

Politique industrielle, réseaux d'innovation et développement territorial. Ruptures et continuités avec la logique des “champions nationaux”



Note de recherche

No 2015-02

de la Chaire de recherche du Canada sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir

MARTINE GADILLE*, ALENA SIARHEYEVA**, DIANE-GABRIELLE TREMBLAY†

*Aix-Marseille Université LEST/CNRS

** Télug, Université du Québec¹

† Télug, Université du Québec

¹ Alena Siarheyeva était post-doctorante à la Chaire de recherche du Canada sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir dans le cadre de ce projet de recherche financé par le CRSH, que nous tenons à remercier ici. Pour nous contacter : dgtreml@telug.ca

Introduction

Vers le milieu des années 2000 l'économie française s'est trouvée en situation proche au décrochage par rapport aux principales économies du monde, en termes de R&D technologique, de productivité mais aussi de parts des marchés (Blanc C. , 2004). Deux rapports, par la DATAR² (DATAR, 2004) et par Ch. Blanc³ (Blanc, 2004) ont préconisé la création des « pôles de compétitivité ». Leur architecture s'inspire des travaux de M. Porter sur les *clusters* (par exemple (Porter, 1998)), modèle construit à partir de l'observation de l'"écosystème" de la Silicon Valley.

Un pôle de compétitivité est la *"combinaison, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche ["organisés autour d'un marché, d'un domaine technologique ou d'une filière"], engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant et disposant de la masse critique nécessaire pour une visibilité internationale"*⁴. A l'heure actuelle il existe 71 pôles de compétitivité labélisés. Ils sont dispersés sur le territoire national et englobent les principaux secteurs économiques⁵. L'État a investi 1,5 milliard d'euros au cours de la première phase (2005-2008); ce budget a été renouvelé pour la deuxième phase (2009-2012). En complément des fonds de l'Etat, les collectivités locales ont investi 750 millions d'euros en 2005-2011. Pendant la période entre 2005 et 2011, plus de 3000 projets de recherche collaborative ont reçu le soutien financier. Ils ont totalisé 4,9 milliards d'euros en dépenses en R&D (publiques et privées) et mobilisé plus de 20000 chercheurs (DGCIS, DATAR, 2012, p. 63). Dans la troisième phase (2013-2018) les pôles devront *"devenir des "usines à produits d'avenir" qui transforment les efforts collaboratifs des travaux de R&D en produits, procédés et services innovants mis sur le marché"* (DGCIS & DATAR, 2013, p. 1). Pour atteindre cet objectif, l'Etat accorde 100 millions d'euros de prêts⁶ et 110 millions d'euros d'aide⁷ destinés à favoriser l'industrialisation et la commercialisation de produits, services ou procédés directement issus des résultats des projets de R&D des pôles.

Dans notre article, nous cherchons à établir des éléments de rupture et de continuité de la politique des pôles de compétitivité avec la politique industrielle des années 1980, notamment du point de vue du processus décisionnel et du point de vue de leurs effets. Nous pensons que la lecture de cette nouvelle politique à travers le prisme historique met en évidence l'originalité du dispositif des pôles de compétitivité. Elle permet également de mettre en exergue une trajectoire sociétale persistante, construite après la Deuxième guerre mondiale et présente à travers le processus d'évaluation des pôles

² La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale est un service du Premier ministre. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État. La DATAR est un lieu d'échange unique entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Créée en février 1963, elle a porté le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIAT) entre 2006 et 2009. se substitue à la DATAR.

³ Christian Blanc, ex PDG d'Air France, député des Yvelines, parlementaire en mission, a réalisé son rapport sur demande du Premier Ministre qui en attendait la définition de mesures concrètes de mise en place de pôles de compétitivité

⁴ Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), 14 septembre 2004, dossier de presse, p. 5 <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/ciadtdossierdepresse140904.pdf>

⁵ L'agriculture et l'agro-industrie, la santé, les matières textiles et la chimie, les transports et la logistique, de l'électronique et les logiciels, les énergies renouvelables, développement durable, l'énergie nucléaire, les mécaniciens d'équipement, de l'aviation et l'espace, les risques de sécurité, l'optique et photonique, les services financiers et commerciaux

⁶ <http://competitivite.gouv.fr/les-financements-des-projets-des-poles/le-pret-pour-lindustrialisation-et-la-commercialisation-des-resultats-des-projets-de-r-d-des-poles-de-competitivite-964.html> visité le 24 août 2013

⁷ <http://competitivite.gouv.fr/le-lancement-de-la-nouvelle-phase-de-la-politique-des-poles-de-competitivite/une-aide-pour-transformer-les-projets-collaboratifs-de-r-d-des-poles-en-produits-ou-services-industrialises-951.html> visité le 24 août 2013

de compétitivité et le lobbying des acteurs dominants. Enfin, notre analyse ancrée dans le contexte historique démontre des tensions liées au processus de décentralisation.

Dans notre démarche, nous nous appuyons sur des travaux théoriques portant sur les réseaux de politique publique et la gouvernance de ces réseaux. Nous utilisons le concept d'ancrage démocratique pour souligner l'importance de diversité et de qualité de représentation d'intérêts au sein des réseaux de politique publique que sont les pôles de compétitivité pour aboutir à un changement sociétal.

Le reste de l'article est organisé d'une manière suivante. Dans la première section nous définissons le cadre théorique de notre analyse, en caractérisant les pôles de compétitivité comme des réseaux issus de politique publique. Dans la deuxième section nous décrivons l'approche méthodologique qui combine une revue de littérature académique, une analyse du discours politique concernant les pôles de compétitivité et l'observation du fonctionnement de 3 pôles de compétitivité. La section III est dédiée à la description du contexte historique dans lequel s'est construit le nouveau dispositif : la politique industrielle des années 1980 et la réforme de décentralisation. Dans la section IV nous présentons les résultats de notre recherche : l'architecture des pôles de compétitivité et les processus décisionnels mis en place à l'intérieur de chaque pôle, mais également aux niveaux régional et national de pilotage de cette politique. Dans la section V nous élargissons le débat, autour de trois sujets : la spécialisation économique de la France renforcée par les pôles de compétitivité, l'articulation de la politique autour du paradigme de l'innovation centré sur la R&D technologique et le postulat conventionnel que la technologie soit une source de croissance économique. Nous présentons nos conclusions dans la dernière section.

I. Cadre théorique : les pôles de compétitivité comme réseaux de politique publique

Un réseau de politique publique est i) un ensemble relativement stable d'acteurs interdépendants, mais opérationnellement autonomes ayant des relations horizontales ii) qui interagissent par le biais de négociations qui implique la négociation, la délibération et des conflits d'intérêts, iii) construit dans un cadre relativement institutionnalisé avec des règles articulés autour de normes, de connaissances et d'imaginaires collectifs, iv) autorégulé dans des limites fixées par des agences externes et v) qui contribue à l'objectif public au sens large de visions, idées, projets et régulations (Sørensen & Torfing, 2005, p. 197). Le processus d'auto-coordination des membres du réseau est désigné dans cette littérature comme la gouvernance du réseau (Rhodes, 1997). L'"organisation des conditions de gouvernance" par l'Etat est définie comme métagouvernance (Jessop B. , 2003). Les pôles de compétitivité sont donc des réseaux institutionnalisés issus de la nouvelle politique industrielle, où le processus d'auto-gouvernance coexiste avec celui de méta-gouvernance par l'Etat.

Fawcett et Daugbjerg ont récemment proposé une classification de la gouvernance et de la métagouvernance des réseaux de politique publique (Fawcett & Daugbjerg, 2012). Les auteurs distinguent deux écoles : celle de la gouvernance des réseaux (*network governance*) et celle de l'analyse des réseaux issus de politiques publiques (*policy network analysis*). Le premier courant s'est concentré davantage sur l'analyse des relations de pouvoir verticales pour aboutir à la distinction entre deux formes de gouvernance : celle centrée sur l'Etat (*State-centered*) et celle centrée sur la société (*society-centered*). Cette première forme de gouvernance sous-entend la gouvernance du réseau par l'Etat en qualité d'un méta-gouverneur. La deuxième forme se réfère plutôt au principe de pilotage au sein du réseau restant toutefois "*dans "l'ombre de la hiérarchie"*" (*in the shadow of hierarchy*) de l'Etat.

La deuxième école accorde une grande importance à la distribution horizontale du pouvoir et distingue deux types de réseaux : communauté politique (*policy community*) et réseau thématique (*issue network*). Le premier type se caractérise par une ouverture limitée aux acteurs externes. Les membres de la communauté partagent la même vision des problèmes et des objectifs politiques, économiques et

sociaux issus de routines établies, de perceptions, de valeurs et de connaissances communes. A travers ce réseau, les acteurs dominants façonnent le cadre institutionnel de politiques publiques en conformité avec l'idéologie partagée mais aussi en accord avec leurs intérêts. Le deuxième type de réseau se caractérise par l'absence de consensus puisque ses parties prenantes ne partagent pas la même vision des problèmes et des objectifs. L'absence de consensus implique qu'aucun groupe particulier d'acteurs ne puisse imposer son influence au sein du réseau et orienter les politiques publiques.

En croisant ces dimensions verticale (entre les membres du réseau et l'Etat) et horizontale (entre les parties prenantes du réseau) du pouvoir, Fawsett et Daugbjerg dérivent quatre types de gouvernance et les comparent du point de vue de la légitimité des apports (*input legitimacy*) et de la légitimité des résultats (*output legitimacy*). Cette classification est présentée d'une façon synthétique dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 Quatre types de métagouvernance

		Relations horizontales de pouvoir	
		Exclusion	Inclusion
Relations verticales de pouvoir	Gouvernance centrée sur l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau moyen de légitimité des apports • Niveau élevé de légitimité des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau élevé de légitimité des apports <p>Niveau moyen de légitimité des résultats</p>
	Gouvernance centrée sur la société	<ul style="list-style-type: none"> • Bas niveau de légitimité des apports • Niveau moyen de légitimité des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau élevé de légitimité des apports • Bas niveau de légitimité des résultats

Selon les auteurs, la légitimité des apports est un processus de prise de décisions et la légitimité des résultats sous-entend l'efficacité de politiques publiques. Pour apporter plus de précision dans la notion de légitimité du processus, nous utilisons le concept d'ancrage démocratique des réseaux de politique publique (Sørensen & Torfing, 2005). L'ancrage démocratique est directement lié à la légitimité démocratique et dépend de la qualité de représentation des acteurs participant dans le réseau. Dans le cas des pôles de compétitivité, nous nous intéresserons plus particulièrement à la diversité des parties prenantes intégrés dans le processus décisionnel ainsi qu'à la qualité de représentation de leurs intérêts. L'efficacité des réseaux de politique publique, définie aussi comme le ratio d'apports sur les résultats, peut être évaluée à plusieurs niveaux et en prenant en compte plusieurs critères. Par exemple, Provan et Milward distinguent le niveau de la communauté locale, le niveau du réseau, et le niveau des organisations participantes (Provan & Milward, 2001). Provan et Kenis incluent de tels critères d'évaluation comme l'inclusivité vs l'efficacité administrative ou encore la flexibilité vs la stabilité du réseau (Provan & Kenis, 2007) Dans notre article, nous avons choisi de nous focaliser sur les effets sociétaux de l'action collective, comme indicateur de long terme de la politique des pôles de compétitivité. Autrement dit, cette politique, amène-t-elle les changements voulu annoncés par ses concepteurs au niveau de la société ? Du point de vue d'ancrage démocratique de la politique, la question est aussi de savoir si ces changements sont bénéfiques à un très grand nombre d'acteurs économiques participants des réseaux ou seulement à quelques-uns. Ces questions soulèvent également le débat sur la persistance des tendances présentes dans l'économie et société française amorcées par la politique industrielle des années 1980.

