne nationale – soit plus de 7 800 actes par an.

La situation s'aggraverait dans les prochaines années, pour trois raisons :

- le vieillissement des médecins baby-boomers ;
- le refus des nouvelles générations de praticiens de travailler et de vivre comme les précédentes ;
- l'erreur d'appréciation des gouvernements qui ont abaissé trop fortement, à partir de 1978, le *numerus clausus* qui limite le nombre des étudiants en deuxième année de médecine (8 588 places en 1971, 3 500 en 1993). Porté à 7 100 en 2007, il doit être maintenu à ce niveau au moins jusqu'en 2010. Mais compter sur la seule augmentation du *numerus clausus* pour effacer les inégalités entre territoires est illusoire : elle ne peut avoir d'effet à court terme (avant 2015), puisque les études durent 10 ans, et même si la répartition des places est modulée en fonction des besoins régionaux, les étudiants sont plus mobiles que naguère, et la concurrence entre territoires est de plus en plus vive.

5. Une accessibilité acceptable ... pour les patients mobiles

Dans la région où la situation est la plus grave d'après les données officielles, le Centre, 96% des communes sont à moins de 10 kilomètres d'un généraliste, aucune à plus de 15 km²³¹. L'accès aux soins reste donc correctement assuré pour la population en état de se déplacer.

Mais la disparition du médecin dans une commune touche à l'hyper-sensibilité des élus à l'attrition, voire à la disparition des services publics, et le vieillissement diminue la mobilité d'une forte proportion des habitants. Une étude réalisée dans l'Indre en 2007 sur les personnes âgées ayant recours à des services à domicile montre que près de 80% d'entre elles ne conduisent pas ou plus ... Ce qui change l'appréciation que l'on peut porter sur le rayon de 10 km mentionné plus haut.

²³¹ Exposé de Patrice Legrand, directeur de l'ARH devant le CESR Centre.

6. Les deux piliers du système de santé : l'hôpital et la médecine ambulatoire

Nous n'entrerons pas dans le fonctionnement de l'hôpital, point nodal du système de soins²³². L'hôpital « général », disposant de plateaux techniques de qualité et d'une concentration de compétences élevées dans de multiples domaines est un lieu rendant des services que nulle autre institution ne peut assurer. Mais c'est un équipement coûteux, à utiliser selon le principe de subsidiarité : ne pas lui demander, ni a fortiori lui imposer, tout ce qui peut être fait ailleurs à moindre coût.

La médecine ambulatoire, base des soins de premiers recours, est pratiquée par des professionnels appréciés et proches de leurs clients, mais elle traverse depuis quelques années une zone de turbulences fortes, entre le vieillissement, la féminisation, la recherche de la maîtrise du coût de la santé, l'encadrement des pratiques et des prescriptions médicales et la perspective de nouvelles organisations territoriales (ARS). Pour y faire face, il faut remettre en cause sans a-priori les conditions d'exercice et les pratiques des professionnels.

7. Coopération et coordination : travailler en réseau(x)

Avantages et limites des réseaux de santé

Les « réseaux de santé » sont constitués de professionnels aux compétences complémentaires, associant l'ambulatoire, des établissements de soins, les institutions et organisations sociales et médico-sociales, et parfois, des représentants des usagers et des médecins du travail.

Ce type de fonctionnement peut améliorer la qualité du suivi des patients, favoriser la prévention et limiter le coût de la santé, notamment en diminuant le nombre des hospitalisations et en limitant la durée.

Le réseau met à la disposition des professionnels de santé des ressources (équipements, spécialistes), des compétences médicales et médico-sociales et un système d'information sur leurs clients. Il assure aux équipes soignantes un soutien technique, voire un soutien psychologique si nécessaire (par exemple dans l'éprouvante spécialité des soins palliatifs).

Il permet d'organiser, même dans les zones les plus pauvres et les moins denses, une professionnalisation des équipes, un entretien des connaissances, et des moments de réflexion sur des sujets cliniques et éthiques.

Ces avantages sont peu contestés, et les réticences portent rarement sur le principe, toujours sur sa mise en œuvre. Leurs causes sont l'individualisme, qui se traduit plus par de l'indifférence que par de l'hostilité, la difficulté de communiquer, le temps qu'il faut consacrer aux réunions, la fragilité des financements (non-pérennes), les niveaux inégaux d'équipement et d'utilisation des matériels, mais aussi les corporatismes, les réflexes de défense de leur "territoire" par les individus et les organismes qui les représentent.

Le réseau n'est accepté que s'il est organisé horizontalement et non hiérarchisé. Il est plus facile à faire vivre si le territoire est réduit, avec des acteurs qui se connaissent bien.

²³² Cf. Sedel 2008, Grimaldi 2004 et 2008, Vigneron 2002A et 2002B, etc.

Réseau thématique ou réseau territorial

Les réseaux se sont constitués, au départ, autour de maladies demandant des compétences spécifiques, une mise à jour fréquente des connaissances et la possibilité pour les généralistes d'être secondés par des spécialistes. Le diabète, le cancer, la douleur et les soins palliatifs, la maladie d'Alzheimer, sont les thèmes les plus courants (et les plus fédérateurs).

La version la plus évoluée des réseaux de santé est constituée par ceux qui se construisent sur un territoire, avec une ambition plurithématique. C'est une innovation organisationnelle prometteuse, à condition de réussir à capitaliser et à diffuser les savoirs accumulés par les précurseurs.

Les parties prenantes au réseau

Un réseau de santé comprend un nombre important de participants, dont les rôles et les responsabilités sont très différents. On peut distinguer sept types d'acteurs :

a) Le client - Il a trois responsabilités : décider de se soigner ou non, coopérer activement avec les soignants et les aidants, pour leur faciliter le travail ; participer financièrement au coût de son traitement, en fonction de ses moyens.

b) Les médecins libéraux – en dehors de quelques militants – ne participent durablement que s'ils gagnent en efficacité et en satisfaction personnelle plus qu'ils n'investissent dans le fonctionnement du réseau (en temps, déplacements, coût d'opportunité). Ils doivent trouver un intérêt intellectuel et social dans les échanges et le travail collaboratif, supérieur à leurs pratiques traditionnelles (réseau informel limité à deux outils : le carnet d'adresses et le téléphone).

c) Les pharmaciens sont des nœuds particulièrement importants d'un réseau. C'est la profession la mieux implantée sur le territoire, et la loi HPST devrait leur donner plus de responsabilités, et de moyens d'agir.

d) Les infirmiers, kinésithérapeutes, sages-femmes, etc. ont une place qui relève des mêmes analyses que celle des médecins, avec la particularité qu'ils sont plus souvent dépendants des prescriptions de ces derniers.

e) Les pouvoirs publics (communes, Conseil général, services de l'État en région, ...)

Les pouvoirs publics sont producteurs de soins (fonction publique hospitalière), régulateurs, financeurs, (Fonds d'Intervention pour la Qualité et la Coordination des Soins - FIQCS), coordonnateurs.

f) Les associations et les entreprises privées, prestataires de services à la personne

Leur fonctionnement est souvent artisanal et elles participent très peu aux réseaux. Actuellement, en règle générale, les associations s'occupent des personnes les plus âgées et les moins solvables. Les entreprises sont sur le segment (plus solvable) des 60-74 ans, ainsi que sur celui des services aux familles.

g) Les familles et les proches (comme aidants familiaux permanents ou occasionnels)

Les soins aux personnes âgées ou fragiles sont l'une des principales raisons d'être des réseaux de santé territoriaux. L'importance du premier cercle auprès de ces personnes est capitale, et des programmes destinés à permettre aux proches d'apporter services et présence au quotidien tout en continuant à mener leur propre vie ont été mis en place sous diverses formes.

Le réseau permet de repérer plus facilement l'épuisement des aidants bénévoles, souvent eux-mêmes âgés, et très impliqués dans la souffrance de la personne dont ils prennent soin. Il peut les soutenir, les soulager et faciliter leurs démarches administratives.

8. Les maisons de santé pluridisciplinaires, une voie d'avenir ?

Soigner est une activité collective

Le patient ressent cette dimension collective, puisqu'il est au contact de nombreux acteurs : médecin traitant, autres praticiens dans le cadre de la permanence des soins, spécialistes, services d'urgence, pharmaciens, praticiens hospitaliers, internes, infirmiers, kinésithérapeutes, diététiciens, transporteurs, etc.

La dimension collective est aussi évidente pour les soignants : la responsabilité de la permanence des soins, le devoir de donner à ses patients l'accès aux ressources qui lui sont nécessaires, imposent au médecin libéral le plus attaché à son indépendance de travailler en liaison étroite avec beaucoup d'autres professionnels.

La répartition de la charge de travail sur un territoire oblige chacun à s'appuyer sur un réseau personnel, structuré ou informel, et la valeur d'un généraliste se mesure à la justesse de son diagnostic et à la qualité de son carnet d'adresses.

Enfin, le futur médecin passe dix ans en fac et en CHU, entouré de professionnels expérimentés. Il dispose pendant cette période de plateaux techniques de qualité, vit dans une ville universitaire ... et s'y met souvent en couple. Toutes choses qui ne le préparent guère à l'exercice solitaire en zone rurale !

À projet collectif, réflexion collective

La nécessité d'un exercice plus collégial, allégeant les contraintes de vie et facilitant l'entraide est donc apparue naturellement. Les Maisons de santé polyvalente (MSP) en sont la concrétisation.

Les implanter n'est pas facile : les plus anciens des professionnels, bien installés dans leur territoire, sont souvent réticents, et les méthodes des pouvoirs publics sont parfois mal adaptées, entre le maire qui s' imagine qu'une MSP, c'est un bâtiment mis à disposition de médecins et d'infirmiers, et les services de l'administration qui concoctent des cahiers des charges remarquables par leur exhaustivité et répulsifs par leur complexité et la multitude de contraintes qu'ils imposent.

Les professionnels de santé libéraux sont souvent ouverts à « un travail coopératif non hiérarchisé », mais estiment que l'on « ne peut pas organiser une maison de santé pour les professionnels, ce sont eux qui doivent définir leur projet »²³³. Ce qui est légitime de plusieurs points de vue, dont l'économique : les

²³³ Des maisons de santé de proximité, un enjeu pour l'avenir du système de santé, Syndicat MG, 09/06/2009.

aides ou avantages fiscaux aidant à organiser une MSP sont assortis d'une limite de durée. Après cette période, les occupants supportent l'intégralité des charges.

Une collectivité locale qui refuse cette logique peut se tourner vers la formule du Centre de santé municipal dont les professionnels de santé sont salariés.

La position des médecins généralistes vis-à-vis des MSP

En octobre 2007, l'UMRL Centre a réalisé une enquête par questionnaires auprès des médecins généralistes exerçant en zones déficitaires d'offre de soins (ZDOS)²³⁴.

Parmi eux : 51% estimaient que les MSP étaient un moyen de lutter contre la sous-médicalisation, 25% étaient d'avis contraire (NSP : 24%) ; 63% étaient prêts à déléguer, 33% s'y refusaient (NSP : 4%).

À la question plus personnelle : « seriez-vous prêt à exercer dans une MSP ? », 59% répondaient oui, 35% non (NSP : 6%).

La proportion de médecins favorables aux MSP est la même (60%) chez ceux exerçant seuls ou en cabinet de groupe (un tiers de l'échantillon).

La MSP, une opportunité d'innover ?

On peut regretter que l'outil MSP soit présenté uniquement comme le moyen de venir en aide à des populations en déshérence sur des territoires en difficulté. Les étudiants en médecine en fin d'études (futurs généralistes) sont très intéressés par de nouvelles formes d'exercice de leur métier. Et si elle est organisée par les professionnels eux-mêmes, une MSP peut être un lieu de solidarité, de formation des participants et de stagiaires, mais aussi un lieu d'innovation, que ce soit pour les modes de rémunération (libéral, salarié, mixte...) ou pour la délégation de tâches : travailler chaque jour avec d'autres professionnels (infirmier, pharmacien, kinésithérapeute, sage-femme ...) permet d'apprendre à les connaître et de leur déléguer sans arrière-pensée des actes restés dans notre pays du ressort exclusif du médecin.

Rappelons que le Français consulte un médecin deux fois plus que le Suédois (6,6 consultations en moyenne par an, contre 3,3), notamment parce que les infirmiers suédois peuvent réaliser de nombreux actes réservés aux médecins dans notre pays.

Un travail collectif peut également faire avancer des questions épineuses comme le DMP (Dossier médical partagé), et permettre plus facilement d'expérimenter des techniques de pointe, par exemple en matière de télémédecine.

Travail collaboratif et technologies²³⁵

Une coopération organisée est indispensable à une bonne utilisation des technologies émergentes. Et en retour ces technologies facilitent la coopération.

Le DMP se heurte encore à des réticences, alors que sa généralisation faciliterait le suivi de l'état du patient et des protocoles qui lui sont appliqués, et

²³⁴ Parmi les enseignements tirés des réponses à ce questionnaire, on notera que 25% des généralistes en ZDOS pensent que leur zone n'est pas déficitaire en médecins généralistes.

²³⁵ Ce point mérite un chapitre à lui seul (cf. la contribution de L. Gille).

éviterait la répétition des examens parce que le client consulte deux praticiens, que son dossier s'est perdu ou n'a pas été transmis par l'hôpital à son médecin traitant.

Combiné avec le recueil de données biologiques à distance et la visiophonie, le DMP permettrait une prise en charge globale et continue, du patient.

Les micro et nanotechnologies, les multiples applications robotiques (déambulateurs intelligents, robots domestiques, aides sensorielles, aides cognitives, etc.) accroîtront considérablement l'autonomie et la mobilité du patient, et permettront des dosages fins pour personnaliser les prises de médicaments. Là encore, la veille et le traitement des données nécessitent une organisation collective

9. Changer les modes de rémunération, une innovation de rupture

Le paiement à l'acte est un mode de rémunération dépassé, un chèque en blanc au médecin, maître du nombre d'actes qu'il facture (un généraliste peut effectuer de 4 000 à 8 000 actes par an, la moyenne étant de 5 500), dans un marché où la régulation de la demande par le prix est inexistante et la régulation par la quantité de l'offre très impopulaire.

Au-delà de l'aléa moral et de l'aspect économique, le paiement à l'acte pose de nombreuses questions : tout contact avec un médecin doit-il donner lieu à paiement ? Comment payer à son juste prix le suivi permanent d'une personne âgée souffrant de multiples pathologies ou atteinte d'une maladie chronique ? Comment régler le cas épineux des bénéficiaires de la CMU ?

Déjà mal adapté à des moyens de communication anciens, comme le téléphone ; il est totalement dépassé par les échanges de courriels, la télémedecine, la visiophonie, le suivi du patient par robot, voire la simple télésurveillance. Enfin, il s'accommode mal du travail collaboratif en réseau ou MSP.

Les moyens de rémunération autre qu'à l'acte méritent donc d'être étudiés : la capitation, incitation à la prévention et moindre gestion pour le médecin ; le salaire : la féminisation, les conditions de travail des libéraux, etc., font que la proportion de médecins salariés augmente considérablement.

En 2007, l'Ordre des médecins a enregistré l'inscription de quatre fois plus de médecins salariés que de médecins libéraux, dans l'ensemble des spécialités médicales et chirurgicales.

Figure 2 - Effectifs des médecins libéraux et salariés inscrits à l'ONM (CNOM, 2008)

Le fait d'être salarié présente deux avantages auquel de nombreux médecins sont sensibles : travailler un nombre d'heures raisonnable – un généraliste travaille en moyenne de 52 à 60 heures par semaine – et être débarrassé des charges administratives, comptables et fiscales auxquelles ils consacrent en moyenne 6 heures 30 par semaine (Le Fur, 2009).

Longtemps repoussée par une majorité des libéraux, l'idée de modes de rémunération différents fait son chemin. Une enquête réalisée en 2008 auprès de généralistes sur l'acceptabilité de modes de rémunération différents du paiement à l'acte (capitation, forfait par pathologie, paiement horaire, incitations à l'atteinte d'objectifs de santé publique, salariat partiel, etc.) a montré que 41 % étaient pour et

53 % n'y étaient pas favorables (ce qui ne veut pas dire qu'ils s'y opposaient dans tous les cas). Les plus jeunes sont les plus favorables²³⁶.

10. L'urgence de l'innovation

L'aménagement du territoire, la démographie médicale, l'évolution de la demande, l'impératif de ne pas rater le train des nouvelles technologies, le coût des soins et les difficultés budgétaires qui nous attendent, militent pour que la question des soins primaires soit rapidement abordée autrement, sans préjugés et avec tous les professionnels concernés.

Références

Benoît J-M & alii, *La révolution de la proximité – La France à 20 minutes*, Belin, 2002

Berland Y, ONDPS, *Rapport de la Commission Démographie médicale*, avril 2005

Corvez A et Vigneron E (dir.) *Dossier Santé publique et aménagement du territoire*, adsp n° 29, décembre 1999

CREDES, *Territoires et accès aux soins*, Rapport de janvier 2003

Juilhard J-M, *Offre de soins : comment réduire la fracture territoriale ?* Rapport d'information n°14 (2007-2008), Commission des affaires sociales du Sénat, 2007

Dormont Brigitte, *Les dépenses de santé, une augmentation salubre ?* Éditions rue d'Ulm, 2009

Grimaldi A, *L'hôpital malade de la rentabilité*, Fayard 2009

Grimaldi A, *Réinventer l'hôpital public*, Textuel, 2004

Marchand M & Pestieau P, *Le numerus clausus en médecine : pourquoi et comment ?* in Reflets et Perspectives de la vie économique, XLII, 2003/1 Bruxelles, De Boeck, 2003

Mutualité française & CSC, *Étude sur la place de la Mutualité face au vieillissement de la population*, Juillet 2005

OMS (World Health Organisation), *Primary Health Care, Now More Than Ever*, The World Health Report 2008

Richmond M *What is Social Case Work*, Russell Sage Foundation Pub., New York, 1922 (en français : *Les méthodes nouvelles d'assistance. Le service social des cas individuels*, Alcan, Paris, 1926).

Sedel, L, *Chirurgien au bord de la crise de nerfs*, Albin Michel, 2008

Somme D & Saint-Jean O (dir.) *Rapport PRISMA France, Intégration des services aux personnes âgées : La recherche au service de l'action*, La documentation française, 12/2008

²³⁶ Source : J. Degain, *Le Quotidien du médecin*, 11 mars 2008.

Vannotti M, *Le métier de médecin, entre utopie et désenchantement*, Chêne-Bourg (CH), éditions Médecine et hygiène, 2006

Vigneron E (dir), *Territoires de l'hôpital et territoires de projets de santé*, Datar 2004

Vigneron E (dir), *Pour une approche territoriale de la santé*, éditions de l'aube, 2002A

Vigneron E (dir), *Santé et territoires, une nouvelle donne*, éditions de l'aube, 2002B

West D & E A Miller, *Digital Medicine, Health Care in the Internet Era*, Brookings Institution Press 2009

Le tourisme, élément-clé de la dynamique des territoires

Jean-Luc Michaud²³⁷

On se plaît aisément à souligner que le développement du tourisme mondial offre à notre pays des opportunités majeures de développement. Désormais au premier rang des activités économiques françaises avec 7% du PIB, un million d'emplois directs et autant d'emplois induits, le tourisme constitue un levier puissant pour l'amélioration de nos échanges extérieurs chroniquement déficitaires, un vivier pour l'emploi aux différents niveaux de qualifications dans une période de remontée du chômage et un facteur de développement harmonieux des territoires fondé sur une mise en valeur maîtrisée de leurs ressources.

Pour autant, les politiques publiques vouées à ce secteur ont-elles pris la mesure et les moyens de telles ambitions ? Rien n'est moins sûr, faute en premier lieu d'une vision stratégique dépassant la sempiternelle approche marketing propre au tourisme, qui conduit imperturbablement aux mêmes schémas et aux mêmes recettes d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre, d'une ville à l'autre. C'est ainsi que lors des Assises nationales du tourisme réunies en 2008, les pays invités par le cabinet d'études étranger - missionné par la France- pour venir exposer aux responsables français les clés de leur réussite étaient...ceux-là mêmes à qui notre pays apportait conseils et assistance voici quelques années à peine ! Tandis que ceux qui auraient pu, par leurs méthodes et leurs réalisations réellement innovantes, nous intéresser et nous inspirer n'avaient peut-être pas été identifiés.

Or toiser l'ambition touristique de la France, qui fut naguère première puissance réceptive de la planète, en l'alignant sur les objectifs et les méthodes de nos concurrents dans un contexte de mondialisation accélérée, c'est accepter la certitude d'un déclassement coûteux et durable, avec à terme son cortège de fermetures d'entreprises et de pertes d'emplois, de friches touristiques et de désertification des territoires. Disons-le nettement : une telle évolution n'est pas inéluctable.

