

Résumé

Afin de maintenir leur compétitivité au sein d'une économie du savoir en pleine mondialisation, les pays de l'OCDE doivent investir dans leurs systèmes d'innovation aux niveaux national et régional. À mesure que les pays font évoluer leur production vers des secteurs à valeur ajoutée et des produits et services axés sur le savoir, on assiste à une montée en puissance de la dépendance à l'accès aux nouvelles technologies, aux connaissances et aux compétences. En outre, avec les processus de la mondialisation et de la localisation parallèlement à l'œuvre, la disponibilité locale de savoirs et de compétences devient de plus en plus essentielle. C'est pourquoi les pays de l'OCDE accordent une importance considérable à l'accomplissement des objectifs de développement régional, favorisant les atouts et situations uniques de chaque région, particulièrement dans les secteurs d'activité fondés sur le savoir qui sont en plein développement. En tant que sources clés de connaissances et d'innovation, les établissements d'enseignement supérieur (EES) sont à même de jouer un rôle crucial dans ce processus.

Par le passé, ni les mesures d'action publique, ni les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes, n'ont eu tendance à cibler stratégiquement la contribution qu'ils pouvaient apporter au développement de leur région. En particulier dans les EES plus anciens et traditionnels, la priorité a souvent été attribuée à l'accomplissement des objectifs nationaux ou à la poursuite du savoir, sans que beaucoup de cas soit fait de l'environnement immédiat. Or, les choses sont en train d'évoluer. Pour être à même de remplir leur rôle régional, les EES doivent faire plus que dispenser un enseignement et mener des recherches; ils doivent s'engager auprès des autres acteurs de leur région, fournir des possibilités pour l'apprentissage tout au long de la vie et contribuer au développement de métiers à forte concentration d'expertise qui permettront à leurs diplômés de trouver un emploi au niveau local et de rester au sein de la collectivité. Ces exigences ont des répercussions sur l'ensemble des activités des établissements, qu'il s'agisse de l'enseignement, de la recherche et des services à la collectivité, ainsi que sur le cadre politique et réglementaire au sein duquel ils évoluent.

Comment les établissements d'enseignement supérieur pourront-ils relever ce défi? La présente publication explore les mesures d'action publique et les réformes institutionnelles qui peuvent les aider à remplir cet objectif.

Elle examine l'engagement régional de l'enseignement supérieur selon plusieurs dimensions : la *création de savoir* à travers le transfert des recherches et de la technologie; le *transfert du savoir* à travers le développement de l'éducation et des ressources humaines et le *développement culturel et communautaire*, qui peut créer les conditions favorables à une innovation dynamique. La présente étude s'inspire d'une analyse de 14 régions dans 12 pays, ainsi que des examens territoriaux de l'OCDE. Ce projet a été lancé pour faire écho aux initiatives cherchant à mobiliser l'enseignement supérieur en soutien au développement économique, social et culturel des régions. L'objectif était de synthétiser cette expérience afin de guider les EES et les autorités régionales et nationales. Le projet a ainsi été conçu pour assister le renforcement des capacités dans chaque pays/région.

Mettre davantage l'accent sur les régions

On trouve des exemples de la contribution de l'enseignement supérieur aux besoins de l'économie locale dans plusieurs pays depuis 150 ans. Cependant, ces liens ont été plus occasionnels que systématiques et la donne a changé de façon radicale avec la récente expansion de l'enseignement supérieur, en particulier non universitaire, qui dans certains cas a clairement visé le lissage des disparités régionales et l'accroissement de l'accès au supérieur. Un autre facteur déterminant est intervenu dans le contexte du développement régional : l'accent mis sur un développement plus local, privilégiant le renforcement des compétences, de l'esprit d'entreprise et de l'innovation au sein des régions. Des efforts supplémentaires ont été consentis pour éliminer les barrières entravant l'application des recherches, ce qui oblige les EES à s'engager davantage dans l'innovation. Les pouvoirs publics ont tout d'abord cherché à renforcer les capacités d'innovation technologique à travers les transferts de technologies et les interactions entre universités et secteur privé. Ils s'intéressent désormais aussi aux services publics, à l'innovation sociale et structurelle, ainsi qu'à la participation des EES au tissu social dans lequel ils s'inscrivent.