En reprenant la classification de Fawsett et Daugbjerg, nous situerons les pôles de compétitivité sur ces deux axes, en mettant leur architecture organisationnelle en perspective avec l'architecture

décisionnelle centralisée des réseaux issus de la politique industrielle des années 1980. Ensuite, nous comparerons les deux réseaux en termes de la légitimité du processus décisionnel et de la légitimité des résultats. Cette comparaison nous permettra d'établir des éléments de rupture et de continuité entre les deux politiques industrielles et proposer des éléments de réflexion concernant la politique actuelle, en tant qu'action collective et les effets qu'elle produit.

II. Approche méthodologique

Nous avons utilisé trois types de données disponibles sur les pôles de compétitivité : monographies ethnographiques sur trois pôles de compétitivité, la production académique au sujet des pôles et des discours politiques sur les pôles de compétitivités publiées sur des sites institutionnels ou dans la presse. Nous nous sommes procurés de monographies ethnographiques rédigées par des membres de l'équipe du LEST CNRS dans le cadre de travail collaboratif avec trois pôles : Pégase, Solutions Communicantes Sécurisées et Optique et Photonique. Leur lecture complétée par des consultations avec les experts du LEST travaillant avec ces pôles nous a apporté une connaissance approfondie de leur architecture et de leurs processus décisionnels.

Nous avons enrichi nos connaissances et ont extrapolé certains résultats du travail de terrain à l'ensemble des pôles après un travail rigoureux sur l'état de l'art sur les pôles de compétitivité (Gadille, Siarheyeva, & Tremblay, 2013). D'une manière complémentaire, nous nous sommes intéressés à la littérature académique portant sur la politique industrielle des années 1980 pour saisir les différences et les continuités avec la politique actuelle.

Nous avons inclus dans notre analyse la lecture de discours officiel autour des pôles de compétitivité, publiés sur des sites institutionnels (des pôles de compétitivité, du Ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur, de la DGCIS, de la DATAR) et dans la presse. En triangulant des verbatims de communication politique avec la littérature académique nous avons pu mettre en évidence des ruptures et des trajectoires persistantes dans la politique industrielle de la France.

III. Pôles de compétitivité dans un contexte historique de la politique industrielle des années 1980

Au milieu des années 1960, la France est devenue la quatrième la plus grande économie de l'OCDE. Plusieurs éléments sont cités par les analystes de cette époque comme principaux contributeurs au succès français. L'un est la mise en œuvre d'une politique industrielle misant sur les entreprises d'une taille suffisante pour affronter la concurrence sur les marchés mondiaux (« champions nationaux ») (Amable & Hancké, 2001, p. 113). A partir du milieu des années 1970 et au début des années 1980, ce modèle s'est avéré inefficace face aux crises économiques successives. Des réformes structurelles ont été engagées dans les années 1980, dans l'objectif de retrouver la position concurrentielle des grandes entreprises sur les marchés mondiaux. Suite à ces réformes, la production industrielle française s'est organisée en systèmes locaux industriels. Deux tiers de ces systèmes s'est structuré en forme de "grappes" : une ou deux grandes entreprises autour desquelles gravitaient des PME sous-traitantes (Amable & Hancké, 2001, p. 128). Ces premières dominaient les réseaux régionaux de production et s'appuyaient sur les institutions et agences régionales⁸ pour aider les PME sous-traitantes à se moderniser et à s'adapter aux nouveaux modèles de production complexes. La compétitivité des grandes entreprises reposait désormais sur les compétences et le savoir-faire de leurs sous-traitants complètement intégrés, du point de vue technologique et organisationnel, dans leurs chaînes de production (*ibid*, p. 128). La dynamique de ces réseaux régionaux de production était conditionnée par les stratégies conçues et développées dans les sièges sociaux de ces derniers, généralement situés dans la région parisienne (*ibid*, p. 129).

⁸ Instituts de formation, agences de développement (DRIRE et MIRE) et agences pour l'emploi, les instituts de transfert technologique

La gouvernance par les élites constituées d'élèves des Grandes Ecoles et du corps de l'administration nationale française a renforcé cette architecture. De par leur formation et la proximité culturelle et géographique entre la fonction publique et la direction des grandes entreprises, les membres de ce réseau partageait une vision de la politique industrielle "centralisée" articulée autour des entreprises de taille critique et de l'innovation technologique. La concentration des décisions dans un réseau exclusif a fait objet de plusieurs études. Par exemple, se pose la question de légitimité d'une telle construction aux yeux des parties prenantes qui sont concernées par les décisions mais qui ne sont pas intégrés dans ce réseau exclusif (Sørensen & Torfing, 2005). De surcroît, la gouvernance par réseau d'élite exclusive risque de créer des effets négatifs sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, à cause du risque de détournement des objectifs collectifs au profit des acteurs dominants ((Provan & Kenis, 2007) et (Sørensen & Torfing, 2005)). L'organisation "taylorienne" du système productif, et par extension, des systèmes d'éducation et de recherche qui s'appuyait sur le consensus entre les élites administratives et économiques est devenue résistant à la décentralisation de la prise de décision (Amable & Hancké, 2001, p. 123) et source d'inefficiences sociétales sur le long terme⁹.

La première inefficience concerne la vision de l'innovation basée sur le paradigme de l'innovation scientifique et technologique (S&T) et la distribution sociétale et spatiale des connaissances. Les statistiques officielles des efforts privés de R&D pointent sur le sous-investissement des entreprises, en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, pointées par de nombreuses analyses du "courant dominant". En 2008, la dépense nationale de R&D a atteint 39,4 milliards d'euros, soit 2,02 % du PIB. Les entreprises ont représenté 63% des dépenses totales, performance jugée insuffisante par rapport à d'autres pays de l'OCDE : 70% en Allemagne avec les dépenses nationales en R&D de 2.63% PIB, 73% aux Etats-Unis (2.76% du PIB des dépenses nationales) ou encore 74% en Suède (3.75% du PIB des dépenses nationales)¹⁰. Or, les entreprises de petite ou de moyenne taille ne possèdent pas nécessairement une connaissance codifiée (*codified knowledge*) mais disposent du savoir-faire (*know-how*) ou d'une expertise dans la production ou la prestation de services. L'expertise et le savoir-faire sont détenus par les employés, et intégrés dans les routines organisationnelles, les processus, les pratiques et les normes. Une combinaison d'expériences, de valeurs, d'informations contextuelles, du savoir-faire des experts fournit des éléments pour l'innovation dans les PME. Les dépenses des PME en innovation ne sont pas nécessairement des dépenses en R&D et peuvent prendre d'autres formes, tels que dépenses de conception et de commercialisation, achats de biens d'équipement et formation des employés ((Hall, Lotti, & Mairesse, 2009) et (Gadille & Valette, 2012)). D'autant plus, les activités de R&D dans les PME sous-traitantes¹¹ sont diffuses et organisées autour de projets liés aux commandes des clients, les chercheurs ou les ingénieurs n'y sont pas affectés à part entière. Ainsi, cette vision de l'innovation ne permet pas de mesurer correctement l'innovation dans les PME et la distribution des connaissances dans l'économie française.

En découle la deuxième inefficience qui concerne l'orientation du soutien public aux entreprises innovantes, le choix des formes de ce soutien et la spécialisation sectorielle de l'économie française. Le soutien aux "fleurons" de l'industrie qui opéraient dans quelques secteurs de pointe (aéronautique, aérospatiale, énergie nucléaire, matériel de transport) se manifestait également par le financement accordé à des programmes de recherche d'intérêt national portés par ces grandes entreprises. Comme résultat de ce choix, en 2004 quatre premières branches bénéficiaires (construction aéronautique et spatiale, instruments de mesure et de précision, équipements radio, machines et équipements) ont perçu plus de 85 % du montant total du financement public¹². D'autre part, entre 2002 et 2004, seulement 10% d'entreprises ont fait appel à des universités ou des organismes publics de recherche

⁹ Elle est aussi critiquée par Ch. Blanc : "Un tel modèle ne nourrit et ne nourrira plus correctement le développement économique de notre pays. " (Blanc, 2004, p. 4).

¹⁰ Source : *Science, technology and innovation in Europe 2011*, Eurostat pocketbook

¹¹ qui représentaient 51% des entreprises industrielles en 2003 (Chambre de Commerce et d'Industrie de Dijon, 2006)

¹² "Dépenses en R&D en France en 2004" Note d'information du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche 3 juillet 2006

pour leurs activités d'innovation¹³. La part de la recherche académique financée par les contrats avec les entreprises est d'environ 2,7% en France, contre 5,0% aux États-Unis, 5,6% au Royaume-Uni, 8,7% au Canada, 12,6% en Allemagne et 12,7% en Belgique (Rapport sur la valorisation de la recherche, 2007). Jusqu'au milieu des années 2000, plus de deux tiers des contrats de recherche avec les entreprises revenaient au CEA et aux écoles ; le CNRS et les universités engendraient 24% des contrats. Cette concentration était extrême au niveau des laboratoires : les trois quarts de l'activité de recherche contractuelle étaient portés par moins de 3% des laboratoires (l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, 2007).