1. Enjeux et impacts du tourisme sur les territoires

La situation longtemps favorable du tourisme français résulte en premier lieu de sa position historique et géographique : « cour de récréation » naturelle des Européens, l'hexagone bénéficie d'une fabuleuse rente de situation au carrefour des migrations nord-sud et est-ouest du continent, portées par l'organisation des systèmes de communications et l'attractivité de ses sites naturels et culturels.

Ce que les conflits séculaires ayant opposé la France à ses voisins - notamment anglais ou allemands - n'avaient pu obtenir, le tourisme l'a réalisé de façon pacifique selon les règles du marché: à savoir l'appropriation et la colonisation de terres et de bâtiments largement disponibles dans les régions de l'Ouest, de l'Est comme du Sud, par les Britanniques, les Néerlandais et les Belges, les Allemands, les Russes et les Arabes...

²³⁷ Chef de mission de contrôle général économique et financier, président délégué de l'Institut Français du Tourisme.

Les cas les plus illustratifs de cette revanche de l'économie sur l'histoire se situent par exemple en Alsace pour les Allemands (comme d'ailleurs dans l'ouest de la Pologne) ou en Guyenne pour les Anglais....Le transfert de la propriété d'éléments de notre patrimoine naturel et culturel s'accompagne de contreparties significatives : les dépenses d'investissement d'abord pour l'acquisition de ces biens, les frais de réhabilitation puis d'entretien, les dépenses de consommation des visiteurs enfin sont des leviers de redistribution territoriale des richesses et de création d'emplois. Et ces emplois sont d'autant plus permanents qu'ils correspondent, surtout dans les régions méridionales, à des migrations d'étrangers séduits par le climat et l'agrément de vie de ces contrées hospitalières et qui, souvent après les avoir fréquentées pour des vacances, décident de s'y installer de façon durable et parfois d'y vivre leur retraite.

Le bilan - provisoire - que l'on peut tirer de ces nouvelles formes d'occupation de l'espace est contrasté : des apports démographiques - mais qui ne ralentissent guère le vieillissement des peuplements - notamment en zones rurales et méditerranéennes ; un surplus de consommation générant une valeur ajoutée par la distribution et certaines productions ; une valorisation des territoires et du patrimoine mais aussi un renchérissement des terres et des logements parfois rendus, du même coup, moins accessibles aux autochtones – et notamment aux plus jeunes.

Bref, tourisme, villégiature et retraite relèvent de phénomènes de mobilité aux causes et aux rythmes différenciés mais aux effets comparables sur l'organisation et le développement des territoires.

Ces déplacements touristiques, de villégiature ou de retraite sont le fait des Européens dans leur ensemble. Au point que notre pays ne peut éluder une réflexion sur les caractères et les conséquences de ces nouvelles formes de migration qui ne sont pas motivées par la recherche d'emploi mais qui, générant une économie fondée sur la délocalisation de la dépense, s'accompagnent d'une relocalisation de nouvelles formes d'investissement, de consommation et donc d'emplois.

Les transferts de consommation induits, qui représentent des mouvements économiques considérables au profit des zones peu industrialisées - voire peu urbanisées - du pays concernent en fait plus encore les nationaux que les étrangers : résidences secondaires, courts séjours, vacances, retour au pays ou recherche d'une terre ensoleillée pour le troisième âge sont constitutifs d'un phénomène de masse qui se nourrit du cadre et de la qualité de vie à la française.

La durée annuelle des vacances des Français de moins de 50 ans a d'ailleurs diminué fortement entre 1979 et 2004 (passant même de 36 à 26 jours en moyenne chez les moins de 20 ans) tandis que celle des plus de 65 ans passait dans le même temps de 24 à 37 jours ! Et les plus de 60 ans, qui représentaient 21% des Français en 2004 en représenteront le tiers en 2050.

Sur 2,9 millions de résidences secondaires -un record mondial- représentant un logement sur dix en France, plus de 9% appartiennent à des résidents étrangers. Leur nombre s'est accru de 40% entre 1999 et 2005, singulièrement en Île-de-France (+ 50%) et plus encore dans les régions littorales, notamment méditerranéennes : + 80% en Languedoc-Roussillon et + 205% en Provence-Alpes-Côte-d'Azur par exemple.

Certes, la maison rurale de famille transformée en résidence secondaire d'abord puis en lieu de retraite n'est pas comparable à la villa construite par des

Belges dans le Var, moins encore à la propriété azurée ou au vignoble du Bordelais acquis par les nouvelles fortunes du Golfe ou de Russie ou encore à l'appartement acheté par des Américains au coeur de Paris.

Le phénomène le plus visible est celui des acquisitions opérées par nos voisins: Espagnols dans les départements pyrénéens, Italiens dans les Alpes-Maritimes, Suisses dans les Alpes du Nord et le Jura, Allemands en Alsace et en Lorraine, Belges dans le Nord et les Ardennes : si 93% des propriétaires étrangers de résidences secondaires en France sont Européens, 80% de ceux-ci proviennent de l'Union Européenne. S'attachant à notre pays, après y avoir investi leur épargne, ils y dépensent régulièrement une part significative de leur revenu. Autant de mouvements de capitaux pour l'investissement et l'entretien qui donnent lieu à des transferts de consommation pérennisés par l'occupation de ces logements.

Le développement des équipements d'infrastructure accompagne cette « mise en tourisme » des territoires et renforce l'attractivité naturelle que ceux-ci doivent aux conditions géographiques et climatiques favorables, recherchées par les visiteurs. Environ dix milliards d'euros sont annuellement investis dans l'équipement touristique du pays. Et ce sont ces mêmes régions, à l'image touristique affirmée, qui sont généralement classées en tête du palmarès des choix d'implantation des entreprises, de plus en plus soucieuses d'attirer des cadres et des employés et de les fidéliser par une qualité de vie et de loisirs reconnue.

On voit ainsi combien le tourisme, à la fois directement et indirectement, peut contribuer à ce maillage territorial si précieux des entreprises et des centres de recherche et d'innovation.

Avec une dépense touristique de 32 milliards d'euros en France - sur 40 milliards effectuée au total par les 82 millions de visiteurs étrangers - les Européens contribuent amplement au solde excédentaire de plus de douze milliards de notre balance touristique. Ce résultat place le tourisme en tête des activités exportatrices nettes du pays, avant les industries automobiles et agro-alimentaires. Le solde bénéficiaire permet de compenser le déficit de notre balance énergétique. Hors dépenses des excursionnistes - visiteurs pour la journée - mais en y ajoutant les dépenses des retraités, nous voyons combien le transfert global de ressources lié à l'attractivité du pays apporte à notre économie.

L'ensemble de la consommation touristique réalisée sur le territoire national à l'occasion du milliard et demi de nuitées qui y sont recensées avoisine 150 milliards d'euros : elle est le fait de la fréquentation française pour près des trois-quarts. Au transfert de ressources dont le pays bénéficie en provenance de l'étranger s'ajoutent en effet les consommations des nationaux dont il convient - tout en décomptant les dépenses de transports qui ne peuvent être affectées au seul espace d'accueil - d'analyser la répartition spatiale à la fois diffusée dans l'ensemble du territoire et concentrée sur un nombre restreint de stations, villes et régions.

Des mouvements touristiques contraires et de grande ampleur contribuent d'une part aux fortes diminutions de la population résidente de nombreuses communes, notamment urbaines, et d'autre part à l'afflux proportionnellement plus élevé dans les stations littorales et de montagne - mais très sensible également dans les villes avec le développement du tourisme urbain - de visiteurs français et étrangers pour des séjours longs ou courts, de loisirs et d'affaires.

C'est ainsi que la population des stations du littoral et de la montagne peut être multipliée par dix, voire par vingt en haute saison d'été et d'hiver, entraînant non seulement un déplacement des consommations mais aussi la mise en place d'une économie fondée sur des équipements, des moyens de production et des emplois de grande ampleur.

De même, les communes urbaines disposant d'attraits culturels ou d'équipements de loisirs ou d'affaires générant des flux de visiteurs résidents ou non-résidents peuvent voir leur population instantanée fortement accrue au cours de l'année.

Ainsi Paris, dont la population résidente avoisine 2 150 000 habitants, compte-t-il habituellement moins de deux millions de Parisiens présents simultanément, et leur nombre s'abaisse à moins de 1 600 000 lors des vacances de Pâques et de Noël pour avoisiner 1 200 000 personnes présentes pendant le creux du mois d'août.

Inversement, les touristes -principalement étrangers- qui fréquentent la capitale représentent de façon quasi-continue une population supplémentaire de 150 à 200 000 personnes.

L'apport de cette population supplémentaire fait bien plus que compenser les départs des Parisiens hors de leur domicile. Bien entendu en raison du rayonnement exceptionnel que confèrent ces visiteurs à la capitale sur les plans culturel, politique, scientifique, sportif ou commercial, mais aussi du fait du niveau élevé de leurs dépenses directes et induites.

Pour l'ensemble du pays, près de 14 millions de Français quittent leur domicile pendant la « pointe » du 15 août, dont 1,5 million pour des destinations étrangères, tandis que notre pays accueille à cette période environ 4 millions de visiteurs étrangers. Le nombre de personnes présentes sur notre territoire excède ainsi de juin à septembre de 1 à 2,5 millions la population résidente. C'est l'expression la plus simple - et aussi la plus visible - de la ressource qui comble aujourd'hui les faiblesses les plus criantes de notre économie par les opportunités qu'elle nous ouvre et que rien ne nous oblige à gaspiller par négligence ou par mépris.

Le développement et les perspectives du tourisme international - comptabilisant les mouvements internationaux de visiteurs et non pas l'ensemble des déplacements touristiques - laissent en effet entrevoir un doublement des flux mondiaux d'ici à 2030, malgré la crise économique actuelle. La part de marché de la France dans l'accueil de ces visiteurs étrangers pourrait elle aussi doubler si une stratégie vigoureuse et rigoureuse était définie et appliquée. Cela ne signifie évidemment pas que le poids économique du tourisme dans notre pays doublerait puisque, comme à l'échelle mondiale, le tourisme domestique y représente près des trois quarts de l'activité réceptive.

Or le marché intérieur est mature, et son évolution sera désormais lente et limitée (augmentation du marché des seniors par exemple en France et dans l'ensemble de l'Europe). L'enjeu est donc double: d'une part consolider le marché intérieur, qui assure le socle de notre position touristique et de notre performance économique, d'autre part faire progresser durablement l'accueil du tourisme international en ne « décrochant » pas du rythme global de progression des échanges internationaux.

En termes économiques, il s'agit donc de doubler nos recettes extérieures, soit 40 milliards annuels de plus en euros constants à échéance de 2030. Un tel objectif implique de nouveaux choix stratégiques: *mutatis mutandis*, la mise en garde abrupte que nous posions en 1980 dans le rapport de la Commission du tourisme du Commissariat général du Plan est toujours d'actualité : il s'agit rien moins que de faire passer le tourisme de « l'économie de cueillette » à une « économie de culture » visant à mettre en valeur nos ressources de façon méthodique, organisée, maîtrisée et durable.

Cette mutation nécessite une révolution culturelle de notre part. En effet si le tourisme français a pu prospérer au siècle dernier de façon largement spontanée, la mondialisation a conduit de nombreux pays à s'organiser avec professionnalisme pour préparer et mettre en marché des offres attractives et compétitives.

Ces nouvelles offres, souvent développées à proximité des grands marchés émetteurs en cours d'émergence dans la zone Asie-Pacifique, se caractérisent par un haut niveau de prestations associant concepts innovants, qualité des équipements et professionnalisme des acteurs. La compétitivité de ces offres est bien entendu renforcée par des coûts salariaux modestes qui s'appliquent tant à la réalisation des équipements qu'aux services eux-mêmes.

La destination française est donc menacée et son avenir à terme compromis si un redressement n'est pas rapidement engagé sur la base d'une stratégie renouvelée.

2. Quelle stratégie pour un développement - naturellement durable - du tourisme français ?

Cette forme de révolution culturelle consistera en premier lieu à faire reconnaître le tourisme comme l'un des premiers enjeux des politiques nationales et territoriales au plan des objectifs, des méthodes et des moyens. Non par une action centralisée qui ne serait pas en adéquation avec la nature même de la ressource touristique, dont la richesse repose sur la diversité de ses composantes et de ses acteurs. Pas davantage par une concentration de moyens budgétaires comparables à ceux dont bénéficient des secteurs économiques traditionnels - notamment agricoles et industriels - animés par des lobbies puissants et efficaces.

Faut-il rappeler que l'automobile ou les industries agro-alimentaires, dont le solde exportateur positif était naguère l'une des fiertés du pays, aggravent à présent le déficit abyssal creusé par notre balance énergétique, malgré toutes les attentions dont elles ont bénéficié de la part des gouvernements successifs ?

Dans le même temps, et malgré le mépris dans lequel ses possibilités et ses acteurs ont été tenus, le tourisme s'est hissé au premier rang de nos activités exportatrices et pourrait faire bien mieux encore si ses faiblesses étaient corrigées et ses potentialités identifiées et mises en valeur.

En vérité, cette mise en valeur du formidable potentiel de développement dont dispose notre pays grâce au tourisme doit reposer sur un double effort de recherche-développement d'une part, de professionnalisation des acteurs d'autre part afin de transformer ce secteur, en quelques années et de façon durable, en une véritable « industrie du futur » puissamment créatrice d'emplois et exportatrice.

Au cœur de cette stratégie, l'objectif est de transformer le tourisme, traditionnellement conçu comme une activité de services réceptifs en une activité intersectorielle de production, d'accueil et d'exportation, en s'appuyant sur les dynamismes que peut favoriser sa transversalité.

Le tourisme associe en effet aux activités économiques dites « caractéristiques » que sont par exemple l'hôtellerie et les agences de voyages - les activités qui n'existeraient pas sans lui - de nombreuses activités productrices de biens et services dits « connexes », qui contribuent au produit touristique final et se développent avec lui : loisirs, restauration, transports, etc....

C'est cette spécificité, mise en lumière depuis une trentaine d'années en France dans le cadre de la comptabilité nationale (le « compte satellite du tourisme » en mesure la portée annuellement en France et dans de nombreux pays) qui permet d'envisager une stratégie prenant appui sur le secteur de services qu'est le tourisme afin de développer un ensemble d'industries et d'activités connexes productrices et exportatrices de biens de production et de consommation.

Toutes les conséquences utiles pour l'action découlant de ce constat simple ne semblent pas avoir été tirées jusqu'à présent.

Or notre pays et certains de ses territoires en particulier jouissent d'une image et de ressources considérables se prêtant particulièrement à une telle démarche de valorisation.

Citons seulement trois exemples :

- les activités liées à la montagne et notamment aux sports d'hiver (production de matériels et d'équipements individuels, construction de remontées mécaniques, etc.). Grenoble et la région Rhône-Alpes disposent d'atouts exceptionnels pour constituer un pôle d'excellence à rayonnement international dans ce domaine ;

- les activités liées à la mer (filiale nautique, croisiérisme, équipements portuaires, matériels et équipements individuels de sports et d'activités balnéaires, etc...) : la Côte d'Azur, l'Ouest atlantique apparaissent en mesure de conforter leurs atouts dans ces domaines ;

- les congrès, salons et expositions (construction et gestion de palais de congrès et centres d'exposition, matériels de réunion, technologies nouvelles et équipements de communication ...), largement concentrés sur le Grand Paris, appellent une démarche coordonnée de l'ensemble des acteurs pour positionner un pôle international spécialisé capable de concurrencer les autres grandes métropoles mondiales et notamment européennes de plus en plus offensives ;

Les critères de développement correspondants doivent viser à améliorer la productivité des territoires, à maîtriser et réduire la consommation d'espaces et de ressources non renouvelables, à accroître la valeur ajoutée des productions touristiques notamment par un effort d'innovation conduit avec les organismes de recherche et de développement - au stade de l'investissement comme à celui du fonctionnement -, à transférer dans les programmes de formation les résultats des recherches et de leurs applications, enfin à créer sur place les conditions d'implantations pérennes et si possible non délocalisables des outils de la production.

De nouvelles pistes pour l'aménagement et le développement des territoires peuvent par là-même être ouvertes dans des régions bénéficiant par ailleurs d'une indéniable attractivité et d'une qualité de vie qui en font des destinations recherchées par les touristes comme par les investisseurs.

3. Propositions de mesures d'application de la stratégie de développement touristique durable des territoires

Nous nous garderons de répéter dans ces quelques lignes les multiples propositions intéressant l'ensemble de la politique touristique énoncées dans les rapports, assises et colloques qui émaillent les échanges sur le tourisme pour nous concentrer sur deux axes ressortant du rapport de Christian Saint Etienne : l'aménagement des territoires et la constitution de réseaux stratégiques prenant appui sur le maillage urbain associant entreprises et centres de recherche-développement.

L'axe majeur de l'aménagement économique des territoires mérite en effet de prendre en compte la capacité de développement qu'offrent les villes et stations issues de la croissance touristique : de nombreux exemples français et étrangers montrent que des cités à fréquentation et développement initialement fondés sur le tourisme constituent un support privilégié de développement urbain intégral et dépassant les concepts traditionnels de la spécialisation et du zonage urbains, notamment par l'implantation d'activités permanentes et d'emplois pérennes.

Au-delà de cette orientation générale, différentes mesures apparaissent urgentes pour « passer de l'économie de cueillette à l'économie de culture » :

- mettre en place d'un vaste programme de réhabilitation de l'immobilier de loisirs, en montagne et sur le littoral, sans lequel les friches touristiques vont se multiplier, entraînant l'image et l'économie touristiques du pays dans une spirale négative. Il s'agit là d'un vaste chantier, complexe et coûteux, c'est-à-dire aussi d'une opportunité en termes d'investissement et d'emploi. Les nombreux travaux consacrés à ce sujet doivent servir à présent de support à un projet audacieux ;
- des programmes visant à la réhabilitation de l'hôtellerie d'une part, des villages de vacances d'autre part, sont également régulièrement annoncés. Ils pourraient contribuer à cet aggiornamento de notre offre d'équipements dès lors que leur définition et leur mise en œuvre serait coordonnée selon des stratégies territoriales cohérentes avec les démarches de produits ;
- sur le littoral en particulier, espace sensible s'il en est, une politique renouvelée conforme aux principes de protection inscrits dans la loi littoral est à définir. À titre d'exemple, et au-delà des conclusions du Grenelle de la Mer qui ont largement éludé la question du développement touristique, des mesures d'ouverture maîtrisée sont susceptibles d'être mises en œuvre par voie conventionnelle en application de l'article 19 de la loi : un décret non encore publié vingt-trois ans après la promulgation de la loi y pourvoirait.

Mais le maillage territorial préconisé par Christian Saint Etienne pourrait lui-même trouver dans le champ touristique des perspectives d'application exemplaires :

- selon les critères avancés par le rapport, il s'agirait de mettre en place quelques pôles d'excellence touristiques en métropole et dans les DOM (Réunion) tels que proposés dans le cadre de l'Institut Français du Tourisme, en associant collectivités territoriales, entreprises et universités, grandes écoles et organismes de

recherche- en prenant appui sur la diversité et les richesses touristiques des territoires ;

- activer les moyens et méthodes de fonctionnement en réseau (bases de données et centres de ressources virtuels, e-learning, etc.) ;

- organiser des concours d'idées et appels à projets ouverts à l'international, pour favoriser l'innovation en matière d'aménagement touristique, d'urbanisme touristique et d'architecture de tourisme prenant en compte les critères de durabilité, avec applications prioritaires dans les pôles d'excellence touristiques ;

- ouvrir les grands programmes de recherche nationaux et communautaires à la recherche-développement appliquée au tourisme afin de favoriser l'innovation dans ce domaine ;

- améliorer la professionnalisation des filières de production touristique par la définition et la mise en œuvre concertées d'un programme de formation initiale et continue adaptés aux différents niveaux et métiers intéressés . Perfectionner à cet effet les programmes et les enseignants spécialisés pour une meilleure professionnalisation ;

- simplifier drastiquement les conditions de l'entrepreneuriat dans les métiers du tourisme et favoriser la création d'entreprises et l'investissement dans ce secteur ;

- mettre en place un centre de ressources, de veille et d'intelligence touristique apte à capitaliser et diffuser en réseau les expériences et résultats de recherches menées en France et à l'étranger ;

- ouvrir la notion de pôle d'excellence touristique pour favoriser des jumelages avec l'étranger, supports de coopérations et d'exportation des savoir-faire français , valorisant l'image de la France dans ce domaine et son rayonnement culturel et économique ;

- développer les opérations événementielles à dimension internationale et à fort impact territorial de façon concertée au niveau national en tenant compte du maillage de grands équipements supports dans les domaines de la culture, du sport, des salons et congrès, etc.