Les régions et les EES établissent des partenariats fondés sur des intérêts communs qui sont principalement d'ordre économique. De la perspective des agences de promotion du développement urbain et régional, les EES constituent aujourd'hui une ressource essentielle. Ils peuvent en effet servir le développement régional en contribuant bien évidemment à l'avantage comparatif de la région dans les secteurs d'activité axés sur le savoir ainsi qu'à son vivier de main-d'œuvre, mais aussi par exemple en aidant à créer de nouvelles entreprises, en contribuant aux recettes fiscales et en apportant des contenus et un public aux programmes culturels locaux. De la perspective des EES, l'engagement local comporte un ensemble de bienfaits. Ainsi, la région

vient renforcer les activités des établissements de diverses façons, notamment par l'augmentation du nombre d'inscriptions et la rétribution pour des services de recherche, d'activités de conseil et de formation. Parallèlement, une région prospère instaure un environnement dans lequel l'enseignement supérieur peut lui aussi prospérer, aidant ainsi les établissements à attirer et retenir le personnel et les étudiants.

Les obstacles

Dans les régions qui ont participé à l'étude de l'OCDE, des partenariats se forment entre des EES et les secteurs public et privé afin de mobiliser l'enseignement supérieur au service du développement régional. Si les arguments en faveur de l'engagement régional sont hétérogènes, son intérêt est aujourd'hui reconnu par un large éventail d'établissements dans la plupart des régions. Les partenariats, qui n'en sont pour la plupart qu'à leurs débuts, sont très souvent le fruit d'initiatives ascendantes, avec un engagement et un soutien limités de l'État. Les premières étapes se caractérisent par de nombreux projets à petite échelle et à court terme, soutenus par des individus clés. Cependant, parmi les pays de l'OCDE, l'environnement au sein duquel l'enseignement supérieur peut s'engager pour le développement régional demeure extrêmement variable.

L'engagement plus actif est tributaire de l'orientation décidée par les pouvoirs publics, du financement et des mécanismes d'incitation inadéquats, des limites posées à la direction au sein des EES et de la capacité réduite des agents locaux et régionaux à s'engager auprès de l'enseignement supérieur. Les stratégies d'engagement régional des EES dépendent à la fois du rôle qu'ils s'attribuent à eux-mêmes et du rôle de *leadership* qu'ils adoptent. La gouvernance, la direction et la gestion des EES peuvent freiner leur engagement plus actif. Par ailleurs, les valeurs universitaires traditionnelles ne valorisent guère l'engagement auprès de la collectivité locale. Les structures institutionnelles au sein des EES offrent peu d'incitations ou de ressources pour poursuivre des activités utiles à la région.

Au niveau national, les systèmes d'enseignement supérieur peuvent imposer des réglementations qui réduisent la capacité des EES à s'engager à l'échelle régionale. Les systèmes d'enseignement supérieur de type administratif laissent peu de place à l'autonomie et à la flexibilité pour les établissements. Dans de nombreux pays centralisés, les politiques d'enseignement supérieur n'intègrent pas de dimension régionale explicite. En outre, les ministères de l'Éducation manifestent parfois un intérêt limité envers l'engagement régional des EES. La R-D appliquée et les formations répondant aux besoins du marché du travail local sont laissés aux établissements qui, souvent,

manquent d'une tradition ancrée en matière de recherche ou d'infrastructures permettant de la soutenir. Alors même que l'engagement auprès des entreprises et de la collectivité a été reconnu et attribué aux EES en tant que « devoir », il reste une « troisième mission » et n'est pas explicitement relié aux fonctions de recherche et d'enseignement qui restent au cœur de la mission de ces établissements.

Les structures de financement et d'incitation demeurent souvent inadaptées. Les établissements d'enseignement supérieur doivent faire face à la concurrence, à de nouvelles missions et aux pressions pour réduire les coûts, particulièrement de la part des autorités centrales. Un tel contexte ne favorise guère la valorisation du rôle régional des EES, en particulier si les pouvoirs publics ou les autorités régionales compétentes subissent des pressions pour s'en désengager. La recherche est généralement financée selon une approche géographique neutre ou bien vise à créer des concentrations localisées. Les EES peuvent certes chercher à diversifier leurs sources de financement et se tourner vers des fonds externes privés, mais ils sont souvent entravés dans leurs démarches par diverses contraintes. La focalisation intense sur l'excellence lors de l'octroi des budgets de recherche peut entraîner une concentration excessive des fonds sur les régions qui sont à la pointe. Le financement de l'enseignement est peu orienté vers la construction du capital humain dans les régions défavorisées et les efforts des EES pour aider au développement de la collectivité ne sont pas systématiquement soutenus par des fonds. En règle générale, l'engagement régional n'est pas encouragé par des incitations majeures ou par un contrôle des résultats. Les méthodes de mesure adéquates ne sont pas suffisamment élaborées, sont rétrospectives et ne tiennent pas compte des travaux de développement qui pourraient, à l'avenir, créer des revenus ou des services dans l'intérêt du public.