La question de la cohérence entre le soutien accordé à ces secteurs historiquement perçus comme stratégiques et leurs perspectives de production sur le territoire national a été récemment évoquée (BIPE, 2008). L'étude de BIPE recense un nombre de secteurs dont la part dans le PIB est relativement modeste et qui ont connu une croissance négative en 2002-2005. Ces secteurs incluent l'industrie automobile, la construction navale aéronautique, l'industrie des composants électriques et électroniques, les industries des équipements électriques et électroniques. Le rapport de BIPE identifie également un grand nombre de secteurs qui contribuent significativement dans le PIB national et/ou croissent rapidement. Ces secteurs incluent, par exemple, l'agriculture, sylviculture et pêche, les industries des biens d'équipements mécaniques, la métallurgie et transformation des métaux, l'intermédiation financière, l'Industrie agroalimentaire, la chimie caoutchouc plastique. Majoritairement portés par des entreprises de petite ou moyenne taille ces secteurs ont comme thèmes de recherche amont les matériaux nanostructurés ou les biotechnologies industrielles identifiés dans les "Technologies Clés"¹⁴. Cette observation soulève la question de l'adéquation entre les formes de soutien à l'innovation historiquement pratiquées par l'Etat et les besoins de ces PME ainsi que celle d'appropriation des technologies amont par ces entreprises. D'une manière plus générale, un échec de coordination entre les stratégies de R&D publique et les priorités de R&D industrielle basées sur l'évolution des marchés est diagnostiqué (BIPE, 2008).

C'est dans ce contexte et dans cet "écosystème" de l'innovation que l'Etat français a lancé la politique des pôles de compétitivité le 14 septembre 2004. Définie comme une "*nouvelle politique industrielle par les territoires*", en combinaison avec d'autres réformes¹⁵, elle consiste à mettre en réseau "*[les] activités industrielles avec les pôles de R&D existants*" pour assurer "*le développement industriel des territoires français*" (DATAR, 2004). L'objectif de la politique ne consiste pas d'"agir directement sur l'entreprise à travers de nouvelles subventions ou aides fiscales" (Blanc, 2004, p. 1). Il s'agit de "*créer un écosystème où des initiatives naissent, croissent et s'épanouissent avec plus de facilité*" (ibid). Cette nouvelle forme d'organisation territoriale et industrielles est censée répondre à "*trois préoccupations essentielles : accroître le potentiel de croissance de l'économie, gage de la compétitivité du système productif et du maintien des équilibres économiques et sociaux ; lutter plus efficacement contre la désindustrialisation et les délocalisations, en consolidant l'ancrage territorial des capacités industrielles existantes ; maintenir les compétences technologiques des entreprises françaises au meilleur niveau pour disposer d'une compétitivité "hors prix" compensant l'écart défavorable des coûts de production*". (Albertini, 2007, p. 675)

Les concepteurs de la politique ont souhaité introduire une rupture dans les pratiques existantes. Nous verrons dans la section ci-dessous que cette rupture s'est effectivement opérée, du point de vue de

¹³ "Dépenses en R&D en France en 2004" Note d'information du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche 3 juillet 2006

¹⁴ Ce document est défini tous les 5 ans et identifie les technologies porteuses d'avenir en termes d'attractivité et de compétitivité. Il est le fruit de travail d'un grand nombre d'experts impliqués dans la R&D publique et privée.

¹⁵ Par exemple, la réforme du crédit impôt-recherche en 2004 et 2008, la création de statuts fiscaux spéciaux, Jeune Entreprise Innovante (J.E.I.) ou Jeune Entreprise Universitaire (J.E.U.) en 2008, la création des R.T.R.A. et R.T.R.S. (respectivement les réseaux thématiques de recherches avancées et les réseaux thématiques de recherche et de soins) et de deux organismes d'aide publique à la R&D : l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et le groupe OSEO en 2005-2006

l'autonomisation des acteurs de l'innovation et de l'ouverture des réseaux de l'innovation à un plus grand nombre d'acteurs. Nous verrons également que malgré ce mouvement vers plus de flexibilité et d'ouverture, des anciennes pratiques persistent, en atténuant les effets de la nouvelle politique.

IV. Ruptures et continuités de la politique des pôles de compétitivité avec la politique des « champions nationaux »

Nous commençons la présentation des résultats de notre analyse par la description de l'architecture de gouvernance des pôles de compétitivité. Ensuite, nous analyserons les processus décisionnels existant dans les pôles mais aussi aux niveaux national et régional de cette politique.

1. Architecture de la gouvernance et de la méta-gouvernance des pôles de compétitivité

L'architecture de la politique des pôles de compétitivité se caractérise par une grande inclusivité et diversité de parties prenantes à tous les niveaux de gouvernance. . Au sommet, la méta-gouvernance est effectuée par plusieurs ministères et par les collectivités territoriales et des instances européennes. Dans la phase 3 de la politique, le législateur prévoit aussi un comité d'orientation, composé d'acteurs institutionnels, des représentants des pôles et de personnalités qualifiées¹⁶. A la base, les systèmes de gouvernance des pôles de compétitivité incluent plusieurs acteurs : PME, grands groupes, centres de recherche et de formation, universités. Enfin, une architecture intermédiaire est mise en place pour assurer les liens entre la base et le sommet, à travers la présence permanente des méta-gouverneurs dans la gouvernance. Dans la phase 3 de la politique ce canal est renforcé par l'instauration de comités de coordination pour des échanges réguliers entre les pouvoirs publics et les pôles.

1.1. Axe vertical : l'architecture de la méta-gouvernance

Sur l'axe vertical de distribution de pouvoir, les pôles de compétitivité ont une forme de gouvernance centrée sur l'Etat. L'Etat en tant que méta-gouverneur joue un rôle très actif dans la construction, structuration et fonctionnement de l'auto-gouvernance de ces réseaux qui sont les pôles de compétitivité. La structure de méta-gouvernance possède trois niveaux : européen, national et local. Trois ruptures avec l'architecture de la méta-gouvernance de la politique industrielle traditionnelle sont observables.

La première rupture se situe dans l'influence que l'Europe exerce sur la distribution des pouvoirs entre le méta-gouverneur national et les méta-gouverneurs territoriaux. D'une part l'Europe a élargi le pouvoir des collectivités territoriales en matière de politique de mise en réseau à travers son accompagnement des régions dans le soutien à l'innovation. Il s'agit plus spécifiquement du soutien aux "organisations des clusters européens" depuis 2010 orienté directement vers les régions. Ces mesures permettent aux autorités locales de soutenir des projets collaboratifs jugés importants pour le développement de l'économie régionale, alors qu'ils ne sont pas considérés comme prioritaires au niveau national. Plus précisément, ce dispositif a permis la création de pôles régionaux : les PRIDES dans la région PACA et les clusters dans la région Rhône-Alpes. D'autre part, L'Etat central a perdu le monopole de choix des entreprises qu'il veut soutenir dans le contexte de la législation européenne en matière de la concurrence. Le soutien indirect à travers le soutien aux collaborations en réseaux est possible mais nécessite une coordination avec les autres acteurs publics.

La deuxième rupture se trouve dans l'organisation du pilotage de la politique au niveau national : la politique des pôles de compétitivité mobilise plusieurs ministères¹⁷ et agences publiques¹⁸. Une

¹⁶ http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/Politique_des_poles/2013-2018/2pages-politique-poles.pdf visité le 3 septembre 2013

¹⁷ Chargés de l'aménagement du territoire, de l'industrie, de la recherche, de l'agriculture, de la défense, de la santé, des transports, de l'intérieur, du budget et de l'emploi

coordination interministérielle et inter-agence s'est mise en place à travers le Groupe de Travail Interministériel (GTI). Son animation est confiée à la délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) et à la direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi. Dans la troisième phase des pôles, conçue sous le gouvernement de gauche, la nouvelle gouvernance au niveau national est assurée par

- un comité d'orientation, instance consultative composée d'acteurs institutionnels (ministères, collectivités territoriales, opérateurs de l'Etat), de personnalités qualifiées et de représentants des pôles et
- un comité de pilotage en charge de la gestion opérationnelle de la politique des pôles, composé des ministères impliqués dans cette politique et de et de représentants des collectivités territoriales.

Ainsi, le monopole de décision du ministère de l'industrie en matière de l'orientation de la politique industrielle s'est effacé au profit de la coordination avec d'autres ministères, agences et, plus récemment, avec les autorités locales.

L'implication des collectivités territoriales constitue la troisième rupture dans l'architecture de gouvernance des pôles. Au moment du lancement de la politique, le Premier ministre, s'adressant aux préfets de région¹⁹, a précisé: *“Vous déterminerez les modalités d'accompagnement des porteurs de projet par les services de l'Etat en veillant à y associer les collectivités territoriales [...]. [...]Une implication forte et concrète des acteurs publics locaux pour l'émergence et le développement des pôles de compétitivité constitue [...] une condition de leur réussite future.”* Dans le cas de certains pôles, les autorités locales ont joué un rôle actif dans les processus d'émergence et de structuration des projets de pôles (par exemple, le pôle Cosmetic Valley (Chabault, 2011) et le Pôle Européen d'Innovation Fruits et Légumes (Fulconis & Joubert, 2009)). Les collectivités territoriales sont également co-financeurs des pôles situés sur leurs territoires et peuvent choisir les projets qu'elles souhaitent financer. La coordination au niveau local est renforcée dans la troisième phase de la politique, avec la création de comités de coordination se réunissant sous la présidence conjointe du préfet de région et du président du conseil régional. D'une manière générale, le nouveau Gouvernement de gauche a affirmé la volonté de créer une *“gouvernance partenariale entre l'État et les collectivités territoriales”* (DGCIS & DATAR, 2013). Nous pouvons donc voir que les autorités locales en tant qu'instances de méta-gouvernance ont vu leur pouvoir s'élargir, grâce à deux processus, celui de décentralisation et celui de construction européenne. L'alternance politique a accentué cette tendance, le Gouvernement de gauche étant plus enclin au dialogue et à la coordination avec les bénéficiaires et les parties prenantes de la politique.