Au-delà de ces quelques suggestions en lien direct avec l'objet du rapport de Christian Saint Etienne, de nombreuses propositions de mesures susceptibles d'être adoptées et rapidement mises en œuvre peuvent aisément être formulées : elles pourraient compléter le propos qui précède afin de donner à une stratégie ambitieuse toute son efficacité.

Les innovations organisationnelles dans les services de l'Etat

François Écalé²³⁸

Le déficit budgétaire de l'Etat est porté par la crise vers de nouveaux sommets, nettement supérieurs à 100 Md€, mais, en 2008, il était déjà de 56 Md€ et le ralentissement de la croissance en expliquait seulement une part marginale. Le déficit budgétaire structurel, c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture macro-économique, est d'environ 50 Md€²³⁹ et il faudra le réduire fortement lorsque la croissance reprendra. Compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires en France, ce redressement des comptes de l'Etat devra être réalisé surtout en réduisant le poids de ses dépenses dans le PIB.

Pour minimiser l'impact de cet ajustement budgétaire sur le volume et la qualité des services publics, une profonde réorganisation des services de l'Etat et des innovations radicales sont nécessaires. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la LOLF), qui est elle-même une innovation organisationnelle majeure, peut y contribuer mais elle ne peut pas suffire. Une révision générale des politiques publiques est indispensable mais celle qui a été lancée en 2007, telle qu'elle se présentait à l'été 2009, présente d'importants défauts. D'autres réformes sont nécessaires, par exemple pour accroître la mobilité des fonctionnaires et refondre la carte des implantations territoriales des services de l'Etat. Les contraintes pesant sur les finances publiques doivent alors être mises en cohérence avec les objectifs de développement des territoires.

1. La loi organique relative aux lois de finances

La LOLF a donné une plus grande souplesse de gestion aux responsables des services de l'Etat. Au lieu d'être cloisonnés dans 800 chapitres, par nature de dépense (entretien des équipements, par exemple), les crédits budgétaires sont répartis entre 130 programmes, associés à des politiques (aide au développement, par exemple) ou des services publics (enseignement scolaire du premier degré, par exemple), au sein desquels ces crédits sont fongibles²⁴⁰. En contrepartie de cette souplesse, des objectifs de performance, traduits en indicateurs quantitatifs, sont donnés aux responsables des programmes, dont les crédits doivent être justifiés « au premier euro ». Des rapports annuels de performance développent les conditions dans lesquelles les objectifs ont été, ou non, atteints et les moyens utilisés. Les responsables de programme répartissent leurs crédits entre des « budgets opérationnels de programmes » (BOP) dont ils délèguent la gestion, notamment dans les unités territoriales, en suivant les mêmes principes.

Pour atteindre leurs objectifs, les responsables de programmes ou de BOP peuvent ainsi, en principe, choisir entre acheter ou louer, payer des fonctionnaires ou sous-traiter à des prestataires privés, rénover des équipements ou investir dans des matériels neufs. Il leur est seulement demandé de rendre des comptes. En outre, la

²³⁸ Université Paris I

²³⁹ Pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit structurel était d'environ 70 Md€ en 2008 (Cour des comptes, 2009).

²⁴⁰ Sous réserve d'une asymétrie entre les dépenses de personnel et les autres dépenses : des crédits de personnel peuvent être utilisés pour payer d'autres dépenses, mais pas l'inverse.

mise en œuvre de la LOLF a été accompagné d'un allègement des contrôles a priori (le nombre de visas préalables sur les engagements de dépenses a été divisé par plus de dix depuis 1998), remplacés par des contrôles a posteriori. La LOLF devrait donc favoriser l'innovation managériale en donnant plus d'autonomie aux gestionnaires.

Les derniers bilans de la « gestion en mode LOLF » (Assemblée nationale, 2009 ; Cour des comptes, 2009) sont toutefois assez décevants : la définition des programmes et des BOP n'est pas toujours pertinente ; les pouvoirs de leurs responsables sont en fait trop limités ; la fongibilité des crédits est peu utilisée ; la comptabilité d'analyse des coûts est encore insuffisamment fiable et la justification au premier euro très faible ; le contrôle de gestion est lacunaire ; la gestion des autorisations pluriannuelles d'engagement de dépenses est déficiente ; les indicateurs de performance sont trop souvent inadéquats, instables ou peu fiables ; les rapports annuels sur les performances demeurent peu exploités.

Plus fondamentalement, « si l'on constate des progrès tangibles pour répondre aux exigences formelles de la LOLF, celle-ci n'apparaît pas encore au cœur du fonctionnement des administrations, en prise avec la réalité opérationnelle... Dans ces conditions, tous les efforts déployés pour produire un dispositif de performance, une justification au premier euro, une comptabilité d'analyse des coûts, se surajoutent aux contraintes de gestion courante, sans faire progresser vraiment les services » (comité interministériel d'audit des programmes, 2008). Autrement dit, la LOLF a surtout conduit l'administration à brasser beaucoup de chiffres, sans résultats évidents.

Son utilité est néanmoins indiscutable mais elle a nourri trop d'espairs, compte tenu de ce qu'elle peut réellement apporter, et elle doit être complétée par d'autres réformes (Ecalte, 2005).

La LOLF a beaucoup contribué à améliorer l'information sur le budget et les comptes de l'Etat, par exemple en obligeant l'Etat à tenir une comptabilité générale certifiée par la Cour des comptes. Elle a contraint l'administration et les autorités politiques à se poser d'utiles questions sur les objectifs visés par les dépenses de l'Etat. Sous réserve d'une amélioration et d'une meilleure utilisation des outils qu'elle a créés (comptabilité analytique...) ou qui ont été créés pour l'accompagner (contrôle de gestion...), elle peut être le principal moyen permettant d'accroître l'efficacité de l'administration, c'est-à-dire le rapport entre la quantité et la qualité des services publics fournis, d'une part, et leur coût, d'autre part. Les objectifs et indicateurs de performance associés aux programmes, déclinés par BOP et articulés avec le contrôle de gestion, doivent permettre de mesurer et d'améliorer cette efficacité.

L'exercice est difficile, beaucoup plus que dans une entreprise où la marge bénéficiaire constitue un indicateur pertinent et relativement fiable. Mesurer la production d'une administration, en tenant compte de sa qualité, est autrement plus complexe et le pilotage par objectif risque d'envoyer de mauvaises incitations si les indicateurs retenus sont trop frustes. Si, par exemple, l'objectif donné à des services de contrôle est de maximiser le nombre de délits sanctionnés, ils tendent à se concentrer sur les plus faciles à appréhender lesquels ne sont pas forcément les plus répréhensibles. Il est néanmoins possible d'améliorer l'efficacité des administrations

en leur donnant des objectifs adéquats et la « démarche de performance » introduite par la LOLF est à cet égard très utile.

En revanche, la « gestion en mode LOLF » ne devrait pas chercher à mesurer et améliorer l'efficacité socio-économique des programmes²⁴¹. Pourtant, 43 % des indicateurs associés aux projets annuels de performance sont supposés la mesurer et permettre de l'améliorer. Il est certes très utile que la présentation des programmes commence par l'exposé de leurs objectifs socio-économiques, trop souvent oubliés dans le passé, mais la mesure et l'analyse de l'efficacité d'un programme ne peuvent pas reposer sur deux ou trois chiffres mis à jour chaque année. Elles relèvent de procédures d'évaluation, beaucoup plus lourdes, qui supposent d'avoir un recul suffisant et de faire appel à des techniques sophistiquées, notamment pour mesurer la contribution spécifique des services rendus ou des politiques mises en œuvre à la réalisation des objectifs visés.

En conséquence, si la gestion par la performance instituée par la LOLF peut permettre d'améliorer l'efficacité des services publics, notamment par l'innovation managériale, elle ne peut pas permettre de déterminer si la fourniture de ces services est justifiée ou non et quel doit en être le volume. Elle n'est pas et ne peut pas être un outil de « rationalisation des choix budgétaires », ni même l'instrument de « révélation des préférences » de l'Etat souhaité par les auteurs d'un précédent rapport du CAE (Arkwright et alii, 2007). Il ne faut donc pas s'étonner que les projets et rapports annuels de performance soient fort peu exploités par la direction du budget et le Parlement dans le cadre de l'élaboration des lois de finances.

Il y a depuis l'origine une ambiguïté majeure sur les objectifs et l'intérêt de cette « démarche de performance ». Elle ne peut concerner que la gestion quotidienne des services alors que le pouvoir politique et les médias veulent surtout savoir si les dépenses publiques sont nécessaires et suffisantes pour atteindre les grands objectifs politiques (l'emploi, la sécurité...).

La « justification au premier euro » des crédits illustre ce malentendu. Avant la LOLF, le Parlement approuvait en bloc les « services votés » avec les précédentes lois de finances et ne débattait que des « mesures nouvelles », c'est-à-dire de l'augmentation des crédits d'une année à l'autre. La LOLF prévoit désormais une justification au « premier euro » des crédits de tous les programmes, ce qui a souvent été compris comme un réexamen systématique de toutes les dépenses sur la base de leur utilité.

Or, la procédure des services votés antérieure à la LOLF n'interdisait nullement de passer en revue les dépenses « au premier Franc » et de voter des mesures nouvelles consistant à supprimer des services votés. De plus, la « justification au premier euro » instaurée par la LOLF consiste seulement à décomposer les crédits de chaque programme par action et par nature de dépense (subventions, rémunérations...) et, pour les dépenses de personnel, à préciser les emplois concernés et les rémunérations moyennes. Cet exercice purement descriptif et comptable constitue une source utile d'informations sur le coût des programmes

²⁴¹ Selon une définition restreinte, mais souvent retenue, l'efficacité d'un programme peut être mesurée par sa contribution spécifique à la réalisation de ses objectifs ultimes (augmenter l'emploi, réduire les émissions de CO²...). Selon une définition plus ambitieuse et plus économique, elle correspond à la variation du surplus collectif (ou du bénéfice socio-économique actualisé).

mais ne justifie strictement rien d'un point de vue économique. Il est tout à fait possible de « justifier au premier euro » l'emploi de fonctionnaires très bien rémunérés pour creuser des trous et les reboucher.

Pour un volume donné de services publics, la LOLF peut permettre de faire des économies, mais certainement pas à la hauteur de la diminution nécessaire du déficit structurel. Celle-ci suppose une rationalisation des choix budgétaires, ou une révélation des préférences de l'Etat, qui appellent d'autres procédures, telles que la révision générale des politiques publiques (cf. infra).

En outre, la LOLF ne peut être le vecteur de changements importants au sein des services de l'Etat, dans le sens d'une plus grande efficience, que si la souplesse donnée aux gestionnaires a pour contrepartie une véritable responsabilité. Or la LOLF n'a pas modifié le régime de responsabilité des fonctionnaires. Les rémunérations tiennent désormais un peu plus compte des résultats obtenus, notamment pour les cadres supérieurs, mais les progrès sont timides. Pour aller plus loin dans ce sens, encore faudrait-il fixer aux agents des objectifs pertinents, qu'ils peuvent atteindre indépendamment de tout facteur extérieur, ce qui n'est pas le cas des objectifs socio-économiques des projets de performance.

En outre, lorsque l'objectif visé par un programme n'est pas atteint, le ministre concerné défend le responsable administratif, par crainte d'être lui-même critiqué, d'où des rapports annuels de performance lénifiants. Le Parlement s'en satisfait, les partis majoritaires n'ayant pas l'habitude en France de critiquer un ministre issu de leur rang et bénéficiant de la solidarité du gouvernement. La responsabilité des gestionnaires administratifs ne sera effective que lorsqu'elle sera mieux distinguée de la responsabilité politique. Cette distinction peut recouper celle qu'il faudrait faire entre les objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économique, qui relèvent du pouvoir politique, et les objectifs et indicateurs d'efficience et de qualité de service, qui relèvent des autorités administratives.

Enfin, tout changement d'organisation impose une mobilité fonctionnelle et/ou géographique des agents concernés. La mobilité géographique des agents de l'Etat n'est pas négligeable (4,4 % d'entre eux ont changé de département en 2006) mais elle est très inégale d'une administration à l'autre et reste insuffisante par rapport aux besoins de redéploiement (cf. infra). La mobilité fonctionnelle (« structurelle » dans les rapports sur la fonction publique) est particulièrement faible : seulement 1 % des agents a changé de ministère ou de service au sein du même ministère en 2005 (ministère du budget, 2008).

Une loi sur la mobilité a été votée en 2009 mais elle prévoit quasiment autant de droits que de devoirs nouveaux pour les fonctionnaires. En particulier, elle instaure un « droit à la mobilité » pour les fonctionnaires, alors que l'ampleur des réorganisations souhaitables aurait plutôt dû conduire à créer une « obligation de mobilité ». Il n'est donc pas sûr qu'elle facilite les réformes, sauf à payer très cher les agents pour qu'ils acceptent les mutations nécessaires dans l'intérêt du service.

Bien que le nombre de corps ait été divisé par trois au cours des dix dernières années, il en reste environ 500 et cette structuration par corps de la fonction publique demeure un obstacle à la mobilité. Le dernier livre blanc sur la fonction publique suggérait en conséquence de supprimer les corps et de regrouper les fonctionnaires en quelques grandes filières, mais il ne semble pas avoir eu beaucoup de suites.

2. La révision générale des politiques publiques

Inspiré d'une démarche suivie par les gouvernements d'autres pays, comme le Canada dans les années quatre-vingt-dix, la révision générale des politiques publiques (RGPP) était très ambitieuse à l'origine. Elle devait couvrir presque la moitié des dépenses des administrations publiques²⁴², avec pour but d'améliorer leur gestion mais aussi de remettre en question leur légitimité à travers un examen des besoins à satisfaire, des objectifs visés et des moyens nécessaires. Elle devait pouvoir déboucher sur la suppression de politiques ou de services publics, ou encore sur leur externalisation.

Son champ a en fait été ramené au seul Etat, auquel ont été ajoutés quelques établissements publics. Les projets de réformes dans les domaines de la protection sociale et de l'administration locale ont suivi d'autres voies.

La RGPP a donné lieu à 374 décisions très hétérogènes, allant de la dissolution de commissions qui ne s'étaient pas réunies depuis des années jusqu'à des réorganisations de grande ampleur comme la fusion des directions générale des impôts et de la comptabilité publique, opération très lourde dont le seul projet avait soulevé l'hostilité des agents concernés et la démission du ministre du budget il y a quelques années.

La plupart de ces décisions concernent l'organisation des services de l'Etat, aux niveaux national et local. Il s'agit, par exemple, de refaire l'organigramme des services centraux d'un ministère ou encore de regrouper les directions régionales et départementales de plusieurs ministères. Ces innovations organisationnelles ont pour but d'améliorer la qualité des services offerts et de contribuer aux économies budgétaires nécessaires, notamment en permettant de ne remplacer qu'un départ d'agent de l'Etat en retraite sur deux. Les autres décisions prises dans le cadre de la RGPP visent surtout la qualité des services publics (améliorer la qualité de l'accueil des élèves handicapés ...).

En revanche, les interventions (subventions, allégements fiscaux...) et investissements étaient restés, à l'été 2009, largement en dehors du cadre de la RGPP et celle-ci n'a pas débouché sur la suppression de politiques ou de services publics. Au mieux, trouve-t-on quelques décisions de « mettre à l'étude » l'utilité de telle ou telle action publique.

Les économies attendues sont donc relativement modestes : 7,7 Md€ à l'horizon de 2011, selon le ministère du budget, dont il faut déduire 1,7 Md€ qui seront rétrocédés aux fonctionnaires sous forme de primes de mobilité ou d'intéressement aux gains de productivité. Encore faut-il considérer ce résultat avec prudence car il est très mal documenté (Cour des comptes, 2009). Ces économies ne sont estimées que par grandes masses (dépenses de personnel, autres dépenses de fonctionnement...) pour l'ensemble des 374 mesures mais aucune d'entre elles n'a fait l'objet d'un chiffre particulier qui ait été publié.

Les décisions ont été prises en comités restreints sur la base de rapports, établis par des équipes interministérielles associant de nombreux consultants extérieurs, qui sont restés très confidentiels. En fait, ces équipes se sont souvent appuyées sur des

²⁴² Etat, sécurité sociale, collectivités locales et autres organismes publics.

analyses et recommandations qui existaient depuis longtemps. Le dispositif mis en œuvre avait en effet pour but de permettre la prise de décisions rapides au plus haut sommet de l'Etat et il ne s'agissait pas d'évaluer ou de réévaluer toutes les politiques publiques en quelques mois.

Il est vrai que certaines mesures avaient été abondamment expertisées et discutées depuis longtemps. Il arrive un moment où les études et la concertation doivent laisser place à la décision.

Parmi les mesures prises, d'autres n'ont cependant jamais été vraiment analysées et discutées, ce qui réduit fortement leurs chances de succès. La décision de supprimer les cartes de famille nombreuse de la SNCF en est un des meilleurs exemples et la réaction de rejet qu'elle a provoquée a beaucoup contribué à geler toute velléité de réforme des dépenses sociales dans le cadre de la RGPP.

Les « audits de modernisation » initiés par le gouvernement précédent relevaient d'une démarche plus transparente et participative, mais ils n'ont débouché que sur des décisions très ponctuelles permettant de faibles économies (Cour des comptes, 2008). Aucun gouvernement n'a encore trouvé en France le bon équilibre entre la nécessité de faire des arbitrages rapides et le besoin d'études et de concertation préalables à la décision dans le cadre d'une procédure de « révision générale des politiques publiques ».

La RGPP aurait été plus efficace si les « réviseurs » avaient bénéficié d'un stock suffisant d'évaluations débouchant sur des diagnostics et des recommandations relativement consensuels qu'il aurait alors suffi d'appliquer. L'existence d'un tel stock d'évaluations aurait pu permettre de concilier rapidité de décision et qualité de l'expertise.

La RGPP a souffert des déficiences de l'évaluation des politiques publiques en France. La pratique de l'évaluation y est d'abord insuffisamment développée, mais ce constat habituel ne doit pas masquer une autre faiblesse tout aussi importante : les évaluations réalisées s'appuient trop peu sur les outils de l'analyse économique et, quand ils sont utilisés, leur légitimité et les résultats obtenus sont trop souvent contestés par principe sur la base de considérations assez souvent idéologiques. Ni les instruments créés par la LOLF, ni la RGPP ne peuvent compenser ces carences de l'évaluation en France qui relèvent assez largement d'une culture économique insuffisante.

Le ministre du budget a dressé en mai 2009 un bilan flatteur de la mise en œuvre de la RGPP puisqu'on y voit que 75 % des décisions atteignent les résultats escomptés dans les délais prévus (Ministère du budget, 2009). Une lecture attentive montre cependant que ce constat est un peu trop optimiste, la réalité de l'avancement de certaines réformes n'étant pas évidente. Beaucoup d'entre elles sont considérées comme suffisamment avancées seulement parce que les textes réglementaires nécessaires ont été publiés, mais elles restent à concrétiser sur le terrain.

La mise en œuvre des décisions issues de la RGPP mobilise fortement un grand nombre d'agents de l'Etat, notamment dans les services d'état-major et de support. De même que la LOLF conduit à passer beaucoup de temps à établir des rapports et remplir des tableaux de chiffres, la RGPP conduit à dépenser beaucoup d'énergie pour modifier des organigrammes et déterminer qui sera le nouveau directeur, sans

que les résultats en termes de qualité de service ou d'économies budgétaires ne soient encore manifestes dans les deux cas.

Les réformes annoncées dans le cadre de la RGPP rencontrent en effet les mêmes obstacles que la gestion par la performance instaurée par la LOLF : déficiences du régime de responsabilité des fonctionnaires, notamment des cadres supérieurs ; insuffisante mobilité des agents de l'Etat ; faiblesse de la gestion prévisionnelle des ressources humaines ; lourdeur des procédures, par exemple en matière de commande publique ; désintérêt du pouvoir politique pour les questions d'organisation et d'efficacité des services...

3. Les implantations territoriales de l'Etat

Sur environ 1,7 million de fonctionnaires civils de l'Etat, seulement 40 000 sont affectés dans des administrations centrales et les autres le sont dans des services déconcentrés. Près des trois quarts de ces fonctionnaires civils travaillent hors de l'Ile-de-France.

Leur répartition territoriale est très inégale : en mettant à part les cas particuliers de Paris et de la Corse, on compte 40 agents de l'Etat pour 1 000 habitants en Haute-Garonne contre seulement 15 en Vendée, la moyenne par département étant de 32 pour 1 000. L'inégale répartition des services et son inadéquation par rapport aux besoins serait encore plus forte si on considérait un niveau infra-départemental, la carte des implantations territoriales de l'Etat ayant souvent mal suivi les évolutions démographiques.