Les structures et la gouvernance des régions sont souvent peu propices aux objectifs régionaux des EES. La couverture territoriale des autorités locales et régionales est strictement délimitée, alors que l'enseignement supérieur doit définir sa sphère d'influence de manière souple. Les autorités locales n'ont pas toujours le pouvoir de s'impliquer librement dans le développement économique. Les EES et les entreprises connaissent généralement des partenariats très ponctuels; en effet, les universitaires se désintéressent parfois de problèmes qui peuvent leur paraître triviaux et/ou ne parviennent pas à livrer des solutions à temps ou dans les limites du budget, tandis que de leur côté, les entreprises peuvent manquer d'informations pour identifier avec précision l'expertise dont ils ont besoin au sein des EES. Les restrictions portant sur la publication des résultats de recherche posent également des contraintes.

Surmonter les obstacles

Surmonter les obstacles à la promotion de l'innovation dans une optique régionale

En dépit des contraintes existantes, les nouvelles missions de l'enseignement supérieur n'ont cessé de s'additionner à mesure que les pays ont renforcé leur dispositif d'EES en lien avec les entreprises et l'économie locales. Les mesures d'action publique ont développé un objectif commun : transformer chaque EES en moteur de croissance. Les efforts ont souvent été indirects, consistant à accorder davantage d'autonomie aux EES et à améliorer les conditions cadres et les mécanismes d'incitation pour coopérer avec le secteur privé. Parmi les moyens privilégiés, citons deux mesures importantes : la valorisation du rôle de l'enseignement tertiaire au sein des systèmes d'innovation régionaux et le renforcement de la participation des EES à des initiatives de type constitution de réseaux. Des mesures d'incitation temporaires ont également été mises en place sous la forme de subventions, d'appels à projets ou de programmes communs. Les pouvoirs publics ont souvent privilégié l'incorporation et le développement des hautes technologies, tandis que les mécanismes destinés à soutenir l'esprit d'entreprise et l'innovation sociale pour les besoins plus vastes de groupes exclus dans des zones rurales et les centre ville sont restés limités. On a également peu insisté sur les services, qui emploient quelque 70 % de la population active dans les pays de l'OCDE.

Des études de cas de différents pays montrent la façon dont la dimension régionale peut s'intégrer à l'investissement public dans la base scientifique des EES. Par exemple, en France, en Finlande, au Japon, au Mexique et au Royaume-Uni, les autorités nationales ont pris des mesures pour identifier et soutenir les centres régionaux d'innovation. Les exemples des régions transfrontalières d'Öresund (Danemark) et du Canada atlantique illustrent la façon dont les EES peuvent collaborer pour améliorer et diversifier leur offre de services aux entreprises locales et régionales. Les petites et moyennes entreprises (PME) éprouvent souvent des difficultés à travailler avec de grands EES ou à s'engager dans les enjeux de recherche plus vastes que se donnent les universités. Or, ce processus peut être facilité par la création de points d'accès. Des études de cas illustrent la façon d'y parvenir; dans le Nord-Est de l'Angleterre une « Maison du savoir » fournit ainsi un point d'entrée commun à cinq universités, tandis que l'université technologique de Géorgie (États-Unis) possède 13 bureaux régionaux à travers l'État. Les EES peuvent également jouer un rôle clé pour amener les acteurs mondiaux dans un contexte local afin d'attirer les investissements de l'étranger. Qu'il s'agisse de l'université Jaume I à Valence, en Espagne, qui aide à transformer l'industrie

traditionnelle des carreaux en céramique, reposant principalement sur des PME, en leader mondial, ou bien de l'université de Sunderland au Royaume-Uni, qui participe à une alliance pour faire de la nouvelle usine de Nissan l'installation la plus productive d'Europe, l'enseignement supérieur commence à prendre la mesure du rôle charnière qu'il peut jouer.