1.2. Axe horizontal : structure de gouvernance des pôles de compétitivité

En théorie, un réseau de politique publique est considéré comme légitime dans la mesure où il représente explicitement ou implicitement une pluralité de groupes informels et/ou des organisations formelles (Sørensen & Torfing, 2005, p. 205). Les pôles de compétitivité en tant qu'associations régies par la loi 1901 sont a priori des espaces inclusifs car cette forme juridique oblige la représentation des intérêts de toutes les parties prenantes²⁰ et le roulement du pouvoir. L'institutionnalisation des réseaux issus de la nouvelle politique industrielle a marqué une rupture par rapport à la représentation dans les systèmes industriels locaux dont la dynamique collective dépendait des stratégies des acteurs

¹⁸ OSEO innovation, l'Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le Haut représentant pour la sécurité économique

¹⁹ Circulaire du 25 novembre 2004 relative à la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité, JORF n° 277 du 28 novembre 2004, p. 20208

²⁰ Ils sont dotés d'une gouvernance composée d'une manière générale d'une structure de gouvernance stratégique (Conseil d'administration, assemblée générale), d'une structure de gouvernance opérationnelle (Comité de pilotage), d'une équipe d'animation permanente et, pour certains, d'un Conseil scientifique

dominants. L'institutionnalisation a doté les PME d'outils légitimes pour devenir des acteurs actifs dans la gouvernance de leurs réseaux.

Quantitativement, l'équilibre dans la représentation dans les instances de gouvernance n'est pas totalement atteint. La présence des PME dans les instances de gouvernance des pôles était assez limitée en 2008 : 23% en moyenne dans les CA et les bureaux contre 27% pour les grandes entreprises alors que les PME représentent 85% des entreprises membres (DATAR, 2008). En 2012, les PME, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises représentaient en moyenne respectivement 57%, 8% et 7% du nombre total des adhérents (BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD, 2012, p. 30). Leurs parts respectives dans les instances de gouvernance étaient de 25%, 12% et 14% (BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD, 2012, p. 36). Il semblerait que la raison principale soit la difficulté pour les dirigeants et cadres de PME de se mettre en disponibilité pour cette activité. D'une manière générale, les grands groupes assurent la présidence du pôle, et de par leur surreprésentation relative dans les bureaux et les conseils d'administration, ils ont un plus grand poids dans les décisions collectives. L'enjeu de ces structures de gouvernance est alors d'assurer que ceux qu'elles représentent s'identifient avec les formes discursives de la représentation (Sørensen & Torfing, 2005, p. 206).

D'autre part, il est judicieux de prendre en compte la qualité de représentation en complément à son aspect quantitatif dans l'analyse du système de gouvernance des pôles. Les PME adhérentes se coordonnent en s'organisant en collèges de PME pour peser sur les décisions des pôles dont elles sont membres. Ces collèges sont devenus des véritables prescripteurs de l'action collective. L'exemple le plus illustratif est celui du pôle Pégase²¹. Dans certaines filières l'émancipation des PME s'est produite au moment du lancement de la politique : elles ont choisi de s'organiser sans la participation d'une grande entreprise, par exemple, le pôle Imaginove²².

En résumé, l'enjeu de la méta-gouvernance de la gouvernance non-paritaire est de pouvoir répondre aux nouvelles initiatives politiques qui tendent à modifier les préférences et les intérêts articulés autour des relations de pouvoir (Sørensen & Torfing, 2005, p. 208). L'auto-coordination des PME qui est une pure initiative "bottom up" a été rendue possible grâce à l'action de l'Etat (lancement de la politique) mais aussi grâce à la présence du méta-gouverneur dans les instances de gouvernance des pôles de compétitivité.

1.3. L'auto-gouvernance en présence des méta-gouverneurs

Dans les pôles de compétitivité la gouvernance se déroule en présence de la hiérarchie de l'Etat. Chaque pôle a deux correspondants, un correspondant national GTI et un correspondant local des services déconcentrés de l'Etat. Les correspondants nationaux interviennent sur le pilotage stratégique, notamment technologique, des pôles. Le rôle du correspondant local est d'interagir quotidiennement avec le pôle, de gérer le conventionnement et la négociation des contributions de l'Etat au budget d'animation du pôle, les relations avec les élus locaux ainsi que de coordonner les négociations au niveau des financeurs pour les projets FUI. Les correspondants des pôles suivent également la réalisation de la feuille de route des pôles (BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD, 2012, p. 27).

On voit à travers cette structure organisationnelle et les missions assignés aux correspondants des pôles que l'Etat central s'est doté d'un lien "top down" direct entre sa hiérarchie et les formes auto-organisées de la gouvernance (Sørensen & Torfing, 2005). Une telle architecture de la méta-gouvernance est beaucoup plus centralisée en comparaison à la gouvernance "dans l'ombre de la hiérarchie de l'Etat" (Jessop B., 1999).

²¹ Aéronautique et aérospatial

²² Cinéma, audiovisuel, jeu vidéo, animation et multimédia

D'autre part, la présence directe du méta-gouverneur est un instrument de collecte d'information et d'accumulation de connaissances pour éclairer les choix de la politique publique. Pour Sørensen & Torfing la présence directe des méta-gouverneurs doit être évaluée par rapport au critère de légitimité démocratique. Elle est démocratiquement légitime dans la mesure où elle prend en compte les intérêts, les préférences et les opinions des groupes et des organisations membres (Sørensen & Torfing, 2005, p. 205). Ce sujet est important car certains pôles ne sont pas organisés autour de relations de dépendance mutuelle, ou encore de coopération reposant sur du partenariat, mais plutôt autour de relations hiérarchiques, basées sur le pouvoir de certaines entreprises et leur capacité à imposer leurs objectifs à leurs sous-traitants (Duhautois & Perraudin, 2010). La définition officielle des missions des correspondants des pôles n'explique pas leur rôle en tant que garants de représentation équilibrée des intérêts. Leur fonction réside plutôt dans la supervision directe des actions collectives des membres des pôles de compétitivité. En revanche, les autorités locales, par leur présence dans les structures de gouvernance de certains pôles, ont joué le rôle de garant de légitimité démocratique. Par exemple, l'implication des autorités locales a favorisé la configuration du pôle Solutions Communicantes Sécurisées autour d'une chaîne de valeur plus longue, donc plus ouverte aux acteurs divers (Gadille & Péliissier, 2009). Comme contre-exemple, sans implication des autorités locales, le pôle Science et Système de l'Énergie Électrique (S2E2) a connu la monopolisation de la représentation en faveur d'une entreprise dominante au détriment de la dynamique collaborative (Chabault, 2011). On voit ici une importante complémentarité entre les représentants de l'État central et les autorités locales.

Cette méta-gouvernance partagée est en même temps source de tensions. La logique des autorités locales est plutôt dans le renforcement de maillage entre les entreprises et la structuration d'activité autour d'un bassin d'emploi. Alors que la logique des représentants de l'État central a conservé des empreintes de la politique industrielle des années 1980, centrée sur la performance des grandes entreprises. La confrontation des visions divergentes et la construction de nouvelles règles de méta-gouvernance a lieu dans le cadre du travail collaboratif et de coordination entre les méta-gouverneurs (cf. section 2.1).

En reprenant la grille analytique de (Fawcett & Daugbjerg, 2012), nous pouvons situer les réseaux issus de la nouvelle politique industrielle à droite sur l'axe horizontal, en comparaison avec les réseaux issus de la politique des années 1980. La situation sur l'axe vertical semble inchangée, car l'État continue à jouer un rôle très actif dans la structuration et le pilotage des réseaux. Le facteur de différenciation se situe dans l'architecture de la méta-gouvernance que la grille analytique ne permet pas de visualiser. Celle-ci inclut plusieurs acteurs publics et nous le verrons par la suite, ayant des visions différentes des objectifs de la politique industrielle. Cette pluralité dans la méta-gouvernance a contribué à la dilution de la vision traditionnelle de la politique industrielle centrée sur les "champions nationaux", à travers les processus d'interaction entre les acteurs impliqués et d'apprentissages collectifs.

2. Processus dans les réseaux issus de la nouvelle politique industrielle

Dans cette section nous allons identifier les processus interactifs dans l'organisation verticale et horizontale de la politique des pôles de compétitivité. Nous allons analyser leur efficacité selon le critère de représentation des intérêts des parties prenantes dans les processus décisionnels.

2.1. Construction d'un consensus persistance de désaccords "idéologiques" dans la méta-gouvernance

Le changement dans la composition de la méta-gouvernance nationale a conduit à une confrontation des visions des principaux ministères en charge de la politique. Younès décrit cette transformation en mettant en exergue l'étape de confrontation des visions de Ministères de la Recherche, de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire. Comme solution, les parties prenantes ont formulé des objectifs larges de la politique (Younès, 2011). Le Ministère de l'Industrie a la logique traditionnelle de soutien aux "champions nationaux" : elle préconise la sélectivité du soutien qui devrait être destiné aux entreprises déjà bien positionnées à l'international ou celles qui présentent un intérêt majeur pour le pays. Pour ce

ministère, l'objectif des pôles est de mettre en commun les ressources pour atteindre la masse critique et garder le leadership dans la compétition mondiale grâce à l'avance technologique. Le schéma de soutien associé à ses objectifs est celui des réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) qui sont articulés autour des besoins des grandes entreprises. Le ministère est retissant à la création d'un grand nombre de pôles en craignant un "saupoudrage" et une "dispersion massive" des fonds publics. Le ministère de la Recherche défend la position que le développement territorial **est** synonyme au développement des "milieux innovateurs". Pour y parvenir, il convient de miser sur la qualité des organismes de recherche. Le Ministère de l'Aménagement du territoire défend l'idée de diversité et de pluralité des bénéficiaires et insiste sur l'acceptation de divers modèles de développement local : *"C'est une politique qui donne la chance à tous les territoires de développer leur économie locale de différentes façons"* (Younès, 2011, p. 65). En s'opposant à la logique de concentration des moyens publics sur quelques "fleurons" sélectionnés, au risque de renforcer les déséquilibres entre les territoires, ce ministère promeut la vision que le soutien doit être plutôt orienté vers les PME. Il doit prendre des formes qui leur sont adaptées : l'investissement dans les ressources humaines, la formation, l'immobilier... Enfin, le Premier Ministre voyait cette politique comme un instrument de lutte contre la désindustrialisation et les délocalisations, en consolidant l'ancrage territorial des capacités industrielles existantes.

Au stade de lancement de la politique, les objectifs annoncés des pôles de compétitivité sont une imbrication des toutes les visions afin de satisfaire tous les acteurs politiques. Ainsi, la vision du Ministère de l'industrie centrée sur les champions nationaux et l'innovation technologique se trouve diluée en ouvrant un champ d'opportunités aux acteurs qui étaient traditionnellement exclus, en tant que bénéficiaires directs, des réseaux de la politique industrielle.