L'amélioration de la qualité des services à moyens globalement constants suppose de répartir différemment les agents sur le territoire et la réduction de la masse salariale de l'Etat (74 Md€ hors pensions) impose une diminution du nombre de ses établissements qui ne remette pas trop en cause la qualité des services offerts.

L'Etat se montre toutefois depuis bien longtemps incapable de revoir la carte de ses services. Le problème de la fermeture des petits hôpitaux est exemplaire à cet égard, bien qu'il ne s'agisse pas de services de l'Etat stricto sensu, car leur maintien en activité, dont la décision relève surtout de l'Etat, présente des risques pour ceux qui s'y font soigner par des personnels manquant d'expérience. On pourrait donc penser que les considérations de sécurité sanitaire s'imposent mais, en pratique, leur fermeture est quasiment impossible.

La RGPP ne traite pas cette question. La plupart des réorganisations de services déconcentrés qu'elle a lancées consistent en des fusions de directions départementales ou régionales qui permettront peut-être de réduire le poids des fonctions d'état-major et de support et de regrouper leurs implantations mais le maillage des services de l'Etat, au-delà de ces seules fonctions, est rarement touché. Certaines réformes vont certes un peu plus loin, comme la fusion des services des impôts et de la comptabilité publique, mais l'ambition reste limitée. Il y aura fusion de ces services dans les communes où existent à la fois un service des impôts et une trésorerie mais il n'est pas question de fermeture là où n'existe qu'un seul établissement. Il s'agit même plutôt de mettre en place un accueil fiscal de proximité dans les trésoreries des communes où il n'y a pas de centre des impôts.

On observe toutefois de temps à autres des exemples de fermeture d'établissements importants de l'Etat en province (bases militaires...) mais on

constate presque aussi souvent que l'Etat compense alors leurs inconvénients pour les communes concernées en y délocalisant des services implantés à Paris. Le résultat est assez automatique : presque tous les agents refusent de déménager et se font affecter dans d'autres services à Paris, même si cela n'obéit à aucune rationalité au regard de leurs compétences et des besoins ; de nouveaux personnels sont recrutés sur place dans les zones bénéficiant de ces délocalisations. Au total, ces opérations ont un coût élevé pour les finances publiques.

Les populations et les élus des communes touchées par la fermeture de services publics ont cependant parfois raison de s'y opposer. En milieu rural, c'est parfois le seul moyen de ralentir la désertification. Il est donc indispensable de trouver des modes alternatifs de fourniture de services de proximité souvent essentiels. Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut y contribuer, beaucoup de formalités administratives pouvant désormais être accomplies à distance. Lorsque des services de proximité sont indispensables, ils pourraient être regroupés et confiés à des prestataires privés en complément de leur activité principale (épiceries, débits de tabac...).

Ces nouvelles formes d'organisation doivent être adaptées à un contexte local très différent d'un endroit à l'autre pour réussir et ne peuvent donc pas résulter de l'application de schémas élaborés dans les administrations centrales et ayant vocation à s'appliquer dans toute la France, comme c'est encore trop souvent l'habitude.

La déconcentration a certes fait beaucoup de progrès en France et elle est même devenue en principe la règle de fonctionnement des administrations de l'Etat depuis 1992. Le bilan qui en a été dressé il y a quelques années (Cour des comptes, 2003) est toutefois très mitigé : la déconcentration de la gestion des ressources humaines reste très limitée et il en résulte que les schémas d'organisation des services sont généralement discutés avec les syndicats et mis au point à Paris ; la déconcentration des crédits d'intervention et d'investissement est souvent illusoire, beaucoup d'administrations centrales continuant à « flécher » ces crédits, c'est-à-dire à donner aux services locaux des instructions très précises sur leur utilisation ; l'articulation des objectifs aux niveaux national et local est faible ; les dispositifs de contrôle de gestion, contrepartie de l'autonomie, sont embryonnaires.

Paradoxalement, la déconcentration a été engagée de manière très « centralisée » par des procédures applicables uniformément à l'ensemble des administrations et qui souvent ne sont pas appliquées en pratique. Les annonces se sont succédées sans que les réformes précédentes aient été suivies d'effets et encore moins évaluées. Le premier ministre a annoncé en juillet 2008²⁴³ que la réorganisation des services territoriaux de l'Etat résultant de la RGPP « procédera d'une démarche particulièrement déconcentrée », au moins au niveau départemental, mais il reste à en voir le résultat.

La mise en œuvre de la LOLF ne conduit pas à modifier ce constat. Les gestionnaires de BOP des services déconcentrés bénéficient certes de la globalisation des crédits qui leur sont affectés et d'un allègement des contrôles a priori. Toutefois, le dialogue de gestion avec les administrations centrale qui permet en principe de quasiment contractualiser les objectifs attendus d'eux et les moyens qui leur sont

²⁴³ Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat.

accordés est souvent assez artificiel et permet surtout aux administrations centrales de leur donner des instructions précises.

En outre, la LOLF, avec ses programmes ministériels déclinés en BOP délégués aux services déconcentrés des ministères, renforce les éléments « verticaux » de l'organisation des services de l'Etat, c'est-à-dire une organisation dans laquelle les directions départementales et régionales sont aux ordres de ministres et de directions d'administration centrale spécialisés (équipement, emploi, sécurité...).

Or, l'optimisation des services de l'Etat au niveau local implique une coordination de l'ensemble des services sous l'autorité des préfets, lesquels ont une vision « horizontale » de l'action de l'Etat sur le terrain. En théorie, les préfets ont cette compétence horizontale sur presque tous les services de l'Etat, mais elle a toujours été fortement amoindrie par le pouvoir exercé par les grands ministères techniques sur « leurs » services déconcentrés et la LOLF renforce plutôt cette tendance « verticale ».

Remettre en cause cette organisation en renforçant les pouvoirs des préfets serait cependant probablement une erreur. La LOLF doit permettre de réaliser de nécessaires gains d'efficience et on ne peut y arriver que si les administrations centrales pilotent leurs services déconcentrés en leur donnant des objectifs semblables avec une perspective de « benchmarking ». La comparaison des résultats obtenus peut alors avoir un sens et stimuler la recherche de la performance. Si les préfets pouvaient fixer aux services les objectifs qui leur conviennent, le « benchmarking » ne serait plus possible. Les préfets ont en outre des objectifs particuliers (le maintien de l'ordre public notamment) qui peuvent être contradictoires avec ceux des autres ministères.

Il semble donc y avoir une contradiction insoluble entre la logique verticale de la LOLF et le besoin d'une forte coordination horizontale sur le terrain pour optimiser l'organisation des services déconcentrés. Contrairement à beaucoup d'entreprises, l'Etat n'a jamais su mettre en place une organisation matricielle. La réorganisation des directions départementales et régionales issue de la RGPP ne permettra probablement pas de résoudre ce problème, même s'il est trop tôt pour en apprécier les conséquences²⁴⁴.

Il existe toutefois une solution pour le résoudre, la décentralisation. Les collectivités locales sont en effet les mieux placées pour organiser des services locaux au mieux des besoins des populations concernées. Dans certains pays, l'Etat n'a d'ailleurs pas de services territoriaux et les collectivités locales assurent même les fonctions les plus régaliennes.

Le bilan de la décentralisation en France est cependant lui aussi mitigé (Richard, 2006) et les collectivités locales ne constituent pas un modèle incontestable de bonne gestion. En effet, les dépenses publiques locales sont passées de 7,9 % du PIB en 1980 à 11,3 % du PIB en 2008 et les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales expliquent seulement le tiers environ de cette augmentation. De 1986 à 2006, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté en

²⁴⁴ La solution à cette contradiction semble recherchée dans la multiplication des structures de coordination, ce qui ne facilitera pas nécessairement le fonctionnement des services.

moyenne de 2,0 % par an (2,8 % entre 1996 et 2006) contre 0,5 % par an pour ceux des fonctionnaires de l'Etat (0,5 % de 1996 à 2006) et 1,2 % par an pour ceux des fonctionnaires hospitaliers (1,5 % de 1996 à 2006).

Il faut y voir non pas une tare inhérente à toute décentralisation mais la conséquence d'une organisation des collectivités locales en France dont les défauts ont maintes fois été dénoncés : enchevêtrement des compétences ; empilement inefficace des structures, notamment de coopération intercommunale ; archaïsme de la fiscalité locale avec notamment des bases d'imposition déconnectées de la réalité économique ce qui conduit à la prise en charge de multiples exonérations et dégrèvements par l'Etat, devenu le premier contribuable local, qui déresponsabilise les élus locaux ; insuffisante péréquation des ressources financières, les dotations de l'Etat relevant beaucoup plus du maintien de droits acquis historiques que d'une logique de péréquation²⁴⁵ ...

L'Etat contribue lui-même à la hausse des dépenses des collectivités locales en leur imposant des normes coûteuses à respecter ou en leur demandant de cofinancer des projets dont il a la responsabilité mais dont il n'a pas les moyens budgétaires.

La poursuite de la décentralisation est souhaitable mais à condition que cette organisation soit, au préalable, profondément transformée. La réforme des collectivités locales est une des plus urgentes et des plus difficiles. La décentralisation étant porteuse d'inégalités entre les régions, elle doit notamment être accompagnée d'une péréquation bien plus importante des ressources financières des collectivités locales. Comme la redistribution entre les ménages à travers l'impôt et les prestations sociales, la péréquation des ressources entre les collectivités locales doit toutefois être suffisante pour corriger des inégalités dont ces collectivités ne sont pas responsables sans pour autant décourager les efforts de développement des plus dynamiques d'entre elles.

Tous les services de l'Etat ne peuvent évidemment pas être décentralisés mais, pour ceux qui resteront de sa compétence, la fermeture d'établissements locaux pose des problèmes locaux que les collectivités sont néanmoins les mieux placées pour résoudre. On pourrait alors envisager de mettre en œuvre les principes suivants : l'Etat doit organiser ses services pour en maximiser l'efficience ; si les collectivités locales concernées souhaitent une organisation différente, notamment pour maintenir en activité des établissements dans une logique d'aménagement du territoire, elles doivent en payer le surcoût ; le prix à payer doit être fixé par une autorité indépendante de l'Etat et de ces collectivités.

Les collectivités locales les plus pauvres pourraient certes ne pas avoir les ressources nécessaires pour payer à l'Etat des services indispensables et voir ainsi leur situation s'aggraver, mais cette difficulté peut être surmontée en mettant en place une véritable péréquation des ressources allouées aux collectivités.



La LOLF est un instrument très utile pour développer l'innovation et accroître l'efficience dans les services de l'Etat, mais il faudrait recentrer la démarche de

²⁴⁵ La dotation globale de fonctionnement, principale subvention attribuée par l'Etat aux collectivités locales, est encore répartie pour une large part de façon à compenser les pertes de ressources entraînées par la suppression de la taxe sur les salaires en 1968.

performance qu'elle a instituée vers ce seul objectif sans chercher à en faire un outil d'évaluation des politiques publiques et de rationalisation des choix budgétaires. Pour que son potentiel d'amélioration de la gestion publique soit pleinement exploité, il faut la compléter par d'autres réformes et, notamment, instaurer une véritable responsabilité des « responsables » de programme et moderniser la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Si la LOLF facilite les innovations organisationnelles incrémentales, elle n'entraînera jamais par elle-même les réformes radicales nécessaires pour réduire les déficits publics. Celles-ci supposent d'évaluer sérieusement l'efficacité des dépenses publiques et de supprimer les services et les interventions dont l'utilité est insuffisante au regard de leur coût, ce qui ne peut pas résulter de la LOLF. Il faut une « révision générale des politiques publiques » distincte, mais celle qui a été lancée en 2007 avait surtout pour but de prendre des décisions rapides et ne pouvait pas suppléer aux carences de l'évaluation en France.

Parmi les réformes nécessaires, celles de l'organisation territoriale de l'Etat figure parmi les plus importantes. Elle devrait avoir pour but de réaliser des économies de fonctionnement substantielles sans pour autant remettre trop fortement en cause la quantité et la qualité des services offerts, ni entraver le développement des territoires. La refonte de l'organigramme des services déconcentrés de l'Etat qui résulte de la RGPP laisse de côté le problème principal, à savoir la carte des implantations locales de ces services. L'optimisation de cette carte suppose une forte coordination horizontale des services de l'Etat au niveau local qui s'oppose à l'organisation verticale traditionnelle de ces services que la LOLF a renforcée dans une logique d'amélioration de la performance par programme ministériel.

Cette contradiction entre les logiques territoriales et ministérielles de l'organisation de l'Etat n'a jusqu'à présent jamais été résolue correctement et ne peut sans doute l'être que par la décentralisation des compétences aux collectivités locales, les mieux placées pour optimiser la gestion de services locaux. Une prolongation du mouvement de décentralisation en France ne pourra cependant être envisagée que lorsqu'une profonde réforme de l'organisation des collectivités locales aura au préalable été mise en œuvre. A défaut de décentralisation des compétences, les collectivités locales pourraient être incitées financièrement à la réduction du coût des services rendus localement par l'Etat.

Références

Assemblée Nationale (2009) ; rapport d'information sur la performance dans le budget de l'Etat déposé par la Commission des finances et présenté par MM. Migaud et Carrez.

Arkwright E., de Boissieu C., Lorenzi J.H., Samson J. (2007) « Economie politique de la LOLF », rapport du conseil d'analyse économique.

Comité interministériel d'audit des programmes (2008) ; rapport d'activité.

Cour des comptes (2003) « la déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat ».

Cour des comptes (2008) ; rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Cour des comptes (2009) ; rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2008.

Cour des comptes (2009) ; rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Écalte, F. (2005) « Maîtriser les finances publiques ! Pourquoi, comment ? » Economica.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (2008) ; rapport annuel sur l'état de la fonction publique ; faits et chiffres 2007-2008.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (2009) ; deuxième rapport d'étape au Président de la République sur la RGPP.

Richard P. (2006) « Solidarité et performance ; les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales ». La documentation française.

Silicani J.L. (2008) « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique ». La documentation française.

Éducation et formation tout au long de la vie au service de l'innovation dans les territoires

Claude Seibel²⁴⁶

Au début du XXI^e siècle, la formation professionnelle a vu ses perspectives s'élargir, grâce à la mise en place d'outils nouveaux qu'il est indispensable de mobiliser au service de l'innovation : la décentralisation quasi-totale de la formation professionnelle au niveau régional, l'élargissement de la « validation des acquis de l'expérience » (VAE), la création des observatoires de métiers par branche, la création du « droit individuel à la formation » (DIF) sont autant d'opportunités qu'il est maintenant possible de mettre au service de l'innovation dans les territoires.

Une étude exhaustive de la mise en œuvre récente de ces outils n'est pas à notre portée : elle résulte de régulations locales complexes, à partir des attentes et des besoins des actifs et des entreprises, à partir des évolutions et des anticipations des métiers et du marché du travail, à partir des politiques publiques (nationales et régionales) d'éducation et de formation professionnelle (initiale et continuée)²⁴⁷.

En privilégiant l'aspect territorial de ces régulations (car c'est l'élément le plus crucial et le plus novateur de la démarche du groupe de prospective), plusieurs thèmes peuvent être abordés en mettant en évidence des expériences concrètes dont l'extension serait ensuite préconisée, puis favorisée²⁴⁸.

1. Innovation technologique et mise à niveau des compétences au sein des entreprises, des métiers et des territoires.

L'objectif de la loi Fillon (2005) d'atteindre 50% de diplômés de l'enseignement supérieur dans notre pays a été explicité dans le Rapport Hetzel²⁴⁹. Il se fonde sur l'insuffisance de la formation générale de larges pans de la main d'œuvre qui entrave la diffusion de l'innovation technologique dans de nombreux métiers. Ainsi le lien avec l'innovation technologique peut être un des « fils directeurs » des actions menées pour améliorer les compétences (générales et professionnelles) des actifs (salariés et non salariés). La certification universitaire peut être un atout pour mobiliser les acteurs et les individus (il ne faut donc pas s'en priver), mais l'essentiel est le lien « innovation » - « compétences ».

L'extension de l'autonomie des Universités²⁵⁰ sera un outil important pour développer de nouvelles formes de certification définies en accord avec certaines branches (ex : Syntec, Banques, métiers du Droit, etc.), en renforçant la formation

²⁴⁶ Pays Midi-Quercy.

²⁴⁷ Cf. « Quelle place pour l'innovation dans le domaine de la formation initiale et continue dans les territoires », Yves Farge et Patrice Desmaret, Académie des technologies.

²⁴⁸ Ont participé aux réflexions sur ce thème : Yves Farge, François Guinot, Patrice Desmaret, (Académie des technologies), Jean-Claude Daigney (Union Nationale MFR), Jean-François Mazoin, Jean Verger (AD IUT), André Letowski. La synthèse a été assurée par Claude Seibel.

²⁴⁹ « De l'Université à l'emploi », Commission du Débat national Université-emploi, octobre 2006, Paris.

²⁵⁰ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux « Libertés et aux responsabilités des Universités »(LRU)

initiale, la formation en alternance ou par apprentissage²⁵¹. La généralisation des étapes licence-maîtrise-doctorat (LMD) assouplit la définition des certifications nouvelles au contact des branches professionnelles et des territoires, mais ces possibilités sont largement devant nous, car les Conseils régionaux et les Universités (ou les Écoles) doivent d'abord prendre en compte et traduire ces demandes de nouvelles compétences et les certifications qui leur correspondent.

Dans l'enseignement secondaire, cette modernisation des certifications professionnelles est rodée depuis des années. A titre d'exemple, les métiers du développement durable et de la gestion de l'énergie ont été redéfinis collectivement au sein des Commission consultatives professionnelles (référentiels métiers, compétences à acquérir, greffe sur des diplômes existants ou nouveaux diplômes)²⁵². Pourtant des innovations dans ces procédures sont possibles et souhaitables : il s'agit de les rendre plus souples, plus adaptables, plus rapides et, dans des limites à préciser, de tenir compte des contextes locaux. Ainsi la maîtrise de l'énergie ne sollicite pas exactement les mêmes outils et les mêmes technologies au nord ou au sud de la France (ou de l'Europe).

Par delà l'ensemble des certifications, c'est l'offre de formation qui va répondre aux exigences des nouvelles compétences attendues dans notre pays. Ceci concerne aussi bien l'enseignement supérieur que l'enseignement secondaire. Plusieurs régions (Nord-Pas de Calais, Ile de France, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées...) ont engagé, avec les Universités de leur ressort, la mise en place de formations par alternance destinées à des diplômés de niveau III (BTS ou DUT) qui souhaitent accroître leurs compétences théoriques et professionnelles. Celles-ci s'appuient sur des structures existantes ou créées à cet effet (CFA de métiers, CFA sans murs, CFA interuniversitaire) : leur vocation à accueillir des étudiants du supérieur contribue à faire de l'apprentissage une voie d'accès « légitime » pour atteindre les niveaux LMD : d'ores et déjà, 97 000 étudiants suivent ces formations de sections de techniciens supérieurs, des universités et des écoles en alternance.

Le lien « formation-innovation-recherche » a d'emblée une dimension territoriale lorsque l'université avec ses différentes composantes (IUT, Ecoles d'ingénieurs) met en place des licences professionnelles qui sont ouvertes, à la suite des demandes des branches et des régions, aux diplômés de BTS ou de DUT et qui bénéficient des « plateformes technologiques de secteurs » autour des lycées professionnels. L'enjeu dépasse la formation initiale (ou continue) puisque il s'agit aussi d'accompagner les entreprises de la zone (en particulier le PME) dans leur effort d'innovation ou d'insertion de résultats de la recherche : le trio de base de la formation par alternance (apprenti universitaire, enseignant-chercheur, tuteur en entreprise) devient ainsi un des agents du développement territorial...

Les Instituts universitaires de technologie (IUT), avec leurs 643 Départements implantés dans plus de 200 villes sur l'ensemble du territoire, jouent un rôle de « facilit-acteur » du développement économique local.

²⁵¹ Entretien avec M. Jean-Michel Hotyat, Chef du Département de la stratégie de la formation et de l'emploi, DGESIP, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, décembre 2009

²⁵² Cf. « Développement durable, gestion de l'énergie. Évolutions et conséquences sur l'offre de formation », CPC Études-2010, n°1, ministère de l'Éducation nationale, Paris.