Surmonter les obstacles au développement du capital humain dans les régions

L'enseignement supérieur peut contribuer au développement du capital humain dans les régions en dispensant un enseignement à une plus vaste gamme d'individus au plan local, s'assurant ainsi qu'ils sont aptes à l'emploi à l'issue de leur formation, aidant les employeurs locaux à répondre aux besoins de nouvelles compétences, garantissant que les employés continuent d'apprendre en encourageant le développement professionnel continu et contribuant à attirer les talents de l'extérieur. L'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur est une mission nationale autant que régionale, mais la dimension régionale est particulièrement importante dans les pays qui se caractérisent par de fortes disparités. Certains pays comme l'Australie ont introduit une dimension régionale spécifique dans leurs initiatives pour l'équité face à l'enseignement supérieur. Étant donné que, dans les pays de l'OCDE, un tiers des adultes en âge de travailler possèdent de faibles compétences, l'acquisition de nouvelles compétences et l'apprentissage tout au long de la vie constituent des défis particuliers. En Finlande, l'université provinciale de Laponie a mis en commun l'expertise de quatre EES afin d'approcher les collectivités éloignées en coopération avec les acteurs régionaux.

Les EES peuvent également améliorer l'équilibre entre offre et demande sur le marché de l'emploi. Un tel objectif nécessite d'être bien renseigné sur le marché et d'entretenir des liens soutenus avec les entreprises, collectivités et autorités locales. Des programmes d'apprentissage professionnels, tels que le système *Family Firm* de l'université Dongseo de Busan, en Corée du Sud, constituent des transferts de technologies qui s'incarnent dans des personnes et aboutissent souvent à la création d'emplois et à la promotion de liens entre PME et EES. L'université d'Ålborg, au Danemark, et de nombreux nouveaux EES ont construit leur offre d'enseignement autour de l'apprentissage fondé sur la résolution de problèmes, qui garantit une coopération soutenue avec la société civile et le secteur privé. Les EES sont par ailleurs de plus en plus nombreux à créer des programmes d'entrepreneuriat. L'émergence dans la région d'un système efficace de capital humain, se distinguant d'un certain nombre de composantes non liées entre elles, nécessite une certaine dose de coordination et de pilotage, en particulier entre les différentes étapes d'enseignement. La coopération entre EES peut apporter de nombreux

avantages, notamment celui d'atteindre la masse critique en concurrençant les autres régions, mais aussi d'améliorer les passerelles qui permettent de s'inscrire dans plusieurs établissements et d'accroître le partage de l'apprentissage à travers la diffusion des meilleures pratiques.

Surmonter les obstacles à la promotion du développement social, culturel et environnemental des régions

Le développement régional ne consiste pas uniquement à aider les entreprises à prospérer : des formes plus vastes de développement permettent à la fois de servir des objectifs économiques, tout en étant des buts en soi. Si les EES perçoivent depuis longtemps le service à la communauté comme une partie intégrante de leur rôle, cette fonction est souvent restée sous-développée. Rares sont les pays de l'OCDE qui ont encouragé ce type d'activité au moyen de la législation et des incitations. Au Mexique, le service social obligatoire pour les étudiants de l'enseignement supérieur fournit un modèle intéressant pour les pays qui cherchent à mobiliser leur enseignement supérieur au service d'objectifs sociaux.

De nombreux EES sont fortement engagés envers la santé publique et cette démarche peut être utilisée à l'avantage de la collectivité. Ainsi, dans le Nord-Est de l'Angleterre, les universités travaillent en coopération avec l'agence régionale pour la santé afin d'aborder des enjeux de santé publique dans la région. L'enseignement supérieur est parfois bien placé pour analyser et tenter de régler les besoins sociaux dans les régions défavorisées. Par exemple, dans le centre de la Finlande, l'université des sciences appliquées de Jyväskylä travaille avec un vaste éventail d'acteurs dans le but de développer l'innovation sociale pour aider les personnes touchées par le chômage de longue durée à retrouver un emploi. Dans le domaine culturel, la contribution de la culture à l'amélioration de la qualité de vie, l'attraction des talents créatifs et la croissance des industries créatives sont parties intégrantes du développement régional. L'enseignement supérieur peut jouer un rôle de premier plan dans l'internationalisation des régions et dans l'accroissement de leur diversité et de leur multiculturalisme, bien que, la plupart du temps, les liens internationaux ne soient pas suffisamment exploités dans cette perspective. Des initiatives très médiatisées peuvent contribuer à concentrer les efforts dans ce domaine; dans le cadre européen, par exemple, les candidatures des villes pour devenir Capitale européenne de la culture ont permis d'œuvrer dans ce sens. Les EES sont également à même de jouer un rôle important dans le développement environnemental, par exemple en rassemblant l'expertise et en démontrant de bonnes pratiques.