Dans son analyse du fonctionnement du GTI, Albertini affirme qu'au fil du temps, les Ministères ont parvenu à construire *"un consensus solide, régulièrement réévalué, dépassant les approches spécifiques des différents ministères"* dans le pilotage de la politique des pôles (Albertini, 2007, p. 677). Il conclut que le GTI est devenu l'espace *"d'élaboration d'une doctrine partagée par les différents ministères et soumise à l'approbation du pouvoir politique."* (Albertini, 2007, p. 676) dont *"la valeur ajoutée [...] repose sur la « co-production et la transversalité."* (ibid. p. 681). Il convient cependant de nuancer que ce consensus ne recoupe qu'une partie des orientations stratégiques et concerne un groupe particulier de bénéficiaires, des PME fournisseurs de technologies aux grands entreprises. Nous reviendrons en détail sur cette question dans la section 3.1. Des zones de désaccord persistent entre le ministère de l'Industrie (devenu Ministère de redressement productif) et le Ministère de l'Aménagement territorial. Le premier se prononce pour une réduction du nombre de pôles : *"pour éviter le saupoudrage des fonds publics, il sera nécessaire de recentrer l'action de l'Etat sur les pôles les plus prometteurs"* (Montebourg, 2012). Le Ministère de l'Aménagement maintient sa position de diversité : *"Non, il n'y a pas trop de pôles de compétitivité en France ! Je dirais même qu'il en faudrait davantage encore ! Il n'y a pas de nombre maximal a priori."* (Mercier, 2010). Au moment de l'achèvement de la deuxième phase, cette question a fait objet de débats sur l'orientation de la politique dans la troisième phase qui débute en 2013.

La divergence est présente au-delà des discours et se manifeste par une démultiplication de dispositifs qui recourent les objectifs des pôles souvent menés indépendamment par ces mêmes acteurs publics. La politique des grappes d'entreprises lancée par la DATAR en 2009 s'inscrit totalement dans sa philosophie de développement territorial qui passe par le renforcement du maillage inter-entreprises. Le Ministère de la Recherche crée les Dispositifs mutualisés de transfert de technologies (D.M.T.T.) et les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) en 2005, les structures de diffusion de technologie (*"cellule de diffusion technologique"*, *"centres de ressources technologiques"*, *"plate-forme technologique"*) en 2007 et le fond de brevet France Brevets en 2011. Ces dispositifs correspondent à sa vision des "milieux innovateurs". Enfin, la création du dispositif des IRT destinés à projets de recherche ambitieux, porté par des grands groupes correspond à la vision traditionnelle du Ministère de l'industrie.

Malgré ces divergences “idéologiques” persistantes, un point semble être définitivement partagé par tous les acteurs publics. Il s’agit de la reconnaissance d’une nouvelle catégorie d’acteurs économiques comme innovants : des PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) “fournisseurs de technologies”. On peut parler ici d’un changement de “cap idéologique” dans la politique industrielle.

2.2. Virage vers le soutien des PME et ETI “fournisseurs de technologies”

La confrontation des points de vue et le retour du terrain a fait émerger une nouvelle approche dans l’attribution des subventions. D’une part il s’agit de la prise de conscience de la chaîne de coopération entre les donneurs d’ordre et les fournisseurs pour favoriser la création d’emplois : “*Nous avons compris que les grandes entreprises avaient grossi, et qu’elles ne pouvaient plus grossir. Aujourd’hui, nous attendons d’eux d’ouvrir des marchés aux plus petits : les ETI [entreprises de taille intermédiaire] et les PME. C’est à ce niveau que nous attendons des créations d’emploi.*” (Responsable du pôle Systematic, DGE²³) (Younès, 2011, p. 135)

Il ne s’agit plus d’appuyer la restructuration des grandes entreprises dans l’hypothèse qu’elle aurait des effets restructurants sur l’ensemble de la filière. L’idée est d’agir directement sur les relations entre les donneurs d’ordre et leurs fournisseurs d’une part entre les concurrents directs au sein de la même filière d’autre part de façon à promouvoir l’offre à tous les niveaux de la chaîne de valeur de la filière. Ce changement dans la logique de politique industrielle fait émerger la nouvelle catégorie d’entreprises cibles de l’action publique : les PME innovantes “fournisseurs de technologies” aux grands donneurs d’ordre et les entreprises de taille intermédiaire (ETI). Autrement dit, la rupture avec la logique des champions nationaux se situe à ce niveau : l’expansion des exportations et la création des emplois reposent désormais sur la compétitivité de ces acteurs qui ont longtemps été considérés importants sans être stratégiques en soi. Par ailleurs, ces entreprises sont reconnues comme étant des points d’ancrage des grandes entreprises sur un territoire donné.

Cette politique a cependant conservé des traits de la politique des “champions nationaux”. Plus exactement, l’approche par la sélection de ces PME et ETI *techno-providers* déclarées stratégiques et de concentrer les moyens de l’Etat dessus pour les “muscler” et “faire grossir”. Autrement dit, la stratégie de soutien aux nouveaux “champions nationaux” est toujours à l’ordre du jour. On assiste actuellement à un véritable engouement pour ces entreprises dans la course à la compétitivité :

“Votre cœur de cible, ce sont les ETI et les PME qui peuvent s’internationaliser durablement. Le FSI a identifié plus de 800 ETI stratégiques. Vous proposerez à chacune d’entre elles un programme de prospection et d’accompagnement personnalisé triennal et contractuel. Je souhaite que les Régions élaborent des plans régionaux pour l’internationalisation des entreprises” (Discours de N. Bricq, Ministre du Commerce Extérieur aux journées UBIFRANCE) (Bricq, 2012)

“Je souhaite que l’Etat stratège soutienne les PME et les ETI les plus innovantes qu’il faut accompagner et aider à grandir. Je souhaite qu’un plan “2000 Pépites” soit mis en place, en soutien aux PME et ETI stratégiques. [...] Je souhaite démultiplier sur le territoire des plateformes qui diffuseront les technologies innovantes aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), sur le modèle des Fraunhofer allemands” (Discours d’A. Montebourg, Ministre du redressement productif à la clôture de la Conférence Nationale de l’Industrie) (Montebourg, 2012)

*“ ... [L]e transfert [de technologies et de connaissances] est un levier majeur de croissance et de compétitivité [I]l est urgent d’agir sur l’ensemble des modalités de transfert de la recherche vers les entreprises : **transfert des personnes (mobilité des chercheurs et en premier lieu des doctorants), transfert et partage des connaissances par les partenariats de R&D entre recherche publique et entreprises, transfert des technologies, en particulier vers les P.M.E./E.T.I. ou par la création d’entreprises**”* (Communiqué du Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche du 7

²³ DGE devenu DGCS, Direction générale de la compétitivité, de l’industrie et des services en janvier 2009

novembre 2012, texte en gras dans le communiqué) (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2012)

Pour résumer, les réseaux issus de la nouvelle politique industrielle se sont définitivement ouverts à cette nouvelle catégorie d'acteurs. En utilisant la terminologie de la littérature sur les réseaux issus de politique publique, le changement dans la composition de la méta-gouvernance a entraîné la création d'un niveau intermédiaire de sous-élites qui défient le monopole des élites dominantes sur les subventions de l'Etat et sur l'orientation de la politique industrielle. (Sørensen & Torfing, 2005, p. 200). Au fond, le mécanisme d'éligibilité d'entreprises et de filières au soutien de l'Etat reste le même. La question d'accès d'outsiders au rang "stratégique" persiste. Dans la troisième phase, les pôles devront autofinancer leur activité à la hauteur de 50%. Le gouverneur central perd donc sa capacité exclusive de sélection d'*insiders*. Quelles actions prioritaires seront financées par l'Etat est pour l'instant une question ouverte. L'autonomisation des services des pôles à 50% les pousse à l'efficacité, sans les enfermer dans une logique dominante de R&D technologique. Assiste-t-on à l'émergence de multiples modèles de soutien à l'innovation dans les pôles de compétitivité ?

2.3. Coexistence des processus de gouvernance "bottom up" et "top down"

Le pilotage de la politique des pôles de compétitivité combine les approches de gouvernance "bottom up" et "top down". Cette hybridation s'incarne par i) le fonctionnement par appels à projets et par ii) la présence des méta-gouverneurs (référents des pôles) dans les instances de gouvernance des pôles de compétitivité.

Dans la mise en place de la politique des pôles de compétitivité l'étape initiale consistait à faire un appel à "projets de pôle" où les entreprises, les centres de recherche et de formation devaient faire une proposition explicitant des objectifs communs, un mode de gouvernance, des règles de participation et le périmètre géographique d'implantation. Cet appel à projets a débouché sur la labélisation de 71 pôles de compétitivité en juillet 2005 et 6 pôles dans le domaine des écotechnologies et du développement durable en 2010. L'appel à projet des pôles, couplé avec les objectifs très larges ont favorisé l'émergence et l'institutionnalisation par l'attribution du label "pôle de compétitivité" de pôles avec des caractéristiques structurelles très diverses. Par exemple, Caillou *et al.* (2012) ont classifié les pôles en prenant en compte plusieurs facteurs de différenciations : la taille et la structure des acteurs du pôle, l'adéquation entre les ressources disponibles sur le territoire du pôle et sa thématique, le régime de concurrence et d'innovation, la tradition de coopération. Sur la base de ces critères, ils ont distingué 6 classes des pôles : classe A – "pôles de grandes organisations"; classe B1 - pôles disposant de ressources technologiques et économiques locales faibles, dominés par les acteurs de la recherche publique ; classe B2 - pôles disposant de ressources technologiques et économiques locales faibles, dominés par les PME ; classe C1 - pôles disposant de ressources technologiques et économiques locales très fortes ; classe C2 - pôles disposant de ressources technologiques et économiques locales assez fortes, plutôt dominés par les grandes entreprises ; classe D - pôles de PME avec un avantage technologique local (Caillou, Gallié, Mérindol, & Weil, 2012).

Le deuxième dispositif consiste à soutenir des projets de R&D collaborative associant au moins un organisme de recherche publique et deux entreprises. A cet effet, des appels à projets de recherche collaborative sont lancés en moyenne deux fois par an. Le troisième instrument est le design des écosystèmes des pôles à travers des appels à projets structurants : plates-formes mutualisées d'innovation²⁴, instituts de recherche technologique (IRT²⁵) et instituts d'excellence pour les énergies

²⁴ Les plates-formes mutualisées d'innovation sont destinées à offrir des ressources mutualisées (équipements, personnels et services associés) en accès ouvert, principalement aux membres du ou des pôle(s) de compétitivité labellisateur(s) et en particulier aux PME. Elles ouvrent la possibilité de procéder à des projets d'innovation, des essais et des tests, de développer des prototypes et/ou des préséries, voire de servir de laboratoires d'usages ou "living labs". Source : <http://competitivite.gouv.fr/les-investissements-d-avenir-une-opportunit%C3%A9-pour-les-p%C3%B4les-de-comp%C3%A9titivite/les-projets-de-plates-formes-mutualis%C3%A9es-d-innovation-659.html>

décarbonnées (IEED²⁶). Afin qu'un projet de R&D collaborative ou un projet structurant puisse être reçu par les méta-gouverneurs dans le cadre d'un appel à projet national, il doit être sélectionné (labélisé) au préalable au sein des structures de gouvernance de son pôle. Cela constitue un point de différenciation de la politique des pôles de compétitivité : l'Etat n'accorde des subventions qu'à des projets concrets et collectivement construits.