Ils interviennent selon plusieurs axes souvent complémentaires :

- en liant innovation technologique et amélioration des compétences des actifs à l'initiative soit des branches d'activités ou des entreprises, soit de Régions (ex. : Toulouse, Tarbes : formation et innovations dans les matériaux composites ; Evreux : technologies alimentaire et cosmétique/ pharmacie ; Pontivy : Biotechnologies ; Bordeaux : management de projets) ;

- en réactualisant les compétences de salariés d'entreprises ou de branches (ex. : Montpellier : techniques de commercialisation avec la Banque postale ; Toulouse : génie chimique (pour les opérateurs) avec l'Union des industries chimiques ; Strasbourg : thermographie avec la société Flir Systems ; Lorient : compétences de chefs d'équipe avec l'Association TALENTS ; Blois : gestion de la production industrielle avec des grandes entreprises et des PME, grâce à la Validation des acquis de l'expérience ; Saint Étienne : assistants de clientèle avec le Crédit agricole pour des personnes à mobilité réduite) .

Dans l'enseignement secondaire, un des objectifs principaux au niveau territorial est d'améliorer la pertinence de l'offre de formation : c'est tout l'objet de la carte scolaire régionale des formations qui doit concilier les besoins quantitatifs et qualitatifs exprimés localement (mais aussi nationalement), avec les compétences et les spécificités des établissements d'enseignements techniques et professionnels²⁵³. Tout l'enjeu et la difficulté pour les Conseils régionaux et pour l'État sont d'accroître l'horizon prévisionnel des activités, et donc des compétences nécessaires, et de raccourcir le temps de mises en place de formations nouvelles. Cete évolution des formations peut se faire à l'initiative des établissements eux-mêmes. Par exemple, comme le signale l'Académie des technologies²⁵⁴, « le lycée d'Halluin dans le Nord a abandonné ses classes de CAP et de Bac Pro de secrétariat qui conduisaient les élèves directement à l'ANPE pour créer des formations aux métiers des transports et de la logistique, en fort développement dans sa région ».

L'anticipation des mutations économiques et ses conséquences en termes de ressources humaines pose également des difficultés considérables, même si les politiques de l'emploi apportent de nouveaux outils (Contrats de transition professionnelle-CTP, parcours accompagnés des demandeurs d'emploi, Plan local d'insertion et d'emploi-PLIE) en vue de mieux sécuriser les « parcours professionnels ». Ces innovations des politiques nationales ne peuvent réussir que si les territoires s'en saisissent, accentuent les régulations et accélèrent les décisions de mise à niveau de l'offre de formation.

2. La diminution des sorties en cours de scolarité ou au début des études supérieures

Le relèvement du niveau de formation de la main d'œuvre ne concerne pas seulement ceux qui ont déjà un niveau universitaire de type Bac + 2. Nous le savons depuis longtemps : ceux qui abandonnent les études universitaires dans les premiers

²⁵³ Entretien avec M. Jean-Pierre Huart, Sous Directeur de la Formation professionnelle, DGESCO, Ministère de l'Éducation nationale, janvier 2010.

²⁵⁴ Cf. « Innovation-Territoires-formation professionnelle courte ; du CAP au Bac Pro », Patrice Desmaret, Académie des technologies, décembre 2009.

semestres, ou ceux qui quittent collèges et lycées, sans aucune qualification attestée, ne disposent pas du bagage nécessaire pour s'adapter en permanence aux chocs du marché du travail.

Les deux lois récentes sur « l'autonomie des universités » (2007) (qui doit mettre en œuvre les principales conclusions du Rapport Hetzel en ces domaines) et la loi sur « l'orientation et la formation tout au long de la vie » (2009) (qui privilégie la formation des salariés peu qualifiés et des chômeurs) veulent répondre à ces enjeux et il est évidemment trop tôt pour esquisser une quelconque analyse de leur mise en œuvre.

La clé du succès par rapport à des chantiers difficiles et problématiques semble être la dimension territoriale, car ce sont les Régions et les territoires qui peuvent le mieux mobiliser les branches professionnelles (expressions des besoins de développement mais aussi de reconversion) et les Institutions de formation pour répondre aux lacunes très concrètes de ces actifs (employés ou, hélas, chômeurs) dont la plupart ne sont sans doute pas demandeurs de plans de formation ! On voit là un des enjeux de la « Loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie » du 24 novembre 2009, avec l'outil essentiel que constitue le « Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles » (CPRDFP), étendu aux formations initiales par son article 57.

Les situations les plus difficiles concernent les sorties sans diplômes et sans qualification de l'enseignement secondaire, alors que la maîtrise par un jeune d'un CAP, d'un BEP ou d'un baccalauréat devrait permettre un approfondissement de sa formation en tenant compte de son insertion dans une branche professionnelle.

C'est ainsi que de nombreuses Universités expérimentent des réorientations en cours de premier cycle universitaire pour limiter l'importance des « décrochages » en cours de première année. Certains IUT contribuent à la démocratisation de l'enseignement supérieur à la demande de plusieurs régions, telles que le Nord-Pas de Calais (parcours de réussite en études longues pour des jeunes issus de milieux modestes ; année préparatoire à l'enseignement supérieur dans les IUT du Nord-Pas de Calais ; accueil spécifique de public féminin, IUT de Valenciennes).

Les bacheliers professionnels peuvent bénéficier d'initiatives telles que des BTS adaptés ou des licences professionnelles (Aix en Provence, Grenoble I) ainsi que du Programme « Vaucanson » du CNAM qui permet d'accéder par alternance à des masters d'ingénierie ou de management. Ces dispositifs qualifiants, en alternance, font l'objet de demandes fortes de quelques entreprises, mais n'est-ce pas la vocation des CPRDFP de les étendre bien au-delà de la situation actuelle ?

Il serait naïf, en effet, de s'attendre à un développement autonome et spontané de ces formations qualifiantes, sans une forte volonté politique, car des freins puissants existent (culture universitaire privilégiant les connaissances et non l'acquisition de compétences dans l'exercice d'un métier ; développement encore insuffisant de l'enseignement à distance, malgré les avancées des « plateformes TICE » des IUT ; coordination inégale et liens avec les entreprises trop distendus)

3. Apports de la Validation des acquis de l'expérience (VAE) à l'innovation

Lors de la création de la VAE par la loi de janvier 2002, une attente, exprimée par les partenaires sociaux, était de développer la reconnaissance des compétences dans les entreprises. Même si les flux de dépôt de nouveaux dossiers atteignent, avec 100 000 par an, 10% environ des certifications sollicitées au terme de la formation initiale²⁵⁵, la majeure partie de ces demandes s'inscrivent dans une démarche individuelle, notamment pour les métiers de service et d'aide à la personne.

Or cet outil peut et doit jouer un rôle beaucoup plus important de professionnalisation et de développement des compétences au sein des entreprises, des branches, des associations et des territoires. C'est ce que préconise le Rapport du Groupe de travail, remis à M. Wauquiez en décembre 2008²⁵⁶, lorsqu' il tire un bilan de quelques expériences de développement de la VAE dans des entreprises (parcours alternant expérience et VAE pour des intérimaires chez Manpower ; managers de restaurant chez McDonald ; formations certifiantes ou diplômantes (niveaux V,IV ou III) chez Danone) ou des Associations (Secours populaire à l'intention de ses salariés et de ses bénévoles ; « passeport bénévole » en amont d'une procédure VAE par France bénévolat ; permanents de la CFE-CGC en lien avec le CNAM).

D'après les informations recueillies par l'Académie des technologies²⁵⁷, plusieurs entreprises (Thalès, Veolia notamment) ont prouvé « l'efficacité de tels parcours dans la création de métiers nouveaux, parfois de très haute technicité ». Dans l'enseignement professionnel secondaire, on constate les mêmes évolutions (Accord avec l'AGEFOS-PME pour les métiers du bâtiment, « convention cadre » VAE avec GDF-SUEZ dans l'Académie d'Aix-Marseille...)

La relance de la VAE et sa prise en charge par le tissu économique des branches et des territoires nécessitent des démarches collectives que certaines régions entreprennent. Une des pistes devrait être de lier les perspectives d'innovation des Pôles de compétitivité et les besoins de requalification de la main d'œuvre en place. C'est là que la VAE peut être un outil (parmi d'autres) pour accompagner l'évolution nécessaire des compétences des salariés, sans rupture de la relation de travail au sein des entreprises. Le groupe de travail ouvre également la perspective de prise en charge des jeunes sortis de formation initiale sans qualification.

Il est évident que ces pistes ne peuvent se concrétiser que si, localement et régionalement, les acteurs des Régions, des entreprises et les formateurs coordonnent leurs projets : on retrouve là, sur un autre thème, le rôle primordial des CPRDFP !

Car les obstacles ne sont pas mineurs : lourdeur de la démarche ; statut de la VAE à clarifier par rapport aux certificats de qualification professionnelle (CQP) des

²⁵⁵ Source : « Dix questions à Bernard Decomps sur la VAE », Académie des technologies, juillet 2008 (à paraître). (Plus de 50% de ces demandes aboutiront à une reconnaissance de la compétence par la VAE).

²⁵⁶ Groupe de travail sur « la validation des acquis de l'expérience », présidé par Vincent Merle, Rapport remis en décembre 2008 à M. Wauquiez, Secrétaire d'État à l'emploi.

²⁵⁷ Cf. « Dix questions à Bernard Decomps ».

branches d'activités ; par rapport à EUROPASS ; liens à préciser avec le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

4. Les formations à l'entrepreneuriat

Si l'EM Lyon, ESCP Paris, HEC, Paris Dauphine étaient pionnières dès la fin des années 1980, en proposant à leurs étudiants quelques formations à l'entrepreneuriat, il a fallu attendre la fin des années 90 pour que ces formations irriguent, encore bien modestement, le système de formation initiale, aussi bien au sein des enseignements secondaire (général mais aussi technique) et supérieur (écoles de commerce, d'ingénieur et universités, dans lesquelles les IUT ont pris toute leur place)²⁵⁸.

L'Observatoire des Pratiques Pédagogiques en Entrepreneuriat (OPPE), au sein de l'Agence Pour la Création d'Entreprises (APCE), en charge de recenser ce type d'action et de faciliter la diffusion de ces pratiques au sein du monde enseignant, recensait début 2010 plus de 400 actions de sensibilisation, formation, accompagnement ; ces actions sont encadrées par des enseignants en lien avec nombre d'acteurs publics et privés concernés par l'entrepreneuriat (réseaux d'accompagnement, chefs d'entreprise, banques, experts comptables...). Sans doute le chiffre de 400 est-il bien en-dessous de la réalité. Ceci étant, le nombre d'élèves et étudiants touchés par ces programmes demeure encore bien modeste, alors que la moitié des jeunes de moins de 30 ans disent penser créer un jour une entreprise, du moins jugent-ils avec intérêt ce type de projet pour les années à venir ; mais les freins à passer à l'acte demeurent nombreux, bien trop souvent du fait de représentations erronées des difficultés qu'il y a à créer une entreprise.

Ces actions en direction de l'entrepreneuriat sont fort différentes et d'inégale importance : certaines ne visent qu'une sensibilisation modeste des élèves et étudiants, comme des conférences témoignages apportées par des chefs d'entreprise et des réseaux d'accompagnement ou encore la sensibilisation proposée dans certaines écoles doctorales ; d'autres proposent des parcours d'expérimentation sur plusieurs mois, pour faire vivre et développer un produit ou un service, développé volontairement par les élèves sous la conduite d'une équipe pluridisciplinaire (leur apportant la pratique de conduite de projet) ; d'autres actions visent une formation diplômante (option au sein d'une formation supérieure, mais aussi master spécifique en entrepreneuriat) ; d'autres encore vont jusqu'à accompagner leurs étudiants dans l'acte de création (incubateur, fonds d'amorçage). Certains établissements ont aussi mis en place une politique de recherche en ce domaine, quelques uns créant même une chaire ; un petit nombre d'établissement ont aussi intégré l'entrepreneuriat comme axe stratégique ; un établissement a même été totalement voué à l'entrepreneuriat (Advancia). Les concours à la création, autre forme de sensibilisation ou de formation, sont par ailleurs aujourd'hui nombreux, tant au niveau national que local.

Il convient de rappeler aussi l'action conduite dans le cadre de formation continue, avec la création de l'Institut de l'Entrepreneuriat au sein du CNAM, sans oublier les départements de formation continue au sein d'établissements d'enseignement supérieur (appel par exemple à des enseignants pour former des

²⁵⁸ Éléments fournis et rédaction de cette partie par André Letowski.

chômeurs à la création d'entreprise, à la création innovante, diplôme spécifique pour former des accompagnants à la création d'entreprise).

Quelques centaines d'enseignants ont compris la nécessité de ces nouvelles formations, et s'y impliquent, davantage d'ailleurs comme des militants ; nombre d'entre eux se sont regroupés au sein de « l'Académie de l'Entrepreneuriat » ou encore de « Créa IUT », associations où ils travaillent en commun (congrès, concours, publications, recherches, créations d'outils pédagogiques, etc.). Il en est de même d'associations de chefs d'entreprise ou de responsables locaux, créés pour sensibiliser les jeunes, produire des outils pédagogiques adaptés et diffuser les actions conduites.

Toutes ces actions ont été progressivement appuyées par les Pouvoirs Publics, tant au niveau national (30 incubateurs à ce jour, création de huit maisons de l'entrepreneuriat au sein de campus universitaires, lancement en cours de pôles entrepreneuriat inter-établissements d'enseignement supérieur, textes réglementaires relatif à la jeune entreprise universitaire, opérations « défis Jeunes », création du CODICE, de RETIS...), qu'au niveau régional, certains conseils régionaux l'intégrant dans leur programme d'action. La mise en œuvre de la loi LRU d'août 2007 ouvre de nouvelles perspectives avec la création de « référent entrepreneuriat » au sein des Bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants (BAIP).

Certes, nous sommes bien loin des programmes volontaristes développés par exemple au Québec sous l'égide du Premier Ministre, ou encore en Grande-Bretagne pour former des enseignants au sein de chaque université à ce type d'enseignement. Il est vrai que l'obligation de fonder la formation sur l'expérimentation avant la théorie, que la nécessité de travailler en coopération avec les acteurs publics et privés non enseignants, qu'un suivi minimal post création de leurs étudiants, sont des freins puissants pour notre système de formation.

L'objet de ces actions ne se limite pas à la création ou à la reprise d'entreprise ; elles visent tout autant à faire émerger un comportement d'entrepreneur, y compris au sein de l'entreprise ou de l'organisation où le jeune est salarié, voire bénévole au sein d'une association. Ces sensibilisations et formations plus largement encore visent à donner des outils pour la conduite de projet, tout en amenant la personne à prendre la dimension de ses compétences à le faire, et à prendre confiance en elle ; à ce niveau l'expérimentation et sa formalisation dans le cadre de la formation, est un outil pédagogique pour préparer à l'insertion dans la vie active. L'enthousiasme des élèves et étudiants en témoignent grandement ; le rebond d'élèves en situation scolaire difficile est une forme de témoignage.

5. La formation professionnelle et ses relations avec le contexte territorial

L'ouverture des Etablissements d'enseignement professionnels vers les territoires où ils sont implantés est sans doute à la fois importante et inégale. En réalité, elle est très mal connue, car l'information sur ces expériences n'est pas capitalisée, puis diffusée

Or, il existe autour de certains IUT, autour de lycées des métiers, de CFA²⁵⁹, de MFR, de centres techniques de branches, de multiples régulations qui stimulent et qui favorisent la diffusion des innovations technologiques.

L'expérience des Lycées agricoles mériterait d'être synthétisée : depuis la Loi Rocard de 1984, leur mission d'enseignement a été complétée par une « mission d'animation et de développement rural ». La plupart ont donc mis en place des formations spécifiques (services en milieu rural, tourisme, commerce, alimentation, animation des territoires) ; ils jouent également un rôle d'animation locale en partenariat avec les collectivités locales et avec des associations telles que la Fédération des foyers ruraux.

L'implication des Maisons familiales rurales dans ces domaines est également ancienne. Dans chacune de leurs implantations, elles participent aux dynamiques territoriales de la zone grâce à leur mode de gouvernance qui laisse une large place aux parents et aux professionnels implantés localement. Elles organisent des formations en alternance qui sont adaptées aux réalités et aux attentes locales aussi bien pour la formation initiale que pour la formation continue. En s'ouvrant sur leur environnement local, elles fournissent des services à leurs partenaires (lieu d'animation et de rencontres, permanences d'Association, groupes de travail avec les collectivités territoriales, etc.)

Les Etablissements de l'enseignement professionnel qui dépendent de l'Éducation nationale présentent un potentiel considérable d'actions en faveur de l'innovation dans les territoires. Largement répartis dans toutes les régions, leur « ouverture » sur leur environnement professionnel est une des clés de leur propre réussite et de la réussite de leurs élèves

La création des Lycées des métiers, la mise en place des « plateformes technologiques », ouvertes sur les professionnels des territoires, irriguent les changements technologiques et soutiennent des innovations nombreuses mais mal connues, dans les PMI-PME²⁶⁰. On trouve actuellement dans Google 377 000 références à « plateforme technologique », mais cette information brute ne permet aucune analyse scientifique !

Les dispositifs sont souvent complexes associant universités, IUT, Écoles d'ingénieurs, lycées technologiques ou professionnels, mais parfois le dispositif est plus large. Ainsi les Régions Aquitaine, Pays de la Loire, Rhône-Alpes... mettent en place des « plateformes technologiques d'innovation » qui, pour plusieurs activités, concrétisent les liens « recherche-innovation-développement » entre les Pôles de compétitivité, les établissements d'enseignement et les PMI-PME.

Mieux comprendre et mieux connaître les chantiers développés par les Lycées professionnels avec les entreprises, les branches professionnelles et les territoires

²⁵⁹ Cf. l'expérience passionnante de la Chambre des métiers des Côtes d'Armor avec les Centres techniques de formation « Vehipole » et « Batipole » à Ploufragan dans l'agglomération de Saint Briec.

²⁶⁰ Il y a actuellement 560 « Lycées des métiers » sur 1700 Lycées professionnels (avec un objectif des 800 Lycées ainsi labellisés) ; 85 « plateformes technologiques » à l'initiative d'université ou d'IUT ou d'écoles d'ingénieurs, enfin un nombre important de plateformes technologiques à l'initiative de Lycées professionnel ou techniques de l'enseignement secondaire.

dans les- quelles ils sont implantés pourraient servir à capitaliser ces expériences, mais également à les rendre « légitime » dans l'institution scolaire, voire à les développer.

Dans le prolongement des travaux du Groupe de prospective, une enquête pourrait être conduite par le Ministère de l'Éducation nationale et par l'Académie des technologies (dans le cadre de sa convention avec le Ministère de l'éducation nationale) afin de décrire les formes que prennent actuellement ces collaborations entre Enseignement professionnel, les branches et les territoires : liens créés grâce au développement de l'alternance ; rôle et apport des Lycées des métiers dans l'innovation territoriale ; recherches appliquées allant jusqu'à des dépôts de brevets ; mutualisation et utilisation optimale de matériels innovants, notamment des « plates formes technologiques ».

Le but de ces investigations n'est pas seulement de décrire quelques cas exemplaires réussis. C'est aussi d'enclencher une réflexion maïeutique autour de ces thèmes pour favoriser la diffusion de ces pratiques au service des territoires.



Face à une réalité foisonnante, en pleine transformation, il n'était pas possible de résumer l'existant, tout au plus de suggérer quelques pistes pour la réflexion et pour l'action. Il faut évidemment approfondir la connaissance des innovations sur le terrain, les analyser, les diffuser à l'initiative des acteurs (nombreux) nationaux et régionaux qui interviennent dans ces chantiers de l'éducation et de la formation. Mais cela ne suffit pas.

Par delà les difficultés économiques, face à une mondialisation mal maîtrisée, nous sommes dans une phase de renouvellement important de la main d'œuvre, avec les départs en retraite des générations de l'après-guerre, pour la plupart des régions et la plupart des branches d'activité. Les pouvoirs accrus des Régions dans les domaines du développement économique et de la formation professionnelle, l'autonomie des Universités sont des opportunités pour améliorer le pilotage des systèmes de formation initiale et continue « tout au long de la vie ». Comme le montre Yves Farge, cela ne sera efficace que si tous les acteurs économiques (et pas seulement le monde enseignant) améliorent les régulations et les prises de décision au plus près des besoins de branches et des territoires. Ces « régulations courtes » accroissent le maillage entre les établissements d'enseignement et les acteurs locaux et favorisent ainsi la diffusion large des innovations dans les territoires. Naturellement ce ne sera ni magique, ni automatique !... Ce sera les résultats de politiques déterminées et cohérentes sur le long terme, politiques capables de mobiliser les acteurs compétents de terrain.