Construire les capacités pour l'engagement

Dans le domaine de l'engagement régional, beaucoup dépend de la direction et de l'esprit d'entreprise des EES. Intégrer le programme régional et faire évoluer la capacité des établissements en transposant les cas individuels de bonnes pratiques à l'échelle d'un système bien développé nécessite en effet des équipes de gestion expérimentées à même de livrer la réponse collégiale attendue par les acteurs régionaux, ainsi que des systèmes de gestion et de direction modernes (par exemple les systèmes de gestion des ressources humaines et les systèmes de gestion financière soutenus par les technologies modernes de l'information et des communications), des mécanismes transversaux qui relient l'enseignement, la recherche et les activités relevant de la troisième mission et dépassent les frontières disciplinaires, des structures permanentes qui mettent en valeur l'engagement régional (par exemple des bureaux de développement régional et des points d'entrée uniques pour l'expertise de l'enseignement supérieur, tels que la Maison du savoir dans le Nord-Est de l'Angleterre) et, enfin, des incitations suffisantes qui, par exemple, prennent en compte l'engagement régional dans les systèmes d'embauche et de récompense, comme l'a fait l'université de la Sunshine Coast en Australie. Il s'agit également d'éviter que les unités mises en place pour relier les EES à la région, telles que les parcs scientifiques, les centres de formation continue ou les centres de transfert de savoir, ne gênent l'accomplissement des missions fondamentales de l'université ou servent d'excuse pour s'en détourner. Enfin, il est nécessaire de reconnaître que l'engagement régional peut mettre en valeur les missions fondamentales de l'enseignement et de la recherche et que la région peut être perçue comme un laboratoire pour les projets de recherche, un fournisseur d'expérience professionnelle pour les étudiants et une source de moyens financiers pour mettre en valeur la compétitivité mondiale de l'établissement.

Les EES jouent un rôle important dans la conclusion de partenariats avec les acteurs régionaux. De nombreux pays de l'OCDE ont renforcé ce rôle en demandant aux instances de gouvernance de l'enseignement supérieur d'intégrer en leur sein une représentation régionale et en encourageant la participation des EES aux structures de gouvernance régionale. Certains pays comme le Royaume-Uni et la Finlande ont également encouragé le renforcement de la coopération entre les EES dans la région (diplômes, cursus, programmes de recherche et stratégies conjoints, associations d'enseignement supérieur régionales, systèmes communs pour la coopération avec les entreprises). Des structures de partenariat reliant les EES ont été développées, par exemple dans la région d'Öresund, où un large consortium de 14 universités met en commun ses efforts de recherche et d'apprentissage et aide en outre à fournir la coordination nécessaire entre deux pays (le

Danemark et la Suède) qui disposent de systèmes d'éducation, d'emploi et d'administration distincts. Il est possible de parvenir à un engagement renforcé lorsque les EES sont mobilisées non seulement dans la préparation mais aussi dans la mise en place des stratégies régionales soutenues par les ressources financières nécessaires. Une étape clé consiste à créer des organes de coordination efficaces au niveau régional qui incluent les acteurs clé de la région, y compris le secteur privé, et qui adoptent une vision plus large, à long terme, du développement régional, en ne se concentrant pas uniquement sur la croissance économique mais aussi sur le développement social, culturel et environnemental.

Les EES peuvent jouer un rôle clé pour coordonner au niveau régional une vaste gamme de mesures nationales, concernant notamment la science et la technologie, l'industrie, l'enseignement et les compétences, la santé, la culture et le sport, la viabilité écologique et la cohésion sociale. Les pays de l'OCDE qui souhaitent mobiliser tout ou partie de leur système éducatif en soutien au développement régional doivent s'assurer que les politiques d'enseignement supérieur qui englobent l'enseignement, la recherche et des activités relevant de la troisième mission intègrent une dimension régionale explicite. Ils doivent aussi instaurer des conditions cadres favorables, telles qu'une plus grande autonomie des établissements, à même de soutenir des EES plus entrepreneuriales, ainsi qu'un renforcement de la coopération avec les entreprises et des structures d'incitations encourageantes incluant un financement de base à long terme mais aussi des programmes de financement stratégique additionnels. La recherche d'indicateurs et de mécanismes d'étalonnage est restée insuffisante dans de nombreux pays. Bien que ces exercices de mesure soient difficiles et controversés, les politiques d'engagement régional ne s'amélioreront pas sans un processus d'évaluation élaboré.