Pour saisir le contexte de l'adoption de l'approche "bottom up" par les méta-gouverneurs, il convient de remonter aux origines institutionnelles de cette politique. L'impulsion initiale vient de la DATAR qui, de par sa mission historique d'aménagement territorial et de par son expérience de décentralisation, met au centre de ses actions le principe d'interaction, de négociation et de partenariat entre des intervenants hétérogènes (Bodiguel, 2006). Ce mode opératoire est également préconisé dans le rapport de Ch. Blanc qui s'appuie largement sur les exemples de pilotage décentralisé de clusters américains. Les autres acteurs publics ayant une culture de gestion centralisée ont suivi ce choix dans l'hypothèse que l'Etat gardera la main mise sur ces processus "bottom up" de façon à pouvoir structurer les filières stratégiques.

Progressivement, il est devenu évident que le fonctionnement des pôles qui sont chacun attachés à un territoire particulier ne pourra pas être agrégé au niveau national de manière à structurer et doper la performance des filières stratégiques (cf. section 2.2.) *"[S]i les filières doivent être structurées au plan national, la diversité des écosystèmes locaux dans lesquels elles s'inscrivent à travers les pôles de compétitivité amène à s'interroger sur les incidences des écosystèmes locaux sur la performance globale de la filière."* (Caillou, Gallié, Mérindol, & Weil, 2012, p. 44) La dernière évaluation de la politique des pôles analyse la performance des pôles en prenant comme point de repère le pilotage centralisé et aboutit à la conclusion suivante : *"L'approche principalement "bottom-up" qui a prévalu lors de la création des pôles et dans le cadre de la coordination inter-pôles n'a pas permis de faire émerger une vision nationale des priorités industrielles pour les pôles."* (BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD, 2012, p. 23). Ce constat débouche sur la recommandation de classer les pôles en deux catégories : les "pôles internationaux"²⁷ et les "pôles d'innovation et de compétitivité"²⁸. Dans le scénario "central" d'orientation de la troisième phase de la politique, le rapport recommande de renforcer le rôle de l'"Etat stratège", d'"organiser les collaborations inter-pôles, à l'intérieur des secteurs et/ou des filières stratégiques" pour les pôles internationaux. Pour les autres pôles qui ne relèvent pas des secteurs stratégiques nationaux, le rapport préconise de confier leur gestion aux conseils régionaux.

En outre, cette recommandation reflète des tensions persistantes au sein des élites politiques. Une partie d'entre elles se prononce encore aujourd'hui pour le retour à la logique de gestion centralisée des filières stratégiques. L'alternance politique a écarté ce modèle. Après son arrivée au pouvoir en 2012, le

²⁵ Un IRT est un outil d'excellence, dont la finalité première est le développement industriel ou/et de services par le regroupement et le renforcement des capacités de recherche publiques et privées. Il suppose une masse critique suffisante de moyens et de compétences situées sur un même lieu (de préférence). Il devra couvrir l'ensemble du processus d'innovation, jusqu'à la démonstration et le prototypage industriel. Un IRT pilote des programmes de recherche couplées à des plates-formes technologiques, effectue des travaux de R&D expérimental au meilleur niveau international et veille à la valorisation économique de ses travaux. L'IRT doit permettre d'assurer la visibilité internationale de thématiques d'excellence et de se positionner sur de nouveaux marchés. Source : <http://competitivite.gouv.fr/les-investissements-d-avenir-une-opportunite-pour-les-poles-de-competitivite/les-instituts-de-recherche-technologique-irt-campus-d-innovation-654.html>

²⁶ Un IEED est un outil identique aux IRT mais destiné aux pôles dont le périmètre relève du domaine des énergies décarbonnées

²⁷ Pôles qui joueraient un rôle structurant sur une filière stratégique, possédant une taille critique pour devenir des champions à l'international et qui exerceraient un rayonnement sur un territoire assez large au-delà de leur cœur d'ancrage territorial

²⁸ Pôles qui ne relèveraient des filières stratégiques de l'Etat et qui auraient comme mission le développement de l'innovation sur un territoire plus étroit

Gouvernement de gauche a lancé une concertation “ciblée sur les évolutions possibles de la politique des pôles et notamment sur les sujets relatifs :

- au développement de la R&D collaborative, cœur de métier des pôles de compétitivité,
- aux missions d’accompagnement des entreprises dans leur croissance,
- à la place des pôles de compétitivité dans les politiques industrielle et d’innovation,
- au modèle économique des pôles de compétitivité.”²⁹

Comme nous l’avons indiqué plus haut, suite à ces consultations, la phase 3 de la politique des pôles met l’accent sur et l’écoute des acteurs locaux une plus grande coordination avec eux.

2.4. Les autorités locales dans la de méta-gouvernance

Le modèle des pôles de compétitivité s’est inspiré de modèles de clusters majoritairement existants dans des Etats fédéraux ou des pays dont la gestion administrative s’apparente à un État fédéral : les Etats-Unis, l’Allemagne, l’Australie, l’Espagne ou l’Italie³⁰. Dans sa conception de projet des pôles de compétitivité, Ch. Blanc fait un pari sur un transfert du pouvoir de pilotage de ces réseaux de l’Etat central vers les régions :

“[L]’organisation publique de soutien au développement économique et à l’innovation ... ne peut se résoudre sans réduire le nombre d’intervenants. L’un d’entre eux n’existe pas dans de nombreux pays et n’a aucune raison structurelle d’intervenir auprès des PME ou des porteurs de projet locaux : l’État à l’échelon déconcentré.” (Blanc, 2004, p. 26) *“... [L]es conseils régionaux ont le jeu de compétences le plus adapté et la taille suffisante pour aborder des problématiques complexes ; les pays européens où l’organisation décentralisée fonctionne le mieux s’appuient sur ce périmètre.”* (Blanc, 2004, p. 7)

La volonté politique affichée par le Premier Ministre était d’associer au maximum les régions à cette politique (cf. section 1.1). La participation des autorités locales a pris la forme de la concertation dans le cadre de rencontres quadri-annuelles, la participation dans le comité des financeurs³¹ et la présence dans les structures de gouvernance des pôles de compétitivité. Si le rôle des autorités locales vis-à-vis des membres des pôles est plus ou moins clarifié, des zones d’ombre ont persisté dans leurs relations avec les acteurs étatiques pendant les deux premières phases de la politique. Les rencontres quadri-annuelles entre le secrétariat du GTI, l’Association des Régions de France (ARF) et plusieurs représentants des collectivités régionales ont abouti à peu d’échanges sur la vision stratégique de la politique (BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD, 2012, p. 28). Le processus de sélection des projets collaboratifs dans le cadre du comité des financeurs laisse également peu d’espace de manœuvre aux autorités locales. A défaut de moyens et de compétences pour évaluer les projets, elles doivent choisir les projets qu’elles souhaitent financer parmi ceux déjà sélectionnés par les évaluateurs de l’Etat :

“La commission des financeurs est comme un marché de poissons. Vous en avez de toutes les tailles, de toutes les couleurs, pour tous les goûts. L’Etat nous expose sa pêche et nous choisissons les poissons qui nous plaisent. Ceci dit, nous n’avons pas beaucoup d’influence sur le choix des projets en amont. [...] Nous, on ne peut pas faire passer le projet d’une PME en difficulté et qu’on veut soutenir par exemple.”

²⁹ <http://competitivite.gouv.fr/toutes-les-actualites/actualite-670/la-concertation-sur-levolution-de-la-politique-des-poles-de-competitivite-se-poursuit-533.html>

³⁰ Le rapport de Ch. Blanc cite les exemples des clusters américains, espagnols, italiens

³¹ Le comité des financeurs est un groupe spécifique à chaque pôle. Il associe tous les financeurs impliqués sur le pôle : les représentants des ministères, les directions déconcentrées (la Direction régionale de l’industrie, de la recherche et de l’environnement, et la Délégation régionale à la recherche et à la technologie - la première produit l’évaluation des PME, la deuxième n’a pas un rôle précis), les collectivités locales, ainsi que les agences (OSEO et ANR) qui participent au financement de projets issus des pôles. Le Comité des financeurs se réunit pour décider de la contribution de chacun aux projets sélectionnés par les évaluateurs de l’Etat.

(Responsable de la direction du développement économique et de la recherche, département). (Younès, 2011, p. 123)

En résumé, les acteurs étatiques sont plus ou moins parvenus à impliquer les collectivités locales dans la mise en œuvre de la politique des pôles. Mais la capacité de celles-ci à orienter les subventions et peser dans la formulation de la politique en général est restée limitée. Cette situation conduit certains élus locaux à s'interroger sur le sens de leur implication dans la politique des pôles de compétitivité. D'autres autorités locales ont décidé de lancer leur propre politique de pôles régionaux (PRIDES dans la région PACA et clusters régionaux dans la région Rhône Alpes), comme moyen de soutenir des activités et de filières d'intérêt régional. Dans la troisième phase, l'Etat a affirmé la volonté d'instaurer "un partenariat plus étroit"³² entre les niveaux centralisé et local du pouvoir. Les autorités locales seront présentes dans trois nouvelles instances de coordination : comité d'orientation, comité de pilotage au niveau national et comités de coordination au niveau local.

V. Discussion

Une période entre 10 et 20 ans est nécessaire pour que la création de nouvelles connaissances produise des effets économiques mesurables sur la société (Asheim B. , 2012). Il est encore trop tôt pour évaluer les effets de l'action collective de la politique des pôles de compétitivité sur l'économie et la société française. Cependant, à la lumière de l'expérience de la politique industrielle des années 1980, nous pouvons percevoir des tendances et essayer de prévoir les impacts de la politique actuelle.