Des « projets dormants » au développement d'activités nouvelles : l'exemple du CNE

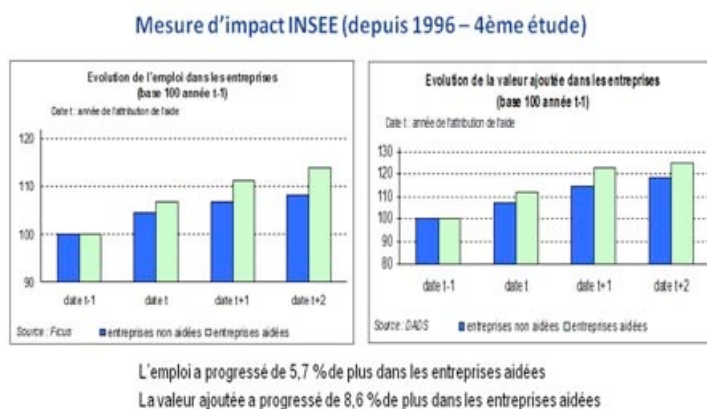
Jean-Claude Bouly, Jean-Christophe Teobaldi²⁶¹

ARDAN²⁶² est un dispositif de « formation-développement » du CNE-Cnam²⁶³ qui a pour but de développer l'activité dans les territoires en favorisant le développement d'activités nouvelles et l'emploi dans les petites entreprises. Parti de l'idée qu'au sein des petites entreprises, bon nombre de projets restent en état de « latence » par manque de moyens humains, ce dispositif met en connexion une entreprise et un demandeur d'emploi. Ce dernier, en insertion dans l'entreprise pendant six mois, va porter un projet, tout en étant accompagné par une pédagogie inductive « dans et par l'action ». L'efficacité de ce dispositif est avérée (cf. figure 1). Il illustre la formule de François Dalle : « il ne faut pas seulement former pour insérer mais il faut insérer pour former ». L'insertion est donc en soi formatrice. Faire reconnaître cette évidence a été une route longue et chaotique. Un dernier effort est aujourd'hui nécessaire pour inciter les politiques publiques à intégrer ce dispositif dans une action nationale.

Un dispositif ciblé sur le développement des compétences entrepreneuriales au sein des petites entreprises

L'action publique est souvent centrée sur les grandes « ruptures » entrepreneuriales : la création ou la reprise d'entreprise. La dernière loi de 2008 dite de « modernisation économique » en témoigne, avec l'instauration du dispositif « d'auto-entrepreneur ». Même si les choses évoluent, le développement d'activités nouvelles au sein des entreprises reste le « parent pauvre » de la politique économique.

Figure 1 : cf. INSEE, « L'aide d'ARDAN : « Un véritable coup de pouce », Économie Lorraine, N° 102, octobre 2007.



C'est pourquoi, la préoccupation du CNE à travers son dispositif ARDAN est de se focaliser sur les « micro-ruptures » : le développement d'activités nouvelles au

²⁶¹ Jean-Claude Bouly est directeur du CNE-CNAM, professeur à la Chaire de Prospective stratégique du CNAM. Jean-Christophe Teobaldi est chargé de recherche au CNE et responsable de l'antenne CNE Île-de-France.

²⁶² ARDAN : Actions Régionales pour le Développement d'Activités Nouvelles.

²⁶³ Le CNE est un centre spécialisé du CNAM.

sein des entreprises et en particulier des TPE²⁶⁴. La raison en est simple : ce sont ces organisations qui, de part leur potentiel de croissance, leur nombre et leur maillage territorial, contribuent efficacement au développement économique endogène et au maintien du tissu social dans les territoires. Rappelons que les TPE représentaient en 2009, 97 % du nombre total d'entreprises en France.

Par ailleurs, les politiques économiques s'appuient trop souvent sur des outils financiers ou technologiques, en minimisant l'importance du facteur humain, en particulier celui touchant au comportement entrepreneurial. Dans la philosophie du dispositif ARDAN et de tous les dispositifs du C.N.E, le comportement entrepreneurial est considéré comme un levier majeur du développement économique territorial.

Le concept d'entrepreneuriat dépasse en effet largement la notion juridique de création d'entreprise. Tous les entrepreneurs au sens juridique du terme ne le sont pas nécessairement dans la réalité. En fait, la majorité ne l'est pas²⁶⁵. Ces personnes se « mettent à leur compte » pour travailler en « indépendants », souvent dans une perspective de trouver une réponse à leur problème d'emploi dans une économie de la « reproduction du geste » et n'ont pas pour enjeu de développer leurs entreprises. Certains parmi eux ont pourtant conscience du facteur limitant que peut représenter ce positionnement « d'homme orchestre », mais ils ont du mal à appréhender la prise de risque qu'un développement peut engendrer (perte de pouvoir, financement, perturbations managériales, etc.). En tant qu'amortisseur de la prise de risque, le dispositif ARDAN permet à ces chefs d'entreprise œuvrant dans des secteurs d'activités variés (cf. figure 2), de passer de la position « d'homme orchestre » à une position de « chef d'orchestre ».

Figure 2: Types d'entreprises et secteurs d'activités accompagnés par ARDAN (source : CNE)

De plus, les compétences et comportements entrepreneuriaux ne sont pas l'apanage du seul dirigeant d'entreprise. Augmenter le nombre de personnes entreprenantes dans les entreprises c'est augmenter leur compétitivité avec *in fine* un développement pour les territoires.

Le dispositif ARDAN se focalise donc sur le capital humain en le développement des compétences entrepreneuriales, au sein de TPE qui souhaitent développer une activité nouvelle. Cette triple-orientation fait d'ARDAN un dispositif original et innovant qui mérite que l'on retrace son histoire.

²⁶⁴ TPE : sont considérées généralement comme de Très Petites Entreprises, les organisations de moins de 20 personnes.

²⁶⁵ Il est couramment admis que seulement 20 % des créateurs d'entreprises ont, ou auront un comportement entrepreneurial.

Le contexte de départ : un programme européen de « formation-développement » dans les Vosges

En 1981, le département des Vosges est choisi pour une action expérimentale du Fonds Social Européen (FSE) dite action expérimentale de « formation-développement ». Une première opération avait été réalisée de 1977 à 1980 avec succès en Haute-Loire. Le directeur du FSE, Sandro GAUDENZI, décide d'en réaliser sept autres : en France dans les départements des Vosges, de la Creuse et dans la chaîne Pyrénéenne, en Italie, deux au Royaume-Uni et en Irlande. L'évaluateur est allemand. L'enjeu de ces expérimentations de formation-développement est d'engendrer avec les outils de la formation professionnelle, un développement économique pour ces territoires. L'évaluation du dispositif doit être réalisée sur la base d'indicateurs économiques : nombre d'emplois créés, évolution des chiffres d'affaires, nombre de projets d'activités nouvelles, etc. Le financement du FSE des ces actions expérimentales est complété en France par le FFP, le FIAT et le FIDAR.

A la même époque, Jean-Claude Bouly, de formation agronome, développement rural et sciences de l'éducation est chargé de mission dans une organisation professionnelle agricole. Dans le contexte des années 1970, marqué par la mise en œuvre des lois d'orientation agricole des années 60 visant à accompagner la modernisation agricole et la réforme des structures de production, Jean-Claude Bouly s'intéresse aux problèmes de mutations des secteurs ruraux. Il croise en 1979 les actions expérimentales financées par le FSE et autour desquelles travaillent des personnalités de l'école de pensée de la formation développement issue du foisonnement des idées et des méthodes liées à la loi de 1971 sur la formation des adultes : le géographe lyonnais Maurice ALLEFREDES, André BOUTIN directeur régional de la DRFP1 Rhône-Alpes, Patrick SENAULT sociologue au CUCES-Universités1, et d'autres pionniers comme Pierre-Julien DUBOST.

Une association est créée spécifiquement pour porter l'expérimentation Vosgienne : IDEE¹ Vosges. Jean-Claude BOULY y est engagé comme chargé de mission puis en devient le directeur quelques mois plus tard. C'est dans ce contexte expérimental, financé à hauteur de 25 millions de Francs (50% FSE ; 25% FFP ; 25% FIAT / FIDAR) et initialement prévu pour une durée de trois ans (en réalité cinq entre 1982 et 1986) que se sont conçus et déployés plus d'une centaine d'actions dont le fil conducteur est de conjuguer une ingénierie de formation à des finalités de développement endogène pour le département des Vosges.

Une idée émerge

Parmi l'ensemble de ces opérations, une est issue d'une suggestion de l'APEC¹. Un chargé de mission de cette association, Michel HENRY, émet l'idée de développer des projets en état de « latence » dans les entreprises, en mettant en relation ces dernières avec des cadres demandeurs d'emploi. Il est à noter que l'idée de départ vient d'une structure focalisée sur des problématiques de ressources humaines. Le constat avait été fait au préalable qu'une entreprise désireuse de développer une activité, se heurte souvent à un manque de moyen humain dû, comme nous l'avons évoqué précédemment, à des réticences à l'embauche de la part du chef d'entreprise. Il est bien évident qu'engager un collaborateur de haut-niveau dans une

petite organisation a plus de conséquences que dans une moyenne ou une grande entreprise.

L'idée est formalisée et expérimentée

Cette idée, Jean-Claude BOULY va la faire partager au sein d'IDEE Vosges avec les différents acteurs du développement économique du département : les Chambres de Commerce et d'Industrie, la Chambres de Métiers, le Comité d'Aménagement et d'Expansion des Vosges (CAPEV), outil du Conseil Général et le Groupement Patronal Vosgien. Le projet d'expérimenter une opération est lancé. Le but est maintenant de rencontrer des entreprises afin d'évaluer si elles auraient des projets d'activités nouvelles en « stand by ». L'idée de connecter ces projets avec des cadres demandeurs d'emplois séduit. Le « cadre développeur » bénéficie pour sa mission du statut de stagiaire de la formation professionnelle durant six mois. Un processus formatif d'accompagnement de son insertion dans l'entreprise est mis en place. Le financement de l'opération est assuré par IDEE Vosges.

Au 1^{er} semestre 1985, dix entreprises sont mises en relation avec dix cadres demandeurs d'emplois. L'expérimentation s'avère un succès. Sur les dix projets sélectionnés, sept se concrétisent et sept demandeurs d'emplois sur les dix sont embauchés à l'issue des six mois de stage.

Le Conseil Régional de Lorraine reprend le dispositif : c'est la naissance d'ARDAN

En juillet 1985, IDEE Vosges organise avec le CUCES de Nancy un colloque à Gérardmer qui accueille quelque deux cents participants, acteurs d'une trentaine d'expérimentations de formation-développement et de développement local dans une dizaine de pays européens. Le Conseil Régional de Lorraine, créé depuis 1983 dans le cadre des lois de décentralisation y participe. Le responsable régional de la formation professionnelle, Patrice GRANIER découvre l'idée portée par IDEE Vosges et l'APEC.

Au terme de l'expérimentation, IDEE Vosges arrête comme prévue son activité. Jean-Claude BOULY décide de créer sa propre structure : IDF-Conseil¹. Il intervient notamment dans les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM) de l'Union Européenne. Patrice GRANIER du Conseil Régional de Lorraine revient vers lui et se dit intéressé par la création d'un dispositif régional sur la base de l'expérimentation réalisée par IDEE Vosges et l'APEC. Le Conseil Régional de Lorraine et l'Etat *via* la DRFP¹, commandent en 1987 une étude de faisabilité à Jean-Claude BOULY.

Cette étude doit aborder les questions d'ingénierie pédagogique, organisationnelle, partenariale et financière, afin d'évaluer si cette expérimentation s'avère généralisable à l'échelle régionale. En cas de faisabilité, Patrice GRANIER propose de l'appeler Actions Régionales pour le développement d'Activité Nouvelles (ARDAN). L'étude s'avère concluante. Elle propose également une méthode d'intervention, une ingénierie pédagogique et un plan de financement. Elle confirme l'intérêt des acteurs du développement économique de la Lorraine et témoigne de leur volonté de travailler de manière partenariale par autant de lettres d'engagement. L'Association pour le Développement Activités Nouvelles (ARDAN) est créée le 8

février 1988 lors d'une assemblée générale présidée par Jean Marie RAUSCH, Président du Conseil Régional. Jean-Claude BOULY en assure la direction.

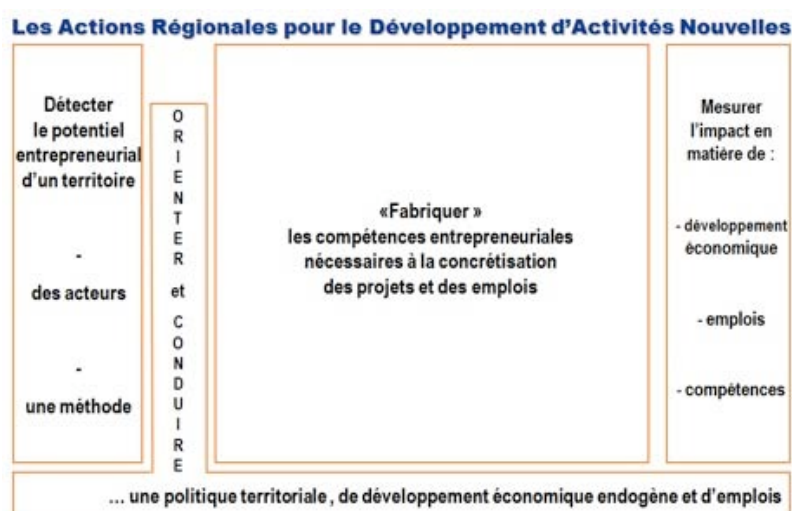
Une première série de « leviers » permettent de consolider le dispositif

Le Recteur Pierre FERRARI, Vice-président du Conseil Régional de Lorraine chargé de la formation professionnelle et Président d'ARDAN, prévoit d'accompagner une centaine de projets par an. La montée en puissance du dispositif convainc finalement l'Etat et la Région, membres du Comité d'engagement (assemblée du dispositif qui valide les dossiers sélectionnés par les partenaires locaux), d'inscrire ARDAN dans le Contrat de Plan Etat-Région. Cette inscription permet un début de reconnaissance institutionnelle du dispositif. ARDAN est inscrit par la suite dans les différents contrats de Plan Etat-Région entre 1989 et 1998.

Pour avoir une action cohérente et efficace, le besoin se fait sentir de structurer le réseau d'acteurs (en définissant les droits et devoirs de chacun), de formaliser la méthode et donc de professionnaliser le cœur de métier d'ARDAN : créer les conditions pour qu'un projet d'activité nouvelle d'une entreprise se concrétise grâce à la formation d'un demandeur d'emploi chargé du projet. ARDAN s'inscrit dès 1990 dans un processus d'amélioration continue en s'engageant dans une « démarche qualité ». Le dispositif ARDAN est certifié ISO 9001 en 1998, version 1998 puis version 2000. Ce 2^{ème} levier structurant du dispositif qu'est la « démarche qualité », permet de clarifier les processus et le système d'acteurs.

A partir de 1989, ARDAN se diversifie. Au côté du programme « Cadre-développeur » est créé le programme « Cadre-développeur, Compétences à temps partagé », qui vise à fédérer deux ou trois entreprises autour d'un projet commun. Cela permet de préfigurer la mise en place de 8 projets de groupements d'employeurs interprofessionnels territoriaux en 1997-1998, encore en activité aujourd'hui avec au total 400 emplois créés.

Figure 3 : la trame générale du dispositif (source : CNE)



En 1992, suite aux élections régionales, Jean-Marie RAUSCH, Président du Conseil régional de Lorraine et acteur de la création d'ARDAN est remplacé par Gérard LONGUET. Le Président d'ARDAN, Pierre FERRARI passe le relais à Christian PARRA, Vice-président du Conseil Régional. Ce dernier, grâce à sa

fonction de Secrétaire Général adjoint de la Chambre de Métiers de Meurthe-et-Moselle connaît bien la problématique de la petite entreprise et les tenants et les aboutissants du dispositif (cf. figure 3). Il propose de passer d'une centaine de projets par an en Lorraine à 400 et d'élargir le dispositif aux champs de la création et de la reprise d'entreprise. Cette volonté politique du Conseil Régional de Lorraine permet au dispositif d'élargir son offre qui passe donc de deux lignes de produits à cinq, les deux précédents auxquels viennent s'ajouter un programme sur la reprise et deux sur la création d'entreprise. D'une dizaine de promoteurs locaux au départ, le réseau s'élargit à 27 partenaires pour faire face à la montée en puissance du dispositif en Lorraine : 125 missions en 1992, 155 en 1993, 184 en 1994, 310 en 1995, 380 en 1996, 362 en 1997 et jusqu'à 382 missions en 1998, dernière année de la présidence de Christian PARRA.

La notion de « projet dormant »

La notion de « projet dormant » est arrivée dans la littérature en 1992, suite à une autre expérimentation réalisée à Marcq-en-Barœul par Jean-Pierre GUILLON à Entreprises et Cité. Plus « parlante » que la notion d'activités nouvelles, c'est cette expression qui est le plus souvent utilisée pour qualifier le dispositif ARDAN. Pourtant les expressions de « projet latent » ou de « projet orphelin » sont sûrement plus appropriées, car ce sont moins les projets qui dorment que les hommes. En effet, certains chefs d'entreprises « dorment » car ils sont souvent empêtrés dans des démarches liées au fonctionnement courant et n'ont plus le temps nécessaire à consacrer au développement d'activités nouvelles pour leur entreprise. Les structures d'encadrement des petites entreprises françaises sont très souvent animées avec des chefs d'entreprises « hommes orchestres » qui se retrouvent à remplir toutes les fonctions stratégiques à eux tous seuls. Ils restent dans des routines de fonctionnement et ne commencent à réfléchir à un développement d'activité nouvelle qu'en cas de risque vital (baisse d'activité, pression technologique et/ou concurrentielle, etc.).

Le but d'ARDAN est de débloquent cette situation en mettant à disposition de l'entreprise un demandeur d'emploi qui va devenir le « cadre développeur » du projet. Les capacités de ce dernier se verront renforcées par son insertion professionnelle et par un accompagnement pédagogique.

Le dispositif ARDAN met donc en relation un « projet orphelin » d'une entreprise avec les compétences de demandeurs d'emplois en capacité de porter un projet. D'autres dispositifs mis en œuvre par le CNE-CNAM permettent de s'adresser à d'autres publics (cf. figure 4).

Figure 4 : les profils des « développeurs » (source : CNE)

Ainsi, le dispositif DCE (Développement des Compétences entrepreneuriales) permet de développer les compétences d'un salarié auquel l'employeur souhaite confier la conduite d'un projet. Le CEMA (Certificat Entrepreneur – Métiers de l'Artisanat), créé en partenariat avec les Chambres de Métiers et de l'Artisanat, permet à de jeunes adultes souvent avec de bons niveaux de formation de faire le « pari » de la petite entreprise comme projet professionnel. Cette formation en alternance rentre également dans le cadre du projet de création des Universités des Métiers et de l'Artisanat. L'objectif de ces dispositifs est le même que celui

d'ARDAN : faire progresser l'entrepreneuriat dans les entreprises et les compétences des porteurs de projet.

Concernant le niveau d'études des stagiaires, faire le pari du développement d'une activité nouvelle dans une petite entreprise concerne tous les publics, de l'autodidacte au Bac + 5. C'est une des originalités d'ARDAN, les pré-requis pour intégrer le dispositif ne sont pas basés sur le niveau d'étude.

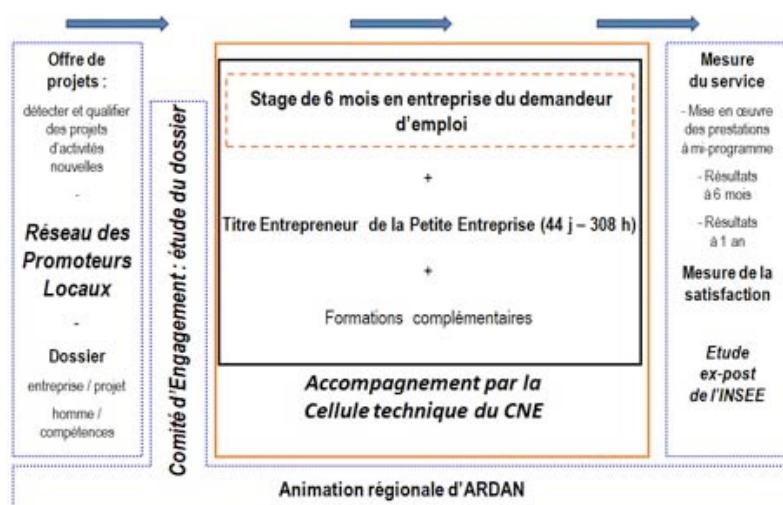
Le début de « l'essaimage »¹ d'ARDAN

En 1993, le dispositif ARDAN se positionne comme un outil de « rebond de crise » et c'est à cette époque que d'autres Conseils Régionaux s'intéressent au dispositif. Le 7 novembre 1995, un colloque intitulé : « Bataille pour l'emploi : la Lorraine s'engage », est organisé à l'Assemblée nationale. Différents acteurs sont présents : Conseils Régionaux, CCI, Chambres de Métiers, ASSEDIC, ANPE, syndicats, etc. Cette journée contribue à déclencher le processus d'essaimage. En 1996, ARDAN s'implante dans le département du Loir-et-Cher (ARDAN 41), dans le Nord-Pas-de-Calais, en Bourgogne (ARDAN Bourgogne) et en Pays-de-la-Loire (dispositif ELAN). Un « kit d'essaimage » est créé afin de formaliser la méthode, la communication et le partenariat. Ce dernier point mérite quelques précisions car sa construction est originale et garantie depuis plus de 20 ans l'efficacité du dispositif.

Dans sa définition classique, un partenariat est souvent considéré dans le champ du développement local, comme un dispositif de démocratie participative. Mais, pour que ce terme devienne opérationnel, la question de son organisation et de sa codification se pose. Dans le dispositif ARDAN, le partenariat est un système d'échanges organisé, codifié, contractualisé et « solvabilisé », entre (et au sein) de différentes familles d'acteurs : la cellule technique du CNE, les promoteurs locaux chargés de repérer les projets d'activités nouvelles dans les entreprises (chambres consulaires, boutiques de gestion, pépinières d'entreprises, experts comptables), le comité d'engagement (Conseil Régional, partenaires sociaux, experts du Pôle emploi) qui évalue les projets ; les entreprises ; les stagiaires et les structures qui mesurent l'efficacité du dispositif (INSEE, audits externes). Chaque acteur connaît son rôle et reconnaît le rôle des autres acteurs, dans une relation rendue « mature » grâce à des outils tels que : la contractualisation, la solvabilité des flux d'échanges, des manuels de procédures de fonctionnement interinstitutionnels, une charte de « droits et devoirs » et des référentiels d'activités. Si ce fonctionnement est courant dans les échanges économiques classiques (relation client-fournisseur), il l'est moins dans le monde institutionnel. Il y a 20 ans, organiser un tel système autour de concepts comme « maîtrise d'ouvrage », « maître d'œuvre » ou « assemblier », était complètement nouveau.

Ce système d'acteurs contractualisée, animé par la cellule technique du CNE, véritable « logisticien de flux », permet la reconnaissance mutuelle des compétences de chacun, la codification des droits et devoirs (notamment vis-à-vis du maître d'ouvrage : le Conseil régional) et le positionnement des acteurs dans le système ARDAN (cf. figure 5). La « mise en ligne » des compétences, dans une chaîne de valeurs engendre de la complémentarité et évite une concurrence malsaine. L'établissement de règles de fonctionnement collectif permet à chaque acteur d'être respecté pour ses compétences.

Figure 5 : le processus technique d'ARDAN et ses différents acteurs (source : CNE)



La crédibilité et la légitimité des acteurs étant assurées, l'introduction de la notion client-fournisseur contribue à la régulation du système. Suite à la première action expérimentale réalisée dans le bassin d'emploi de Remiremont dans les Vosges, l'organisation de ce partenariat a permis au dispositif ARDAN de se déployer. Car si une action de formation-développement ponctuelle n'oblige pas à formaliser les relations entre les acteurs, une duplication à l'échelon régional et *a fortiori* à l'échelon national, l'y oblige. Ce partenariat a donc permis de passer de la micro-expérience à une action régionale significative, du prototype à l'industrialisation du système. À ce stade de développement du dispositif plusieurs contraintes apparaissent.

Apparition des premiers « freins »

La première des contraintes est l'obligation de créer une organisation « support » pour chaque territoire. La méthode séduit et les résultats sont probants mais l'obligation de créer à chaque fois une structure d'accueil du dispositif est un problème institutionnel lourd. ARDAN est ainsi porté dans certaines régions par une association (Lorraine, Région Centre), ailleurs par des institutions existantes : CRCI dans le Nord-Pas-de-Calais, service de la région dans le Pays-de-la-Loire, ou agence de développement du conseil Régional de Bourgogne.

Un autre « frein » vient du conseil d'administration d'ARDAN-Lorraine qui commence à trouver gênant de financer par le détachement de moyens humains, le développement d'ARDAN dans d'autres régions. Le système de l'essaimage prend corps mais trouve ici ses limites.

D'une manière concomitante, un troisième frein vient se greffer aux deux premiers : la remise en cause des élus régionaux, au sujet des questions de « gestion de fait ». Les élus régionaux financent en effet un dispositif (ARDAN) dans lequel ils interviennent en tant que membres du comité exécutif. Plusieurs structures périphériques aux Conseils Régionaux sont d'ailleurs remises en cause dans les années 1997-1998.

Un autre frein provient du « procès en sorcellerie » qui est fait à ARDAN depuis sa création et qui concerne sa légitimité d'organisme de formation. Pour certaines administrations (DGEFP¹, URCSSAF, ACOSS¹) ou pour certains

partenaires sociaux, former des demandeurs d'emplois pour qu'ils développent des projets d'activités nouvelles dans les entreprises, équivaut à mettre au service de ces dernières de la main d'œuvre mal payée (effet d'aubaine ; trop grande prise de liberté vis-à-vis de la réglementation de la formation professionnelle et du livre IX du code du travail).

Enfin, le transfert de la responsabilité de la formation professionnelle aux Régions engagé en 1983, conduit l'Etat à se désengager financièrement de ce champ. Une des conséquences est la non-reconduite du dispositif ARDAN dans le contrat de plan État-région de 1998. Lors des élections régionales de 1998, Gérard LONGUET est le nouveau président de la Région Lorraine. Christian PARRA n'étant pas réélu, c'est André FERRARI, Vice président chargé du développement économique qui prend la présidence d'ARDAN. Le désengagement financier de l'Etat reformate l'activité à hauteur de 400 projets par an à 250 par an en Lorraine (en sachant que la totalité du réseau France-ARDAN de l'époque accompagnait 1000 projets/an).

D'autres éléments vont cependant permettre au dispositif de se déployer. Certains sont liés directement ou indirectement aux « freins » évoqués précédemment.

Les « leviers » décisifs dans le développement d'ARDAN

En 1997, Jacques BARROT, Ministre du Travail et des affaires sociales commande à Michel GODET un rapport sur les relations entre l'activité économique, l'insertion dans les entreprises et l'emploi¹. Jean-Claude BOULY rejoint Michel GODET qui dirige ce groupe de travail chargé entre autres, d'inventorier les Initiatives locales de Développement (ILD). ARDAN prendra par la suite la charge du Secrétariat National des ILD, mais surtout la connexion est opérée entre les deux hommes. Michel GODET travaille par ailleurs à faire reconnaître au sein du CNAM la réalité de l'entrepreneuriat. Il concourt à la création d'un poste de professeur associé pour ce domaine.

A la même époque, existe un projet de réorganisation des CNAM en région. Le Conseil Régional de Lorraine propose à Jean-Claude BOULY de conduire cette démarche pour permettre de décider que dorénavant cette nouvelle structure portera le dispositif ARDAN. L'association ARDAN, structure satellitaire de la Région peut disparaître, la politique publique ARDAN devenant un dispositif porté par le CNAM.

Le 1^{er} septembre 1999, Jean-Claude BOULY est nommé professeur associé au CNAM. Il a deux missions : la création d'un centre spécialisé, le CNE et recomposer le CNAM en Lorraine. Le CNAM-Lorraine ouvre ces portes à Nancy en février 2001 et accueille le CNE.

Le transfert d'ARDAN au CNAM *via* la création du CNE en juillet 2000 est l'élément qui va permettre d'amplifier l'essaimage. Il règle de nombreux problèmes :

- Celui du « procès en sorcellerie » fait à l'organisme de formation ARDAN sur sa légitimité. Attaquer le CNAM sur la légitimité d'un de ses centres spécialisés en termes de formation professionnelle est plus difficile que s'en prendre à une association.

- L'obligation de créer une organisation pour chaque territoire car le dispositif ARDAN peut à présent s'appuyer sur les antennes régionales du CNE-CNAM.

La poursuite du travail de codification des pratiques formatives d'ARDAN va engendrer une autre reconnaissance institutionnelle : l'inscription au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP) le 21 avril 2009, du titre « Entrepreneur de la petite entreprise », support de l'ingénierie formative du dispositif ARDAN. L'inscription au RNCP de cette formation « dans et par l'action » permet une reconnaissance sinon réglementaire, au moins institutionnelle. Donner droit de cité à des pratiques formatives originales est aujourd'hui possible.

Un autre facteur favorise ce déploiement en 2001 : ARDAN est retenue comme maître d'ouvrage par la DECAS pour l'opération nationale « 10 territoires pour 1000 projets d'activités nouvelles » et lance le programme « Activités nouvelles & nouvelles compétences ». Cela va permettre de généraliser les adossements du CNE avec les associations régionales du CNAM (Alsace, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Mayotte) en remplacement du réseau associatif France-ARDAN.

Le modèle économique d'ARDAN

Construit à partir des dispositifs ARDAN actuels, il se décompose comme suit, pour une unité d'œuvre de l'ordre de 15 000 €, couvrant un stage de 6 mois :

- en charges : la mise en œuvre du dispositif (6750 €) à laquelle s'ajoute la rémunération du stagiaire et sa gratification, ainsi que la protection sociale forfaitaire réduite sur la durée de stage (6 mois). Le dispositif comprend :
 - la détection du projet de l'entreprise ;
 - la mise en place de la formation au titre « Entrepreneur de la petite entreprise » ;
 - une formation complémentaire associée ;
 - l'évaluation du dispositif.
- en ressources, la répartition est la suivante :
 - l'entreprise : de l'ordre de 5 000 € ;
 - les financements publics de la mobilisation des droits à la formation pour le solde. En moyenne la répartition entre le financement public régional et celui de l'ARE – Pôle Emploi est de 50/50.

Conclusion : vive la prise d'initiative individuelle, le partenariat, la décentralisation...le tout complété par une politique nationale à l'écoute et garante de l'intérêt national

Le système de partenariat mis en place dans le dispositif ARDAN constitue l'une des clés de la réussite du dispositif, dont l'objectif rappelons-le, est de concrétiser le potentiel économique endogène d'un territoire à travers le façonnage de compétences entrepreneuriales au sein des entreprises. Cette codification permet à tous les acteurs de participer d'une manière efficace et reconnue à l'élaboration d'une politique de développement économique régionale.

Mais l'élément clé de cette saga reste la force des initiatives humaines qui ont porté et portent encore ARDAN, né il y a 20 ans de ce simple constat : « Il ne suffit pas d'avoir une idée, encore faut-il que quelqu'un s'en occupe pour qu'elle devienne une réalité » (Jean-Claude BOULY). Ce constat est toujours valable. C'est pourquoi le dispositif ARDAN dure et se développe encore aujourd'hui au sein du CNE.

Plus globalement, la décentralisation est l'évènement structurel majeur qui a permis de créer un contexte favorable à l'éclosion et au développement d'ARDAN. En permettant le transfert de compétences du champ de la formation professionnelle vers les Régions, elle a permis à des initiatives expérimentales telles que celles portées par IDEE Vosges d'émerger. D'autre part et plus indirectement, elle a permis aux CNAM régionaux de se réorganiser (53 à 22 centres) et à celui de Lorraine d'accueillir le dispositif ARDAN à travers la création du CNE. Des effets de crises comme la non-reconduite du dispositif ARDAN dans le contrat de Plan Etat-Région de 1998 ont finalement débouché sur des évènements favorables. De contraintes sont nées des opportunités, la naissance du CNE est un cas d'école en la matière.

Il est à noter cependant que si la Région Lorraine a été l'acteur principal, permettant le déploiement du dispositif sur son territoire, elle a, au seuil du déploiement d'ARDAN dans les autres régions françaises, joué plutôt un rôle de frein. C'est un des enseignements à tirer de cette expérience. L'intérêt national n'est pas toujours compatible avec les intérêts régionaux. C'est pourquoi il est souhaitable qu'ARDAN soit repris dans une politique nationale de grande envergure.

Prochain objectif : faire en sorte qu'ARDAN soit repris dans une politique de développement économique national

A ce jour, le CNE-CNAM est la seule structure institutionnelle qui véhicule les idées de la formation-développement à travers le dispositif ARDAN. Le transfert de l'association ARDAN au sein du CNAM *via* le CNE a donc offert une vitrine et une légitimité institutionnelle à la formation-développement.

Pour autant, malgré des résultats probants : plus de 10 000 projets détectés et expertisés dans 11 régions françaises depuis 20 ans (dont 5 500 en Lorraine) et 8 000 projets accompagnés dont 9/10^{ème} concrétisés, le dispositif ARDAN n'a jamais été repris dans une politique publique nationale. Tous les gouvernements successifs depuis une douzaine d'années ont été approchés. Ils se disent à chaque fois très intéressés, mais la volonté politique ne suit pas, comme si les initiatives « Botton up » dérangeaient.

Ce manque de relais politique est aussi à mettre en relation pour le cas d'ARDAN, avec la contestation permanente du bien-fondé d'utiliser l'outil de la formation au service du développement d'activités et du développement endogène territorial. Ce procès en « illégitimité » s'appuie sur le manque de codification du champ de la formation-développement par rapport aux champs de la formation initiale ou de la formation en alternance. Le CNE y travaille au sein du CNAM et l'inscription au RNCP du Certificat d'entrepreneur de la petite entreprise le 21 avril 2009 est un pas important. C'est un combat qui mérite d'être mené car au-delà des querelles de chapelles, il en va de l'avenir économique de nombreux territoires et potentiellement, de la création de dizaines de milliers d'emplois.

Création d'entreprises : douze idées fausses et huit points essentiels à retenir

André Letowski²⁶⁶

1. Douze idées fausses

Il y a beaucoup d'entreprises à reprendre

Environ 20% des chefs d'entreprise ont plus de 55 ans. La majorité de leurs entreprises sont de très petite taille (plus de la moitié n'ont pas de salarié et près de 80% ont au plus deux salariés) ; ceci signifie que peu ont des actifs à vendre, hors celles qui disposent de fonds de commerce, la majorité des transactions en reprise ; Pour les autres activités, la pratique de la reprise paraît peu fréquente (de 2 à 10% des nouveaux dirigeants contre 90 à 88% en création nouvelle). Selon une étude du Ministère des PME, concernant les chefs d'entreprise de plus de 55 ans en nom individuel et ayant cessé leur activité, 60 % n'avaient pas cédé leur affaire ; peu s'étaient d'ailleurs employés à tenter de vendre leur affaire. La reprise concerne ainsi une minorité d'entreprises que l'on sait mal évaluer aujourd'hui (on ne dispose plus de données globales INSEE) ; Cette minorité est cependant importante en valeur ajoutée et concerne plus habituellement les entreprises d'au moins trois salariés, sous forme sociétale.

Du fait d'une connaissance trop incertaine en termes de nombre et de profil, la suite de ce papier ne traitera que des créations d'entreprise.

La pérennité des entreprises est catastrophique

Les 2/3 des créations sont toujours en activité trois ans après leur démarrage (Sine/INSEE 2002-2005)²⁶⁷ et 52% cinq ans après (59% pour les sociétés et 47% pour les entreprises individuelles) ; toutefois si l'on exclut les créations conçues dès le départ pour une courte durée, le taux de pérennité à trois ans passe de 66% à 71%²⁶⁸ ; selon les caractéristiques de l'entreprise et de son dirigeant les taux varient de 60% pour les créateurs de moins de 25 ans ou pour les créateurs étrangers hors UE, à 81% pour ceux qui ont réuni au moins 80 000€ de capitaux initiaux. Ce taux est amené à changer avec l'introduction de l'auto-entrepreneuriat.

La pérennité est un concept à utiliser avec précaution dans la mesure où l'on ne regarde que la disparition de l'entreprise dans la forme légale initiale de création ; s'il y a eu revente, ou modification de la forme juridique, bien que continuant à exister, celle-ci est considérée comme cessée.

Les défaillances sont nombreuses au sein des créations

La majorité des fermetures d'entreprises nouvelles se traduit par une déclaration de cessation volontaire d'activité, sans recourir à la défaillance ou au dépôt de bilan (acte de tribunal de commerce). L'INSEE ne communique pas le

²⁶⁶ Expert entrepreneuriat et création d'entreprises.

²⁶⁷ L'enquête Sine de l'INSEE a lieu tous les quatre ans pour une génération nouvelle de créations (depuis 1994, dernière enquête en 2006) ; selon les enquêtes, 30 000 à 45 000 créateurs sont interrogés ; trois interrogations ont lieu pour une même génération (au démarrage, à trois ans et à cinq ans)

²⁶⁸ Dont les créateurs affirment au démarrage vouloir faire de leur création une activité durable ; ce sont ces taux que nous utiliserons par la suite au fil de ce papier.

chiffre des cessations, dans la mesure où il faut attendre près de deux ans pour connaître l'ensemble des cessations d'une période ; toutefois le net accroissement du parc d'entreprise (2,5 millions en 2004 contre 2,9 en 2008) laisse entendre que le nombre de créations excède nettement celui des cessations. Les défaillances n'étaient pour leur part que de 45 000 à 60 000 ces dernières années, 60% provenant de créations de moins de cinq ans ; les défaillances des créations sont structurellement relativement stables, alors qu'en période de conjoncture difficile, les défaillances provenant d'entreprises de type TPE et PME, plus anciennes et plus nombreuses en effectifs salariés, augmentent plus rapidement.

La création est surtout le fait de petits commerces

38% des créateurs lors de leur démarrage en 2006 déclaraient avoir pour clientèle principale une clientèle d'entreprise, ce qui correspond en moyenne pour les trois dernières années à 120 000 chaque année ; 21% font état d'une clientèle de niveau national ou international. 11% bénéficient de la participation minoritaire ou majoritaire d'autres sociétés à leur capital social. 21% appartiennent au secteur des services aux entreprises, alors que 22% sont des commerces de détail ou des cafés-restaurants ; 35% sont par ailleurs le fait d'activités artisanales, avec une forte proportion d'activités de construction.

La création d'entreprise croît avec le chômage ; de plus les chômeurs créateurs connaissent des taux de pérennité faibles.

Les chômeurs créateurs évoluent dans la structure des créations, non au gré de l'évolution des taux de chômage, mais plus en fonction à la fois des mesures prises par les Pouvoirs Publics (exonération partielle des charges sociales, automaticité de l'aide ACCRE, versement de l'allocation chômage aux chômeurs créateurs, introduction de l'auto-entrepreneuriat...), et à la fois face à une déconvenue du statut de salarié. Les chômeurs créateurs étaient 34% des créations en 1998, 37% en 2002 et 40% en 2006 ; le poids des chômeurs de courte durée a un peu plus progressé (18% en 1998, 20% en 2002, 22% en 2006) que celui des chômeurs de longue durée.

Leur taux de pérennité est plutôt proche de celui des salariés créant sans passer par le chômage, du moins pour les chômeurs de courte durée : 69% contre 73 pour les salariés créant en direct, 75% pour les ex chefs d'entreprise et 63% pour les chômeurs de longue durée et les Rmistes en ce qui concerne la génération 2002 à trois ans ; toutefois leur développement est plus modeste.

Les créations d'entreprise sont les emplois de demain

Un propos à tempérer pour une double raison ; première raison : 69% des créations pérennes à trois ans (génération 2002-2005) n'ont pas de salarié et seulement 12% trois salariés et plus ; ces derniers 12% totalisent toutefois 79% des emplois générés par ces créations pérennes ; ce constat demeure vrai si l'on observe les créateurs pérennes à cinq ans. Une minorité de créateur développe ainsi la majorité des emplois salariés. Mais le flux des créations, année après année, concerne un grand nombre d'emplois, avec toutefois une forte mobilité ; ainsi les créateurs de l'année 2007 ont généré 160 000 emplois salariés nouveaux sur le marché du travail, chiffre qui devient 614 000 si nous considérons le nombre de salariés présents en 2007 dans les créations pérennes des cinq dernières années ; à ces emplois il faudrait ajouter ceux des dirigeants (de l'ordre de un million). Mais seconde raison pour

demeurer prudent dans la contribution au renouvellement des emplois à valeur ajoutée, ces emplois sont majoritairement créés dans des activités tournées vers les marchés de proximité, avec pour clients des particuliers ; ils sont peu axés vers l'innovation technologique ou l'exportation.

Développer la création d'entreprise, c'est développer l'entrepreneuriat

Il y a fréquente confusion entre le terme chef d'entreprise qui rend compte d'une situation juridique, et celui d'entrepreneur qui traite d'un comportement spécifique, calé sur la saisie d'opportunités de marché, la stratégie qui découle pour capter ce marché face à la concurrence et les risques afférents; ainsi on entend affirmer que les 320 000 créateurs d'entreprise de 2008 sont autant d'entrepreneurs (certains diront même de société). Or plus de la moitié de ces créateurs affirment vouloir seulement créer leur propre emploi, à la recherche d'une indépendance qu'ils n'avaient pas dans le salariat ; 23% seulement se reconnaissent dans le terme d'entrepreneur.