La politique des pôles de compétitivité se distingue de la politique industrielle des années 1980 par une plus grande ouverture aux acteurs divers, tant sur l'axe vertical que horizontal de la gouvernance. Nous avons trouvé deux points communs entre ces deux politiques :

- Logique de sélection et de soutien de nouveaux champions nationaux
- Concentration de ressources sur les secteurs intensifs en innovation technologique possédant déjà une visibilité internationale ou ayant un fort potentiel d'expansion à l'international.

Nous considérerons les effets sociétaux de ces choix du point de vue des effets sur la distribution sociétale des connaissances, la spécialisation économique de la France et la croissance économique.

3.1. L'innovation comme apprentissage interactif

Au cœur de la politique des pôles de compétitivité se trouve le paradigme technologique de l'innovation. Le pari est que la collaboration entre l'industrie et la recherche scientifique, source de l'innovation, permettra aux entreprises françaises de maintenir le leadership technologique :

"Cette stratégie repose sur des innovations techniques et scientifiques dont le processus, ancré sur la recherche fondamentale, doit permettre de porter ou de maintenir la France aux frontières technologiques." (Albertini, 2007, p. 675)

Cette stratégie repose sur un postulat fort, partagé par les acteurs de la méta-gouvernance que ce leadership technologique est un nouveau levier de la compétitivité, de la croissance et de création d'emplois : *"Cette démarche créera des emplois rapidement en concentrant nos moyens sur les projets les plus porteurs"* (François Loos, Ministre délégué à l'Industrie) (Chesnais & Pijaudier-Cabot, 2005, p. 11)

Bien dilué par la logique du développement territorial portée par la DATAR, le soutien aux "fleurons" et aux industries "stratégiques" reste un axe prioritaire de l'action politique : *"ils [pôles les leaders mondiaux dans leur domaine] bénéficieront, au-delà des avantages communs consentis à l'ensemble des*

³² http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/Politique_des_poles/2013-2018/2pages-politique-poles.pdf, p. 2 visité le 3 septembre 2013

pôles de compétitivité, d'une attention spécifique et d'un suivi personnalisé de la part des pouvoirs publics." (François Loos, Ministre délégué à l'Industrie) (Chesnais & Pijaudier-Cabot, 2005, p. 11).

Par l'application de critères de sélection des projets dans le cadre des appels à projets et de critères d'évaluation la stratégie initialement portée par le Ministère de l'Industrie reste au cœur de l'action publique. Comme illustration, les principaux bénéficiaires de fonds publics restent les pôles de compétitivité opérant dans des filières "stratégiques" telles que les TIC, les transports, l'aéronautique et la microtechnique / mécanique. Ces pôles mondiaux ont été labélisés et ont reçu le soutien à travers le FUI pour plusieurs dizaines de projets. En revanche, la majorité des pôles nationaux ont moins de 10 projets financés par le FUI entre 2008 et 2011 (BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD, 2012, p. 65).

Le dernier d'évaluation conduite en 2012 a conclu que 16 des 71 pôles de compétitivités souffrent d'un manque de performance, et 5 sont menacés par une perte de label. Ces pôles jugés "moins performants" ainsi que les pôles délabélisés suite à l'évaluation de 2008 regroupent principalement des entreprises de petite taille, dans des filières moins stratégiques pour l'Etat. "Salomon, Rossignol, Lafuma ne proposent pas des innovations de type aérospatiale. Nous sommes essentiellement composés de PME, qui n'ont pas les reins suffisamment solides pour développer des technologies de ruptures" (représentant du pôle Sporaltec) (Roux, 2011). Cela amène certains acteurs à se demander : "selon quels critères un pôle est-il considéré comme performant ? Les pôles doivent-ils être des lieux de l'innovation de rupture ?" (Roux, 2011). En outre, la concentration sur le paradigme technologique de l'innovation pénalise les pôles portant des projets associés à de l'innovation incrémentale ou organisationnelle : "Les pôles sont orientés dans le tout technologique, alors que nous proposons des innovations d'usage" (Patrick Blondeau du pôle Enfant, délabélisé) (Roux, 2011).

Cependant, de nombreux travaux scientifiques démontrent qu'une vision plus large de l'innovation devrait être adoptée pour permettre le développement des régions ayant des ressources et des trajectoires historiques fortement hétérogènes. L'avantage régional ne peut être développé qu'en articulant les capacités des entreprises avec les ressources des territoires où elles opèrent (Asheim 2011). La complexité des produits modernes et des processus de leur invention nécessite une combinaison de différents types de connaissances, analytiques, synthétiques et symboliques (Asheim and Gertler, 2005; Asheim et al. 2011a). Dans ce contexte, ne serait-il pas plus judicieux d'adopter la définition de l'innovation comme apprentissage interactif combinant la science et la technologie avec le savoir-faire, l'usage et l'interaction (Lundvall et Lorenz, 2006) ?

À la lumière de l'expérience de certains pôles, notamment celle du pôle Pégase, des discussions sont en cours pour mettre en place des "contrats de croissance". Ces contrats se basent sur une vision systémique de l'innovation dans l'entreprise, surtout de petite taille. Ils se focaliseraient d'avantage sur des actions de soutien au recrutement et à la GRH. Il s'agit ici de la vision territoriale de l'entreprise plutôt que nationale ; elle s'inspire de la vision de l'innovation des pays nordiques.

3.2. Distribution sociétale et spatiale des connaissances.

Dans la continuité du questionnement des critères de performance, les acteurs des pôles se demandent aussi: "souhaite-t-on financer les pôles champions, ou donner toutes leurs chances aux réseaux nouvellement constitués, dans une logique d'aménagement du territoire ?" (Roux, 2011). La réaffirmation du paradigme technologique de l'innovation articulé autour de grandes entreprises disposant de ressources de R&D scientifique risque de renforcer le déséquilibre économico-spatial créé par la politique industrielle des années 1980. En prenant la carte géographique des pôles de compétitivité, on note que les régions PACA et Rhône-Alpes concentrent 55% des pôles jugés "très performants" dans le rapport d'évaluation de 2012. La majorité des pôles "moins performants" se concentrent sur la partie Nord-Ouest. (Ghitalla, 2012). Or, c'est ce déséquilibre et cette organisation verticale que Ch. Blanc indiquait comme source de faiblesse de l'économie française : "*La distribution géographique des activités [...] s'est spécialisée : fonctions de siège à Paris, de R&D dans l'axe Paris-*

Rhône-Méditerranée, usines partout en France. [...] Un tel modèle ne nourrit et ne nourrira plus correctement le développement économique de notre pays” (Blanc, 2004, pp. 3-4)

D'autant plus, une telle organisation économico-spatiale ne privilégie pas la distribution de connaissances. L'action centralisée soutenant l'accès à la connaissance pour un nombre restreint d'acteurs économiques s'est déjà révélée inefficace sur le long terme. Les recherches récentes sur le processus de l'innovation pointent que l'innovation ouverte, c'est-à-dire la capacité de coopérer et de puiser les connaissances dans les réseaux de connaissances répandus dans le monde devient progressivement la principale source de compétitivité des entreprises. Dans ce contexte, le soutien public devrait s'orienter vers le soutien à la coopération des réseaux locaux d'entreprises avec des milieux innovants étrangers. Ce soutien serait d'autant plus important pour les réseaux d'entreprises, surtout des réseaux de PME qui opèrent dans les territoires ne disposant pas de ressources cognitives suffisantes (Asheim B. , 2012).

3.3. Risque de spécialisation bloquante

La création de nouvelles entreprises joue un rôle important pour le maintien du dynamisme d'une économie, surtout lorsqu'elles exploitent de nouvelles connaissances qui n'intéressent pas les grandes entreprises déjà installées dans leurs domaines et secteurs. Une grande importance devrait donc être accordée à l'architecture des réseaux de politique de l'innovation, comme environnement propice à la création de ces nouvelles entreprises. Ces réseaux doivent être ouverts pour soutenir la création de nouvelles entreprises opérant dans divers secteurs (Asheim B. , 2012, p. 35).

L'accent mis sur le soutien des réseaux innovants ayant déjà une masse critique suffisante pour être visible à l'international contient un risque de blocage de développement de nouveaux réseaux et de nouvelles filières (*ibid.*). Certains spécialistes affirment qu'en France l'architecture du soutien à l'innovation n'est pas adaptée pour faire émerger et grandir des entreprises du secteur TIC (Von Bülow, 2012).

A la lumière de ces expériences, la politique de l'innovation ne devrait-elle pas privilégier l'accès aux réseaux de politique publique d'une grande diversité de secteurs et d'entreprises, la diversité des réseaux étant considérée comme une nouvelle source de compétitivité des nations (Asheim, Moodysson, & Tödtling, 2011) ?

3.4. Technologie et croissance

Le soutien aux projets collaboratifs innovants à la frontière de la technologie est fait dans l'hypothèse que ce type d'innovation est source de croissance et de création d'emploi. Cependant, l'expérience des pays nordiques relativise ce postulat. La Suède et la Finlande sont deux pays qui ont des taux d'investissement en R&D parmi les plus élevés dans les pays de l'OCDE. La Norvège et le Danemark ont des modèles d'innovation basés sur les flux de connaissances tacites, l'expérience accumulée, l'apprentissage par la pratique et l'interaction avec d'autres acteurs économiques. Cependant, ces pays se trouvent au même niveau de performance économique, défini parfois comme "énigme norvégien" et "paradoxe suédois" (Asheim B. , 2012).

Des études récentes expliquent ces deux phénomènes en décortiquant le processus de l'innovation ainsi que le lien qui existe entre l'innovation et la production de la valeur ajoutée. La performance économique de la Suède dépend de secteurs intensifs en technologie qui doivent investir en permanence en R&D pour maintenir et gagner leur position sur les marchés internationaux. Mais le retour sur cet investissement présente des rendements marginaux décroissants, notamment à cause des stratégies actives de l'innovation des autres pays. D'autre part, cet investissement augmente la productivité mais ne crée pas des emplois. De plus, les investissements en R&D sont faits dans des secteurs où opèrent des grands groupes qui produisent à l'étranger. Comme résultat, l'économie suédoise ne bénéficie pas de cet investissement en termes de création de valeur ajoutée et d'emploi (Ejermo, Kander, & Svensson Henning, 2011).