Certes la création d'entreprise libère l'esprit d'initiative, permet de se prendre en main, sans pour autant nécessairement construire une structure qu'est l'entreprise, avec ses modalités propres de gestion. La majorité des créateurs reproduit ce qu'ils savent faire en termes de métier, ou d'exercice d'une activité sans pour autant se positionner différemment des autres concurrents sur le marché.

La création d'entreprises n'est en rien innovante

S'il est vrai que majoritairement les créations sont d'abord le fait de la reproduction d'un métier ou d'une activité, 31% des créations 2006 déclarent toutefois que la technologie est à la base ou le support essentiel de leurs produits ou services (de l'ordre de 95 000 créations) ; OSEO innovation déclare financer annuellement environ un millier de créations innovantes technologiques. C'est que l'innovation pratiquée dépasse largement le champ de la seule innovation technologique. Les enquêtes de France Initiative, organisme de prêts d'honneur, témoignent à la fois de l'importance de la technologie chez leurs bénéficiaires (63% l'estiment base ou support essentiel de leur activité), à la fois du lien entre l'innovation, la culture entrepreneuriale (la moitié se reconnaissent comme entrepreneurs) et le développement de l'entreprise nouvelle (en moyenne 4,8 salariés à trois ans contre 1,2 pour l'ensemble des créations).

Il suffit de former et d'accompagner pour rendre pérennes les créations nouvelles

70% des entreprises sont pérennes à trois ans (2002-2005) que le dirigeant ait été ou non accompagné par une structure spécifique d'appui, contre 77% pour ceux qui exercent avec un ou des associés et 75% pour ceux qui partagent la direction avec leur conjoint. C'est que la notion d'accompagnement se heurte à deux représentations fausses ; la première est la confusion entre l'appui technique ponctuel, ce que sollicite la plupart des créateurs qui ont recours à une structure d'aide à la création, et l'accompagnement qui est un suivi personnalisé sur un temps plutôt long, souvent post-crédation ; dans ce cas le taux de pérennité est bien plus élevé parce qu'il y a demande du créateur et apprentissage du métier d'entrepreneur dans le temps. Ceci renvoie à la seconde raison, qui pose le principe que tout créateur accompagné pérennise, alors que l'on ne prend pas en compte le type de demande du

créateur, son background, son niveau de savoir faire et de savoir être dans la direction de l'entreprise ; il ne faut pas non plus oublier l'objectif poursuivi, ses motivations et son implication.

Il faut beaucoup d'argent pour créer

54% des créateurs de 2006 ont réuni au plus 8 000€ de capitaux initiaux (apports personnels, apports d'associés, prêts bancaires et prêts d'honneur, subventions, etc.), montant que nous savons toutefois quelque peu sous-évalués et 28% au moins 16 000€. Malgré ces faibles apports personnels, près de 40% ont obtenu un prêt bancaire, à titre personnel, au titre de l'entreprise ou un prêt d'honneur sans intérêt. Hors l'aide aux chômeurs créateurs, très peu ont bénéficié de subventions au démarrage.

Rien d'étonnant à ce que ceux qui ont le moins réuni de capitaux initiaux soient aussi ceux qui connaissent les taux de pérennité à trois ans les plus faibles : 66% pour ceux qui ont réuni au plus 2 000€, 70% de 2 à 8 000€ contre 80% quand ils disposent d'au moins 40 000€.

Beaucoup de mesure sont proposées par les Pouvoirs Publics pour favoriser la création d'entreprise

Deux rapports du Commissariat général du plan²⁶⁹ montraient que peu de mesures financières publiques (une quinzaine) étaient proposées aux créations d'entreprises. La politique publique est tournée vers deux cibles principales, les chômeurs créateurs et par ailleurs les innovants technologiques. Toutefois, les appuis en direction de l'ensemble des créateurs sont largement soit de type réglementaire (beaucoup a été fait par les Pouvoirs Publics pour simplifier les formalités et baisser le coût d'entrée), soit pour faciliter l'accès aux emprunts bancaires (garanties OSEO). Les appuis et accompagnements (conseils à la création, prêts d'honneur, pépinières, couveuses...) sont d'abord le fait de structures privées de type associatif ou semi-public comme les compagnies consulaires, trouvant souvent un appui auprès des Pouvoirs Publics notamment locaux.

La création d'entreprise est également présente sur tous les territoires

La répartition des créations d'entreprise est très liée à l'histoire économique des territoires, tenant une place plus modeste dans un contexte de forte industrialisation, ou au contraire une place nettement plus marquante dans un contexte de développement économique davantage voué aux PME et TPE ; ajoutons à cela l'attractivité du soleil ou celle des grandes métropoles. Les créations d'entreprises sont en densité jusqu'à trois fois plus présentes dans le sud de la France que dans le nord ; cette densité est encore plus importante pour Paris et la petite couronne. La densité moyenne est d'un peu plus de 40 créations pour 1 000 habitants chaque année.

Les services aux entreprises sont en densité plus conséquents en milieu urbain, notamment dans les grandes agglomérations, alors que la construction s'affirme

²⁶⁹ *Évaluation des aides à la création d'entreprise*, Bertrand Larrera de Morel, Luc Matray, Commissariat général du plan, 1997 et *Les aides publiques aux TPE*, André Mulliez et Benoit Granger, Commissariat général du plan, 2004

d'avantage en milieu rural. Le poids des reprises est plus marquant en milieu rural et celui des créations en milieu urbain.

2. Huit points essentiels à retenir

Le flux des créations progresse fortement depuis les années 2000

327 400 créations en 2008, près de 550 000 annoncées en 2009, contre 230 000 en 2000. L'évolution est forte, entre 2000 et 2008 (+70%), du fait de l'introduction de nombreuses mesures réglementaires (fiscales, sociales, juridiques...), du fait d'une attention pour simplifier et donner toute leur place aux TPE, du fait d'un développement marquant en appui au financement des créations (Prêts Création d'Entreprises, garanties, prêts d'honneur...). L'introduction du régime de l'auto-entrepreneuriat conduira en 2009 à une hausse estimée à 60% au regard des créations 2008 ; ce nouveau régime, de par sa souplesse et son coût limité, vise notamment d'exercice d'activités complémentaires (salarié, retraité), mais aussi l'introduction des sans activités pour leur permettre une protection sociale et de faibles revenus. La progression est aussi le fait d'une inquiétude de plus en plus grande quant à la protection de l'emploi salarial, et aux contraintes qu'il impose (lourdeur hiérarchique, difficultés de se réaliser comme salarié, pression des exigences de rentabilité face à un actionnariat très mobile, rachat, fusion...). Cette forte progression est aussi le fait du développement des services aux entreprises et aux personnes, au détriment de la production.

Une modalité d'épanouissement personnel par l'indépendance, principale motivation pour créer son entreprise

En 2006, 61% des créateurs priorisaient la motivation indépendance, avant le goût d'entreprendre (39%), et avant trois autres items proches en pourcentage (entre 25 et 30%), le repositionnement dans l'emploi, l'augmentation des revenus, la saisie d'opportunités marchés ou l'idée nouvelle de produits/services. L'indépendance est un leitmotiv que l'on retrouve dans toutes les enquêtes ; cette motivation renvoie à une diversité de situation : « ne plus avoir de patron sur le dos », « créer son propre emploi », « s'en sortir par soi-même », développer sa propre affaire, un challenge à relever. Celle-ci précède comme nous l'avons vu avant, l'ensemble des autres motivations dont le goût d'entreprendre. L'indépendance se traduit encore par la forte satisfaction d'avoir créé, exprimée par les créateurs pérennes à trois ou à cinq ans. Celle-ci est vérifiée quelque soit le profil du créateur (cadre au fait de la direction de l'entreprise, artisan, ou créateur issu des quartiers difficiles), même si le revenu dégagé de la création paraît insuffisant. Un choix de vie en quelque sorte, que nous avons vérifié dans une étude consacrée au « bonheur d'être chef d'entreprise »²⁷⁰

Une modalité de « promotion sociale » offerte à tout type de population

Une grande diversité de qualification professionnelle, privilégiant des qualifications d'exécution : la moitié des créateurs de la génération 2006 ont été précédemment employé ou ouvrier et 34% cadre ou agent de maîtrise, 10%

²⁷⁰ Étude quantitative et qualitative (auprès de cinq sous-populations fort différentes de créateur), André letowski pour le Salon des Entrepreneurs, l'APCE et la CDC, janvier 2007.

profession intermédiaire ; 9% n'ont connu aucune activité professionnelle antérieure. Mais parmi ces créateurs, 40% étaient chômeurs juste avant de créer.

Une expérience vécue surtout en petite entreprise ou en PME : 46% viennent d'entreprises de moins de 10 salariés, 35% d'entreprise de 10 à 249 salariés et seulement 19% d'entreprises de plus de 250 salariés, un secteur peu présent alors que les salariés du secteur marchand y sont 34% des emplois.

Une grande diversité en termes de formation initiale, privilégiant l'enseignement secondaire : si 38% viennent de l'enseignement supérieur (dont 14% du premier cycle), la majorité vient de l'enseignement secondaire : 35% de l'enseignement technique (CAP, BP ou bac technique, professionnel), 15% de l'enseignement général ; 13% se déclarent autodidactes ; parmi ces derniers, on y trouve notamment une population étrangère ou d'origine étrangère n'appartenant pas à l'Union Européenne (les étrangers n'appartenant pas à l'UE sont 7% des créateurs).

Une appréhension fréquente de l'environnement de la création

Une majorité, nous venons de le voir, vient de la petite entreprise où la polyvalence est fréquente (l'ouvrier très qualifié dans la petite entreprise serait du niveau contremaître, agent de maîtrise dans une entreprise plus importante) et le contact habituel avec les multiples réalités de la petite entreprise.

69% déclarent par ailleurs avoir dans son entourage, des parents, de la famille ou des amis proches, par ailleurs chefs d'entreprise ou indépendants ; le fait d'appréhender l'environnement de la petite entreprise est bien sur un atout pour oser créer.

Autre atout, le fait que 27% ont déjà créé ou repris une entreprise dans leur vie professionnelle passée ; parmi ces derniers, 15% des créateurs étaient chefs d'entreprise juste avant la création. Ce sont ceux qui, au plus proche des réalités de la création d'entreprise, développeront leur entreprise. Paradoxalement, aucune action d'envergure n'est conduite en leur direction.

Un appétit peu marqué pour le développement

Une minorité de créateur développe de l'emploi salarié²⁷¹, et ce de moins en moins au fil du temps (du fait de la hausse des services et des contraintes liées à l'emploi) : 27% étaient employeurs au démarrage en 1998, contre 15% en 2006 ; trois ans après, ils sont 43% (génération 1998-2001) contre 31% (génération 2002-2005). Si 79% des emplois salariés sont localisés dans les créations pérennes d'au moins trois salariés (génération 2002-2005), ce sont 40% de ces salariés qui appartiennent à des créations d'au moins dix salariés. Ainsi une minorité de créateur fait l'emploi salarié. Ce constat reste vrai à 5 ans, manifestant que la vitesse de croisière est atteinte dans les toutes premières années, sans connaître de changement au cours des années suivantes (à ce niveau, il nous manque des observations sur les créations pérennes à dix ans par exemple).

²⁷¹ L'évolution de l'emploi salarié est plus aisée à observer que l'évolution du chiffre d'affaires, par ailleurs très liée à la diversité des activités des entreprises ; l'intention d'embauche est tout aussi signifiante. On pourrait aussi observer les investissements au cours des cinq premières années ; les constats faits vont dans le même sens que l'emploi.

Un des critères déterminants est le passage à trois salariés ; ces créations sont très habituellement sous forme de société, avec une clientèle majoritaire d'entreprises à caractère régional ou national. Elles coopèrent plus habituellement avec d'autres entreprises, font majoritairement appel à du personnel occasionnel. C'est plus l'objectif poursuivi et la motivation du dirigeant qui déterminent le développement, que le profil même du créateur, même si tout un nombre d'atouts, facteurs de pérennité et de développement, servent leur ambition de croissance (créateur à nouveau, expérience professionnelle préalable, formation de niveau enseignement supérieur...).

Une culture entrepreneuriale peu présente

Les qualifications professionnelles employé/ouvrier majoritaires, la petite taille des entreprises où ces créateurs ont exercés précédemment, le niveau de formation initiale limité à l'enseignement secondaire, l'expérience peu fréquente de la conduite d'entreprise, le souhait majoritaire de reproduire le métier ou l'activité exercés précédemment sont autant de facteurs qui ne préparent pas à une approche saisie d'opportunités de marché, conçue face à une concurrence « maîtrisée » et pour laquelle on définit une stratégie et des moyens d'action à définir et réunir. La préparation du projet est souvent rapide, se limitant à trouver le local, le financement minimum, voire à vérifier rapidement la faisabilité du projet ; l'important est de démarrer rapidement, puisqu'il suffit de travailler avec ardeur pour gagner le défis que l'on s'est posé.

Peu envisagent un partenariat avec d'autres entreprises, qu'il s'agisse d'adhérer à une chaîne de franchise, à un groupement volontaire d'achat ou encore à se donner les moyens de prendre ensemble des marchés que seul on ne peut capter. Peu créent avec des associés (12%) ; certes l'appui du conjoint ((10%) voire celui d'un autre membre de la famille sont des atouts précieux pour diriger l'entreprise. Peu délèguent en interne.

Peu conduisent dans les premières années des actions commerciales d'importance (prospection intense, action publicitaire d'envergure, recherche de partenaires, mise en concurrence systématique des fournisseurs...).

En définitive peu sont en mesure de formaliser une stratégie, ce que l'on ne leur a jamais appris à faire.

Une utilisation plus que modeste des appuis proposés

Une minorité de créateurs font appel à des structures spécialisées dans la création d'entreprise (31%) ou à des services marchands (23%) ; ceux qui font appel à des structure spécialisées sont plus habituellement soit les plus démunis pour comprendre l'environnement nouveau qui est le leur, soit ceux qui ont besoin d'un plan d'affaires pour financer leur entreprise, soit de créateurs très au fait des questions à poser ; ces derniers préfèrent toutefois se tourner d'abord vers les services marchands (juriste, avocat, consultant en commercialisation, en organisation...). Par contre, les créateurs se tournent volontiers vers leur conjoint (21%), vers un membre de leur famille (23%), vers un collègue (11%).

L'appui le plus souvent sollicité est de type technique (informations sur l'environnement juridique, fiscal, social, construction d'un plan d'affaires simplifié pour le financement, vérification de la faisabilité du projet...), le tout en quelques

heures ; pour le reste, « on apprendra en marchant ». Il est rarement de type accompagnement dans le temps, pour appréhender le métier d'entrepreneur, un type d'appui dont la majorité des créateurs n'a pas conscience de son importance au démarrage de leur activité; les structures distribuant des prêts d'honneur, les pépinières, couveuses et coopératives d'activité ont toutefois conduit à une préparation plus musclée, avant et après la création ; ceci étant le nombre des créateurs passant par leurs services est encore modeste; ces actions sont aussi nettement plus couteuses. Ainsi trop peu de créateurs se préparent au métier de chef d'entreprise, ou mieux encore à celui d'entrepreneur ; trop peu de structures d'appui sont en mesure d'intervenir après la création, alors que c'est à ce moment là que se joue, pour une forte minorité, le développement.

Un ancrage fort sur leur territoire

La majorité des créateurs exercent soit à leur domicile, soit à proximité (en boutique ou atelier). Hors le rachat de fonds de commerce ou d'entreprises conséquentes en taille ou chiffre d'affaires, les créateurs demeurent attachés à leur territoire (soit d'habitat, soit familial) ; une minorité, notamment parmi les cadres, rejoignent un territoire familial ou de résidence secondaire après avoir quitté leur emploi dans une grande métropole (le plus souvent la région parisienne). Le type de clientèle (majoritairement des particuliers) et leur rayon d'action, la bonne connaissance du marché/territoire et le lien affectif au territoire et à ses résidents, expliquent cet attachement : 54% déclaraient en 2006 avoir une clientèle de proximité et 25% une clientèle régionale. Ceci étant, nombre d'activités de service, notamment aux entreprises, dont la clientèle peut être de niveau national, sont exercées à domicile du fait des NTIC ; encore faut-il qu'Internet haut-débit y soit disponible. Le développement de leur entreprise peut amener à une délocalisation, le plus souvent dans un rayon d'action peu éloigné, sous réserve que les Pouvoirs Publics locaux y soit attentifs.

Par contre, le maillage créations-TPE-PME-grandes entreprises locales est plus que modeste ; il est peu lisible dans les SPL. Le fait de disposer d'incubateurs, de pépinières ou de technopole, y compris « hors les murs » est un atout pour ces entreprises et pour le territoire.

Les instituts Carnot, un dispositif original de recherche partenariale

François Guinot

Dans la multiplicité des aides françaises à la R&D technologique et industrielle, le dispositif des instituts Carnot se distingue par sa profonde originalité.

Son objectif est d'inciter des laboratoires publics de recherche, de bon niveau, à consacrer du temps et des moyens à des recherches en partenariat avec les entreprises. Inspiré à l'origine des « *Fraunhofer* » allemands, il n'est en concurrence avec aucun des autres dispositifs d'aide à la R&D.

Le label « Institut Carnot » est donné pour quatre années renouvelables et après une sélection sévère, à des laboratoires dont la qualité de recherche est reconnue et qui sont déjà engagés dans des partenariats avec des entreprises, pour une part notable de leurs moyens.

A ce label, est associé un levier financier qui apporte au laboratoire des moyens pour maintenir la qualité de ses propres recherches, en proportion de ceux qu'il consacre au service de cette recherche partenariale. Plus le laboratoire s'ouvre aux problèmes de l'entreprise, plus il reçoit des moyens pour se « ressourcer » sur ses propres domaines de compétences.

Doté de 60 millions d'euros, ce levier a une réelle efficacité.

Trente-trois laboratoires, en deux vagues successives depuis 2006, ont été labellisés. La couverture géographique du territoire national est équilibrée. La couverture par domaine technologique méritera d'être complétée. Les critères de domaine et de localisation n'étaient pas retenus dans les deux premières vagues de sélection. Dans son discours du 13 mai 2009 à Versailles, Madame le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a inscrit le dispositif Carnot dans la durée et annoncé un nouvel appel à candidatures pour 2011 ; en continuité avec ce qui était prévu à l'origine par le ministre délégué à l'Enseignement Supérieur et à la Recherche, qui souhaitait parvenir à une cinquantaine de labellisés (la « *Fraunhofer Gesellschaft* » compte aujourd'hui 58 instituts).

Avec 2,16% du PIB, dont 1% pour l'État, les moyens de la R&D française restent comparativement faibles au regard de ceux d'autres nations.

La faible part supportée par les entreprises en est la cause. Pour deux raisons.

D'une part, nos grandes entreprises, dans les domaines qui sont les leurs, consacrent des montants comparables à ceux de leurs concurrentes, mais nous n'avons pas ou peu de grandes entreprises dans les domaines les plus demandeurs de R&D (biotechnologies, TIC, etc.).

D'autre part, nos PMI ne consacrent pas assez de moyens à l'innovation. La récente évolution du crédit impôt recherche est favorable. Mais la difficulté pour les Pmi est d'entrer dans de vrais partenariats avec la recherche publique. Les problèmes posés à l'entreprise pour ses innovations sont évidemment de nature pluridisciplinaire. Nos laboratoires de recherche publique sont le plus souvent encore très mono disciplinaires.

Les grands groupes ont la capacité de multiplier les liaisons contractuelles avec différents laboratoires pour répondre à leurs besoins. Les PMI ne l'ont pas.

Les instituts Carnot se sont constitués en réseau par le biais d'une Association « Ai Carnot », qui doit bâtir une réponse adaptée à ce problème²⁷². La couverture géographique des instituts Carnot permet la proximité indispensable aux PMI. La présence des « Carnot » dans la plupart des pôles de compétitivité va dans le même sens.

L'Ai Carnot trouve tout son intérêt dans la pluridisciplinarité qu'elle offre aux PMI. Le contact avec l'un des Instituts ouvre la possibilité de se voir offrir, au travers de l'Association, l'accès aux équipes les plus adaptées aux problèmes posés par la PMI.

Le dispositif Carnot doit être complété comme prévu en 2011.

Il comprend déjà un « abondement » qui privilégie les relations partenariales avec les PMI.

Il convient de veiller, dans le fonctionnement du dispositif lui-même, mais aussi par les orientations à donner à l'Ai Carnot à ce que soient renforcées toutes les actions en faveur de la recherche partenariale avec les PMI.

²⁷² www.instituts-carnot.eu