La performance de la Norvège a été récemment expliquée par une grande capacité d'absorption technologique de ses entreprises, en raison d'une part très élevée des travailleurs ayant une éducation supérieure (Fagerberg, Mowery, & Verspagen, 2009). Les qualifications de la main-d'œuvre sont fortement corrélées à l'adoption des nouvelles technologies, à la diffusion des connaissances dans l'économie et aux pratiques de coopération en matière d'innovation. Notamment, les innovations majeures ont eu lieu grâce à une collaboration étroite entre les opérateurs et les fournisseurs dans l'exploitation de gisements de matières premières. Ces innovations fondées sur le savoir-faire ingénierie et les compétences de la main-d'œuvre ne résultent pas de la R&D scientifique *stricto sensu* (Fagerberg, Mowery, & Verspagen, 2009). Autrement dit, l'apprentissage par la pratique et le "bricolage ingénierie" dans les activités telles que la conception des installations de traitement et de raffinage du pétrole ou de métaux n'ont pas été prises en compte par les mesures traditionnelles de la R&D préconisées par le manuel de Frascati de l'OCDE. Le "paradoxe norvégien" est donc lié à cette mesure limitée de l'innovation.

En prenant en compte cette expérience internationale, on peut s'interroger à savoir si la politique de pôles centrée sur les innovations technologiques produira les effets attendus en termes de croissance et d'emploi.

VI. Conclusion

Les effets de l'action collective résultent des comportements et des choix stratégiques des acteurs des réseaux de politique publique dans un cadre structurel prédéterminé par le méta-gouverneur. Les conditions définies par le méta-gouverneur favorisant l'inclusion ou l'exclusion de la diversité d'acteurs façonnent la configuration des réseaux et par conséquent, les résultats de l'action collective.

Sur l'échelle de classification proposé par (Fawcett & Daugbjerg, 2012) les réseaux de la politique des pôles de compétitivité se sont ouverts à un plus grand nombre d'acteurs sur l'axe horizontal du pouvoir, en comparaison avec les réseaux issus de la politique industrielle des années 1980. Sur l'axe vertical de distribution du pouvoir, l'architecture de méta-gouvernance a évolué vers un pilotage plus décentralisé.

L'application de la grille de classification de (Fawcett & Daugbjerg, 2012) à l'analyse des réseaux issus de la politique des pôles de compétitivité apporte des nuances dans la compréhension du rôle de l'Etat dans la gouvernance des réseaux. Premièrement, l'Etat en tant que méta-gouverneur devrait être analysé d'une façon plus fine, car à l'intérieur de l'Etat il existe une hiérarchie de méta-gouvernance. Deuxièmement, le pouvoir fort du méta-gouverneur n'est pas synonyme de l'efficacité des processus et des résultats de l'action collective. Le fonctionnement des réseaux devrait être analysé en prenant en compte le paradigme dominant partagé par les membres des réseaux y compris par les méta-gouverneurs.

Bibliographie

- Communication en Conseil des Ministres du 30 août 2006 Relative au bilan des pôles de compétitivité.* (2006, août 30). Consulté le septembre 26, 2012, sur <http://www.industrie.gouv.fr/infopres/presse/communication-06-09-06.pdf>
- La concertation sur l'évolution de la politique des pôles de compétitivité se poursuit.* (2012, septembre 04). Consulté le septembre 26, 2012, sur <http://competitivite.gouv.fr/toutes-les-actualites/actualite-23/2012/04/la-concertation-sur-levolution-de-la-politique-des-poles-de-competitivite-se-poursuit-533/septembre.html?cHash=5d6f4a59f498dc114f92db920daefb8f>
- La concertation sur l'évolution de la politique des pôles de compétitivité se poursuit.* (2012, septembre 4). Récupéré sur <http://competitivite.gouv.fr/toutes-les-actualites/actualite-23/2012/04/la-concertation-sur-levolution-de-la-politique-des-poles-de-competitivite-se-poursuit-533/septembre.html?cHash=5d6f4a59f498dc114f92db920daefb8f>
- Albertini, J.-B. (2007). Un exemple de réforme administrative « silencieuse » : l'accompagnement des pôles de compétitivité. *Revue française d'administration publique*, 124(4), 673-681.
- Amable, B., & Hancké, B. (2001). Innovation and Industrial Renewal in France in Comparative Perspective. *Industry and Innovation*, 8(2), 113-133.
- Amable, B., & Hancké, B. (2001). Innovation and Industrial Renewal in France in Comparative Perspective. *Industry and Innovation*, 8(2), 113-133.
- Asheim, B. (2012). *Leveraging public investments in higher education research and development to stimulate innovation – the Swedish case in a Nordic comparative perspective*. Lund: Lund University.
- Asheim, B. T., Moodysson, J., & Tödting, F. (2011). Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe? *European Planning Studies*, 19(7), 1133-1139.
- BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD. (2012). *Etude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité*.
- BearingPoint France, Erdyn, Technopolis Group-ITD. (2012). *Etude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité*.
- BIPE. (2008). *Technologies clés émergentes : outil de politique publique pour la recherche*.
- Blanc, C. (2004). *Pour un écosystème de croissance*. Rapport au Premier ministre.
- Bodiguel, J.-L. (2006). La DATAR : quarante ans d'histoire. *Revue française d'administration publique*, 119(3), 401-414.
- Bricq, N. (2012, septembre 17). Discours aux journées UBIFRANCE.
- Caillou, P., Gallié, E.-P., Mérindol, V., & Weil, T. (2012). *Typologie des pôles de compétitivité basée sur leurs caractéristiques « héritées »*.
- Cassiman, B., & Veugelers, R. (2005). R&D Cooperation between Firms and Universities,. *International Journal of Industrial Organisation*, 23, 355-379.
- Chabault, D. (2011). L'apport de la théorie des parties prenantes à la gouvernance des pôles de compétitivité. *Vie & sciences économiques*, 187(1), 39-57.
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Dijon. (2006). *La sous-traitance industrielle en Côte-d'Or*. Dijon.
- Chesnais, L., & Pijaudier-Cabot, F. (2005, septembre). PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ. *INDUSTRIES*(107).
- Chotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- DATAR. (2004). *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires. Réseaux d'entreprises, vallées technologiques, pôles de compétitivité*.
- DATAR. (2005). *Etude relative à l'implication des PME et des SPL dans les Pôles de Compétitivité*.
- DATAR. (2008). *Evaluation des pôles de compétitivité 2005-2008*.
- Daugbjerg, C., & Fawcett, P. (2011). Governance Theory and The Question Of Power: Lesson Drawing from the Governance Network and Policy Network Analysis Schools. *Paper to the 61st Political*

- Studies Association Annual Conference, 19-21 April 2011, London. Panel: Governance Networks and Policy Outcomes.*
- DGCIS & DATAR. (2013, Juillet). *La nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité. Des pôles au service de la croissance des entreprises et de l'emploi.* Consulté le Juillet 30, 2013, sur Les pôles de compétitivité: http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/Politique_des_poles/2013-2018/2pages-politique-poles.pdf
- DGCIS, DATAR. (2012). *Les projets de R&D des pôles de compétitivité. Premières retombées technologiques et économiques.*
- DIACT. (2009). *Les pôles de compétitivité.* Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Documentation française.
- Duhautois, R., & Perraudin, C. (2010). La nature des liens interentreprises dans les relations de sous-traitance. *Réseaux*, 101-127.
- Ejermo, O., Kander, A., & Svensson Henning, M. (2011). The R&D growth paradox arises in fast-growing sectors. *Research Policy*, 40(5), 664-672.
- Fagerberg, J., Mowery, D., & Verspagen, B. (2009). *Innovation, path dependency and policy: the Norwegian case.* Oxford: Oxford University Press.
- Fawcett, P., & Daugbjerg, C. (2012). Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and the Policy Network Analysis Schools. *Political Studies Review*, 10 (2), 195–207.
- Gadille, M., & Pélissier, M. (2009). Les PME multimédia et logiciel éditeur dans le pôle de compétitivité « Solutions Communicantes Sécurisées »: Quel mode de gouvernance pour quelle intégration industrielle ? *Management & Avenir*, 25(5), 207-226.
- Gadille, M., & Valette, A. (2012). Métagouvernance et innovation sociale : le rôle d'une démarche prospective emploi-formation dans un pôle de compétitivité français.
- Gadille, M., Siarheyeva, A., & Tremblay, D.-G. (2013). French pôles de compétitivité as accelerators of multi-level collective learning: a literature synthesis.
- Garcia, O. (2011). *Comment je suis devenue millionnaire grâce au net... sans rien y comprendre.* Paris: Albin Michel.
- Ghitalla, F. (2012, septembre 28). *Pôles de compétitivité : le Sud-Est, champion de l'innovation?* Récupéré sur L'Atelier de Cartographie: <http://ateliercartographie.wordpress.com/2012/09/28/poles-de-competitivite-le-sud-est-champion-de-linnovation/>
- Hall, B., Lotti, F., & Mairesse, J. (2009). Innovation and productivity in SMEs: empirical evidence for Italy. *Small Business Economics*, 33(1), 13-33.
- Jessop, B. (1999). The Dynamics of Partnership and Governance Failure. Dans e. G. Stoker, *The New Politics of Local Governance in Britain.* Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Lancaster. Récupéré sur <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Jessop, B. (2004). Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. Dans I. B. (eds), *Multi-Level Governance.* Oxford: Oxford University Press.
- l'Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. (2007). *Rapport sur la valorisation de la recherche.*
- Loos, F., & Estrosi, C. (2006, août 30). Communication en Conseil des Ministres du 30 août 2006 Relative au bilan des pôles de compétitivité.
- Marshall, A. (1919). *Industry and Trade, A Study of Industrial Technique and Business Organization; and of Their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations.* London: Macmillan.
- Mendez A., d. (2008). *Quelle articulation entre les pôles de compétitivité et les tissus productifs régionaux ?*
- Mercier, M. (2010, janvier 21). Discours du ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire au 6ème journée nationale des pôles de compétitivité.

- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. (2012, novembre 7). Répondre au défis sociétaux d'aujourd'hui et de demain, faire de la recherche un levier de croissance et de compétitivité. *Communiqué*.
- Montebourg, A. (2012, juillet 11). Discours de clôture à la Conférence Nationale de l'Industrie.
- Porter, M. (1998). *On competition*. Boston: Harvard Business Review Books.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*, 229–252.
- Provan, K., & Milward, H. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review, 61*(4), 414-423.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies, 28*(8), 1243-1264.
- Roux, A. (2011, janvier 26). Pôles de compétitivité – Les leçons des six délabellisations. *Le nouvel économiste*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies, 28*(3), 195-218.
- Von Bülow, N. (2012). *L'innovation en France : Un système en échec*. Fondation Terra Nova.
- Younès, D. (2011). Créer la coopération ? Les dynamiques de partenariat sur le pôle de compétitivité du plateau de Saclay. *Thèse*. Paris: Institut d'Etudes Politiques.